

2. CATALUÑA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintró

Ley 4/1987, de 24 de marzo, de la Escola d'Administració Pública de Catalunya.

La Ley 4/1987 establece una nueva regulación de la Escola d'Administració Pública de Catalunya, aunque no altera su calificación jurídica. En efecto, el artículo primero la configura con un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Departamento competente en materia de función pública (actualmente el Departamento de Gobernación).

La regulación de las funciones de la Escuela se adapta a lo que dispone la Ley 17/1985, de 23 de julio, reguladora de la función pública en la Administración de la Generalidad. Por consiguiente, la Ley no es innovadora de las competencias de la Escuela, sino que expresa genéricamente lo que la Ley 17/1985 ha regulado en concreto o incluso remite directamente a ella. Es preciso recordar que la Ley 17/1985 confiere un importante papel a la Escuela en materia de pruebas selectivas, cursos selectivos y cursos complementarios de formación, que, según sea la evolución de la función pública de la Generalidad, podrían configurarla como una pieza capital.

La Escuela puede realizar asimismo las funciones de selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios de los entes locales, aunque siempre mediante el convenio o acuerdo correspondiente con los entes locales interesados.

Sus órganos de gobierno son el Presidente, el Consejo Rector y el Director. El Presidente es el Consejero correspondiente. El Consejo Rector está formado por representantes de la Administración de la Generalidad, de las entidades asociativas de entes locales, de los sindicatos y asociaciones de funcionarios y por expertos en el campo de la Administración pública. Se reservan al Consejo Rector las funciones más solemnes, pero la previsión de una reunión mínima trimestral en los trimestres lectivos nos indica que la verdadera gestión de la Escuela corresponde a su Director. Éste tiene categoría de Director General y es nombrado por el Consejo Ejecutivo a propuesta del consejero competente en materia de función pública.

Joaquim Ferret

Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones provinciales. Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la Organización Comarcal de Cataluña. Ley 7/1987, de 4 de abril, por la cual se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa. Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Estas cuatro leyes, tramitadas y aprobadas simultáneamente, regulan la nueva organización territorial de Cataluña. La técnica de dividir la regulación en cuatro textos legales ha implicado destinar sendas leyes a los aspectos en que es mayor la posibilidad de opción del legislador autonómico (Comarcas y Entidades metropolitanas) o que responden a un problema específicamente político (el problema de la división provincial en Cataluña), y dejar a una cuarta ley la regulación completa del régimen local.

Este código del régimen local de que acabamos de hablar es la Ley 8/1987. Consta de 313 artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. A pesar de su alcance, hay que tener en cuenta que la Ley regula los aspectos en que la legislación básica del Estado es más incisiva. Las innovaciones que introduce son de detalle y no podemos enumerarlas en los límites de este breve comentario. Destaquemos, empero, la regulación ambigua de la organización local, que refleja el contencioso planteado ante el Tribunal Constitucional sobre las competencias organizativas del legislador autonómico.

Señalemos asimismo que el legislador catalán —y en este caso por voluntad propia, sin vinculación alguna de la legislación básica— no ha procedido a ninguna reforma de la distribución territorial municipal. La Ley se limita a contener la regulación clásica de la alteración de términos municipales, pese a que el artículo 12.3 prevé un procedimiento de alteración de límites de términos municipi-

pales para adecuarlos a las iniciativas de corrección de disfuncionalidades territoriales, que podrían permitir una alteración conjunta de términos municipales.

El Parlamento de Cataluña ha demostrado, en cambio, una voluntad de alteración del mapa provincial. Sin embargo, eso le estaba prohibido por la reserva a la Ley Orgánica de la alteración de los límites provinciales.

La Ley 5/1987 del Régimen Provisional de las Competencias Provinciales prevé que el Parlamento de Cataluña ejerza la iniciativa legislativa para lograr la integración en una provincia de las cuatro ahora existentes. Independientemente de que el Parlamento no se puede vincular con una ley a sí mismo, el hecho de que la decisión corresponda a las Cortes Generales confiere al precepto una eficacia futura problemática.

Más importante desde un punto de vista práctico es el establecimiento de potestades de coordinación de las Diputaciones por parte de la Generalidad, lo que significa un trasvase de poder real de aquellas a ésta. El instrumento más poderoso para lograrlo es la obligación de que todas las inversiones de las Diputaciones se instrumenten mediante el Plan Único de Obras y Servicios, del que el Parlamento ha de aprobar por ley las bases para la selección, la distribución y el financiamiento de las obras y servicios, y que se ha de integrar en el Plan de Inversiones de Cataluña aprobado por el Consejo Ejecutivo.

En la misma dirección inciden la posibilidad de planificación sectorial y la de establecer criterios de coordinación entre

la Generalidad y los entes locales supra-municipales en las funciones de asistencia y cooperación.

Otra previsión importante en lo que respecta a las Diputaciones es la del procedimiento para los acuerdos relativos al traspaso de servicios y recursos de las Diputaciones a la Generalidad en el supuesto de leyes sectoriales futuras que disminuyan las competencias de las Diputaciones. La nueva distribución competencial ha de respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial, tal como estableció la sentencia de 28 de julio de 1981, pero, como dijo esta misma sentencia, puede significar una modificación de los recursos provinciales.

El artículo 42 de la Ley de Bases prevé la posibilidad de crear comarcas. En el caso de Cataluña, la comarca se convierte en un ente local necesario por mandato del Estatuto de Autonomía.

La Ley 6/1987 de la Organización Comarcal de Cataluña prevé la instauración de las comarcas de acuerdo con los requisitos y el procedimiento estipulados en el artículo 42 y en la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1985.

El legislador catalán ha optado por el criterio historicista del restablecimiento de las comarcas de 1936. Se ha rehuido una comarcalización hecha totalmente por las vías de acuerdos voluntarios y también un nuevo estudio de la división comarcal.

Sin embargo, la ley catalana regula el procedimiento de modificación comarcal con carácter general y un procedimiento específico en cuya virtud la Comisión de Delimitación Territorial y la Comisión Jurídica Asesora han de proponer al Gobierno de la Generalidad en el plazo de un año las modificaciones territoriales que consideren necesarias.

En lo que respecta a las competencias, como a toda la legislación local, se produce una remisión a la futura legislación

sectorial. Sencillamente, el artículo 25 de la Ley comarcal dice que las leyes del Parlamento han de otorgar competencias en las materias de: a) la ordenación del territorio y el urbanismo; b) la sanidad; c) los servicios sociales; d) la cultura; e) el deporte; f) la enseñanza; y g) la salubridad pública y el medio.

Lo que sí hace la Ley comarcal es la regulación general del ejercicio de las competencias. Establece que la comarca tiene que aprobar un programa de actuación. En el marco de tal programa, la comarca puede prestar servicios municipales en los siguientes casos: 1) para suplir los servicios mínimos en caso de dispensa; 2) por delegación de los Ayuntamientos; 3) por convenio con los Ayuntamientos; y 4) por conversión de competencias municipales en comarcales. Este último supuesto es el único que puede ofrecer un peligro para la autonomía municipal; de ahí que se establezcan los siguientes requisitos: 1) previsión legal; 2) acuerdo por mayoría absoluta del pleno del Consejo Comarcal; 3) que no formulen oposición la mayoría de los municipios afectados o un número de municipios afectados que representen más de la mitad de la población afectada; y 4) que no se trate de competencias municipales mínimas.

En la organización se ha optado por la forma de elección indirecta, quizás obligada por la Ley de Bases al exigir que la comarca sea representativa de los Ayuntamientos. La fórmula electoral adoptada pondera el porcentaje de votos y el de concejales multiplicándolos respectivamente por 1/3 y por 2/3.

Hay que destacar asimismo en la organización comarcal la figura del gerente y la posibilidad de que el Consejo Comarcal utilice, mediante convenio, los servicios y los medios propios del municipio capital de comarca.

Respeto a la comarca, hay que decir finalmente que quedan en una cierta in-

definición los recursos, quizás relacionada con la indefinición de las competencias.

La Ley 7/1987 ejerce las posibilidades de regulación de entes metropolitanos que reconoce el artículo 43 de la Ley de Bases. La Ley aborda el problema del hecho metropolitano en la conurbación de Barcelona.

La solución adoptada es la siguiente: desaparición de la actual Corporación Metropolitana, creación de dos entes locales especializados de carácter supramu-

nicipal, calificados de entidades metropolitanas (1. del Transporte; 2. de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos), transferencia de las competencias de la Corporación Metropolitana a la Generalidad o a los entes locales y establecimiento como nivel territorial para la planificación de la antigua Región I (comarcas del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental).

Joaquim Ferrer

Leyes promulgadas en Cataluña entre los meses enero y abril de 1987

Ley 1/1987, de 5 de enero, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1987. DOGC núm. 788, 9-1-87, Corr. de errores: DOGC núm. 800, 6-2-87.

Ley 2/1987, de 5 de enero, por la que se establece un recargo sobre la tasa estatal que graba las máquinas tragaperras. DOGC núm. 787, 7-1-87.

Ley 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales. DOGC núm. 819, 23-3-87.

Ley 4/1987, de 24 de marzo, reguladora de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. DOGC núm. 826, 8-4-87.

Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las

Diputaciones Provinciales. DOGC núm. 826, 8-4-87.

Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña. DOGC núm. 826, 8-4-87; corr. de errores: DOGC núm. 827, 10-4-87; corr. de errores: DOGC, núm. 830, 22-4-87, p. 1508; corr. errores: DOGC núm. 856, 26-6-87.

Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. DOGC núm. 826, 8-4-87; corr. de errores: DOGC núm. 830, 22-4-87, p. 1508.

Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. DOGC núm. 832, 27-4-87.

2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

A cargo de Isabel Baixeras y M. Eugènia Cuenca

Decreto 349/1986, de 4 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Dirección General de Política Forestal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca (*DOGC* de 2 de enero de 1987).

Orden de 17 de diciembre de 1986 (Departamento de Comercio, Consumo y Turismo) por la que se regula el funcionamiento de los establecimientos dedicados a la limpieza textil (*DOGC* de 12 de enero de 1987).

Contempla, desde el punto de vista administrativo, los derechos y deberes del profesional y del usuario de los servicios que ofrecen los establecimientos de tintorería, limpieza textil o de cueros y pieles.

Decreto 361/1986, de 4 diciembre, para la regulación de forma provisional del procedimiento de actuación en diversas materias del régimen local (*DOGC* de 16 de enero de 1987).

En aplicación directa de la legislación del régimen local del Estado, y mientras el Parlamento de Cataluña no legislaba sobre la materia, el Decreto 361/1986 regulaba provisionalmente diversos aspectos de la actuación de la Generalidad en esta cuestión.

La Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña ha derogado parcialmente el Decre-

to citado en la medida en que establece la regulación definitiva de los siguientes temas: procedimiento de creación de mancomunidades municipales; procedimiento para la dispensa a los municipios de la obligación de prestar los servicios mínimos en casos de imposibilidad o dificultad; delegación de competencias; conflictos de competencias; información de las entidades locales a la Administración de la Generalidad del contenido de los actos y acuerdos de sus órganos de gobierno y administración; impugnación por el Departamento de Gobernación de los actos o acuerdos de las entidades locales que menoscaben las competencias de la Generalidad, se interfieran en su ejercicio o se excedan de su competencia, y de los actos o acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico; y forma de participación de las Diputaciones y los Ayuntamientos en los planes de cooperación en las obras y los servicios de competencia municipal.

No obstante, como el Decreto no está expresamente derogado, mantienen vigencia las disposiciones relativas a la creación y regulación del Fichero de las Entidades Locales de Cataluña —adscrito al Departamento de Gobernación y organizado en dos secciones referidas, respectivamente, a las entidades locales de carácter territorial y a las de carácter institucional— y del Registro de Convenios y

Consortios Administrativos de Cooperación.

Decreto 362/1986, de 18 de diciembre, sobre productos alimentarios de calidad (*DOGC* de 16 de enero de 1987).

Con la creación, la difusión y la organización de la marca Q «Producte Alimentari de Qualitat» se persigue el fomento de la calidad de los productos alimentarios.

Decreto 369/1986, de 18 de diciembre, de asignación de funciones en materia de haciendas locales a los Departamentos de Gobernación y Economía y Finanzas (*DOGC* de 26 de enero de 1987).

Decreto 6/1987, de 15 de enero, por el que se aprueban el Plan de obras y servicios de Cataluña, año 1987, y sus Bases de Ejecución (*DOGC* de 30 de enero de 1987).

El Plan de obras y servicios de Cataluña hace una previsión de 394 obras, con un presupuesto global de 6.237.932.954 ptas. La distribución de la financiación es como sigue: Estado, 820.000.000 ptas.; Generalidad, 600.000.000 ptas.; Diputaciones, 1.134.168.101 ptas.; Corporación Metropolitana de Barcelona, 137.176.926 ptas.; Ayuntamientos, 2.257.955.280 ptas.; Banco de Crédito Local, 1.004.858.378 ptas.; otros, 283.774.269 ptas.

El mismo Decreto aprueba también el Plan específico de Tratamiento de Residuos Sólidos y las Bases de Ejecución.

Decreto 12/1987, de 29 de enero, por el que se aprueba la reestructuración del Departamento de Enseñanza en unidades directivas (*DOGC* de 4 de febrero de 1987).

Se modifica la estructuración del Departamento de Enseñanza con la creación de unidades administrativas que se agrupan en las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, Dirección General de Gestión de Profesorado y Centros Docentes, Dirección General de Arquitectura Escolar e Inversiones, Dirección General de Promoción y Servicios Escolares y Dirección General de Universidades.

Decreto 25/1987, de 29 de enero, sobre la creación de la Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer (*DOGC* de 6 de febrero de 1987).

Integrada exclusivamente por representantes de Departamentos de la Generalidad, se crea la Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer, con las funciones de coordinación de las acciones y proyectos de los diferentes Departamentos, propuesta de medidas normativas, elaboración de informes, formulación de recomendaciones, recopilación de información y documentación, fomento de la prestación de servicios públicos en favor de la mujer, potenciación de acciones para la promoción profesional y laboral de la mujer y para velar por el cumplimiento de las leyes y de los tratados internacionales en todo lo que afecte a la promoción de la mujer.

Decreto 26/1987, de 15 de enero, sobre medidas de revisión de precios en la contratación Administrativa en el ámbito de la Generalidad de Cataluña (*DOGC* de 6 de febrero de 1987).

Decreto que establece que los Departamentos de la Generalidad y sus organismos autónomos efectuarán, al comienzo de cada ejercicio económico, la oportuna previsión de los créditos necesarios para cubrir los mayores gas-

tos que origine la revisión de precios de los contratos en curso y de los nuevos contratos que haya que formalizar durante la vigencia del ejercicio.

Decreto 27/1987, de 29 de enero, de ordenación de los Servicios Sociales de Cataluña (*DOGC* de 9 de febrero de 1987).

En aplicación de la Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración Institucional de la Sanidad y de la Asistencia y de los Servicios Sociales de Cataluña, y la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales, el Decreto 27/1987, de 29 de enero, define y clasifica las Entidades de Servicios Sociales, el servicio social y los establecimientos sociales; delimita el alcance de la competencia de ordenación de los servicios sociales; establece el régimen de autorizaciones, el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales, la acreditación, la inspección, la evaluación, el régimen jurídico de las citadas Entidades, el régimen de derechos y obligaciones en relación con la prestación del servicio y las infracciones y procedimiento sancionador.

Orden de 4 de febrero de 1987 (Departamento de Sanidad y Seguridad Social) sobre acreditación de centros y servicios de orientación y planificación familiar (*DOGC* de 13 de febrero de 1987).

El Director General de Ordenación y Planificación Sanitaria podrá otorgar el certificado de acreditación a los centros y servicios de orientación y planificación familiar, autorizados o legalizados, que lo soliciten, de acuerdo con los criterios que establece la misma Orden en anexo.

Decreto 387/1986, de 18 de diciembre, sobre establecimiento de planes de

prevención de incendios en los espacios naturales de protección especial (*DOGC* de 13 de febrero de 1987).

Decreto que dispone que los órganos gestores de los espacios naturales de protección especial deberán elaborar un plan básico de prevención de incendios que habrán de someter a la aprobación del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Este Departamento coordinará la ejecución de los planes y efectuará el control y la inspección.

Orden de 28 de enero de 1987 (Departamento de Trabajo) de dotación y puesta en marcha del V Plan de Ocupación Juvenil de la Generalidad de Cataluña (*DOGC* de 12 de febrero de 1987).

Se dota con doscientos cincuenta millones de pesetas el V Plan de Ocupación Juvenil a la Generalidad de Cataluña, con cargo al cual se podrán conceder subvenciones a los Ayuntamientos de Cataluña que promuevan programas dirigidos a facilitar la integración laboral de los jóvenes de 16 de 25 años.

Decreto 37/1987, de 29 de enero, por el que se aprueba la Instrucción para la organización y el funcionamiento del Protectorado de la Generalidad sobre las fundaciones privadas de Cataluña (*DOGC* de 23 de febrero de 1987).

Revisa la Instrucción para la organización y el funcionamiento del Protectorado de la Generalidad sobre las fundaciones privadas de Cataluña: incorpora el contenido de la Orden de 17 de julio de 1984, que regulaba la forma de ejercicio del derecho de información del Registro de Fundaciones, completa el capítulo VII para precisar las facultades del Protectorado en caso de negligencia de los patronos, y redacta de forma más detallada y com-

previsible el capítulo VIII en la parte correspondiente al contenido de los documentos que han de someterse al Protectorado.

Orden de 12 de febrero de 1987 (Presidencia de la Generalidad) por la que se

modifican determinados aspectos sanitarios en la normativa para la apertura y el funcionamiento de Casas de Colonias y Albergues de Juventud (*DOG* de 23 de febrero de 1987).

Isabel Baixeras i Declòs

2.3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO

A cargo de Joaquim Ferret

Dictamen núm. 132 sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local sobre la Proposición de ley del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el pleno.

En Barcelona, a veinte de febrero de mil novecientos ochenta y siete

La Mesa del Parlament de Catalunya, en las sesiones celebradas los días 4, 6 y 9 de febrero de 1987, tomó los acuerdos de mandar al Consejo Consultivo de la Generalitat las solicitudes presentadas por más de una decena parte de los miembros de la Cámara del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, del Grupo Parlamentario Socialista, y de los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana, para que dicho Consejo, de acuerdo con lo que disponen los artículos 8, primero, y 9.1 de la Ley de Catalunya 1/1981, de 25 de febrero, emita dictamen respecto a la adecuación al Estatuto de Catalunya del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, sobre la Proposición de Ley del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

Los escritos del M.H. Presidente del Parlament de Catalunya a través del cual envía los citados acuerdos de la Mesa entraron en el Registro de dicho Consejo,

respectivamente, los días 4, 6 y 9 de febrero de 1987 (R. números 823, 824 y 825).

El Consejo Consultivo, en la sesión celebrada el día 4 de febrero de 1987, admitió la solicitud enviada por la Mesa del Parlament, a instancia del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió y, de acuerdo con los artículos 10.b) y 11.b) del Reglamento de dicho Consejo, aprobado por el Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, se declaró competente para emitir el dictamen solicitado. En la misma sesión se nombró poniente al Consejero señor Enric Argullol.

El Consejo Consultivo, el día 10 de febrero de 1987, con ocasión de admitir la solicitud enviada por la Mesa del Parlament, a instancia de los Grupos parlamentarios Socialista, y del PSUC y de Esquerra Republicana, y teniendo en cuenta la identidad de las solicitudes mencionadas, acordó emitir un solo Dictamen relacionado con dicha Proposición de ley.

Este Consejo Consultivo de la Generalitat, en la sesión celebrada en el día de hoy, con asistencia de los señores Francesc Fernández de Villavicencio y Arévalo, Presidente, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, Lluís Ro-

ca-Sastre i Muncunill, J. A. González Casanova, Francesc Carreras i Serra i Enric Argullol i Murgadas, Secretario, ha deliberado sobre el Proyecto de Dictamen elaborado por la ponencia y, en consecuencia, ha acordado emitir el siguiente:

DICTAMEN

Antecedentes

1. El objeto de nuestro dictamen es determinar si la Proposición de Ley del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales se adecúa al Estatuto de Catalunya y a la Constitución.

2. Se ha solicitado información y documentación complementaria a los Grupos parlamentarios de Convergència i Unió, Socialista, del PSUC y de Esquerra Republicana, así como también al Departamento de Gobernación de la Generalitat de Catalunya y a los Presidentes de las Diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona.

Fundamentos

I

Como señala su ley constitutiva, este Consejo Consultivo tiene como marco de sus pronunciamientos exclusivamente la Constitución y el Estatuto de Catalunya, así como las otras normas que configuran el llamado bloque de la constitucionalidad. La misión del Consejo se concreta, pues, a emitir opinión sobre la adecuación o no de normas o proyectos de normas y decisiones singulares, según los casos, a la Constitución y al Estatuto. Pueden contribuir a facilitarlos los elementos que se desprenden de los propios ordenamientos, las normas dictadas en el proceso de traspaso de servicios, las actuaciones realizadas durante estos años por los legisladores estatal y autonómico y especialmente la jurisprudencia constitucional.

Dicha tarea comporta, evidentemente, algunas dificultades, ya que emitir una opinión en el ámbito de nuestras facultades a veces resulta arriesgado, debido a que muchos conceptos constitucionales y estatutarios —especialmente los indeterminados— todavía no han sido interpretados inequívocamente o la interpretación existente no ha alcanzado un alto grado de solidez.

Por otra parte, en ciertos casos, la preservación de nuestra misión institucional resulta especialmente comprometida por la propia naturaleza de la norma examinada, en la que se materializa una opción determinada, dentro del abanico de posibilidades que se ofrecen a los poderes públicos en general, y especialmente al legislativo.

En efecto, la Constitución y el Estatuto de Catalunya no son —ni pueden ser— normas cerradas que impidan a los poderes públicos —precisamente a los poderes públicos que las normas fundamentales estructuran— una actuación diversificada. Al contrario, en mayor o menor medida, el bloque constitucional ofrece a dichos poderes la posibilidad de elegir —dentro de sus competencias— una entre diversas soluciones igualmente válidas. En definitiva, no hay, en general, una única política válida, sino que pueden ser diversas las opciones que, siendo diferentes e incluso contrarias entre sí, sean, al mismo tiempo, adecuadas a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Catalunya. Y lo que se predica con respecto a estas normas es igualmente extensible a otros preceptos como las normas básicas estatales que por propia naturaleza y función no pueden agotar la normativa de una materia ni impedir despliegues diferenciados, lo cual es consustancial a la autonomía política.

En consecuencia, cuando se trata de verificar la coherencia de normas o proyectos de normas respecto de la Constitu-

ción y del Estatuto, o de las normas a los que éstos se remiten, al Consejo debe tener en cuenta que diversas propuestas alternativas o contrarias entre sí pueden ser perfectamente válidas desde un punto de vista constitucional. Soluciones diversas, presentadas según los diversos instrumentos contemplados en el procedimiento legislativo, pueden ser adecuadas al bloque de la constitucionalidad. Es evidente que el Consejo no puede pronunciarse sobre su acierto político, social y económico sin incurrir en un juicio de oportunidad que le está lógicamente vedado. Sólo cuando una de las propuestas entre en contradicción con la Constitución y el Estatuto y las normas que los complementan, puede hacer dicho Consejo la preceptiva advertencia. Mientras esta falta de adecuación no se produzca, queda en el mundo político, concretamente en el marco del proceso legislativo, con toda exclusividad, la opción entre las diversas soluciones constitucionalmente válidas.

En nuestro caso, además, dado que este Consejo, al emitir su opinión, debe examinar explícita o implícitamente tanto el texto del Dictamen de la Comisión como los votos particulares y enmiendas reservados para defender en el Pleno, advertimos que ni el orden de estudio ni la atención preferente sobre un aspecto no deberá entenderse nunca como un soporte a una solución o preferencia por una alternativa, entre las diversas que sean realmente adecuadas a las normas superiores.

Añadiremos una última consideración. Como ya hemos indicado, el marco de referencia para establecer la adecuación de las normas no está compuesto únicamente por la CE y el EAC, sino que también está integrado por las normas a las cuales se remiten para delimitar el articulado legislativo autonómico. Ahora bien, al tomar en consideración estas últimas nor-

mas estatales debe valorarse en cada caso también su adecuación a las normas fundamentales, ya que si considerásemos que infringirán las disposiciones constitucionales y estatutarias advertiríamos oportunamente sobre la necesidad de dar prioridad a éstas últimas.

II

El Dictamen de la Proposición de Ley del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales (BOPC núm. 178, de 4 de febrero de 1987) contiene dos tipos de disposiciones: por un lado, aquello que se desprende del propio título, esto es, un régimen de las competencias de las Diputaciones catalanas que se califica como provisional; por otro lado, la enunciación de un conjunto de propósitos cuya efectividad e incluso cuya articulación se remite a momentos normativos posteriores, ostentando las instituciones autonómicas respecto a algunos sólo una función de iniciativa. Destaquemos, además, ya de entrada, que también respecto al régimen competencial provincial algunos de los preceptos son meramente principiales y sólo en la legislación sucesiva se confirmará de hecho, y de forma acabada, la nueva ordenación.

Como señala el artículo 1, el régimen de competencias que la Proposición de Ley estructura posee carácter provisional «mientras no se produzcan las condiciones legales que posibiliten que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalitat con la consiguiente desaparición de la división de Catalunya en provincias». Se trata, por tanto, del establecimiento de una regulación de las competencias, cuyo término de vigencia lo obliga a depender de la integración de los órganos de gobierno provincial en la Generalitat cuando ello sea legalmente posible. Con esta finalidad se

enuncia uno de los posibles instrumentos legales en la Disposición Adicional Primera. Concretamente se prevé el ejercicio de la iniciativa legislativa de ley estatal, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución, a fin de que las Cortes estatales configuren Catalunya como provincia única. La Disposición Adicional Segunda se limita a enunciar un programa de organización simultáneo con la transformación provincial, y se remite a la posterior legislación autonómica la completa articulación de dicho programa.

El artículo 2 se limita a enunciar las vías en las que se concreta el régimen provisional de las competencias de las Diputaciones: reasignación de las competencias a la Generalitat y a las comarcas; establecimiento de instrumentos de coordinación de las competencias provinciales. Respecto a estos dos procedimientos, el artículo 3 se limita a indicar unos principios informadores genéricos.

A continuación, en diferentes títulos se tratan los siguientes aspectos:

- a) La distribución de las competencias provinciales.
- b) La planificación de obras y servicios.
- c) La coordinación de las competencias provinciales.
- d) Las previsiones financieras y presupuestarias.

Con relación a la distribución de las competencias de las Diputaciones, el artículo 4.1 de la Proposición remite a futuras leyes del Parlament la distribución de dichas competencias entre la Generalitat y las comarcas, señalando que, al hacerlo, «debe ser respetado el núcleo esencial de la autonomía provincial» y no se puede «afectar a las competencias de asistencia y de cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las Diputaciones» de acuerdo con lo que prevé la Ley de Bases, la legislación local

catalana y la propia Proposición. Así pues, este precepto se limita a una remisión a futuras leyes y a señalar unos límites. Los dos restantes apartados y los artículos 5 y 6 regulan el proceso de transferencia de servicios y medios, como consecuencia de la modificación de la titularidad de las competencias para las futuras leyes que se puedan dictar. En éste sentido, se prevé la creación de una Comisión Mixta, integrada por representantes de la Generalitat y de las Diputaciones (y de las comarcas, una vez constituidas, según la Disposición Adicional Tercera). La transferencia debe comprender los medios materiales, personales y económicos inherentes a la competencia objeto de cambio de titularidad. El artículo 7 regula la subrogación de la Generalitat y las comarcas en las funciones y la participación de las Diputaciones e instituciones relacionadas con la competencia redistribuida. Por otra parte, la Disposición Transitoria primera prevé la continuidad de las fórmulas de coordinación orgánica hoy existentes entre la Generalitat y las Diputaciones mientras no se asignen las competencias a una sola Administración, o no se utilicen los procedimientos de coordinación de la Ley de Bases de Régimen Local, a los que se remite el artículo 11. La Disposición Transitoria Segunda prevé que, mientras no hayan sido establecidas las regiones contempladas en la Disposición Adicional Segunda, los servicios de las Diputaciones traspasados a la Generalitat se integrarán en los servicios territoriales de ésta.

El artículo 8 contempla la posibilidad de que la asunción de la titularidad de la competencia no implique su ejercicio por parte de la Generalitat, supuesto en el que las Diputaciones actuarán por delegación, y mientras subsista dicha situación no se llevará a cabo el traspaso de medios.

En el título III se regula el Plan Único de Obras y Servicios a partir de las previ-

siones del RD 2115/1978, de 28 de julio, y el artículo 36.2a) de la Ley de Bases, canalizando por esta vía la totalidad de las inversiones correspondientes a la cooperación económica con los municipios. Se prevé la integración de dicho Plan Único en el Plan Director de Inversiones Locales previsto en la legislación local. El Parlament asume la aprobación de las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios. No obstante, se prevé que las Diputaciones deben participar en su elaboración. La Disposición Transitoria Segunda establece medidas con vistas a la aportación económica inicial de los entes locales en el Plan Único a partir de una remisión a normas estatales.

El Título IV, en su único artículo 11, prevé la coordinación de las competencias que queden en las Diputaciones a través de los medios previstos en la legislación de régimen local. Es un precepto, por lo tanto, simplemente recordatorio. El Título V regula, en el artículo 12, la fórmula para fijar el traspaso de recursos como consecuencia de la redistribución de competencias. Por otra parte, el artículo 13 articula un trámite de comunicación de los presupuestos provinciales al Gobierno de la Generalitat a los efectos de que ésta pueda formular objeciones respecto a discrepancias de aquellos con el Plan Único y los planes de coordinación sectorial. El tercer apartado de este artículo prevé la propuesta al Parlament de suspensión de las aportaciones o subvenciones de la Generalitat a las Diputaciones cuando se incumpla el Plan Único o los planes de coordinación.

III

Comenzaremos por estudiar la configuración de la provincia como entidad local. El artículo 137 CE anuncia la provincia como elemento de la organización

territorial del Estado con autonomía para la defensa de sus intereses.

El artículo 141 CE contiene los criterios constitucionales con vistas a configurar los perfiles de la provincia. De acuerdo con este precepto la provincia goza de una doble condición: a) entidad local, con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios; b) división territorial para el cumplimiento de la actividad estatal; además, de acuerdo con el artículo 68.2 CE, es la circunscripción electoral para los comicios en las Cortes Generales. En lo que respecta a la delimitación de los ámbitos territoriales se establece una reserva material de ley orgánica. El artículo 141.2 configura los elementos fundamentales de la organización institucional de la entidad provincial: el gobierno y la administración autónoma de las provincias serán encomendados a las Diputaciones.

Estos son los datos que con carácter general ha establecido el legislador constitucional por lo que respecta a la provincia.

Ahora bien, la propia Constitución, principalmente el mismo artículo 141, prevé la posibilidad de algunas excepciones que, en ningún caso, sin embargo, afectan a ninguno de los dos aspectos de la provincia, esto es, en cuanto a división de la Administración del Estado —del Estado aparato— y circunscripción electoral de las Cortes generales. La primera excepción prevé la duplicación del nivel intermedio: es el caso de los archipiélagos. La multiplicación es evidente, ya que el texto constitucional afirma explícitamente que «además» del gobierno de la provincia como entidad autónoma, habrá una administración propia de las islas.

La segunda excepción es interesante. El segundo párrafo del artículo 141 prevé la posibilidad de sustituir las Diputaciones, que son los órganos de gobierno co-

munes de las provincias como entidades locales, por otras corporaciones de carácter representativo.

La tercera excepción merece una atención especial. En el párrafo tercero del artículo 141 CE se autoriza la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Este supuesto se puede relacionar además con la previsión del artículo 152 CE, que lo desarrolla previendo que los Estatutos establezcan nuevas circunscripciones. Para entender el significado de estos preceptos, es preciso recordar que la provincia, en cuanto a entidad local, es definida en el mismo artículo 141 CE como agrupación de municipios. Es evidente, pues, que el párrafo tercero, de modo genérico, y el artículo 152 CE, precisando el instrumento y las características, pueden permitir entender una sustitución de la agrupación —provincia— por otras agrupaciones de municipios. Si el artículo 141.3 CE hubiese previsto una multiplicación de niveles, habría precisado, como lo hace en el caso de los archipiélagos, que se trataba de una agrupación de municipios *de más*. Y no lo hace. Por tanto, se podría deducir de la diferencia constitucional las consecuencias precisas. Si el artículo 141.3 CE prevé una posibilidad de regular de modo distinto el nivel intermedio, el artículo 152.3 CE define el instrumento y afirma expresamente que será no sólo una división territorial, sino que se creará una nueva entidad. Y precisamente se concreta esta posibilidad en el supuesto de las Comunidades Autónomas que pueden alcanzar el máximo grado de autonomía, las únicas contempladas en el artículo 152 CE, que eran también las que podían asumir la titularidad de la competencia legislativa para regular el régimen local y situarse como centro de referencia de todas las relaciones con las entidades locales.

Estos son los elementos más remarca-

bles sobre la regulación sustantiva de la provincia en la Constitución. Examinemos ahora las reglas contenidas en el Estatuto de Catalunya.

El artículo clave del Estatuto, en lo que a las características de la organización territorial se refiere, es el artículo 5. El primer párrafo establece como elementos necesarios de la estructuración territorial de Catalunya los municipios y las comarcas y admite, además, aunque con carácter facultativo, la creación de demarcaciones supracomarcas. En el párrafo tercero se establece que la organización territorial de Catalunya debe regularse «garantizando la autonomía de las diversas entidades territoriales». Carácter, éste último, que no está previsto expresamente, con relación a las agrupaciones previstas en el segundo párrafo, es decir, las agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y fines específicos». Recordemos aún otros dos elementos derivados del artículo 5 EAC. En primer lugar, el párrafo 4 establece que la organización territorial prevista en los otros apartados del artículo debe ser entendida «sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado en cumplimiento de aquello previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución». En segundo lugar, el párrafo tercero establece una reserva material de ley autonómica para la regulación de la organización territorial de Catalunya.

Entrando ya en el tema de la provincia-entidad local y las Diputaciones se puede indicar que, al menos inicialmente, el Estatuto prevé su continuidad: sólo ésta puede ser la significación de lo que establece el número cuatro del artículo quinto y de las palabras con que comienza este párrafo.

A la misma conclusión conducen la

Disposición Adicional Cuarta y el número 7 de la Disposición Transitoria Sexta. Examinémoslos brevemente. La primera dispone: «A partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, los presupuestos que elaborarán y aprobarán las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona podrán transferir o delegar en la Generalitat de Catalunya, de acuerdo con aquello establecido en la legislación de Régimen Local, aquellos servicios que por su propia naturaleza requieren una planificación coordinada y podrán conservar la ejecución y gestión de aquellos mismos servicios».

2. Las interpretaciones de los operadores institucionales sobre las características de la provincia han evolucionado a lo largo de los años transcurridos desde la promulgación de la Constitución. Los cambios no los ha efectuado únicamente el Tribunal Constitucional, sino que se han producido mediante los planteamientos de las otras instituciones que también interpretan la Constitución al ejercer sus potestades, especialmente mediante las decisiones del poder legislativo estatal que tiene atribuida la función determinante, completando el bloque de la constitucionalidad, de aprobar los Estatutos de Autonomía.

Es preciso remarcar dos elementos cuya consideración resulta útil. Si se parte de la Sentencia del 28 de julio de 1981, que realizó una determinada lectura de los preceptos constitucionales referentes a la provincia, se puede ver que algunas interpretaciones posteriores de los preceptos constitucionales, durante su aplicación, inciden en la regulación de la provincia con diferencias significativas. Por otra parte, el propio Tribunal Constitucional, al menos de una manera indirecta, en la sentencia del 5 de agosto de 1983, sobre el recurso previo planteado contra el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico,

profundizando en una línea interpretativa ya apuntada, confirmó que la provincia, como entidad local, desaparece en las comunidades autónomas uniprovinciales, porque los correspondientes Estatutos de Autonomía prevén que la comunidad autónoma posee una naturaleza y unas características distintas de las que son propias de la provincia como entidad local, además de comportar, también, la desaparición de su sistema de gobierno. Por lo tanto, el hecho de que las comunidades autónomas uniprovinciales reconocidas en algunos Estatutos, impliquen la desaparición de la correspondiente entidad local provincial —planteamiento asumido en la sentencia acabada de mencionar— significa que hay una nueva interpretación de lo que es preciso entender como la directriz constitucional en el campo de la regulación de la provincia, distinta de la que hacía inicialmente el Tribunal Constitucional. La evolución apuntada es puesta de relieve, también, en el Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias, las cuales no forman una comunidad uniprovincial. En este Estatuto desaparece prácticamente la provincia como entidad local.

3. La Constitución, en el artículo 137, cuando habla de la organización territorial del Estado, afirma la autonomía de los municipios y las provincias para la gestión de sus intereses respectivos. El artículo 140 CE reafirma concretamente la autonomía municipal y también lo hace el artículo 141 CE respecto a la provincia como entidad local. La afirmación constitucional de la autonomía local implica asegurar a las entidades locales una posición que queda configurada mediante la otorgación de un fajo de competencias propias, no condicionadas completamente, en función de los intereses respectivos y la atribución de las potestades características de las administraciones públicas. La concreción y la regulación de

dichos elementos no están contenidos, sin embargo, en la Constitución sino que ésta los remite al legislador ordinario, quien se halla, en sus opciones, limitado por aquello que constituye «el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza», según palabras del órgano de justicia constitucional. «Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la *imagen* que de la misma tiene la *consciencia social en cada tiempo y lugar*. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulen y la aplicación que de las mismas se hace» (STC del 28 de julio de 1981). Por lo tanto, la Constitución no configura ni los intereses ni el fajo mínimo de competencias, que deberá identificar el legislador ordinario competente, aunque éste halla un límite precisamente en la propia garantía constitucional de la autonomía local, que es administrativa y, en consecuencia, cualitativamente distinta de la de las comunidades autónomas que el propio Alto Tribunal ha adjectivado como política. Ahora bien, como decía el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 2 de febrero de 1981, «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede lle-

garse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Es preciso advertir que la técnica de la garantía institucional utilizada por el Tribunal Constitucional con relación a las autonomías locales, en la Sentencia de 28 de julio de 1981, concretamente respecto a las Diputaciones provinciales, debe interpretarse teniendo en cuenta el acento que pone la propia Constitución al regular cada colectividad territorial. En este sentido, es fácil comprobar, al comparar los términos de los artículos 140 y 141 CE, que ésta pone un énfasis muy diferente al regular la autonomía municipal y la de las entidades provinciales. Así, mientras el artículo 140 CE proclama que «la Constitución garantiza la de los municipios», el artículo 141 CE se limita a señalar que la administración de las provincias es autónoma, y al tiempo que la personalidad jurídica de los municipios se califica como plena, la de las provincias se afirma como propia. Por otra parte, la caracterización democrática de las estructuras municipales se articula en la propia Constitución, mientras que respecto a las Diputaciones se deriva precisamente de la previsión de una alternativa organizativa al prever que el gobierno provincial corresponde a la Diputación o a otra corporación representativa. Todo ello nos conduce a la necesidad de situar en sus términos estrictos —si no relativizar— la afirmada garantía institucional de la entidad provincial.

Sin embargo, la imagen característica de las Diputaciones, como consecuencia de su propia evolución histórica o del alcance normal de sus competencias, no es precisamente consistente. Sólo se precisa facilitar algunos datos. Mientras que la existencia del municipio se pierde en precedentes históricos lejanos y su implanta-

ción generalizada es consustancial con las estructuras administrativas generadas a partir de la Revolución francesa, la entidad provincial sólo llega a la condición de colectividad local en la ley provincial de 1870, y al menos en Catalunya hay paréntesis notorios en la existencia de la provincia-ente local como el periodo 1914-1925 por razón de la Mancomunidad de Catalunya y durante la Segunda República. Si tenemos en cuenta dichos elementos, la «imagen» de las Diputaciones en general y en Catalunya en particular sólo puede resultar bastante difuminada.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en la delimitación de intereses y competencias tienen que producirse alteraciones que derivan necesariamente de la propia implantación del nuevo sistema de poderes públicos previsto en la Constitución de 1978, o de acuerdo con ésta. En este sentido, se puede establecer una diferenciación entre el hecho de que las alteraciones estén simplemente inducidas por la aparición de las Comunidades Autónomas, o bien dependan de una reorganización de la administración local. El Tribunal Constitucional ha aludido al primer aspecto cuando, en la Sentencia del 28 de julio de 1981, con relación a la entidad provincial advierte: «Si cabe derivar de la Constitución razones que apuntan la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión comporta, han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación... es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida, lógicamente, parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las

diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica». Pero más adelante se refiere al segundo aspecto en los términos siguientes: «Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la comunidad autónoma la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones, cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Catalunya (art. 5.3) podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios... pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial». Y todavía añade, después de transcribir el artículo 141.3 CE, «de acuerdo con este precepto, que guarda estrecha conexión con el artículo 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía provincial está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios».

4. Hagamos ahora una breve mención de la distribución de competencias, y en particular de la potestad legislativa, entre el Estado y las Comunidades Autónomas en estos ámbitos. El artículo 149 CE, en el primer párrafo, no incluye ninguna referencia específica al régimen local o equiparable, al anunciar las competencias que, en todo caso, están reserva-

das al Estado, y consiguientemente excluidas del ámbito estatutario de competencias autonómicas. Ahora bien, el número 18 contiene una cláusula relativa a las administraciones públicas en general en la que es preciso entender comprendidas —y así ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y por los propios Estatutos— facultades estatales sobre el régimen local.

El artículo 9.8 EAC califica de exclusiva la competencia autonómica en materia de régimen local. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25.2 EAC, corresponden a la Generalitat en este ámbito las potestades legislativa, reglamentaria y de administración, las cuales, ciertamente, estarán acotadas por la facultad estatal de dictar las correspondientes bases en el que sería el «régimen jurídico de las Administraciones públicas», pero de ello no se deriva la alteración de la naturaleza de las potestades autonómicas. En todo caso, la competencia estatal afecta más bien al alcance que, en concreto, podrán conseguir las potestades autonómicas. Como ya hemos dicho, según el artículo 9.8 EAC, la Generalitat es competente en materia de régimen local y a ello se añade, además, el concepto, por otra parte, de «alteraciones de los territorios municipales y denominación de municipios y topónimos». Además, deberíamos recordar que el artículo 48 EAC asigna a la comunidad autónoma la tutela financiera de los entes locales.

Para una consideración más amplia del alcance de las potestades públicas y del ámbito de las competencias estatal y autonómica nos remitimos a nuestro Dictamen núm. 88, donde fueron considerados dichos aspectos.

IV

Haciendo uso de la competencia prevista en el artículo 149.1.18 CE, el Esta-

do dictó la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (de ahora en adelante, LBRL). En ella se afirma el carácter territorial y autónomo de la Provincia, atribuyéndole potestades propias de una administración pública. El artículo 31 LBRL configura la entidad provincial señalando sus fines: garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; b) participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado».

En este marco, el artículo 36 LBRL regula las competencias de las Diputaciones, cuya fijación se articula de acuerdo con el esquema general establecido en dicha ley de señalar algunas competencias y remitir al legislador sectorial la delimitación definitiva de competencias provinciales en cada sector de la acción pública. Los únicos enunciados expresos de competencia provincial son los siguientes: a) coordinación de los servicios municipales entre sí; b) asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica en los municipios; c) prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, si conviene, supracomarcal; d) «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia».

De hecho, estas dos últimas cláusulas no contienen auténticas atribuciones de competencia —es decir, asignación de titularidad de potestades jurídicas sobre ámbitos materiales— sino que más bien son, utilizando una conocida expresión de la doctrina, simples enunciados sobre la capacidad de la entidad local, que en todo caso sólo podrán concretarse en auténticas competencias mediante atribuciones específicas.

En lo que respecta a la coordinación de los servicios municipales y la asistencia y cooperación en los municipios hay una mayor precisión en la ley, ya que el artículo 36.2.a) LBRL se remite al procedimiento de planificación para canalizar la correspondiente actividad provincial. En cambio, el párrafo b) no añade muchas precisiones a la configuración del papel de la provincia al decir que «asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios». Si comparamos la regulación de las competencias de la provincia con la de los municipios las diferencias son notorias. Mientras la Ley de Bases establece un círculo mínimo de competencias municipales (art. 26) y señala un conjunto de materias en las que necesariamente, las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, tienen que atribuir alguna competencia a dichas entidades locales (art. 25), nada de eso está previsto en el supuesto de las provincias. Ni aparece una enumeración de campos materiales donde el legislador les tenga que reconocer alguna potestad, ni prácticamente hay atribuciones sectoriales técnicamente acabadas de competencias, sino que las fórmulas utilizadas se acercan más a las tradicionales cláusulas de capacidad de las entidades locales presentes en la legislación local española, posiblemente con la única excepción de la planificación y cooperación con los municipios.

Por otra parte, esta diferente caracterización de municipios y provincias es perfectamente coherente con el diferente papel histórico de dichas entidades y también el distinto acento con que la Constitución y el Estatuto las regulan.

V

Una vez expuestas las líneas generales del bloque constitucional, tanto en lo que respecta a la caracterización de la provincia, como en relación al orden competencial del Estado y la Generalitat, y estudiadas también las bases establecidas expresamente por el Estado, en el marco de la legislación local, sobre la regulación de la provincia, podemos examinar ya los distintos preceptos del Dictamen de la Proposición de Ley sometido a la consideración de dicho Consejo. En razón de las diversas cuestiones planteadas examinaremos sucesivamente los preceptos que simplemente enuncian la voluntad de promover futuras reformas legislativas, las normas reguladoras de la redistribución de competencias, el Plan Único de Obras y Servicios, las previsiones sobre coordinación de la actividad de las Diputaciones y la ordenación de determinados aspectos financieros. Las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la Proposición de Ley tienen por objeto vincular la actuación del Gobierno de la Generalitat con relación a la presentación al Parlament de Catalunya de determinadas propuestas legislativas. Esta vinculación es, por una parte, temporal, ya que se fija un plazo máximo de tres meses; por otra parte, la vinculación se refiere al contenido de las correspondientes propuestas, que deberán incluir una serie de determinaciones en materia de organización territorial a las cuales alude también el inciso final del artículo 1 de la Proposición de Ley. Respecto a éste, la enmienda número 2 plantea un enfoque diferente de adecuación de la división provincial. Las Disposiciones citadas deben ser examinadas en el marco de las relaciones entre los poderes autonómicos legislativo y ejecutivo. Desde esta óptica, y por su propia naturaleza, las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de

la Proposición de Ley no contradicen las prescripciones del Estatuto de Autonomía, principalmente si se considera el contenido del apartado 1 del artículo 30 del texto estatutario, que permite al Parlament impulsar la acción política y de gobierno y, en consecuencia, vincular la prestación de proyectos de ley por parte del ejecutivo autonómico.

En cuanto al contenido de las propuestas normativas que tendrá que presentar el Gobierno de la Generalitat, no es posible entrar ahora en su examen. En este sentido, como ya hemos recordado, al Consejo Ejecutivo le corresponde la función de examinar la compatibilidad entre el conjunto normativo formado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Catalunya y otros elementos del bloque de la constitucionalidad considerado globalmente y los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y a aprobación por el *Parlament de Catalunya* (art. 8 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero), lo cual supone la valoración de contenidos normativos destinados a tener efectividad una vez ultimado el procedimiento legislativo, esto es, de proposiciones normativas que una vez publicadas renovarían el ordenamiento jurídico. Por este mismo motivo, hay una imposibilidad de hacer apreciaciones sobre textos que no reúnan dichas condiciones.

Por otra parte, el estudio sobre la corrección o no de incluir proposiciones simplemente orientadas a la futura promoción de normas legislativas en el texto de una ley es un aspecto de técnica legislativa que escapa a la competencia de éste Consejo.

Las observaciones que se acaban de hacer son aplicables a los votos particulares números 2 y 3.

Por lo que respecta al voto particular número 5, que contiene una propuesta de regulación de las Diputaciones, no observamos contradicciones con el marco constitucional y estatutario.

VI

Como dice el *artículo 2.a)* de la Proposición de Ley que estamos dictaminando, el régimen provisional de las competencias provinciales se articula, en primer lugar, a partir de «la atribución de competencias de las Diputaciones provinciales a las comarcas y a la Generalitat cuando lo exija la naturaleza de los servicios afectados». Con esta finalidad, el Título II señala unos criterios y establece determinados procedimientos. Una de las enmiendas, la número 6, añade un nuevo apartado sobre el ejercicio según fórmulas de administración indirecta de las competencias que la Generalitat pueda recibir.

Es necesario advertir que la Proposición de Ley no procede a la redistribución de ninguna competencia, sino únicamente a prever esta operación, y así el *artículo 4.1* establece en este sentido una reserva formal de Ley, afirmando que las futuras leyes deberán respetar «el núcleo esencial de la autonomía provincial» y no podrán «afectar a las competencias de asistencia y de cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las Diputaciones» de acuerdo con la legislación vigente. Una de las enmiendas —la número 10— suprime el inciso que se refiere concretamente a las competencias de asistencia.

Respecto a dicho precepto se pueden hacer diversas consideraciones. La previsión de un proceso de redistribución de las competencias provinciales es perfectamente adecuada a la Constitución y al Estatuto y la remisión a la ley es del todo coherente con las bases de régimen local. Sólo es preciso recordar los pronunciamientos anteriormente mencionados del Tribunal Constitucional para ilustrar la corrección del planteamiento que se cuida de señalar los límites del proceso de redistribución utilizando expresiones ge-

néricas de la propia jurisprudencia. La aparición de nuevas administraciones como lo son las Comunidades Autónomas, o lo serán las comarcas, comporta necesariamente una redefinición del papel de las Diputaciones. Así lo pone de relieve, por ejemplo, la Ley aragonesa de 20 de diciembre de 1985, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Concretamente, el artículo 2 de la Ley aragonesa remite a las leyes autonómicas la posibilidad de atribuir competencias provinciales a la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, hay que destacar que el artículo 4.1 de la Proposición de Ley se limita a remitirse a futuras leyes, y será en aquel momento, y con relación a cada ley, cuando será preciso verificar la efectiva corrección de la redistribución competencial y el respeto exacto de los límites ahora explicitados. Es preciso advertir, por otra parte, que la interdicción de afectar a determinadas competencias se ha de entender en el sentido de atentar ilegítimamente contra éstas, pero no en el de simplemente incidir en ellas, ya que es admisible la utilización de los procedimientos de cooperación y coordinación previstos en la legislación local vigente.

Los artículos 4,2 y 3, 5, 6 y 7 de la Proposición de Ley regulan el procedimiento de traspaso de medios, servicios y recursos inherentes a las competencias redistribuidas, y establecen una Comisión Mixta de las Administraciones afectadas, diseñando un procedimiento similar al regulado para los traspasos de servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas. El párrafo 3 del artículo 4 señala unas pautas para el trabajo de la Comisión coherentes con la continuidad de la autonomía de Catalunya que halló eco en la propia palabra «restablecimiento» de la Generalitat del Real Decreto— ley de 29 de setiembre de 1977.

Hay una enmienda, la número 11, al artículo 4.2, que sustrae del traspaso los recursos económicos, y unas enmiendas de supresión —las número 12 y 14— de los artículos 4.3 y 5. Por otra parte, hay enmiendas de adición —las número 13 y 15— que proponen un nuevo apartado en el artículo 4 y un inciso en el artículo 5.1.

El planteamiento de la Proposición de Ley sobre traspaso de los servicios se hace en términos absolutamente paralelos a los procedimientos establecidos en supuestos similares. La redistribución de una competencia implica el desapoderamiento de una Administración y el otorgamiento de potestades a otra, y este cambio de titularidad determina que falte la causa para la continuidad de los medios de todo tipo, ligados a la competencia, en la Administración que la ha perdido. Un enfoque distinto implica la creación de medios «huérfanos» de soporte competencial, y, sobre todo, obstaculizar, o imposibilitar, el ejercicio de la competencia por parte de la entidad que ha resultado investida de ella. La coherencia en la sucesión de titularidades comporta la inevitabilidad de la operación de traspaso de servicios y medios.

Como ya hemos dicho, la Proposición de Ley no es, en este aspecto, innovadora, sino que sigue las mismas directrices que se establecieron tanto respecto a las entidades preautonómicas como al desplegarse los Estatutos de Autonomía. Y así lo hace también la Ley aragonesa que antes hemos mencionado, que, al hacer referencia a un supuesto de traspaso entre Diputaciones y Comunidad Autónoma, concretamente en el artículo 2.3, dispone «La atribución de competencias exigirá, en su caso, el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, financieros y materiales».

En el mismo sentido se manifestó claramente el Tribunal Constitucional en la

Sentencia de 28 de julio de 1981: «Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las *competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza*, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (artículo 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (artículo 144.a), una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma».

Por lo tanto, las previsiones de la Proposición de Ley sobre traspaso de servicios, medios y recursos económicos de las Diputaciones Provinciales, inherentes a competencias redistribuidas, son adecuadas al ordenamiento constitucional estatutario.

El artículo 8 contempla la posibilidad de utilizar fórmulas de administración directa cuando se atribuya una competencia provincial a la Generalitat, decisión que se remite a la ley. Es un supuesto, por otra parte, previsto en la Disposición Transitoria 6.7 EAC y en el artículo 37.1 LBRL. En todo caso, se desprende también de los principios generales de organización de la Generalitat contenidos en el artículo 37.3 EAC. No se aprecia, pues, ninguna desviación respecto del ordenamiento constitucional.

Todas las enmiendas anteriormente señaladas son también adecuadas al bloque constitucional. Por lo que respecta a la enmienda número 11, nos atenemos a la argumentación anterior sobre recursos y medios.

VII

1. *El artículo 9* prevé que las Diputaciones deberán ejercer las funciones de coordinación y cooperación en las obras y servicios municipales de modo que las inversiones provinciales correlativas se instrumenten a través del Plan Único de Obras y Servicios de Catalunya que elaborará y aprobará la Generalitat con la participación de las Diputaciones.

La elaboración debe realizarse teniendo en cuenta las bases que por ley establecerá el Parlament según prevé el artículo 10. El apartado segundo de dicho artículo señala los fondos de financiación del Plan según sus orígenes: fondos propios de la Generalitat y los que ésta recibe con este fin de los presupuestos estatales; las aportaciones provinciales «destinadas a inversiones en obras y servicios municipales»; y las de otras entidades locales. Se especifica expresamente que las aportaciones de las Diputaciones se han de invertir en beneficio de su circunscripción territorial.

Finalmente se prevé que el Plan Único se integre en el Plan Director de Inversiones Locales de Catalunya según lo que establece la legislación local. Hay una enmienda de modificación del artículo 9 —la número 19— que implica la desaparición del Plan Único el cual es sustituido por planes provinciales que debería coordinar la Generalitat. Una enmienda, la número 20, prevé la adición consistente en establecer la participación de los municipios en la elaboración del Plan Único. La enmienda número 21 propugna la supresión del artículo 10. La núme-

ro 22 es de adición e identifica que el Plan al que se alude en el artículo 10.1 es el Plan de Obras y Servicios. Finalmente, la enmienda número 23 prevé la supresión del apartado 2 del artículo 10.

2. El artículo 2 del RD 2115/1978, de 26 de julio, de transferencias de competencias a la Generalitat, en el apartado 2 prevé textualmente:

«La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan *único* de obras y servicios para su territorio. La ejecución del plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quien podrá encomendar a las correspondientes Entidades locales, previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello».

Además, se prevé la transferencia global de la aportación estatal a la Generalitat, la cual la distribuirá, y el traspaso de las funciones que correspondían a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de las cuatro provincias.

Este es el punto final de un proceso de planificación del que recordaremos algunas consecuciones significativas. La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 previó por primera vez con carácter genérico los planes de obras y servicios provinciales. La Ley de Bases del 3 de diciembre de 1953 fue desplegada por el Decreto de 18 de diciembre de 1985, el cual preveía la formación de planes de cooperación a la efectividad de los servicios municipales. El texto refundido y articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955, recogía también esta figura. Los planes eran aprobados por la Diputación o sometidos a un ulterior control de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos con asistencia del Gobernador Civil.

Desde su aparición con este nombre en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, hasta la instauración de los regímenes preautonómicos, la regulación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios fue objeto de muchas variaciones. En la evolución del régimen jurídico de estos planes se pueden distinguir diversas etapas. Una primera es la que inicia el Decreto de 13 de febrero de 1958, donde tenían un considerable protagonismo las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en lo que respecta a la confección y ejecución de los Planes. Correspondía a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno la asignación de los créditos correspondientes y la aprobación de los Planes Provinciales. Un segundo momento viene dado por el Decreto de 23 de abril de 1976, dictado al amparo de la Ley de Presupuestos de 30 de diciembre de 1975 y para dar ejecución al planteamiento contenido en la base 47 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, y caracterizados por una mayor descentralización en favor de las Corporaciones provinciales, a las que corresponde el estudio, la elaboración y la ejecución de un *único* Plan Provincial de Obras y Servicios, que debe comprender la *totalidad* de las inversiones provinciales con vistas a la cooperación con los municipios. El Decreto establecía las directrices básicas por las que se debía regir la planificación provincial y se refería, concretamente, a la «coherencia y coordinación con los postulados de la planificación nacional». La Administración central mantenía las competencias de asignación de los créditos y de aprobación de los Planes. A las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos correspondía emitir un informe sobre las obras y servicios de financiación estatal. La tercera y última etapa se abre con el Decreto de 17 de febrero de 1978, que se caracteriza

fundamentalmente por atribuir a las Diputaciones Provinciales el estudio, la elaboración, la aprobación y la ejecución de los Planes, reduciendo la presencia de la Administración estatal al campo de la aprobación de la distribución de los créditos correspondientes. Por otra parte, a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales se encomienda el control de la ejecución del Plan, en lo que respecta a las obras y servicios subvencionados por el Estado.

La evolución que se acaba de exponer es demostrativa de la concepción instrumental de los Planes, que permite a las instituciones centrales del Estado intervenir activamente en el proceso planificador de ámbito local, combinando los principios de descentralización y de coordinación, y poniendo el acento sobre uno u otro según el momento histórico.

Esta última regulación prácticamente no rigió en Catalunya ya que pocos meses después se establecía un sistema completamente diferente que respondía al doble hecho de asumir competencias estatales, y coordinar y también asumir competencias provinciales: ambos aspectos podían encontrar fundamento en el Real Decreto-Ley de 19 de setiembre de 1977, de restablecimiento de la Generalitat. En dicho sentido conviene tener en cuenta el Decreto de la Generalitat de 17 de abril de 1979, que constituye la primera regulación dictada por la institución autonómica una vez transferida la competencia para formar un plan único. Esta norma establece una organización «ad hoc» y contiene preceptos muy significativos sobre la exclusividad del Plan. En efecto, el artículo 15 del Decreto mencionado dispone que «las Diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona incluirán en sus presupuestos las cantidades que, como ayuda financiera a los municipios, les sean exigidas en virtud de las disposi-

ciones que se dicten en este sentido y que, *en cualquier caso*, se canalizarán a través del Plan de Obras y Servicios de Catalunya. Los servicios de cooperación de las Diputaciones mencionadas deberán adaptarse a las exigencias legales de elaboración de un Plan Único para todo el territorio de Catalunya».

Esta disposición pone de relieve, pues, el carácter global y exclusivo del Plan Único que después asumiría el Estatuto.

3. En el momento de aprobarse el Estatuto, las competencias de la Generalitat en este campo se articulaban según el siguiente esquema: a) los planes provinciales, uno por cada provincia, habían sido sustituidos por «un plan *único* de obras y servicios» que, además, era exclusivo; b) la elaboración y aprobación de dicho plan único habían sido atribuidas a la Generalitat; c) en lo que respecta a la ejecución se prevé la posibilidad de encomendarla a entidades locales si bien con carácter genérico esta facultad se atribuye a la institución autonómica; d) cualquier aportación estatal relativa a la materia del plan se transfiere globalmente a la Generalitat, a la que corresponde distribuirla; e) la Generalitat asume las facultades de las Comisiones Provinciales de Colaboración en cuanto a la planificación de obras y servicios.

Así pues, la Generalitat había asumido un protagonismo total con respecto a la planificación de obras y servicios, sustituyendo las Diputaciones, situación que era —lo repetimos— del todo coherente con las posibilidades generadas por el Real Decreto-Ley de 1977.

Como es sabido, la Disposición Transitoria 6.^a EAC vino a consolidar el ámbito de competencias alcanzado durante la etapa preautonómica: «La Generalitat asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que ya le habrán sido traspassa-

dos desde el 29 de setiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto». Los términos de esta cláusula son suficientemente claros. Pero si se hubiera podido plantear alguna duda con relación al supuesto específico del Plan Único de obras y servicios, poco después lo deshizo la Sentencia de 28 de julio de 1981, aclaración especialmente significativa ya que se produce precisamente al considerar la función y las competencias de las Diputaciones, y concretamente las catalanas, por razón de resolverse el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno estatal contra la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre.

Después de señalar que quedan anulados diversos preceptos y que otros pierden eficacia por la relación instrumental que presentan con respecto a los primeros, afirma el Tribunal Constitucional en el último párrafo de la Sentencia:

«De acuerdo con la disposición transitoria sexta, número 6, del Estatuto de Cataluña, las precisiones anteriores *no afectan, como es obvio*, a la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de confeccionar y aprobar un *plan único de obras y servicios*.»

En consecuencia, después de la Constitución y del Estatuto las facultades de la Generalitat y correlativamente de las Diputaciones, se ordenan en Catalunya de una forma relativamente singular en comparación con otras Comunidades Autónomas pluriprovinciales de régimen común: existe sólo un plan único de obras y servicios, las Diputaciones se han visto privadas de este instrumento y deben realizar las funciones que le son propias a través del mencionado plan único, y la Generalitat asume las facultades de elaboración, aprobación y ejecución, si bien en este último aspecto puede suscitar la colaboración de las entidades locales. He-

mos calificado la situación catalana de singular pero sólo relativamente ya que la presencia de un nuevo nivel de gobierno —las administraciones autonómicas— condicionó dicha planificación provincial. Así, por ejemplo, el Decreto de la Junta de Andalucía, de 20 de julio de 1983, de coordinación de los planes provinciales de obras y servicios prevé que la administración autonómica señalará los objetivos, las prioridades y las directrices de los Planes Provinciales, los cuales, una vez aprobados por las Diputaciones, le serán sometidos a ratificación. El procedimiento es ciertamente distinto, pero los resultados reales no lo son tanto, y sobre todo se pone de relieve la existencia de una orientación consistente similar.

En todo caso, a partir de los Estatutos, y a la luz de éstos, había dos sistemas distintos de competencias autonómicas en dicho campo: el consolidado por el Estatuto de Catalunya y el de régimen común.

Esta dualidad se halla recogida en el artículo 36 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. El segundo párrafo, letra a), es clave, y lo es en su integridad sin prescindir de ningún inciso. Lo transcribiremos a continuación:

«2. A los efectos de lo dispuesto en la letra a) (coordinación de los servicios municipales) y b) (asistencia y cooperación con los municipios) del número anterior, la Diputación:

»a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El Plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autó-

noma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. *Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos*, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

»El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.»

Este precepto establece un régimen general, en el que la Comunidad Autónoma ejerce facultades de coordinación, que deben formalizarse a través del procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley de Bases. Pero a la vez respeta, como no podía ser de otro modo para asegurar la constitucionalidad de la norma, el sistema especial reconocido en el Estatuto de Catalunya, y las competencias que la Generalitat había asumido con anterioridad y que aquél ratificó. El inciso que hemos subrayado sólo posee sentido en tanto que se refiere a Catalunya y asegura la continuidad o no variación del orden competencial propio anteriormente expuesto. Como decíamos en nuestro Dictamen número 88 sobre la Ley de Bases de Régimen Local (fundamento VIII último párrafo): «En la medida en que el precepto sobre el plan provincial de cooperación, a causa de la alusión en la parte final del artículo 36.2) de la Ley..., permite salvaguardar las facultades de la Generalitat con vistas al plan único de obras y servicios de Catalunya, con el despojeramiento consiguiente de las Diputaciones» no considerábamos este precepto contradictorio con el ordenamiento constitucional.

4. A la luz de las consideraciones que se acaban de hacer debemos examinar los

artículos 9 y 10 de la Proposición de Ley, así como también las enmiendas correctivas. En este sentido, la configuración del Plan como único y como marco necesario para la coordinación y cooperación con los municipios es perfectamente coherente con el orden competencial derivado del Estatuto, que entendemos que recoge la Ley de Bases, y con la configuración del contenido de dichos Planes que se deriva tanto de la Ley de Bases como del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (art. 32).

Nadie se opone tampoco a las previsiones con vistas a asegurar la participación de las Diputaciones en la elaboración y la ejecución. La participación de los municipios está prevista en el artículo 36.2 a) de la Ley de Bases (antes del inciso, al definir los planes), pero no se menciona en la Proposición de Ley sometida a nuestra consideración. En cambio la enmienda número 20 propugna el aseguramiento de la presencia municipal que es imperativo derivado de la autonomía de los municipios garantizada constitucionalmente. La participación municipal parece indispensable ya que precisamente los municipios deben ser los destinatarios últimos del Plan Único y se prevé su contribución económica en el artículo 10.2.

Las enmiendas números 19 y 23 implican una supresión del régimen especial de Catalunya y una asimilación al previsto para las Comunidades que habían asumido las competencias que la Generalitat consolidó en el Estatuto. Pero ello no implica una falta de adecuación a la Constitución y al Estatuto ya que el legislador autonómico puede establecer una ordenación distinta del ejercicio de las competencias autonómicas.

También se considera adecuada la enmienda número 22, que propone la adición de palabras para calificar la expre-

sión del Plan aludido en el artículo 10.1. Examinemos una última cuestión. El artículo 9.2 de la Proposición de Ley prevé la incorporación del Plan Único de Obras y Servicios en el Plan Director de Inversiones Locales de Catalunya, según lo que establece la legislación de régimen local. La regulación del Plan Director está contenida en los artículos 169 y siguientes de la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya. Concretamente, el artículo 172.4 prevé que el Plan Único «se integra en el Plan Director de Inversiones Locales como programa anual específico». Por tanto, el Plan Único no pierde su individualidad y la integración es una simple manifestación de la autónoma organización de sus actividades por parte de la Generalitat.

En definitiva, el artículo 9.1.c) de la Proposición de Ley no es adecuado a la Constitución ni al Estatuto en tanto que no prevé la participación de los municipios. La enmienda número 20, en tanto que incorpora dicha participación, es adecuada al bloque de la constitucionalidad; también lo son los artículos 9.1.a) y b) y 2 y 10.

VIII

El artículo 11 de la Proposición de Ley prevé que, cuando las leyes redistribuidoras de las competencias provinciales reserven a las provincias ciertas competencias, las propias leyes deben establecer procedimientos de coordinación, de acuerdo con lo que determina la legislación de régimen local.

La proposición de instrumentos de coordinación de las entidades locales por parte de las Comunidades Autónomas ha sido una de las constantes de los últimos años. Al principio de la nueva etapa política y cuando acababan de comenzar los trabajos de elaboración de la Constitución, ya se habló de la coordinación como

técnica adecuada para reestructurar las administraciones territoriales: el artículo 6 del Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, de restablecimiento de la Generalitat de Catalunya, atribuía a ésta la facultad de «integrar las actuaciones de las Diputaciones provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalitat, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica».

La ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, en el marco de un complejo sistema de relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, previó, en el artículo 7, que «en los supuestos de competencias concurrentes las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales podrán coordinarse a efectos de la gestión de los servicios correspondientes, además de aquellos supuestos en que la coordinación venga impuesta por ley. Para ello se podrán unir los presupuestos respectivos, sin que esto implique la integración de los mismos». Los Estatutos de Autonomía, prácticamente la totalidad de los de las Comunidades pluriprovinciales, definen también relaciones de coordinación entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales. El de Catalunya prevé, en la Disposición Adicional 4.^a, que los presupuestos de las Diputaciones Provinciales serán unidos al de la Generalitat y en la Disposición Transitoria 6.^a.7 establece que las Diputaciones «podrán transferir o delegar en la Generalitat»; de acuerdo con la ley de régimen local, los servicios que por su naturaleza exijan una planificación coordinada «podrán conservar la ejecución y gestión».

De acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, la actividad coordinadora se puede instrumentar a través de fórmulas orgánicas o funcionales.

El artículo 58 de dicha ley se refiere al primer supuesto cuando prevé que se po-

drán establecer órganos con funciones meramente consultivas para coordinar las administraciones superiores y las entidades locales. De hecho, y con más precisión se puede decir que los términos de este artículo 58 permiten comprobar una posible utilización de fórmulas de colaboración con finalidades coordinadoras. Por otra parte, el artículo 58 LBRL constituye un paso más en la gradación de medidas para relacionar las administraciones públicas: el artículo 57 LBRL contempla fórmulas de cooperación de carácter voluntario que también pueden poseer carácter orgánico o funcional y son ejemplos de ello, respectivamente, los consorcios y los convenios. El carácter progresivamente intensivo de la relación de técnicas para conectar la actividad de las Comunidades Autónomas con la de las entidades locales queda perfectamente claro si tenemos en cuenta que la adopción de los procedimientos de coordinación más potencialmente incisivos —es decir, los previstos en el artículo 59 LBRL— se supedita al hecho de que los mismos objetivos no pueden conseguirse a través de formas de cooperación voluntaria y de coordinación de contenido meramente consultivo.

Además del criterio de adecuación de la intensidad de la intervención de las administraciones públicas en función de la posibilidad de conseguir una efectiva actuación coordinante, el artículo 59 de la Ley de Bases establece un segundo presupuesto; los procedimientos de coordinación previstos en este precepto sólo se pueden emplear cuando se dan los supuestos a que hace referencia el artículo 10.2 LBRL, es decir, «cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones, o sean concurrentes o complementarios de los de éstos».

La Ley de Base reserva a las leyes autonómicas reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública el cometido de atribuir al correspondiente Consejo de gobierno autonómico la facultad de coordinar el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales. Aparte de la atribución expresa de facultades coordinadoras al Consejo de gobierno, las futuras leyes reguladoras de los sectores de la acción pública deberán contemplar con «suficiente grado de detalle» las condiciones y los límites para el ejercicio de la facultad de coordinación y las modalidades de control parlamentario de dicho ejercicio.

Debemos indicar que el objeto de esta facultad de coordinación de las comunidades autónomas son exclusivamente las competencias propias de todas las entidades locales, si bien el artículo 59 LBRL remarca particularmente como destinatarias las Diputaciones provinciales, que, como sabemos, eran las únicas que eran objeto de la acción coordinadora comunitaria según los Estatutos de Autonomía. La Ley de Bases contiene también una opción sobre la forma que deberá adoptar la actividad de las Comunidades Autónomas para coordinar las entidades locales. En este sentido, se prevé la formación de planes sectoriales, cuyo contenido viene determinado a partir de dos elementos: a) fijación de objetivos, y b) determinación de prioridades. El contenido de la actividad coordinadora a cargo de las comunidades autónomas queda, además, acotado con la indicación de cuales deben ser las determinaciones: «La definición completa y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses comunitarios». Reflejando el carácter necesariamente interrelacional de los proyectos de coordinación, el artículo 59 LBRL prevé la participación de las entidades locales en la elaboración de los planes sectoriales y su intervención en los

posibles órganos que se prevén para el desarrollo de las previsiones de éstos.

El precepto sometido a nuestro Dictamen, cuya supresión se solicita en la enmienda número 27, se limita a prever la futura utilización de los instrumentos de coordinación considerados hasta ahora, sin añadir otras motivaciones que el mandato al legislador autonómico de incluir las fórmulas de coordinación en las propias leyes redistribuidoras de las competencias provinciales, previsión que no posee otro valor que el de la recomendación, ya que obviamente el legislador autonómico, al aprobar las citadas leyes, puede apartarse de esta indicación. En cualquier caso, ni el texto del precepto ni la enmienda que propone su supresión son contrarios al bloque de la constitucionalidad.

IX

El artículo 12 de la Proposición de Ley se refiere al traspaso de recursos, al cálculo del importe y al supuesto de sustitución del sistema de financiación. La enmienda número 28 propone su supresión.

La cuestión referida al traspaso de recursos ya ha sido estudiada en el fundamento VI, al cual nos remitimos. En cuanto a los criterios para el cálculo y al principio de actualización, son coherentes con el sistema elegido, y de hecho son similares a los utilizados en operaciones parecidas (traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas). Dado que, como hemos dicho, los recursos deben acompañar a la competencia, no se aprecian infracciones de orden constitucional.

Además, como argumentación complementaria, hay que recordar que, según el artículo 48 EAC, la Generalitat puede fijar, en parte, los criterios legales para la distribución de las participaciones locales en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadoras —supuesto al que no

se hace referencia en la Proposición—, competencia autonómica en la que se puede fundamentar en último término una redistribución de los ingresos de todas las entidades locales.

El artículo 13 de la Proposición de Ley prevé un procedimiento de coordinación de los presupuestos provinciales por razón de Plan Único de Obras y Servicios o de los planes de coordinación sectorial en virtud del cual las Diputaciones deben comunicar los proyectos de presupuestos al Gobierno de la Generalitat. Sobre este aspecto no hay enmiendas. El segundo párrafo añade que si surgen objeciones se motificarán a las Diputaciones «para que sean tomadas en cuenta en el momento de aprobar sus presupuestos». Hay una enmienda de supresión de dicho párrafo (enmienda número 29). El artículo 13.3 contempla la posibilidad de suspender asignaciones y subvenciones autonómicas en el supuesto de incumplimiento del Plan Único o de los planes de coordinación. Hay dos enmiendas de supresión (enmiendas números 29 y 30).

Debemos recordar que la Disposición Adicional 4.^a del Estatuto prevé la «unión» de los presupuestos de las Diputaciones al de la Generalitat, técnica también considerada en el artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico, que precisa que la «unión» no implica «integración» de los presupuestos.

Del principio de autonomía local se deriva la facultad de los municipios y las provincias de aprobar sus presupuestos. Por tanto, si de la regulación propuesta se deriva un desprecio o desaparición de la mencionada facultad, nos hallaríamos ante una infracción del ordenamiento constitucional. Ahora bien, no es ésta la previsión del artículo 13 de la Proposición de Ley que se limita, en la medida en que incide en el procedimiento presupuestario, a establecer un simple trámite de información y para indicar objeciones.

El inciso «para que sean tomadas en cuenta» no se puede entender como una comunicación imperativa según sus propios términos. Toda interpretación que pretendiera convertir la notificación de objeciones en el condicionamiento inevitable o la definición del contenido del presupuesto sería inadmisibles. Es propio de la finalidad de coordinación, de la que es un ejemplo la unión de presupuestos, la comunicación de propuestas —en este caso los proyectos de presupuesto— y la formulación de observaciones sobre éstas. Pero en ningún caso se puede incidir resolutoriamente en la conformación de la decisión de la entidad coordinada ya que, si así se hiciera, se convertiría en un control de oportunidad, incompatible con el principio de autonomía.

Con relación a la previsión de la posible suspensión de aportaciones a los entes locales procedentes del presupuesto de la Generalitat no se plantean interrogantes, ya que, como se desprende claramente del texto, se trata de asignaciones previstas por la propia Comunidad, la cual puede suspenderlas. Más bien al acotar los supuestos —infracciones del Plan Único y de los planes sectoriales— y al prever la intervención expresa del Parlament la decisión se rodea de garantías

precisas. Es preciso tener en cuenta además que el propio artículo 36.2.a) de la Ley de Bases de Régimen prevé la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas sujeten sus subvenciones a criterios y condiciones de utilización, precepto que permite sobreentender que la infracción de uno y otro puede comportar la suspensión de esta forma de financiación finalizada o condicionada.

En consecuencia, el artículo 13 de la Proposición de Ley, así como también las enmiendas correlativas, se considera adecuado al ordenamiento constitucional.

Partiendo de los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos en

Conclusión

La Proposición de Ley de Régimen Provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales dictaminada por la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local del Parlament de Catalunya es adecuada a la Constitución y al Estatuto exceptuando el artículo 9.1.c).

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados al comienzo.

Dictamen núm. 133 sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley de la Organización Comarcal de Catalunya

La Mesa del Parlament de Catalunya, en las sesiones celebradas los días 4, 6 y 9 de febrero de 1987, llegó al acuerdo de enviar al Consejo Consultivo de la Generalitat las solicitudes presentadas por más de una décima parte de los miembros de la Cámara del Grupo parlamentario de Convergència i Unió, y del Grupo parla-

mentario Socialista, de los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana, para que este Consejo, de acuerdo con lo que disponen los artículos 8, primero, y 9.1 de la Ley de Catalunya 1/1981, del 25 de febrero, emita dictamen respecto a la adecuación al Estatuto de Catalunya del Dictamen de la Comi-

sión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, sobre la Proposición de Ley de la Organización Comarcal de Catalunya y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

Los escritos del M. H. Presidente del Parlament de Catalunya, a través del cual envía los citados acuerdos de la Mesa, entraron en el Registro de este Consejo los días 4, 6 y 9 de febrero respectivamente (R. números 822, 824 y 825).

El Consejo Consultivo, en la sesión celebrada el día 4 de febrero de 1987, admitió la solicitud enviada por la Mesa del Parlament, a instancias del Grupo parlamentario de *Convergència i Unió* y, de acuerdo con los artículos 10.b y 11.b) del Reglamento de este Consejo aprobado por el Decreto 429/1981, del 2 de noviembre, se declaró competente para emitir el dictamen solicitado. En la misma sesión se nombra ponente al Consejero señor Francesc de Carreras.

El Consejo Consultivo, el día 10 de febrero de 1987, admitió la solicitud enviada por la Mesa del Parlament, a instancia de los Grupos parlamentarios Socialista, del PSUC y de *Esquerra Republicana*, y, teniendo en cuenta la identidad de todas las solicitudes mencionadas, acordó emitir un único dictamen relacionado con la citada Proposición de Ley dictaminada por la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local. Este Consejo Consultivo de la Generalitat, en la sesión celebrada en el día de hoy, con asistencia de los señores Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, Presidente, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, J. A. González Casanova, Francesc de Carreras i Serra, Secretario, ha deliberado sobre el Proyecto de Dictamen elaborado por la ponencia y, en consecuencia, ha acordado emitir el siguiente

DICTAMEN

Antecedentes

1. El objeto de nuestro dictamen es determinar si la Proposición de Ley de la Organización Comarcal de Catalunya se adecúa al Estatuto de Catalunya y a la Constitución.

2. Han sido solicitadas información y documentación complementarias a los Grupos parlamentarios de *Convergència i Unió*, Socialista, del PSUC y de *Esquerra Republicana*, así como también al Departamento de Gobernación de la Generalitat de Catalunya.

Fundamentos

I

El Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley de la Organización Comarcal de Catalunya, publicado en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* número 178, del 4 de febrero de 1987, consta de los documentos siguientes:

- 1) Texto de la Proposición de Ley de la Organización Comarcal de Catalunya, al cual se adjunta un anexo que relaciona los municipios que integran dicha organización.
- 2) Enmiendas y votos particulares para defender en el Pleno, entre los cuales es preciso mencionar especialmente la primera, que posee carácter de enmienda a la totalidad y que incluye un texto alternativo, y el segundo, que constituye un voto particular también a la totalidad y con texto alternativo.

El dictamen que este Consejo Consultivo elabore a petición de los Grupos parlamentarios mencionados en los anteceden-

tes será, por tanto, sobre el conjunto del Dictamen de la mencionada Comisión del Parlament de Catalunya. No obstante, siguiendo lo que ya es habitual en las otras consultas que nos han sido efectuadas por parte del Parlament de Catalunya en procedimientos del mismo carácter que éste, el texto básico que debe analizarse es la Proposición de Ley y, por conexión, examinaremos también las enmiendas y los votos particulares que forman parte del Dictamen de la Comisión.

II

En este Fundamento presentaremos una exposición general de la Proposición de Ley dejando el análisis más detallado de los preceptos para los Fundamentos que estudiarán específicamente cada uno de los artículos que creemos deben ser comentados.

La Proposición de Ley consta de una Exposición de Motivos, cuarenta y siete artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y tres disposiciones finales, amén del anexo anteriormente citado, que incluye los municipios que integran la organización comarcal de Catalunya. Al mismo tiempo, el articulado de la Proposición de Ley se estructura en los títulos siguientes:

Título I. Disposiciones generales (arts. 1 a 3).

Título II. De la división territorial (arts. 4 a 12).

Título III. De la organización comarcal (arts. 13 a 25).

Título IV. De las competencias comarcales (arts. 26 a 39).

Título V. De la iniciativa legislativa comarcal (arts. 40 a 42).

Título VI. De la financiación (arts. 43 a 47).

Desde el punto de vista del contenido, la Proposición de Ley trata de cinco materias básicas que organizan la división comarcal de Catalunya:

1. *Naturaleza jurídica*

La comarca está caracterizada fundamentalmente por los siguientes rasgos:

- a) Es una entidad de carácter local.
- b) Es calificada de entidad territorial, formada por la agrupación de municipios contiguos. La organización comarcal se extiende a todo el territorio de Catalunya. Las disposiciones adicionales precisan el caso del municipio de Llívia y el problema de los enclaves.
- c) La entidad comarcal goza de personalidad jurídica y de plena capacidad.
- d) La entidad comarcal también goza de autonomía para el cumplimiento de sus fines.

2. *División territorial*

El apartado 1 del artículo 2 de la Proposición de Ley establece los criterios generales que han de regir para determinar los ámbitos comarcales:

En primer lugar se establece un criterio de tipo histórico, económico y social, según el cual el territorio de la comarca debe coincidir con los espacios geográficos en los que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y deben agrupar municipios con características sociales e históricas comunes.

Asimismo se establece un criterio funcional para que el territorio de la comarca sea el más idóneo para convertir en efectivos los principios de eficacia, descentralización y participación en la prestación de los servicios públicos.

Una vez establecidos estos criterios generales, se regulan los aspectos siguientes:

- a) Procedimiento para establecer la primera división comarcal (arts. 4, 5 y 6, DT 1.^a y 2.^a). Se establecen dos fases principales. La primera consiste

en una consulta previa a todos los municipios tomando como base la división y la demarcación comarcales que habían sido determinadas en los Decretos de Gobierno de la Generalitat del 27 de agosto y del 23 de diciembre de 1936. La segunda abarca la elaboración de un proyecto de ley por el Gobierno y su tramitación en el Parlament.

- b) Modificación de las demarcaciones comarcales (arts. 7, 8 y DT 2.^a); creación de nuevas comarcas (art. 9 y DT 2.^a); denominación de la comarca (art. 10) y capitalidad (arts. 11 y 12).

3. Organización institucional

Desde el punto de vista de la organización de los poderes, la Proposición de Ley presenta dos aspectos principales: el sistema de elección del Consejo Comarcal y su organización interna.

El Consejo Comarcal se convierte en la pieza central de toda la organización por el hecho de que la Proposición de Ley le otorga las potestades de gobierno y de administración (art. 13). Se determinan sus órganos (pleno, presidente y comisión especial de cuentas) y las atribuciones de cada uno de ellos así como también órganos auxiliares o de gestión: gerente, comisiones de estudio, de informe o de consulta (arts. 14 a 20). La Disposición Final 1.^a remite a una ley específica determinados aspectos de la organización administrativa interna de la Vall d'Aran.

El sistema de elección de los miembros del Consejo Comarcal es de carácter indirecto y se articula a través de un procedimiento que, para determinar el número de lugares pertenecientes a cada grupo político, combina el número de concejales y los votos obtenidos en las elecciones municipales, y otorga a los diversos grupos políticos la facultad de designar a los miembros entre los concejales de la co-

marca (arts. 21 y 22). Asimismo se regula la constitución del «Consejo Comarcal», la elección del presidente, los recursos contenciosos electorales, la junta electoral competente, la duración del mandato del Consejo, la pérdida de la condición de consejero comarcal y las causas de la inelegibilidad (arts. 23, 24 y 25, DT 3.^a y DF 2.^a).

4. Competencias

El sistema de atribución de competencias a las comarcas se fundamenta en dos ejes básicos: por una parte, las competencias que las leyes sectoriales del Parlament de Catalunya le otorgan en diversas materias (art. 26.1) y, por otra parte, las competencias que le delega o asigna la Administración de la Generalitat (art. 26.3).

Un tercer aspecto, no menos importante, de las competencias comarcales está contenido en aquellos artículos que conceden a las comarcas diversas facultades que inciden en el ámbito de las competencias municipales. El artículo 27 determina cuáles son estas competencias, y el 28 establece los programas de actuación que las comarcas deberán elaborar y aprobar previa consulta a los ayuntamientos, según señala el artículo 29. El artículo 31 establece el ámbito y los requisitos de la conversión directa de las competencias municipales en comarcales y el 32 las repercusiones que este hecho puede provocar en los servicios mancomunados o prestados por consorcio. En los artículos 33, 34 y 36 se prevén otras competencias comarcales que afectan a los municipios.

Por otro lado, se otorgan a la comarca competencias en materia de ordenación territorial: planes territoriales parciales (art. 37), comarcas calificadas de montaña (art. 38) y comarcas que comprenden zonas deprimidas (art. 39). También se

regula el ejercicio, por parte de la comarca, de determinadas funciones de estadística (art. 35).

En otro orden de temas, el Título V de la Proposición de Ley desarrolla la previsión por el Estatuto de la iniciativa legislativa comarcal ante el Parlament de Catalunya.

5. Financiación

El Título VI establece el sistema de recursos de los que se nutren las finanzas de las comarcas (arts. 43, 44 y 45), y dispone también que los municipios podrán delegar en la entidad comarcal determinadas facultades tributarias (art. 46), así como también otros aspectos generales relativos al régimen de financiación.

III

En este fundamento analizaremos los preceptos constitucionales referentes a las entidades supramunicipales formadas por la agrupación de municipios asimilables a la comarca y que prefiguran las líneas básicas de su carácter, organización y funciones.

En este sentido, las previsiones sobre el establecimiento y la organización de las comarcas se han de insertar dentro de las referentes al régimen local. Sobre la competencia de régimen local y su asignación al ordenamiento estatal o al autonómico, este Consejo ya ha expresado en otras ocasiones su posición y, muy singularmente, en el Dictamen número 88 sobre la Ley de Bases de Régimen Local, al que nos remitimos en lo que respecta a los fundamentos que exponen ampliamente la distribución de competencias en la materia que tratamos.

No obstante, aprovechamos este fundamento para recordar e insistir en determinados aspectos de esta problemática que servirán de soporte jurídico a los ra-

zonamientos y a las conclusiones de este dictamen.

En primer lugar, es preciso analizar los preceptos constitucionales que aluden de forma expresa a las agrupaciones de municipios diferentes de la provincia o a las circunscripciones territoriales dentro de las cuales podemos englobar la institución de la comarca.

En este sentido hallamos en la Constitución dos preceptos clave. El primero es el apartado 3 del artículo 141, que reza: «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». El segundo es el apartado 3 del artículo 152 que establece: «Los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes.»

Tal como se ha subrayado en la jurisprudencia constitucional, ambos preceptos «guardan estrecha conexión» (STC 4/1981, de 2 de febrero, fundamento 8), pero una comprensión exacta de estos preceptos es preciso deducirla de los artículos en los que se incluyen.

En efecto, el significado del artículo 141 CE se ha de contemplar dentro del contexto del capítulo segundo del título VIII de la Constitución, que trata de la Administración local. El artículo 141 CE delimita el carácter de la provincia en su doble aspecto de entidad local y de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Además, asegura a las Islas Baleares una administración propia en forma de «Consejos» o Cabildos. Por lo tanto, estas tres entidades quedan configuradas como entidades de carácter obligatorio. Contrariamente, las «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» mencionadas en el apartado 3 del artículo 141 CE poseen un carácter optativo, dado que el texto constitucional utiliza la fórmula «se podrán crear». Por otro lado, la formulación no

permite deducir ninguna característica general de estas agrupaciones de municipios y el tema queda, por tanto, abierto a las diversas opciones que tome el legislador.

Un contexto y un contenido muy distintos ofrece el apartado 3 del artículo 152 CE. En efecto, dicho artículo se refiere al contenido institucional de los Estatutos aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 151 CE. Por lo tanto, las previsiones del apartado 3 de este artículo 152 CE sólo afectan a las Comunidades Autónomas que hayan optado por el procedimiento estatutario señalado en el artículo 151 CE, entre las cuales, como es notorio, se halla la catalana. Y respecto al contenido, las previsiones perfilan mucho más el carácter de estas entidades otorgándoles diversas características que es preciso señalar, sin olvidar que el mencionado artículo 152.3 CE contiene una remisión expresa a los Estatutos y no a cualquier otra norma.

En primer lugar, se trata de circunscripciones propias de las Comunidades Autónomas en el caso de haber sido establecidas en los Estatutos. En segundo lugar, son agrupaciones de carácter territorial, cuestión que no se negaba, pero sí quedaba indefinida en el artículo 141.3 CE. Un tercer elemento de necesaria consideración es que la concesión de plena personalidad jurídica parece indicar que la voluntad del constituyente apunta hacia el hecho de que gocen también de autonomía. Finalmente, la característica territorial de estas circunscripciones, apoyada en el hecho de que se hable de municipios limítrofes, lleva a inducir que no se trata de una referencia a fórmulas de agrupación con finalidades funcionales —en calidad de mancomunidades o consorcios— sino a un nuevo tipo de ente local territorial intermedio entre el municipio y la provincia.

No obstante, es preciso remarcar que si en uno u otro precepto no se atribuyen

funciones a estas entidades, queda este vacío a disposición del legislador. A pesar de todo, la jurisprudencia constitucional ha contribuido a aclarar esta dimensión funcional de las entidades mencionadas. En efecto, en la Sentencia de 28 de julio de 1981 sobre la Ley catalana referente a las Diputaciones, el Tribunal Constitucional elabora una doctrina sobre el efecto que provoca la aparición de nuevos entes en las funciones de los anteriormente existentes. Refiriéndose a las entidades públicas garsantizadas constitucionalmente, el Tribunal Constitucional presenta el siguiente planteamiento general:

«En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que *si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuido*. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

El Tribunal Constitucional hace estas consideraciones en el contexto de la Ley sobre la cual dicta sentencia y, por tanto, trata de justificar la necesidad de redistribuir competencias entre las Diputaciones y las Comunidades Autónomas. Pero va más allá, con una referencia expresa, no sólo a las agrupaciones de municipios

mencionadas en el artículo 141.3 CE, sino también a las comarcas:

«Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la autonomía provincial inducida por la creación de las Comunidades Autónomas la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla también la posibilidad (artículo 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Catalunya (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de *funciones que antes correspondían a los propios municipios* o actuar como *divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta*, pero también el ejercicio de competencias que eran *anteriormente competencias provinciales*, con lo que por esta vía puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.»

Consiguientemente, además de confirmar la tendencia a la autonomía de las comarcas —como ya habíamos señalado— la Sentencia del Alto Tribunal admite como funciones comarcales plenamente legítimas tanto las de naturaleza local —municipal y provincial— como las de naturaleza autonómica que quieran ser ejecutadas descentralizadamente.

2. El otro aspecto al que queríamos aludir es el límite en materia de régimen local respecto a la competencia de la Generalitat que resulta del artículo

149.1.18 CE. Como es harto conocido, el alcance de este límite ha sido, por un lado, precisado especialmente en la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, al determinar que el concepto «régimen jurídico» se extendía no sólo al régimen de recursos y acciones de los administrados, sino también a aspectos relativos a las competencias y a la organización. Por otro lado, la mencionada Sentencia y, sobre todo, otras muchas posteriores, amplían considerablemente la noción primaria de bases y de legislación básica. También la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 —que resolvía el recurso previo de inconstitucionalidad contra el proyecto de LOHPA— ampliaba el alcance del concepto «régimen jurídico» a términos como son las relaciones interadministrativas y las delegaciones y transferencias de funciones administrativas.

Asimismo, incide también en el tema que nos ocupa la competencia estatal de hacienda general (art. 149.1.14 CE). En efecto, en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985 se establece que corresponde al Estado la determinación de las bases de financiación local.

Esta doctrina debe ser valorada teniendo en cuenta cada supuesto concreto, y precisamente el diferente alcance de la competencia estatal según se trate de entidades locales con garantía constitucional o de aquellas para cuya creación la misma Constitución remite a los Estatutos.

IV

El artículo 5 EAC, recogiendo las posibilidades que abre el artículo 152.3 CE, establece unas determinaciones sobre la ordenación territorial de Catalunya que, en lo que respecta a las comarcas,

se pueden concretar en las notas siguientes:

a) La comarca es un *ente necesario* para la organización territorial de Catalunya. Esta necesidad se desprende de la dicción literal del artículo 5.1 EAC que, de forma imperativa, expresa:

«La Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas.» Y que, además, contrasta con la frase subsiguiente de la que es preciso subrayar el carácter potestativo: «... también podrá crear demarcaciones supracomarcas». Por lo tanto, de este primer párrafo se desprende que son entes necesarios de la organización territorial de Catalunya el municipio y la comarca. Del párrafo cuarto, que se enmarca en los artículos 137 y 141 CE, que garantizan la institución provincial, se desprende también que la provincia se configura como una entidad local necesaria. En cierto modo, así como la provincia ha sido considerada como una entidad garantizada constitucionalmente —utilizando la teoría de origen alemán de la garantía institucional— se puede decir que la existencia de la comarca está garantizada —por el mismo razonamiento— en el Estatuto. Esto resulta todavía más patente si se contrasta esta condición de la comarca con las entidades que se prevén en el apartado 2 del mismo artículo 5 EAC, cuando caracteriza a otras organizaciones como potestativas, al decir: «Asimismo podrán ser creadas agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y con fines específicos.»

b) La comarca queda configurada en el Estatuto como un *ente territorial*. Esto se desprende de una lectura sistemática de los dos primeros párrafos del artículo 5 EAC en la medida en que configuran la comarca como un elemento de «la organización territorial» de la Generalitat.

c) Se dota de *autonomía* a la comarca. En efecto, el apartado 3 del artículo 5 EAC, el cual prevé que una Ley del Parlament regulará la organización territorial de Catalunya, impone como contenido de esta Ley que a las distintas entidades territoriales se les garantice la autonomía, concepto que, como ya es sabido, ofrece contornos indeterminados, pero que se ha ido perfilando en los últimos años a través de la jurisprudencia y la legislación.

d) La comarca se configura como *ente local*. Es evidente que todo el contexto del artículo 5 EAC trata preferentemente de la organización territorial desde el punto de vista del régimen local y no desde el punto de vista de establecer unas divisiones que sean elementos de la organización desconcentrada de la Administración de la Generalitat. Esto no es impedimento para que, en ciertos casos, tal como prevé la Proposición de Ley que dictaminamos, la Generalitat delegue determinadas funciones o servicios en estas instituciones. En todo caso, la autonomía de que gozan las entidades territoriales mencionadas en el artículo 5 EAC —entre ellas las comarcas— determinan que sea inequívoco que no se trata de instrumentos de la Administración periférica de la Administración de la Generalitat, aunque puedan delegarle o asignarle competencias propias de ésta.

Por tanto, en el Estatuto de Catalunya la comarca ya se configura como un ente territorial local, de carácter necesario y dotado de autonomía.

Pero hay otro precepto estatutario que alude a la institución comarcal y que es de nuestro interés. Se trata del párrafo 6 del artículo 32 EAC que enumera los sujetos dotados estatutariamente de iniciativa legislativa, entre los cuales se hallan los «órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cata-

lunya», dentro de «los términos que una Ley de Catalunya establezca». Es obvio que este precepto alude claramente a las comarcas y ya nos hemos referido, en el fundamento anterior, a que el título V de la Proposición de Ley regulaba la iniciativa legislativa comarcal. Pero al mismo tiempo, este precepto nos permite destacar otra característica de las entidades comarcales: su carácter *representativo*, al indicar que los órganos políticos de este carácter serán el sujeto de la iniciativa legislativa.

V

El tercer elemento para determinar el marco competencial de la Proposición de Ley que dictaminamos es la Ley 7/1985, de dos de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (de ahora en adelante, LBRL), por el hecho de acotar la competencia de la Generalitat en materia de régimen local según establece el artículo 9.8 EAC.

En este momento, debemos destacar que en nuestro Dictamen número 88 estimamos que diversos preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local, concretamente el artículo 42 y la Disposición Adicional 4.^a, eran contrarias a la Constitución y al Estatuto de Catalunya y vulneraban el ámbito de autonomía de Catalunya. Sin embargo, teniendo en cuenta que las interpretaciones de los textos básicos pueden ser diversas, siendo una de ellas la que estima idóneo el propio Parlament de Catalunya, las siguientes observaciones sobre preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local tomarán en consideración esta última posibilidad interpretativa, independientemente de nuestro criterio expresado en el mencionado Dictamen número 88.

Diversos preceptos de esta Ley afectan a las determinaciones de la Proposición de Ley que dictaminamos y respecto a las

cuales son necesarias determinadas precisiones:

A) El apartado 1 del artículo 3 LBRL establece que son entidades locales territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Y el apartado 2 del mismo artículo prevé que gozan asimismo de la condición de entidades locales, entre otras, «las Comarcas u otras Entidades que agrupan varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta ley y con los correspondientes Estatutos de Autonomía».

B) El artículo 42 LBRL —y relacionada con ella, la Disposición Adicional 4.^a LBRL— regulan los aspectos considerados básicos de la institución comarcal.

1) El apartado 1 establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, podrán crear comarcas u otras entidades que agrupen diversos municipios «cuyas características determinen *intereses comunes* precisados de una *gestión propia* o demanden la *prestación de servicios* de dicho ámbito». Es preciso indicar aquí que el precepto parece querer configurar la comarca basada no tanto en hechos geográficos, históricos o sociales, sino en necesidades funcionales de gestión o prestación de servicios.

2) El apartado 2 establece los requisitos básicos para el procedimiento general de creación de las comarcas en estos términos: «La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de

una provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.»

Sin embargo, amén de dicho procedimiento general, de vigencia en todo el Estado, la Ley de Bases establece una cláusula especial para Catalunya en atención a determinadas particularidades que veremos en el apartado siguiente.

3) El párrafo 3 del artículo 42 LBRL establece que:

«Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán *representativos de los Ayuntamientos* que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que en todo caso se asignen».

Aquí es preciso remarcar como aspectos relevantes, por un lado, que los sujetos que han de ser representados en los órganos de gobierno comarcal no son los residentes en los municipios que forman la comarca sino en los Ayuntamientos; por otro lado, que se establece una reserva de ley de la Comunidad Autónoma con el fin de determinar el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, las competencias y los recursos económicos que se asignen a las comarcas.

4) El apartado 4 del artículo 42 LBRL dispone que, «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25».

Este precepto nos remite al sistema de distribución de competencias entre los municipios y las restantes Administraciones públicas previsto en la Ley de Bases de Régimen Local.

c) La Disposición Adicional 4.^a LBRL que hace especial referencia a Catalunya, prevé lo siguiente:

«En el supuesto de que, en aplicación de lo previsto en el número del artículo 42 de esta Ley, *se impidiera de forma parcial y minoritaria* la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, la Generalidad de Catalunya, por haber tenido aprobado en el pasado una organización comarcal de carácter general, podrá, *mediante ley* aprobada por mayoría absoluta de su Asamblea Legislativa, *acordar la constitución de la comarca o las comarcas que resten* para extender dicha organización a todo su ámbito territorial».

Hay que subrayar que esta Disposición Adicional 4.^a no exceptúa a Catalunya del cumplimiento del párrafo 2 del artículo 42 LBRL, sino que su finalidad es permitir que la Generalitat pueda completar en todo su territorio la organización comarcal.

VI

Una vez analizados los principales elementos del bloque constitucional y estatutario, pasaremos a examinar en fundamentos sucesivos los preceptos del conjunto del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local sobre la Organización Comarcal de Catalunya, que consideramos poseedores de cierta relevancia dada la función institucional que dicho Consejo le ha asignado.

Dentro del marco de aquello que se ha expresado en el Fundamento I, el hilo conductor de nuestros comentarios será el articulado de la Proposición de Ley, haciendo referencia, no obstante, a aquellas enmiendas y votos particulares necesarios con el fin de cumplir los objetivos institucionales anteriormente expresados.

El artículo 2 de la Proposición de Ley

determina los dos tipos de criterios por los que se rige la división y organización comarcal de Catalunya. Por una parte, los relacionados con aquellos que estructuran las relaciones básicas de la actividad económica de un determinado espacio geográfico y que deben agrupar municipios con características sociales e históricas comunes; por otro lado, los criterios relativos a la creación de ámbitos territoriales adecuados para que sean efectivos los principios de eficacia, descentralización y participación en la prestación de los servicios públicos.

El artículo 42 LBRL señala que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas que agrupen diversos Municipios, cuyas características determinen intereses comunes que exijan una gestión propia o la prestación de servicios dentro de dicho ámbito.

Es evidente que el texto de la norma estatal acentúa, sobre todo, el aspecto funcional y de eficacia de la gestión y que la *Proposición de Ley* (así como la *enmienda a la totalidad*, en el artículo 1) incide más —aunque no únicamente, puesto que recoge también el aspecto funcional— en los aspectos históricos y culturales. A pesar de esta discrepancia creemos que no existe contradicción entre los dos redactados y que las diferencias se deben a la voluntad por parte de la *Proposición de Ley* de reflejar una peculiaridad de las comarcas catalanas que encaja perfectamente dentro de las premisas de la legislación básica.

VII

El apartado 2 del *artículo 9* de la *Proposición de Ley* prevé la aplicación, excepcionalmente, del procedimiento de la *Disposición Adicional 4.ª LBRL* en los supuestos de creación de nuevas comarcas y lo expresa en los siguientes términos:

«No se puede crear una comarca nueva si se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que la constituirían, siempre que representen, como mínimo, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. No obstante, el *Parlament* puede aprobar excepcionalmente la modificación de la demarcación comarcal, por votación adoptada por mayoría absoluta, de acuerdo con lo que establece la *Disposición Adicional Cuarta* de la *Ley 7/1985*, del 2 de abril.»

Como ya hemos examinado, la *Disposición Adicional 4.ª LBRL* mencionada prevé que, en determinados supuestos, una votación por mayoría absoluta del *Parlament* de Catalunya puede permitir el establecimiento de una o más comarcas a pesar de la oposición del porcentaje de los municipios que se indican en el artículo 42.2 LBRL.

Sin embargo, en nuestra opinión, los supuestos para los cuales está pensada la *Disposición Adicional 4.ª LBRL* no son los que contempla el apartado 2 del artículo 9 de la *Proposición de Ley*. En efecto, el artículo 9 de la *Proposición de Ley* es una norma general cuya finalidad es la creación de nuevas comarcas una vez haya sido completada la estructura comarcal mediante la *Ley* del *Parlament* prevista en el artículo 6. Por el contrario, la *Disposición Adicional 4.ª LBRL*, según se desprende de su redactado, sólo es de aplicación en el momento de organizar por vez primera la organización comarcal en Catalunya. Así se deduce de los motivos que menciona la *Disposición Adicional 4.ª LBRL* para hacer esta excepción en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma. Estos motivos son dos: primero, el hecho de haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad del territorio y, segundo, el hecho de que el *Estatuto* de Catalunya haya previsto una organización comarca de carácter general.

Por tanto, la Disposición Adicional 4.^a LBRL posee el carácter de norma transitoria con la finalidad de impedir que de forma parcial y minoritaria unos municipios —en cumplimiento del artículo 42.2 LBRL— se constituyesen en obstáculo para la extensión de la organización comarcal en todo el territorio de Catalunya. Pero, en todo caso, el precepto se circunscribe sólo a este supuesto y agota en él su aplicación. Es decir, una vez establecida la organización comarcal en toda Catalunya, cualquier nueva comarca debe atenerse a las prescripciones del artículo 42.2 LBRL, cuya Disposición Adicional 4.^a era una excepción.

Por lo tanto, el procedimiento excepcional previsto en el apartado 2 del artículo 9 de la Proposición de Ley no le es aplicable a la Disposición Adicional 4.^a LBRL y, por consiguiente, no se adecúa a las previsiones del párrafo 2 del artículo 42 LBRL.

VIII

Un aspecto central de la Proposición de Ley que debe ser examinado es la fórmula electoral para elegir el Consejo Comarcal en los artículos 21 y 22.

1. El complejo procedimiento de elección de estos Consejos comarcales puede ser esquematizado remarcando los elementos fundamentales siguientes:

- a) *El número de miembros* de cada Consejo comarcal se determina *en función de los residentes* en la comarca de acuerdo con la escala que señala el artículo 21.1.
- b) Después de las elecciones municipales y una vez constituidos todos los ayuntamientos se procede a *sumar separadamente el número de concejales*, por un

lado, y *los votos obtenidos*, por otra parte, para cada partido, coalición, federación y agrupación de electores que hayan obtenido el cinco por ciento o más de votos en la comarca.

- c) Se calculan también separadamente el *porcentaje de concejales* y el *porcentaje de votos* sobre el total de concejales y de votos emitidos en la comarca que corresponden a cada partido, coalición, federación o agrupación.
- d) *Se multiplica* el porcentaje de concejales resultante *por la fracción 2/3* y el porcentaje de votos *por la fracción 1/3* y se suman los resultados obtenidos: así se obtiene un *porcentaje compuesto*.
- e) *Se ordenan en columna* los partidos, las coaliciones, las federaciones y las agrupaciones, de mayor a menor, de acuerdo con el porcentaje compuesto. Se aplica a este cuadro la *regla de Hondt*, es decir, se divide el porcentaje compuesto de cada partido, coalición, federación y agrupación por uno, dos, tres o más, hasta llegar al número igual de lugares correspondientes al Consejo comarcal. Los lugares se atribuyen a las listas a las que corresponden los *cocientes mayores* y se procede a la atribución por orden decreciente de los mismos.
- f) Una vez efectuada la asignación de lugares, los representantes de los partidos políticos, de las coaliciones, de las federaciones y de las agrupaciones que los hayan obtenido *designarán las personas* que han de ser proclamadas miembros de entre las que gozan de la condición de concejales de los municipios de la comarca.

El sistema se configura, por tanto, como de sufragio universal y de elección indirecta, mediante una fórmula que utiliza la regla de Hondt sobre un conjunto de datos en los que se da preferencia al número de concejales por encima del nú-

mero de votos en la proporción de dos tercios frente a uno.

2. Para poder analizar desde nuestra perspectiva esta fórmula es preciso que suministremos los datos normativos que nos servirán de parámetro para poder concluir sobre la conformidad o no de los artículos a la Constitución y al Estatuto.

La Constitución no hace ninguna referencia a las elecciones de las entidades comarcales pero sí contiene una cláusula general sobre el derecho de participación. Es lo que prescribe el artículo 23:

«1. Los ciudadanos poseen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

»2. Poseen también el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y a los cargos públicos, con los requisitos que las leyes señalan.»

Una correcta interpretación del contenido de este artículo debe hacerse conectando con los otros preceptos constitucionales que hacen referencia al valor, principio y derecho a la igualdad (como más notorios, los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE). Más adelante examinaremos las consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional extrae de este artículo con relación al sistema electoral.

El Estado de Catalunya nunca se refiere directamente al sistema electoral de la organización comarcal ni señala ningún principio orientativo en este sentido. No obstante, con carácter general, el Estatuto remarca, en el artículo 8, que los ciudadanos de Catalunya son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución —entre ellos, recordémoslo, el derecho de participación en los asuntos públicos del artículo 23 CE— y que —haciéndose eco del artículo 9.2 CE— «corresponde a la Ge-

neralitat, como poder público en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que éste se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Como ya hemos visto en el Fundamento V, el apartado 3 del artículo 42 LBRL establece que los órganos de gobierno de las entidades comarcales serán *representativos de los Ayuntamientos* que éstas agrupen. La referencia a los ayuntamientos y no a los municipios indica que la Ley de Bases excluye la elección directa por los residentes en la comarca y opta por un sistema indirecto de representatividad. Ello no implica que hayan de estar representados todos los ayuntamientos —tal y como prescribe para las áreas metropolitanas el artículo 43.3 LBRL— sino que el sujeto a partir del cual se componen los órganos comarcales no son los ciudadanos residentes sino los ayuntamientos.

Por último, debe hacerse constar que en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, no aparece ninguna referencia a las elecciones de ámbito comarcal o a otras entidades que agrupen diversos municipios. Así pues, la referencia del artículo 73 LBRL, según la cual la determinación del número de miembros de las Corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad y de incompatibilidad se regularán en la legislación electoral, debe entenderse como una simple reserva de ley pero no una indicación específica a la norma que regule el Régimen Electoral general previsto en el artículo 81 CE. Como ha indicado la jurisprudencia constitucional (véase la STC 38/1983, del 16 de mayo), juntamente con régimen electoral general se contem-

plan en el ordenamiento español diversos regímenes electorales especiales y particulares; así parece estimarlo también el legislador estatal en tanto que la Ley orgánica 5/1985 mencionada se refiere únicamente a las elecciones para Diputados y Senadores, y a las elecciones municipales y provinciales. De aquí se deduce que la legislación electoral de las instituciones comarcales se remite a estos regímenes especiales y particulares.

3. Por tanto, los datos normativos limitativos de la potestad legislativa de Catalunya en este punto son escasos y ofrecen un amplio margen para la configuración de una fórmula electoral propia.

Es evidente que las prescripciones del artículo 42.3 LBRL son cumplidas por los artículos que analizamos al establecer un sistema indirecto representativo de los ayuntamientos.

Más problemático resulta determinar si el principio de igualdad que prescribe el artículo 23 CE (y es implícito como deber de la Generalitat según el artículo 8 EAC) es respetado. Es obvio que si analizamos la fórmula electoral contenida en los artículos 21 y 22 de la Proposición de Ley, en las operaciones para determinar el número de lugares que corresponde a cada partido o coalición, se da más peso al número de concejales que al de votantes, con lo cual se podría decir que el sistema electoral no responde al principio de igualdad que proclama la Constitución.

Sobre este punto, ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia constitucional en diversas ocasiones (véase, entre otros, la STC 40/1981, del 18 de diciembre, y la STC 38/1983, del 16 de mayo). Pero es en la STC 75/1985, del 21 de junio, donde se ofrece más claramente una doctrina interpretativa del principio de igualdad implícito en el artículo 23.2 CE y que es de aplicación al caso ante el que nos hallamos.

En efecto, en el Fundamento 4 de la mencionada Sentencia se formulan las siguientes argumentaciones en torno al principio de igualdad y al sistema electoral con relación al artículo 23.2 CE:

«Una de las características, sin embargo, del precepto constitucional (se refiere al artículo 23.2 C) es el *muy amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho*, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos y funciones públicas y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral.

»Resulta, en efecto, del artículo 23.2 CE que el derecho a ser elegido se adquiere «con los requisitos que señalen las leyes», de manera que *no puede afirmarse que del precepto en si solo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o*, dentro de lo que un sistema electoral abarca, *de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten.*

»Debe afirmarse, por el contrario, que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque *se trata de una igualdad en la ley o*, como el mismo art. 23.2 de la Constitución establece, *de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas del sistema, y no por referencia a cualquier otro.»*

Esta doctrina —con la que, por otro lado, se puede estar o no de acuerdo—

nos permite llegar a la conclusión de que el sistema electoral establecido en la Proposición de Ley que examinamos es conforme al principio de igualdad tal como se formula en el artículo 23.2 CE ya que no establece ninguna discriminación «dentro» del sistema electoral determinado libremente por el legislador. Todas las enmiendas y el voto particular son también adecuados a la Constitución y al Estatuto.

IX

El Título de Proposición de Ley que examinamos trata de las competencias comarcales.

La ley de Bases de Régimen Local, en el artículo 7, establece que las competencias de las entidades locales son propias —las cuales sólo podrán ser determinadas por ley— o atribuidas por delegación; las propias se ejercen en régimen de autonomía, las atribuidas en los términos exigidos por la delegación. La misma norma, en el artículo 42.3, prevé que las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán las competencias de las entidades comarcales. Otro supuesto sería el que contempla el artículo 8 LBRL cuando prevé el encargo de la gestión ordinaria de servicios autonómicos.

El artículo 26 de la Proposición de Ley que examinamos también toma en cuenta implícitamente esta doble distinción entre propias y atribuidas por delegación. En el Párrafo 1 determina que las leyes del Parlament otorgarán a las comarcas competencias dentro de un listado concreto de materias. En el párrafo 3 del mismo artículo se prevé que la Administración de la Generalitat puede delegar o asignar competencias en el ente comarcal.

El artículo 26, por tanto, no ofrece problemas desde el punto de vista que a nosotros nos interesa y se ajusta plena-

mente a las normas que delimitan la competencia de la Generalitat.

Más compleja resulta la problemática originada por la conversión de competencias municipales en competencias comarcales.

1. La Exposición de Motivos de la Proposición de Ley expone cómo las competencias de carácter local que las entidades comarcales asumen y que les deben ser traspasadas, fundamentalmente, de los municipios y las provincias, son uno de los aspectos centrales del ente local de la comarca que «tiene que servir de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios» así como también de elemento «indirecto de reforma de la estructura municipal de nuestro país.»

Ahora bien, tal y como está determinada la estructura territorial en la Constitución, y teniendo en cuenta el desarrollo legislativo y la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local, es obvio que uno de los aspectos más complejos en la elaboración de dicha ley debe ser la cuidadosa delimitación entre las diversas competencias de los distintos entes locales. Esta preocupación se pone de manifiesto también en la Exposición de Motivos.

«En la determinación de las competencias comarcales tiene que ser decisiva la vertiente municipal. Éste era, sin duda, uno de los aspectos más complejos de la preparación de la Ley, ya que, según la fórmula que se hubiera adoptado, se habría podido caer en el riesgo de condicionar fuertemente la autonomía municipal. La solución más prudente toda vez que respetuosa con dicha autonomía debe partir necesariamente de un proceso de transferencia basado en *los principios de voluntariedad y de colaboración entre los municipios y la comarca respectiva*. De este modo, la ley opta claramente por las téc-

nicas de la delegación y del convenio como mecanismos ordinarios de asunción por la comarca de la gestión de competencias municipales. Sólo de forma excepcional y para garantizar el interés de la mayoría de los municipios de la comarca y de su población, se establece la *conversión obligatoria* de las competencias municipales en comarcales, exceptuando siempre las competencias mínimas que la legislación de régimen local garantiza».

No obstante, la Exposición de Motivos pone de relieve también la importancia de la relación provincia-comarca y la forma en que la creación de esta última ha de repercutir forzosamente sobre el actual contenido de competencias de las Diputaciones, especialmente en la «necesidad de replantear las funciones de asistencia a los municipios y de cooperación con ellos, ya que es evidente que la comarca, por razón de su mayor proximidad, debe constituir la primera plataforma de acceso con que deben contar los municipios, y la descentralización en la comarca de servicios que, hasta ahora, eran de titularidad de las diputaciones...»

Así pues, las competencias comarcales han de quedar limitadas por unos parámetros definidos por las competencias de la Generalitat, con facultades propias y atribuidas por delegación, y sin olvidar que la comarca tiene unos intereses propios que la ley debe determinar. En este sentido, tenemos que recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1981, en cuanto al párrafo que mencionábamos en el Fundamento III y, muy especialmente, la doctrina general según la cual «si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriores existentes, cada uno de ellos tiene que ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuido. En definitiva, hay que efectuar una

redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

Finalmente, es preciso insistir en recordar las normas fundamentales que deben ser tomadas en cuenta para analizar la materia general de la que tratamos. Nos referimos a las normas constitucionales que aseguran la autonomía de los entes locales garantizados constitucionalmente (municipios y provincias, en los arts. 137, 140, y 141 CE) y en el artículo 5 EAC que garantiza la autonomía de las distintas entidades territoriales y se extiende, por tanto, a las comarcas.

2. En el Fundamento V mencionábamos que para la correcta comprensión del artículo 42.4 LBRL era necesario recordar el sistema de asignación de competencias en los entes locales determinados en la Ley de Bases de Régimen Local. Este sistema es el que esquematizamos a continuación.

A) Competencias *propias*.

La atribución de competencias se lleva a cabo por dos mecanismos diferentes:

a) La propia Ley de Bases atribuye directamente a los entes locales determinadas competencias. En los municipios, las competencias mínimas señaladas en el artículo 26 LBRL y en las provincias, las que se determinen en el artículo 36 LBRL. Sobre éstas últimas es preciso insistir que las contenidas en el apartado 1.a) y b) son de carácter concreto (todavía más detallado en el apartado 2 de dicho artículo) y las enumeradas en el apartado 1.c) y d) poseen un carácter más general que no supone la atribución de facultades específicas, sino de una capacidad general para intervenir en determinados campos materiales.

b) La Ley de Bases de Régimen Local prevé determinadas materias en las que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas podrán asignar competencias a los entes locales según les corresponda, ateniéndose siempre a la distribución de competencias que al primero y a los segundos les atribuyen la Constitución y los Estatutos respectivamente. Por lo que respecta a los municipios, estas materias son las mencionadas en el artículo 25.2 LBRL. En cuanto a la provincia, no hay propiamente una asignación de materia, sino una cláusula general, contenida en el artículo 36.1 LBRL, mediante el cual se establece que «son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.»

Respecto a estas competencias propias, hay que señalar dos aspectos más de la Ley de Bases de Régimen Local que, a nuestros efectos, nos interesan. En primer lugar, el artículo 26.2 LBRL prevé que los municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la *dispensa* de la obligación de prestar los *servicios mínimos* citados. En segundo lugar, es necesario remarcar que, según el artículo 7 LBRL, las competencias propias de las entidades locales sólo podrán ser determinadas por *ley* y se ejercerán en *régimen de autonomía* y bajo la propia responsabilidad. Esto se reafirma en el artículo 25.3 LBRL al establecer que sólo por *ley* se determinarán las competencias municipales en las materias en las cuales la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas asignen competencias a los municipios.

B) Competencias delegadas.

Los artículos 23 y 27 LBRL determinan que los municipios y las provincias,

respectivamente, ejercerán las competencias que les deleguen las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos que los preceptos de estos artículos establezcan. Hay que mencionar también que en los municipios, según determina el artículo 27 LBRL, pueden delegar competencias también otras entidades locales.

C) Actividades complementarias y residuales de ejecución.

El artículo 28 LBRL prevé que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las que son propias de otras Administraciones públicas y, en particular las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. Como se puede deducir del enunciado de este artículo no se trata de verdaderas competencias sino de señalar una cierta capacidad de los municipios, en virtud de su autonomía y personalidad jurídica, y atendiendo a los principios generales de colaboración entre las Administraciones públicas, para intervenir en campos materiales que son más propios de otras Administraciones. Es importante subrayar la Disposición Transitoria Segunda LBRL, según la cual a los municipios, en las materias enumeradas en el artículo 28, se les confiere unas competencias de ejecución de carácter residual en el sentido de que ostentarán aquellas que no hayan sido conferidas por la legislación sectorial a otras Administraciones públicas.

3. Este esquema de la atribución de competencias a los municipios y a las provincias nos permite interpretar adecuadamente el párrafo 4 del artículo 42 LBRL, que determina lo siguiente:

«La creación de las comarcas no podrán suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención

en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25».

En efecto, contemplado este precepto dentro del esquema general que hemos señalado, podemos extraer las consecuencias siguientes:

- a) Las competencias propias de los entes locales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad; las competencias delegadas, en los términos de la delegación.
- b) La creación de las comarcas no puede suponer la pérdida, por parte de los municipios, de los llamados servicios mínimos mencionados en el artículo 26 LBRL. Asimismo, la dispensa de estos servicios mínimos a los municipios es competencia de las Comunidades Autónomas.
- c) La creación de las comarcas no puede suponer la privación a los municipios de cualquier intervención en cada una de las materias que se enumeran en el artículo 25.2 LBRL y que son aquellas dentro de las cuales tanto la legislación sectorial del Estado como la de las Comunidades Autónomas pueden otorgar competencias a los Municipios.
Es necesario subrayar que en el apartado 4 del artículo 42 LBRL no se fija ningún límite expreso a la transferencia de competencias provinciales a las comarcas.
- d) La atribución de competencias propias a las comarcas sólo se podrá efectuar mediante ley de acuerdo con las determinaciones de los artículos 7 y 42.3 LBRL. En este sentido, el artículo 26.1 de la Proposición de Ley que dictaminamos atribuye esta reserva de ley al Parlament de Catalunya.
- f) La conversión de competencias propias de los municipios en competencias propias de las comarcas supone una redistribución de aquellas que requiere también una norma de rango legal.

4. Si bien es evidente que tanto los municipios como las provincias pueden trasladar el *ejercicio* de sus competencias —es decir, de las competencias propias otorgadas por leyes estatales o autonomías— a otros entes —como el de las comarcas— mediante delegación, convenio u otras formas de colaboración voluntaria, otra cosa distinta es que estas competencias propias de municipios y provincias se conviertan en competencias comarcales, es decir, pasen a ser *propias* de las comarcas.

En este caso, nos encontramos ante dos supuestos que tienen consecuencias diferentes: a) las competencias otorgadas a los municipios o a las provincias por una ley estatal (y, por tanto, en un ámbito material de competencia estatal); y b) las competencias otorgadas a los municipios y a las provincias por una ley autonómica (y, por tanto, sobre un ámbito material de competencia autonómica).

Pues bien es evidente que el Parlament de Catalunya sólo puede legislar sobre materias de su competencia y, en ningún caso, puede hacerlo sobre materias de competencia estatal. Así pues, sólo podrán ser convertidas en competencias propias de las comarcas las que recaigan sobre materias en las que es competente la Comunidad Autónoma.

Este planteamiento nos permite pasar a analizar determinados aspectos concretos de la Proposición de Ley que examinamos referentes a la asunción, por parte de las comarcas, de competencias municipales.

X

1. El *párrafo 1 del artículo 27* otorga a la comarca diversas competencias relacionadas con actividades y servicios municipales.

En el apartado a) se determina que corresponde a la comarca «establecer y

prestar los servicios públicos mínimos, en caso de dispensa o en los supuestos especiales establecidos por la legislación de régimen local.»

En el fundamento anterior hemos hecho mención del precepto de la Ley de Bases de Régimen Local según el cual corresponde a las Comunidades Autónomas la *dispensa* de los servicios mínimos previstos en el artículo 26.1 LBRL, según se dispone en el párrafo siguiente de dicho artículo. Pues bien, en un tercer párrafo de este artículo 26 LBRL, se establece que «la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente el establecimiento y adecuada prestación de los *servicios públicos mínimos...*»

Hay que subrayar que el artículo 36 LBRL es aquel que atribuye competencias propias a las Diputaciones y la función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios se prevé en la letra b) del primer párrafo de dicho artículo, que va precedida de la cláusula que indica que las competencias concretas que enumera corresponden «en todo caso» a las Diputaciones. Por tanto, interpretando el otorgamiento de la competencia a las Diputaciones de asistencia para establecer y prestar los servicios públicos mínimos a la luz del artículo 36.1 LBRL, parece claro que esta facultad corresponde de forma inequívoca a las entidades provinciales. Por otro lado, es evidente que la provincia puede delegar en las comarcas el ejercicio de dicha competencia, pero, dado que la titularidad de la competencia provincial está en la Ley de Bases de Régimen Local, en ningún caso una ley autonómica puede disponer de ella. El otorgamiento de la competencia mencionada a la comarca debe ser interpretada, no obstante, a la luz del artículo 89.4 de la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya que está en trámite en el Parlament de Cata-

lunya. Efectivamente, este artículo 89.4 dispone que «las funciones de asistencia y cooperación municipal (por parte de las Diputaciones Provinciales) deben ser ejercidas especialmente para el establecimiento y la prestación de los servicios públicos mínimos y se entienden *sin perjuicio* de las que corresponden también a la comarca, de acuerdo con la Ley de la Organización Comarcal de Catalunya». Así pues, este precepto parece que califica la competencia comarcal como concurrente o indistinta con la de las Diputaciones, y le otorga, por consiguiente, unas características similares a las del artículo 34 de la Proposición de Ley que dictaminamos, que si bien atribuye competencias a las comarcas lo hace sin perjuicio de las competencias provinciales. Por tanto, se deduce que no se excluyen las Diputaciones de las funciones que les asigna el artículo 26.3 LBRL, y, en consecuencia, interpretado en el sentido indicado, el artículo 27.1 se adecúa al ordenamiento constitucional.

2. *El artículo 31* establece un mecanismo para convertir competencias municipales en comarcales de manera directa. Según el apartado 1 del citado artículo, este supuesto se puede dar cuando concurren los siguientes requisitos:

«a) que lo acuerde por mayoría absoluta el pleno del consejo comarcal.

«b) que no se opongan la mayor parte de los municipios afectados, los cuales deben representar, juntos, a la mitad de la población afectada, como mínimo.

«c) que se trate de competencias municipales no calificadas de mínimas, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local».

Estas condiciones combinan la voluntad mayoritaria de las entidades interesadas —comarcas y municipios— con el lí-

mite material de los servicios mínimos. Igualmente se prevé la fijación de medidas compensatorias para con los entes afectados, así como también la necesidad, por un lado, de garantizar la reserva municipal de las potestades de actuación que son compatibles con la finalidad de la medida y, por otro, de establecer el procedimiento necesario para asegurar una intervención municipal relacionada con la actividad o el servicio que se tras-pasa. Todas estas reservas e intervenciones a favor de los municipios están orientadas a no vulnerar el ámbito de la autonomía municipal y a dar cumplimiento al último inciso del artículo 42.4 LBRL que impide que la creación de comarcas pueda suponer privar a los municipios de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25 LBRL.

Sin embargo, en nuestra opinión, en este artículo subsiste otro problema que no se resuelve con estas intervenciones municipales en los servicios asignados directamente a la comarca. El problema ya se advierte en la misma Exposición de Motivos, que hemos comentado ampliamente en el fundamento anterior, cuando reza acertadamente que el riesgo de condicionar fuertemente la autonomía municipal se salva mediante un proceso de transferencia basado en los principios de voluntariedad y de colaboración (que opta por las técnicas de la delegación y del convenio como mecanismos ordinarios para la asunción de competencias municipales) pero, que estos principios cuentan con una excepción que es la contemplada en el procedimiento que establece este artículo 31.

Para enfocar correctamente, desde el punto de vista constitucional y estatutario, el análisis de dicho precepto hay que dejar claro, de antemano, que las competencias municipales afectadas pasan a ser, con este procedimiento, competencias

propias de las comarcas. Dicho esto, no podemos olvidar que la normativa básica establece que las competencias propias deben ser asignadas *por ley* (arts. 7.1 y 25.3 LBRL) y que se ejercen en régimen *de autonomía* y bajo la propia responsabilidad (art. 7.2 LBRL). Así mismo, hemos de recordar el *doble canal* —estatal y autonómico— por el cual se confieren competencias a los municipios. Respecto a este llamado «doble canal» debemos recordar nuestra posición expuesta en el Dictamen número 88. En efecto, las razones que en él argumentábamos consistían, básicamente, en afirmar que, de la competencia de la Generalitat en materia de régimen local, derivaba la «necesaria intervención de la institución autonómica, cuyas formas pueden ser muy diversas, en la configuración del ámbito de actividad propia de las entidades locales». Y reforzábamos nuestra posición en las advertencias del Tribunal Constitucional respecto de la necesidad de dicha intervención, expresadas especialmente en la sentencia del 23 de diciembre de 1982. Sin embargo, en ningún caso negábamos la doctrina del carácter «bifronte» de la materia de régimen local, es decir, el que aquí llamamos «doble canal» de atribución de competencias.

Ahora bien, la «necesaria intervención» de la Generalitat en la asignación directa de competencias de ámbito estatal en los municipios no niega que éstas les deban ser conferidas mediante ley. Por otro lado, como ya hemos visto, la asignación a las comarcas de las competencias propias requiere ley del Parlamento de Catalunya.

Así pues, una parte de las competencias —las de origen competencial estatal— no pueden ser modificadas en su titularidad si no se basándose en la correspondiente ley sectorial estatal y, en este sentido, la conversión no se puede llevar a cabo ni por este sistema de atribución

directa ni tampoco por Ley de Catalunya.

Por otra parte, en las competencias atribuidas a los municipios por ley sectorial catalana —y, por tanto, en competencias propias de la Generalitat— la conversión también requiere rango legal y en modo alguno son suficientes los requisitos que se contemplan en el párrafo 1 del artículo 31 de la Proposición de Ley, y, en consecuencia, tampoco es posible la conversión en los supuestos del párrafo 2.

Otra cuestión sería que las leyes sectoriales catalanas que atribuyen competencias a los municipios contemplen la posibilidad de un procedimiento como el que prevé el apartado 1 del artículo 31, o bien de un sistema alternativo de competencias, es decir, asignándolas al municipio excepto en el supuesto de que se cumplan determinados requisitos, en cuyo caso serán competencias comarcales.

Finalmente, el último inciso del párrafo 4, que prevé que la comarca debe establecer el procedimiento necesario para asegurar una intervención municipal, es evidente que ésta tiene que ser prevista, en todo caso, por la norma que otorga la competencia de la comarca, pero en modo alguno por la propia comarca. Así pues, por todas estas razones mencionadas, el artículo 31 de la Proposición de Ley no se conforma a las previsiones constitucionales y estatutarias.

Por conexión, y por las mismas razones, tampoco se conforman al orden constitucional y estatutario la letra d) del párrafo 1 del artículo 27 y el último inciso del artículo 33, de la misma Proposición de Ley.

Tampoco lo son el artículo 9.6 del voto particular número 4 así como las enmiendas 89, punto 6, y 114, en tanto que asignan a las comarcas competencias reservadas a los ayuntamientos por el artículo 26.1 LBRL.

Los textos alternativos y el resto de las

enmiendas, consideradas globalmente, son adecuadas a la Constitución y al Estatuto.

Tomados en consideración los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes opinamos en

Conclusión

1. Los artículos 9.2 y 31, y por conexión con éste último el 27.1.d) y el 33, último inciso, de la Proposición de Ley de Organización Comarcal de Catalunya no se adecúan al orden constitucional y estatutario.

2. El artículo 27.1.a) es adecuado a la Constitución y al Estatuto si se interpreta en el sentido del fundamento X de este Dictamen.

Éste es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados al comienzo.

Voto particular

Que formula el Conseller señor Francesc de Carreras i Serra, haciendo uso de lo que dispone el artículo 50 del Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, para hacer constar los motivos esenciales de su discrepancia con el Dictamen número 133, emitido en fecha 2 de marzo de 1987, sobre la Proposición de Ley de Organización Comarcal de Catalunya, al cual se adhiere el Consejero señor J. A. González Casanova.

El único punto de discrepancia con el contenido del Dictamen aprobado por la mayoría del Consejo Consultivo hace referencia a la no-previsión, a la Proposición de Ley, de la facultad de iniciati-

va municipal para la creación de comarcas.

1. En efecto, los artículos 4, 5 y 6 de la Proposición de Ley regulan el establecimiento de la división comarcal de Catalunya según un proceso que incluye dos fases: una primera de consulta previa a todos los municipios de Catalunya y una segunda de tramitación parlamentaria, sujeta a determinados requisitos especiales de la correspondiente ley que apruebe la mencionada división comarcal.

El artículo 4.2 LBRL prevé que la «iniciativa para la creación de una comarca *podrá partir* de los propios Municipios interesados». El cumplimiento de este precepto implica que las leyes autonómicas que regulen la creación de comarcas u otras entidades que agrupen diversos municipios tendrán que prever la posibilidad de la intervención, en el momento de la iniciativa, de los municipios afectados.

Del texto de los artículos 4, 5 y 6 de la Proposición de Ley no se deduce que esta facultad de iniciativa esté prevista. Lo que se hace con respecto a los ayuntamientos es una consulta en la que «se deben pronunciar expresamente sobre la aceptación o el rechazo de la propuesta de división comarcal» que toma como base el mapa comarcal que resulta del contenido de los Decretos del Gobierno de la Generalitat de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936, actualizado de acuerdo con lo que establece el Anexo de la Proposición de Ley. No aparece, sin embargo, en la Proposición de Ley, la posibilidad de que los municipios ejerzan el derecho de iniciativa que les confiere la Ley de Bases del Régimen Local.

2. A pesar de ello, analizaremos las posibilidades interpretativas conforme al bloque constitucional que puede ofrecer la lectura de los artículos mencionados.

a) Una determinada lectura de la Proposición de Ley que nos llevaría a la conclusión de que se trata de dos procesos distintos: uno para establecer la división comarcal de Catalunya (regulado en los artículos 4, 5 y 6) y otro para la creación de comarcas (art. 9). Y que sólo este segundo es aquél al que se refiere el artículo 42.2 LBRL. Una interpretación de este tipo podría fundamentarse en la diferente ubicación de uno y otro procedimiento en el Título II, y, a la vez, en la diferente denominación de los Capítulos I y III de este Título II. En efecto, el Capítulo I se denomina «Establecimiento de la división comarcal» y el Capítulo III «Creación de comarcas». Precisamente, el artículo 42.2 LBRL se refiere a la iniciativa «*para la creación de una comarca*».

En nuestra opinión, esta lectura no es correcta si examinamos diversos elementos de este título II de la Proposición de Ley. Primero, porque si bien en el Capítulo I de este Título se suele hablar del «establecimiento de la división comarcal», también en el párrafo 2 del artículo 6 se utiliza la expresión «creación de la comarca», con lo cual se admite que el procedimiento conduce tanto al establecimiento de la división comarcal como a la creación de comarcas. En segundo lugar, porque el mismo párrafo contiene una remisión de la Disposición Adicional Cuarta LBRL que únicamente tiene sentido dentro del procedimiento de «creación de comarcas» que prevé el artículo 42.2 LBRL. En tercer lugar, porque el artículo 9 —único del Capítulo III denominado «creación de comarcas»— prevé que la iniciativa para la creación de comarcas *nuevas* la tenga, entre otros sujetos, «la comarca o comarcas interesadas», es decir, admite que con anterioridad ya se han creado. Finalmente, una interpretación sistemática de todo este Título II nos lleva a la conclusión de que los tres primeros artículos establecen la división

comarcal precisamente creando comarcas.

Por tanto, y teniendo en cuenta dichas razones, parece que no se pueda albergar ninguna duda: tanto el procedimiento previsto en los artículos 4, 5 y 6 como el previsto en el artículo 9 tienen como finalidad crear comarcas. La diferencia entre los dos procedimientos es que mientras el primero va dirigido a cumplir la previsión estatutaria de que la organización comarcal debe extenderse a todo el territorio de Catalunya y, por tanto, ha de incluir un mapa comarcal completo, el segundo únicamente prevé la posterior creación singular de nuevas comarcas formadas a partir de la segregación o agregación de territorios que forman parte de comarcas ya existentes. Un supuesto diferente es, por otra parte, el que prevé el artículo 8, al regular la modificación de las demarcaciones comarcales y no la creación de comarcas nuevas.

b) También se podría interpretar que la «consulta» a los ayuntamientos prevista en el artículo 5 de la Proposición de Ley es análoga, en cierta medida, a la «iniciativa» prevista en la Ley de Bases de Régimen Local.

Así parece interpretarlo el párrafo 2 del artículo 6 de la Proposición de Ley, en la medida que adapta el resultado de la consulta a las previsiones de la Disposición Adicional Cuarta LBRL, tal y como lo hace constar en el texto del precepto.

Sin embargo, dicha interpretación no parece admisible, ya que el significado gramatical de uno y otro término es bien distinto. Además, una interpretación contextual refuerza dicha opinión.

En efecto, el artículo 8 de la Proposición de Ley, cuando regula la iniciativa para la modificación de las demarcaciones comarcales, prevé, en primer lugar, que ésta puede ser adoptada por parte del

municipio o los municipios interesados, y no habla, en cambio, en ningún caso de «consulta». El mismo procedimiento se prevé también para la creación de comarcas nuevas (art. 9.1 de la Proposición de Ley). De ahí se deduce que en los supuestos donde la Proposición de Ley estima que es necesaria la iniciativa, lo formula de manera inequívoca y no utiliza la expresión «consulta».

Por consiguiente, parece obvio que los artículos 4, 5 y 6 prevén la creación de comarcas y la consulta que regulan no es análoga a la iniciativa ni puede desempeñar las funciones que a ésta le otorga la Ley de Bases de Régimen Local. No es posible, por lo tanto, una interpretación adecuada al precepto contenido en el artículo 42.2 LBRL.

3. Es preciso analizar ahora si el hecho de no prever estas facultades de iniciativa de los municipios responde a la necesidad de que la Proposición de Ley no entre en contradicción con las disposiciones del Estatuto de Catalunya, de lo cual deduciríamos que este precepto concreto de la Ley de Bases de Régimen Local sería inconstitucional.

Ante todo debo decir que estoy plenamente de acuerdo con el fundamento del Dictamen que caracteriza la comarca como ente *territorial local necesario*, dotado de *autonomía* y con una organización política *representativa*. Sin embargo entiendo que ni estas características ni ninguna otra previsión estatutaria es contraria a la necesidad, expresada en la Ley de Bases de Régimen Local, de que los municipios posean facultad de iniciativa en la creación de las comarcas. Es evidente que el reconocimiento de esta facultad no afecta a la consideración de la comarca como un ente de carácter territorial y local, dotado de autonomía y representativo. Tampoco entra en contradicción con la necesidad de la existencia de la comarca en el ámbi-

ro de la organización territorial de Catalunya. Es simplemente un requisito previo —ni más ni menos vinculante o retardador que la consulta— para que se inicie el procedimiento legislativo que debe finalizar con la aprobación de la ley de establecimiento de la división territorial. Por tanto, no existe contradicción entre el artículo 42 LBRL y el Estatuto de Catalunya en este punto y el precepto que prevé la iniciativa municipal no es inconstitucional.

4. Para finalizar, en la medida en que en el proceso de establecimiento de la división comarcal y, por tanto, de creación de comarcas, no se prevé la posibilidad de otorgar a los municipios la facultad de iniciativa municipal a la que se refiere el artículo 42.2 LBRL, lo que hace la Proposición de Ley es impedir el ejercicio de dicha facultad y, por lo tanto, los artículos 4 y 5 *no se conforman al ordenamiento constitucional y estatutario*.

Barcelona, 3 de marzo de 1987

Voto particular

Que formula el Conseller señor Enric Argullol i Murgadas, haciendo uso de lo que dispone el artículo 50 del Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, para hacer constar los motivos esenciales de su discrepancia con el Dictamen número 133, emitido en fecha dos de marzo de 1987, sobre la Proposición de Ley de Organización Comarcal de Catalunya, al cual se adhiere el Conseller señor Robert Vergés i Cadamet.

Lamento disentir de la opinión mayoritaria del consejo. Mi discrepancia se refiere especialmente a la argumentación establecida para definir la inconstitucionalidad del artículo 9.2 de la Proposición de Ley de Organización Comarcal de Catalunya; que, tal y como se desprende del párrafo final del fundamento VII, se quiere hallar en el artículo 42 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Bases de Régimen Local (de ahora en adelante, LBRL). Este enfoque plantea dos cuestiones distintas: una, más general, sobre el valor de las bases que pueda establecer el Estado y el momento de verificación de su constitucionalidad, relacionada también con su posible intangibilidad como fruto del simple transcurso del tiempo, o la falta de utilización de las acciones previstas en el ordenamiento para instar el control de constitucionalidad de las normas con rango legal; en segundo lugar, la corrección o no del artículo 42 y la Disposición Adicional Cuarta LBRL, a la luz del bloque de la constitucionalidad.

1. El ordenamiento prevé para las normas contrarias a otras de jerarquía superior la sanción máxima, es decir, la nulidad absoluta o radical, con efectos *ex tunc* de modo que la decisión del órgano jurisdiccional tiene valor declarativo, es decir, rompe la aparente regularidad que nunca ha existido.

Contra la Constitución y el bloque constitucional no cabe la consolidación de una norma con rango de ley, de modo que permanentemente queda abierta la posibilidad de instar a la declaración de su inconstitucionalidad y la expulsión del ordenamiento (cuestión de inconstitucionalidad, art. 35 LOTC; transformación del conflicto de competencias en recurso de inconstitucionalidad, art. 67 LOTC). Pero, además, cuando se examina una norma posterior, como es el caso de una ley autonómica, que se ha de situar en el marco de la norma cuya constitucionalidad se reputa de irregular, como por ejemplo una ley de bases, es preciso dar preferencia al marco constitucional y es-

tatutario de modo que éste no quede preterito o distorsionado por unas normas básicas que no se consideran adecuadas a aquel marco. No se trata de propugnar una inaplicación de las leyes sino de confrontar las normas autonómicas con la legalidad constitucional e instar al Tribunal Constitucional para que otorgue preferencia, al juzgar la ley autonómica, a la Ley Fundamental y, en su campo, al Estatuto. En otras palabras, a la legislación básica estatal no se le puede otorgar un valor o una resistencia equiparable a la Constitución, y en su ámbito al Estatuto, sino que después de examinar su desarrollo en las leyes autonómicas, se puede denunciar su inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, al resolver un eventual recurso contra la ley autonómica, el cual, como intérprete supremo de la Constitución, pronunciará la palabra de momento definitiva mediante la aplicación preferente de la Constitución y el Estatuto.

En el supuesto planteado en este Dictamen, el Consell debía haber planteado la corrección o no de la Proposición, principalmente con relación a la Constitución y al Estatuto, y en tanto que no son contradictorias con éstos, con las normas básicas. En el Dictamen número 88 se había estimado que el artículo 42 y la Disposición Adicional Cuarta LBRL eran contrarios al orden constitucional. Por consiguiente, es necesario buscar en las normas fundamentales, y no solamente en estos preceptos, la posible inconstitucionalidad del artículo 9.2 de la Proposición de Ley. Una vez llevada a cabo esta operación interpretativa, el recuerdo del posible contraste con normas estatales fundamentalmente básicas ocupará un segundo lugar y presentará un valor simplemente ilustrativo para una prudente decisión del órgano legislativo.

2. Es necesario señalar a continuación los criterios sobre la inconstitucionalidad

del artículo 42 y la Disposición Adicional Cuarta LBRL, en los que se fundamenta, incorrectamente, en nuestra opinión, la inconstitucionalidad del artículo 9.2 de la Proposición de Ley.

El artículo 5.1 EAC establece que la Generalitat estructurará su organización territorial en municipios y comarcas. El apartado 3 del citado artículo establece que una Ley del Parlamento regulará la organización territorial de Catalunya garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales. Como ya se ha destacado en el Dictamen número 88 relativo a la Ley de Bases del Régimen Local, la previsión constitucional de crear nuevas agrupaciones de municipios (art. 141.3 CE) y su concreción en el Estatuto, permite considerar:

- a) que la comarca es un ente de existencia general y necesaria en todo el territorio de Catalunya.
- b) la competencia del Parlament para aprobar su constitución;
- c) el carácter autónomo de la nueva entidad local, y
- d) que la definición estatutaria de la comarca como agrupación de municipios de carácter territorial —que es también la definición constitucional de la provincia— no aporta ningún elemento de voluntariedad.

Otro elemento estatutario que confirma lo que se acaba de decir es la definición del territorio de Catalunya precisamente a partir de las comarcas (artículo 2) como piezas territoriales básicas.

La jurisprudencia constitucional ha destacado también la naturaleza de la comarca en Catalunya afirmando que «tiene una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Catalunya (artículo 5.3)» (Sentencia del 28 de julio de 1981). En la Sentencia del 2 de febrero de 1981 el Tribunal, refiriéndose a los artículos 141.3 y 152.3 de la

Constitución, ha dicho que la autonomía municipal se ha de entender limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios.

La Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece unas previsiones sobre las comarcas difícilmente compatibles con el Estatuto. En primer lugar, el artículo 3 no las incluye entre los entes territoriales, a pesar de que ello no debe impedir al Parlament el hecho de poder darles este carácter, que deriva directamente del Estatuto. En segundo lugar, los límites a la constitución de las comarcas establecidos en el artículo 42.2 son incompatibles con el carácter general y necesario de la organización comarcal, también prevista en el Estatuto, así como la reserva de ley autonómica que también allí se establece. En este sentido, es importante tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la Sentencia del 19 de diciembre de 1985, donde se diferencia claramente entre la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y la de decidir sobre la creación de otras agrupaciones de municipios distintos a la provincia, que corresponde a la Comunidad Autónoma. Esta sentencia permite entender que el concepto de régimen jurídico y, por tanto, la competencia básica estatal, no se extiende al ámbito de la decisión autonómica sobre la creación de estas agrupaciones de municipios, de la cual ha de formar parte la determinación del procedimiento a seguir.

De la contraposición entre el artículo 42 de la ley básica y el artículo 5 del Estatuto, es consciente incluso la propia ley estatal que se ha visto obligada a introducir una norma específica para Catalunya (DA 4.^a) con el intento de compatibilizar los principios informativos de ambos preceptos. A pesar de todo, como se indica

también en el Dictamen número 88, la Disposición Adicional evidencia una palmaria contradicción interna al reconocer que las comarcas son de existencia necesaria y continuar previendo la posibilidad de que el Parlament no pueda cumplir el mandamiento estatutario de establecerlas.

La conclusión que se puede extraer no es otra que el artículo 42 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Bases son contrarias a las previsiones de organización territorial del artículo 5 del Estatuto y afectan al ámbito de autonomía de la Generalitat en la medida en que corresponde al Parlament decidir la regulación del procedimiento de constitución de las comarcas. Esta misma conclusión ya quedó incluida en el citado Dictamen número 88.

La prevalencia del Estatuto sobre la Ley de Bases no sólo se justifica desde la perspectiva del sistema de fuentes, sino que también resulta necesario por otra contradicción que contiene la Ley estatal. El artículo 43 prevé la creación de áreas metropolitanas que no son agrupaciones necesarias según la Constitución y el artículo 5.2. del Estatuto. A pesar de ello, la Ley de Bases no establece límites a la decisión legislativa para crearlas, contrariamente a lo que sucede con las comarcas. Además, tampoco se limita la posible incidencia de estas otras agrupaciones sobre el núcleo competencial de los municipios. Se da, por tanto, la situación paradójica de que unas agrupaciones potestativas y con posibilidad de afectar intensamente a las propias competencias municipales, se pueden crear al margen de la voluntad de los municipios, mientras que las comarcas, que son entes necesarios en Catalunya y que deben respetar siempre el núcleo mínimo de las competencias municipales, quedan excluidas de una decisión libremente establecida por el legislador autonómico.

Pero con independencia de lo que se acaba de exponer, que afecta al plano comparativo entre el Estatuto y la Ley de Bases, del Capítulo I del Título II de la Proposición de Ley de Organización Comarcal, que es objeto del presente Dictamen, tampoco se puede constatar una infracción del marco normativo configurado en la Ley de Bases de Régimen Local. Aunque se admitiera hipotéticamente dicho marco como plenamente constitucional y estatutario, no se puede entender, en mi opinión, que la Proposición de Ley se oponga a él o lo contradiga.

En efecto, ni el artículo 42 ni la Disposición Adicional Cuarta reserva a los municipios en exclusiva la iniciativa para crear las comarcas. El primer precepto mencionado sólo dice que esta iniciativa «puede» partir de los propios municipios interesados; cuando después añade que «en cualquier caso» no se podrá crear la comarca si se da el supuesto que prevé la norma, es evidente que la Ley está pensando en la posibilidad de una iniciativa de origen extramunicipal. No se excluye, por consiguiente, una iniciativa adoptada desde las instituciones autonómicas y singularmente desde el Parlament. Es más, la aplicación del supuesto especial previsto en la Disposición Adicional Cuarta (cuando se impide de forma «parcial y minoritaria la organización comarcal del «conjunto» del territorio de Catalunya), difícilmente se puede comprobar sin la existencia de un mapa comarcal general previamente definido que permita constatarlo. La misma Disposición Adicional nos induce mejor a pensar en un proceso iniciado de forma general para todo el territorio que no en un conjunto de iniciativas espontáneas y singulares de los municipios, al menos en el momento de establecer por primera vez la división comarcal de Catalunya.

La propia necesidad de estructurar todo el territorio en comarcas, que justi-

fica la citada Disposición Adicional Cuarta, lleva, pues, hacia un proceso tendente a establecer de forma general la división comarcal. Por tanto, en la medida en que la iniciativa de creación no se puede considerar exclusiva de los municipios, es perfectamente válida la opción adoptada en la Proposición de Ley. Hecha esta opción, lo que no se puede exigir es el establecimiento de un procedimiento paralelo de iniciativa municipal para el establecimiento de la primera división comarcal, ya que es obvio que las dos opciones son excluyentes en dicha fase inicial. Ello no significa que se desconozca la iniciativa municipal ya que la Proposición de Ley prevé y regula para todas las futuras modificaciones de límites comarcales, así como por la posibilidad de crear nuevas comarcas (artículos 8 y 9).

Admitida en la Ley de Bases de legitimidad de una iniciativa adoptada por el Parlamento, no se halla en su despliegue legislativo ningún elemento contrario a las bases estatales. La Proposición de Ley no determina directamente la organización comarcal de Catalunya, sino que únicamente establece un proceso en el cual los municipios deben pronunciarse sobre una propuesta contemplada en la Proposición de Ley, bien entendido que siempre es de aplicación el límite establecido en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Bases. Esto es patente en el artículo 6.3 que obliga a una nueva consulta si se produce la oposición municipal a la que se refiere el artículo 42.3 en la mitad o más de las comarcas propuestas.

La aplicación del artículo 42 y la Disposición Adicional Cuarta LBRL en el artículo 9.2 de la Proposición de Ley es una simple imposición de reglas, que voluntariamente limitan incluso el alcance de lo que se podría entender, a la luz del Estatuto, libre decisión del Parlamento.

Barcelona, 3 de marzo de 1987

Dictamen núm. 134 sobre la adecuación constitucional y estatutaria del dictamen de la Comisión de organización y administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la proposición de ley por la que se establecen y regulan las Actuaciones Públicas Especiales en la Conurbación de Barcelona y en las Comarcas Comprendidas en su Zona de Influencia Directa.

En Barcelona, a nueve de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

La Mesa del Parlamento de Cataluña, en las sesiones celebradas los días 13 y 16 de febrero de 1987, tomó los acuerdos de enviar al Consejo Consultivo de la Generalidad las solicitudes presentadas por más de una décima parte de los miembros de la Cámara del Grupo parlamentario de *Convergència i Unió*, de los Grupos parlamentarios del PSUC y de *Esquerra Republicana*, y por más de una décima parte de los miembros de la Cámara del Grupo parlamentario Socialista, para que este Consejo, de acuerdo con lo que disponen los artículos 8, primero, y 9.1 de la Ley de Cataluña 1/1981, de 25 de febrero, emita dictamen respecto a la adecuación al Estatuto de Cataluña del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la Proposición de Ley por la que se establecen y regulan Actuaciones Públicas Especiales en la Conurbación de Barcelona y en las Comarcas Comprendidas en su Zona de Influencia Directa y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

Los escritos del M. H. Presidente del Parlamento de Cataluña por los que se tramitan los mencionados acuerdos de la Mesa tuvieron entrada en el Registro de este Consejo, respectivamente, los días 13 y 16 de febrero de 1987 (R. números 829 y 836).

El Consejo Consultivo, en la sesión celebrada el día 17 de febrero de 1987, admitió las solicitudes tramitadas por la Mesa del Parlamento, a instancia de los

Grupos parlamentarios de *Convergència i Unió*, del PSUC, de *Esquerra Republicana* y del Grupo parlamentario Socialista, y, de acuerdo con los artículos 10.b) y 11.b) del Reglamento de este Consejo, aprobado por el Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, se declaró competente para emitir el dictamen solicitado. En la misma sesión se nombró ponente al señor Robert Vergés. Teniendo en cuenta la identidad de las solicitudes mencionadas, este Consejo acordó emitir un solo Dictamen en relación con la anterior Proposición de Ley dictaminada por la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local.

Este Consejo Consultivo de la Generalidad, en la sesión celebrada en el día de hoy, con asistencia de los señores Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, Presidente, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, Lluís Roca-Sastre i Muncunill, J. A. González Casanova, Francesc de Carreras i Serra y Enric Argullol y Murgadas, que es su Secretario, ha deliberado sobre el Proyecto de Dictamen elaborado por la ponencia y, en consecuencia, ha acordado emitir el siguiente

DICTAMEN

Antecedentes

1. El objeto de nuestro dictamen es determinar si la Proposición de Ley por la que se establecen y regulan Actuaciones Públicas Especiales en la Conurbación de Barcelona y en las Comarcas Comprendidas en su Zona de Influencia Directa se adecúa al Estatuto de Cataluña y a la Constitución.

2. Se ha pedido información y documentación complementarias a los Grupos parlamentarios de *Convergència i Unió*, del PSUC, de Esquerra Republicana y del Grupo parlamentario Socialista, así como al Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña y al Presidente de la Corporación Metropolitana de Barcelona.

Fundamentos

1

Estudiemus la Proposición de Ley por la que se establecen y regulan Actuaciones Públicas Especiales en la Conurbación de Barcelona y en las Comarcas Comprendidas en su Zona de Influencia Directa según el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local del Parlamento de Cataluña (BOPC, núm. 180, del 13 de febrero de 1987).

Previamente al examen detallado de sus preceptos, hemos de hacer uno global del contenido y, asimismo, enunciar los criterios que seguiremos al analizar la adecuación del texto a la Constitución, al Estatuto y al conjunto normativo de lo que se ha denominado bloque constitucional.

Como el título de la Proposición de Ley indica, la norma examinada tiene por objeto regular las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa. Más concretamente, y como establece el artículo 1, la Proposición de Ley regula las actuaciones de la Administración de la Generalidad, de las entidades metropolitanas y de los demás entes locales para el cumplimiento de las actividades y la prestación de los servicios que, por las características económicas, sociales y urbanas que concurren en la conurbación de Barcelona y en

las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa, requieren una ordenación especial e integrada.

La Proposición de Ley articula las actuaciones públicas a realizar de la forma siguiente:

A) Establecimiento de unos ámbitos territoriales en los que se habrán de concretar las actuaciones previstas en la Ley (art. 3 de la Proposición de Ley). Estos ámbitos son tres:

El primero (art. 3.a) establece los efectos de la planificación y la coordinación en el ámbito territorial y prevé tres tipos de planificación y coordinación que se habrán de ejercitar en el mencionado ámbito: la planificación territorial (arts. 6 a 8), la planificación del sistema del transporte público de viajeros (arts. 9 a 12) y la planificación hidrológica (arts. 13 y 14).

El segundo (art. 3.b) delimita el ámbito de actuación de la Entidad Metropolitana del Transporte.

El tercero (art. 3.c) precisa el ámbito de actuación de la Entidad Metropolitana para los servicios hidráulicos y del tratamiento de residuos.

Por último, la Proposición de Ley regula (art. 3.d) la existencia de los ámbitos municipales y comarcales a los efectos de las competencias que legalmente les corresponden.

B) Establecimiento de unas normas sobre planificación territorial (capítulo primero del Título II), del sistema de transporte público de viajeros (capítulo segundo del Título II) e hidrológico (capítulo tercero del Título II), que tendrán como marco los ámbitos territoriales que se han indicado.

C) Establecimiento de dos entidades metropolitanas (Título III) para el transporte y para los servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, con los ámbitos de actuación que se han indicado, las competencias, la organización y la financiación.

D) Previsión de la participación de los municipios y las comarcas (Título IV) tanto en la elaboración de las decisiones de las entidades metropolitanas que les afectan como en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación que ha de aprobar la Administración de la Generalidad.

E) Extinción de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona creada por el Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto de 1974 (DA 1.ª, 2.ª, 3.ª y 4.ª), asignando sus competencias a las entidades de nueva creación, o a la Generalidad y a los municipios, de acuerdo con la legislación de régimen local y con las leyes sectoriales correspondientes. Asimismo, se establecen las normas de procedimiento para la transferencia de los servicios prestados por la Entidad Metropolitana de Barcelona, tanto en las entidades de nueva creación, en lo que se refiere a sus competencias, como en la Generalidad o en los municipios, en lo que se refiere a aquellos servicios que no correspondan a las nuevas entidades creadas.

F) Establecimiento de un régimen transitorio consistente en:

a) Vigencia del Plan General Metropolitano mientras no se elaboren los planes de ordenación a que se refiere el artículo 7.4 de la Proposición de Ley.

b) Transferencia de las competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que actualmente corresponden a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en los entes locales de acuerdo con la legislación urbanística.

c) Administración transitoria de los servicios por parte de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, mientras no se produzcan las transferencias previstas en la Proposición.

G) Derogación expresa del Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, de creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (D. F. 2.ª).

Después de haber hecho un examen global de la Proposición de Ley, expon-dremos la sistemática que emplearemos en nuestro Dictamen. En primer lugar, analizaremos la problemática que puede plantear la extinción de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona creada por el Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, así como las consecuencias necesarias de dicha extinción, como son las transferencias de servicios, de medios materiales y personales de la Entidad extinguida en aquellas creadas por la misma Ley, o en la Generalidad y en los municipios, si procede. En este análisis haremos una breve referencia al hecho metropolitano y a su tratamiento normativo e institucional.

En segundo lugar, y por la relación evidente del tema con el análisis anterior, examinaremos la creación de las dos Entidades Metropolitanas del Transporte y la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos, haciendo referencia a sus competencias, organización y financiación.

En tercer lugar, examinaremos los preceptos referentes a la planificación y coordinación regional que comprenden la Planificación Territorial, la Planificación del Sistema de Transporte Público de Viajeros y la Planificación Hidrológica.

En cuarto lugar, trataremos la participación de los municipios y de las comarcas tanto en las decisiones de las Entidades Metropolitanas de nueva creación como en los instrumentos de planeamiento que establece la Proposición de Ley.

Finalmente, advertimos que en nuestro análisis no entramos en la consideración de la «Carta Europea de la Autonomía Local», elaborada en el seno del Consejo de Europa en el mes de octubre de 1985, ya que, según los artículos 96.1 CE y 1.5 del Código Civil, no está integrada en el ordenamiento interno al faltar su publicación oficial en España.

II

El «hecho metropolitano» puede caracterizarse por la existencia en la sociedad urbana actual de territorios integrados por grandes aglomeraciones urbanas, entre las cuales existen vínculos económicos y sociales y en las cuales se hace necesaria la coordinación en la prestación de determinados servicios y obras. Hay que distinguir, evidentemente, entre la existencia del mismo hecho o realidad metropolitana y las formas organizativas que se pueden adoptar, por medio del ordenamiento jurídico, para regular esta realidad.

1. Son diversas las fórmulas que se han utilizado al tratar el hecho metropolitano. Entre estas técnicas podríamos señalar: la fusión de municipios, la creación de un ente local supramunicipal, las soluciones voluntarias adoptadas por parte de los entes locales existentes en el área (consorcios, convenios o comisiones), la utilización de los niveles regionales, o la descentralización funcional. Es evidente que no se puede descartar la utilización simultánea o concéntrica de diferentes técnicas mediante la existencia de entes metropolitanos de ámbito territorial que coexisten con otros entes de carácter exclusivamente funcional, o bien mediante la utilización de organismos institucionales de administración superior o la utilización de instrumentos diversos de planificación y de coordinación.

En el campo del Derecho comparado se observa especialmente la diversidad de las técnicas organizativas empleadas.

En la República Federal Alemana se puede observar que, mientras que en Frankfurt y Hannover el modelo es el del ente local supramunicipal, en Munich el modelo organizativo se concreta en la creación de diversas entidades especializadas para la gestión de determinados servicios.

Por lo que respecta a Inglaterra, el modelo utilizado hasta el primero de abril de 1986 era la fórmula metropolitana a la que se atribuía un régimen competencial diferente en relación con las zonas no metropolitanas. Este modelo se ha visto modificado por la «Local Government Act», que ha suprimido el nivel supramunicipal en todas las áreas metropolitanas y ha constituido entidades de gestión especializada para los servicios que requieren una acción coordinada.

En Francia se ha optado, asimismo, por varios sistemas, desde la utilización del Departamento y la Región, en el caso de París, hasta la previsión de agrupaciones municipales voluntarias o establecidas directamente por ley.

El actual proyecto de reforma del Régimen Local Italiano (art. 39 y ss.) establece la organización de las áreas metropolitanas con un régimen especial de nivel provincial y con la creación de las «municipalità» o distritos para el ejercicio descentralizado de las funciones municipales.

En los Estados Unidos, donde el fenómeno metropolitano es especialmente importante (los 170,5 de los 226 millones de habitantes residen en áreas que pueden describirse como metropolitanas —el 75 % de la población según datos de 1980—), se observa una diversidad aún mayor de tratamientos administrativos de este fenómeno. Así, en el área metropolitana de Chicago, en el año 1972, se contabilizaban 1.172 entes administrativos diferentes, en Filadelfia había 852, en Pittsburg 698, y en Nueva York, 631. Hay que advertir que gran parte de estas Administraciones tienen facultades fiscales diferenciadas y todas ellas poseen su propia demarcación territorial, que puede coincidir o no con la de otros gobiernos del área.

2. En lo que se refiere al tratamiento organizativo del hecho metropolitano en

el Estado español, las soluciones que se dieron durante el período preconstitucional también fueron varias dentro del modelo de creación de una sola entidad supramunicipal. En este período se produce la creación de cuatro organismos metropolitanos: el área metropolitana de Madrid, creada por la Ley del 2 de diciembre de 1963, con los antecedentes de la Ley del 25 de noviembre de 1944; el área metropolitana del Gran Bilbao, creada por la Ley del 1 de marzo de 1946, y la corporación administrativa del Gran Valencia, establecida por la Ley del 14 de octubre de 1946. Por último, hay que destacar la creación, por el Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, de la Entidad Metropolitana de Barcelona, con los antecedentes de la Ley del 3 de diciembre de 1953, sobre Ordenación de Barcelona y su comarca (que creó la Comisión de Urbanismo de Barcelona), y la Ley del 23 de mayo de 1960, que establece un régimen especial para el municipio de Barcelona y reorganiza la Comisión de Urbanismo y servicios comunes de Barcelona y otros municipios.

Aunque la creación de las cuatro entidades metropolitanas obedezca a un criterio común, se observan matices en su tratamiento organizativo. Así, mientras que en los organismos de Madrid, Bilbao y Valencia se constata una mayor presencia estatal y una participación minoritaria de los municipios —corregida en parte, en el caso de Madrid, por el Real Decreto-ley del 26 de noviembre de 1980—, en lo que concierne a Barcelona la presencia municipal es más acentuada a partir de 1960.

Es preciso advertir que de las cuatro entidades creadas en el período preconstitucional subsiste únicamente la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Así, en el caso de Madrid ha desaparecido la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana, cuyas

funciones han sido asumidas por la Comunidad Autónoma, y se ha creado el Consorcio General de Transportes Públicos regulares de Madrid por Ley de la Comunidad Autónoma del 16 de mayo de 1985, a la vez que se han potenciado los servicios hasta la fecha encomendados al canal de Isabel II (Ley de la Comunidad 17/1984, del 20 de diciembre). La Corporación Administrativa «Gran Bilbao» ha sido suprimida por la Ley del País Vasco 3/1980, del 18 de diciembre, que «devuelve» a los ayuntamientos las competencias urbanísticas atribuidas por la Ley del Suelo a las corporaciones municipales, y las restantes competencias son asumidas por el Gobierno Vasco, de forma transitoria y hasta que se apruebe la legislación que regule la materia. Por la Ley de la Comunidad Valenciana del 16 de noviembre de 1986 se extingue la corporación administrativa «Gran Valencia», y se establece que la coordinación del planeamiento de los municipios, antes integrados en el «Gran Valencia», se efectuará por medio de normas de coordinación de carácter territorial, de competencia de la Comunidad Autónoma.

Es importante destacar que con posterioridad a la Ley citada se ha aprobado por el Parlamento de la Comunidad Valenciana la Ley 13/1986, del 31 de diciembre, por la cual se crea el Consejo Metropolitano de Horta, como entidad local con personalidad jurídica propia, determinado por la agrupación de municipios, con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines en el ámbito territorial de la comarca comúnmente denominada Horta. Se atribuye a dicho Consejo la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos y transporte, de acuerdo con las normas de coordinación en política territorial y urbanismo y aquellas que se deriven de las políticas

sectoriales del Estado y el Consejo de la Comunidad Valenciana.

3. Nos referiremos ahora concretamente a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por el Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto.

La Entidad se constituye como órgano específico para el impulso, la coordinación, la gestión, la vigilancia y la ejecución del planeamiento urbanístico y los servicios de interés pertinente para el conjunto de la zona metropolitana.

Se trata de una entidad con fines específicos, no generales, que forma parte de la *Administración local*.

Su *ámbito territorial* es el fijado por la ley del 3 de diciembre de 1953, sobre Ordenación Urbana de Barcelona y su comarca, Barcelona y veintisiete términos municipales. Por lo que respecta a su *organización*, se gobierna por una Corporación Municipal, integrada por el Consejo Metropolitano, que es el órgano superior de la entidad y es elegido por todas las entidades que la integran, y la Diputación Provincial, la Comisión Administrativa elegida por el Consejo de su interior, y la gerencia Metropolitana, que es el órgano ejecutivo de la Comisión administrativa que, bajo la dependencia inmediata de su Presidente, desarrolla las funciones que corresponden a la Entidad Metropolitana.

En cuanto a su competencia, la Entidad Metropolitana diversifica su actuación en dos campos:

1. *En el urbanístico*, por medio del impulso, la coordinación, la gestión, la vigilancia y la ejecución del planeamiento. Así; redacta el planeamiento, sus revisiones y modificaciones; propone o informa sobre normas complementarias o subsidiarias; redacta o informa sobre los planos municipales y aprueba el programa de su desarrollo y ejecución; contribuye a

la formación de un programa de actuaciones de los diferentes departamentos ministeriales con competencias urbanísticas; fiscaliza los actos de uso del suelo y asesora y asiste en la actuación urbanística de los municipios; ejerce la potestad expropiatoria; constituye el patrimonio metropolitano del suelo y coordina la gestión de los patrimonios municipales, y puede subrogarse en la competencia urbanística de los municipios integrantes.

2. *En el de los servicios de interés pertinente para el conjunto de la zona metropolitana*, aprueba el plan coordinado para su establecimiento y coordinación; promueve la constitución de mancomunidades de municipios; constituye, en común con los ayuntamientos, entes de gestión; establece consorcios con los ayuntamientos afectados o con el Estado u otros entes públicos; informa sobre los expedientes de constitución de mancomunidades, entes de gestión y consorcios, cuando no ha intervenido en su promoción; asume el establecimiento y la prestación de los servicios, presta asistencia técnica a los municipios y, en todo caso, inspecciona los servicios de interés metropolitano y ejerce en materia de transportes mecánicos por carretera las competencias que la legislación especial atribuye a la Administración del Estado.

Posteriormente al Real Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, se ha dictado el Decreto 3276/1974, del 28 de noviembre, sobre la organización y el funcionamiento de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, el Decreto 3280/1974, del 28 de noviembre, por el que se regula el órgano que establece el artículo 15 del Real Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, con funciones urbanísticas en la provincia de Barcelona, el Real Decreto 1495/79, del 16 de junio, sobre la elección de los órganos de gobierno de

la entidad, y el Decreto 1085/1976, del 9 de abril, sobre traspaso de competencias en materia de transportes por carretera a la Entidad.

III

Al examinar, desde el punto de vista constitucional y estatutario, la extinción de la Entidad Metropolitana y las consecuencias que comporta (traspaso de funciones y de medios materiales y personales) hemos de considerar el marco competencial en el que se desarrolla la acción normativa del Parlamento de Cataluña.

Debemos tener en cuenta en primer lugar lo que dispone el artículo 137 CE, que establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos. Es decir, el Estado-ordenamiento se configura de una forma plural, que comprende no solamente el Estado-aparato y las Comunidades Autónomas que gozan de autonomía política, sino también las provincias y los municipios que gozan de autonomía administrativa. Asimismo, las Islas tienen garantizada constitucionalmente su existencia de acuerdo con el artículo 141.4 CE.

Teniendo en cuenta la argumentación expuesta en lo que respecta a la provincia en nuestro Dictamen número 132, del 20 de febrero de 1987, la entidad territorial básica de la Administración local es el Municipio, al cual se encomienda la gestión global de sus intereses, que no solamente son los derivados del ámbito estricto de las competencias municipales, sino los más generales que se deducen del ordenamiento constitucional.

Asimismo, la Constitución, en el artículo 141, prevé la existencia de agrupaciones de municipios, bien articulados a través de la provincia (de existencia

constitucionalmente necesaria) o bien a través de otras organizaciones de carácter no necesario.

El Estatuto de Cataluña dispone, en el artículo 5, que la organización territorial de la Generalidad se estructura en municipios y comarcas. Además, como prevé el apartado 4 y en virtud de las previsiones constitucionales, existe la provincia. Respecto a la comarca como entidad necesaria, nos remitimos a nuestro Dictamen número 133.

Además de las entidades territoriales locales básicas, el Municipio, la Provincia, las Islas —y, en el caso de Cataluña, la comarca—, es evidente que, dada la necesidad de la planificación y la coordinación de determinadas obras y servicios, la relación territorial, la configuración geográfica y otros factores, se pueden constituir, en el marco constitucional y estatutario, otras entidades locales, de segundo grado, en las que la territorialidad no sea su elemento fundamental y que por tanto no constituyan un elemento de distribución del poder estatal tal como sucede en las mencionadas Provincias, Municipios, Islas y Comarcas.

La creación de estas entidades locales, de carácter intermedio, corresponde al Estado en uso de su competencia residual del artículo 143 CE, o a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre Régimen Local, respetando en todo caso las Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas que, en virtud de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE, corresponde fijarlas exclusivamente al Estado.

La Constitución, dada la amplitud de los preceptos que hemos mencionado, no especifica la variedad y las características de estos entes locales de carácter supra-municipal, y corresponde al legislador ordinario, estatal o autonómico, el fijar sus modalidades. La misma Ley de Bases de Régimen Local establece unos paráme-

tros muy amplios para la creación y, por tanto, la supresión de entidades locales supramunicipales. Así, en el artículo 3 hace referencia: a las comarcas u *otras entidades que agrupen varios municipios*, a las *áreas metropolitanas* y a las *mancomunidades de municipios*. Los principios básicos a los que se han de sujetar los establece el título IV de la Ley, y los comunes a todas las entidades locales están comprendidos en el título V del texto legal. Fundamentalmente estas entidades supramunicipales han de respetar la autonomía municipal concretada en la reserva de materias (art. 25) y de servicios mínimos (art. 26) y asegurar la participación de los municipios afectados en los órganos de gobierno y administración de la nueva entidad.

Remarquemos que, en el caso concreto de las «áreas metropolitanas», el artículo 43.1 LBRL prescribe:

«Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, *podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas*, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos».

En cuanto a Cataluña, la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, reconocida en el artículo 9.8 EAC, aún respetando las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por tanto, puede crear, modificar y *suprimir* entes locales supramunicipales en los términos señalados, y concretamente los denominados «áreas metropolitanas».

Esta competencia está reforzada por lo que dispone el artículo 5.2 EAC, en el que se establece que pueden crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras con carácter funcional y con fines específicos. La posibilidad de la creación supone naturalmente la de su supresión.

Examinando la jurisprudencia constitucional hemos de advertir que ésta ha establecido una diferenciación entre aquellas entidades locales entre las que se distribuye el poder público y que, por tanto, tienen su existencia constitucionalmente garantizada, y aquellas, que podríamos denominar de segundo grado, que pueden constituirse bien por el Estado o bien por las Comunidades Autónomas, según la distribución de competencias respecto al régimen local.

Así, la Sentencia del 28 de julio de 1981 distingue entre aquellas entidades locales de existencia garantizada constitucionalmente, es decir, las provincias y los municipios, y aquellas de existencia no necesaria, cuya creación corresponde a la normativa estatal o autonómica según los casos. En el párrafo cuarto del fundamento 3, argumenta:

«En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito».

Y, más adelante, argumenta:

«El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones, cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejer-

cicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales.»

En la misma línea, es decir, de reservar la garantía constitucional a los Municipios y a las Provincias, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (fundamento 4), argumenta:

«Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE); la determinación de cuáles serán estos intereses es obra de la Ley que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia».

Por último, la Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de diciembre de 1985 argumenta expresamente que la Comunidad Autónoma es competente para la creación y supresión de agrupaciones de municipios y, más concretamente, de corporaciones municipales metropolitanas, y alude expresamente a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco. Así, argumenta:

«Los preceptos constitucionales a tener en cuenta desde su perspectiva son, junto con el del 149.1.18, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los contenidos en el capítulo segundo del título VIII y muy en especial el que, dentro de él, se recoge como apartado 3.º del art. 141, que abre, la posibilidad de crear «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», aunque sin precisar cuál sea el ente a que tal posibilidad se abre.

«Lógicamente, el análisis debe arrancar de la consideración de este último precepto, pues el resultado que de tal consideración se desprenda habrá de ser punto de partida para la determinación ulterior de si puede considerarse o no la creación (o mantenimiento) de una Corporación Municipal Metropolitana como decisión que pueda inscribirse dentro de la que se refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La consideración, por lo demás, no requiere muy largo desarrollo. Aprovechando la posibilidad que ofrece el art. 152.3 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía de Catalunya (art. 5.2º) y del País Vasco (art. 37.3 c) atribuyen a las respectivas Comunidades (en el segundo caso, más precisamente, a los territorios históricos) la competencia para crear demarcaciones supramunicipales. Esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas Entidades Locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas en Cataluña y en el País Vasco son competentes para crear o suprimir».

Consiguientemente con esta argumentación, la Sentencia mencionada declara que no es de aplicación en el territorio del País Vasco ni en el de Cataluña lo que dispone el artículo 6 de la Ley 24/1983, del 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de regulación de las haciendas locales.

En este sentido debemos recordar lo que expusimos en nuestro Dictamen número 59, del 7 de febrero de 1984, formulado a petición del Gobierno de la Generalidad sobre la expresada Ley.

Así, pues, si se tiene en cuenta la com-

petencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local, el artículo 5.2 EAC y lo que dispone la Ley de Bases de Régimen Local, especialmente el artículo 43, por Ley de Cataluña se puede suprimir la entidad local Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y, por tanto, la *Disposición Adicional Primera* de la Proposición de Ley sería constitucionalmente correcta, así como la *Disposición Final Segunda*.

5. Las consecuencias de la supresión de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona se establecen en las *Disposiciones Adicionales Segunda, Tercera y Cuarta y Transitoria Segunda* y se articulan en una triple dirección.

a) Asignación a las nuevas entidades metropolitanas y en relación con las competencias que les asigna la Proposición de servicios prestados por la extinguida Entidad Municipal Metropolitana.

b) Por lo que respecta a los demás servicios se constituye una comisión mixta integrada por representantes de la Generalidad y de los municipios afectados.

c) Administración transitoria de los servicios por la entidad municipal metropolitana de Barcelona mientras no se produzcan las transferencias.

Del examen de los criterios señalados y del procedimiento establecido para la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta con la remisión de la decisión final al Parlamento de Cataluña, no observamos ninguna infracción del orden constitucional y estatutario.

La asignación directa de competencias y la consiguiente transferencia de servicios y medios materiales y personales a las entidades municipales de nueva creación —independientemente de la cuestión que se puede plantear sobre si ante un hecho metropolitano pueden coexistir dos entes locales metropolitanos, que

examinaremos más adelante— se encuentra en principio ajustada a las amplias facultades normativas, que ya hemos examinado y que tiene el Parlamento de Cataluña.

Asimismo, tanto la composición de la Comisión Mixta como el procedimiento establecido obedecen al sistema normalmente empleado en el caso de transferencias de funciones y servicios y es una de las varias fórmulas que se pueden utilizar sin exceder los parámetros establecidos por el bloque constitucional.

6. Las enmiendas formuladas a las Disposiciones Adicionales por los grupos parlamentarios números 135 a 152 y a la Disposición Segunda número 154 introducen supresiones y modificaciones al texto de acuerdo con los diferentes criterios organizativos, pero son igualmente correctas desde el punto de vista constitucional y estatutario.

IV

Examinaremos ahora los preceptos contenidos en el título III de la Proposición de Ley (arts. 15 a 25) referentes a la creación de dos entidades locales: la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y de los Residuos.

1. *El artículo 15* establece dos ámbitos territoriales diferentes para estas entidades: el que prevé el artículo 3.b) para la Entidad de Transporte integrada por 19 municipios y el que prevé el artículo 3.c) para la Entidad de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos, integrada por 32 municipios.

El mismo artículo atribuye a dichas entidades, respectivamente, la prestación de los servicios de transporte público de viajeros y de los servicios de abastecimiento, tratamiento y evacuación de

aguas residuales y de tratamiento y evacuación de residuos.

Asimismo, el artículo declara que por Ley de Cataluña puede modificarse el ámbito territorial de actuación de las entidades y pueden crearse otras nuevas.

Finalmente, el artículo asigna a las nuevas entidades la naturaleza de entes locales con personalidad jurídica propia y capacidad plena para gestionar sus intereses.

2. Del examen del conjunto de la Ley hemos visto que las actuaciones previstas para la conurbación de Barcelona y sus zonas de influencia directa son de dos tipos: la utilización de los sistemas del planeamiento en un ámbito concreto comprendido en la conurbación y las zonas de influencia directa, y la creación de dos entes locales supramunicipales de segundo grado con dos ámbitos de actuación de diferente extensión territorial que la ley denomina entidades metropolitanas.

Antes de entrar en el examen de las cuestiones que puede plantear el texto, hemos de hacer referencia a lo que hemos argumentado en el punto 4 del fundamento anterior de este dictamen sobre las entidades locales de existencia garantizada por la Constitución y el Estatuto (municipios, provincias e islas, y comarcas en el caso de Cataluña) y las entidades locales de existencia potestativa, supramunicipales y no territoriales, cuya creación depende de la normativa que el Estado o las Comunidades Autónomas establezcan de acuerdo con sus competencias.

Creemos conveniente resumir y precisar nuestros argumentos en los puntos siguientes:

Las entidades necesarias

a) Tienen territorio propio, que era el existente en el momento de aprobarse la Constitución o lo que determine, en el caso de las comarcas, la Ley de Cataluña.

Su modificación requiere unas fuertes garantías: una Ley de Cataluña. Su modificación requiere unas fuertes garantías: una ley orgánica en las provincias (art. 141.1 CE) y las previsiones de los artículos 12 y 13 LBRL en lo que concierne a los municipios, así como las que establezca la ley autonómica para las comarcas.

b) Tienen fijada una *única corporación* para su gobierno y administración: Ayuntamiento para el caso del municipio (art. 140 CE), Diputación u otra corporación con carácter representativo por lo que respecta a la provincia (art. 141 CE) y la que fije la ley autonómica para la comarca.

c) Tienen garantizada constitucional y estatutariamente su autonomía (arts. 137 CE y 5.3 EAC).

d) El municipio es el único ente local al que se asigna población (art. 11.2 LBRL). Recordemos que la población municipal con sus características de residencia y vecindario constituye la base de la participación electoral de los ciudadanos en todas las consultas de la democracia representativa, tanto a escala estatal como de Comunidad Autónoma, así como de los mismos entes locales.

e) En lo que concierne al municipio, tiene atribuida la gestión global de competencias e incluso de necesidades que reflejan las aspiraciones de la comunidad de vecinos. Así se desprende de lo que dispone el artículo 25.1 LBRL, la reserva de ejercicio de competencias (art. 25.2 LBRL) y la exigencia y garantía de la prestación de servicios mínimos (art. 26 LBRL).

Las entidades potestativas

a) No son territoriales en el sentido de formar parte de la organización territorial del Estado o de la Comunidad Autónoma (arts. 137 CE y 5.1 EAC).

b) Son supramunicipales y, por tanto,

han de respetar las competencias municipales en los términos señalados.

c) Sus competencias, por la razón antes mencionada, nunca podrán sustituir a todas las de las entidades municipales incluidas en su ámbito, y asumirán únicamente aquellas (salvo los servicios mínimos) cuyo ejercicio suponga una mayor eficacia en la gestión de las funciones y de los servicios que se deriven de las mismas.

d) La creación, modificación y extinción de estas entidades se insertan en un amplio campo de posibilidades normativas de la legislación de régimen local con la única exigencia de respetar la legislación básica.

3. Es preciso hacer referencia nuevamente a una categoría especial de entidades locales: aquellas que están motivadas por la existencia del «hecho metropolitano» a las que nos hemos referido en el fundamento 1 y que son las que establece el artículo 15 de la Proposición de Ley. El Estatuto de Cataluña, dentro de la previsión constitucional establecida en el artículo 141.3 CE, establece, en el artículo 5.2:

«Asimismo podrán crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y con fines específicos».

La amplitud del texto estatutario en el que puede desarrollarse la competencia autonómica del artículo 9.8 EAC es considerable. La referencia al hecho urbanístico metropolitano, que no es una categoría jurídica y ni tan siquiera conceptualmente unitaria, dado que en su formulación intervienen elementos muy diversos, es un ejemplo de que la libertad normativa para la creación de entidades locales motivadas por la existencia del hecho es muy amplia.

En la definición de estas entidades hemos visto que el Estatuto de Autonomía

de Cataluña distingue entre aquellas *basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos* y aquellas de carácter funcional y con fines específicos. No obstante, se trata, en todo caso, de un mismo tipo o categoría de entidades locales que son aquellas no territoriales, de carácter potestativo, y que no son ni *comarcas ni agrupaciones voluntarias de municipios*; también habría que considerar si la expresión «y otros» se refiere a otros hechos que no sean los urbanísticos y que, por tanto, todas, al no ser territoriales, se caracterizan por su carácter funcional y la especificidad de sus fines. La creación de todas las entidades del artículo 5.2 EAC corresponde a la Generalidad. La mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, del 19 de diciembre de 1985, no considera que la creación de entidades locales de segundo orden pueda inscribirse en el concepto de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y afirma que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 5.2.^o) atribuye a la comunidad «*la competencia para crear demarcaciones supramunicipales*».

La potestad normativa autonómica, en este caso, se ve acotada, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE, por los principios básicos establecidos por la legislación estatal. La Ley de Bases de Régimen Local prevé, en el artículo 3.2.c), la existencia de entes locales basados en el hecho metropolitano a los que denomina «áreas metropolitanas». Concretamente, las define el artículo 43.2, que prescribe:

«Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras».

Dado lo que acabamos de exponer debemos analizar si la creación de las dos entidades metropolitanas previstas en el artículo 15, por considerarse que responden al carácter de «áreas metropolitanas» definidas en el citado artículo 3.2.c) LBRL y concretadas en el también mencionado artículo 43.2 del mismo texto básico, exceden de las acotaciones establecidas en dichos preceptos básicos.

Es preciso recordar en primer lugar que, por definición, los principios básicos admiten desarrollos legislativos diversos y rechazan conceptualmente una interpretación extensiva. Del texto de las bases expresadas no se deduce que haya que crear un sólo ente local metropolitano para gestionar conjuntamente los servicios de transporte público de viajeros, y los servicios de abastecimiento, tratamiento y evacuación de aguas residuales y tratamiento y evacuación de residuos. De la expresión «planificación conjunta» no se puede deducir la necesidad de un sólo ente local que globalice la coordinación, la planificación y, si es oportuno, la gestión de los servicios necesitados de una gestión supramunicipal, ya que, en todo caso, la expresión «planificación conjunta y la coordinación» se refiere a «determinados servicios y obras». La entidad local «área metropolitana» se justifica no por la necesidad de planificar y coordinar conjuntamente *todos* los servicios municipales —posibilidad que, por otra parte, tiene prohibida constitucionalmente—, sino por la de aquellos servicios que exigen un tratamiento supramunicipal. De aquí se deriva que, teóricamente, la planificación y la coordinación conjunta de unos servicios podría no abastecer todo el hecho territorial metropolitano y que, por tanto, podrían constituirse otras «áreas metropolitanas» con ámbitos territoriales coincidentes o diferentes. Precisamente, en el caso que contemplamos, las dos entidades metropoli-

tanias que se crean de nuevo tienen ámbitos territoriales diferentes y sólo coinciden en parte.

Podría darse una interpretación diferente de la que se ha expuesto, en cuanto a los preceptos estatutarios y básicos examinados. Partiendo de la diferenciación que se hacen en el texto estatutario entre las entidades basadas en el hecho metropolitano y aquellas de carácter funcional y con fines específicos, podría deducirse de ello que la entidad local que se cree para institucionalizar una realidad metropolitana exige una coordinación y planificación global que no es divisible ni por funciones ni por fines. Es decir, si se ejerce la potestad autonómica de crear un ente local metropolitano, éste debería ser el sujeto único que ejerciese la planificación conjunta y obras y servicios en su ámbito. Es decir, no podrían crearse dos entidades metropolitanas para un sólo hecho metropolitano. La interpretación expuesta podría basarse en una determinada lectura del mencionado artículo 43.2.

Por los argumentos que antes hemos expuesto creemos que esta segunda interpretación, legítima desde el punto de vista de un determinado concepto de la institucionalización del hecho metropolitano, no es suficiente por estimar que la normativa del Parlamento sometida a nuestro examen y que se concreta en la creación de dos entidades metropolitanas excede de la potestad prevista en el artículo 5.2 EAC y de las acotaciones de esta potestad establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local.

Para completar nuestro análisis competencial deberíamos examinar si el texto estudiado excedería de las competencias legislativas de la Generalidad, en el caso de que las dos nuevas entidades creadas —admitiendo la distinción que hace el artículo 5.2 EAC— se enmarcaran en el concepto de entidades supramunicipales con fines específicos.

La Generalidad, de acuerdo con lo que se ha expuesto, tiene potestad para crear estas agrupaciones por medio de la norma legal, potestad que *puede ser acotada pero nunca eliminada* por las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, tal como ha indicado el Tribunal Constitucional en la ya mencionada Sentencia del 19 de diciembre de 1985.

La Ley de Bases de Régimen Local reconoce la existencia de estas entidades cuando trata, en el artículo 3.2.b), de «las comarcas u otras entidades que agrupan varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía», y el artículo 42.1 LBRL establece:

«1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupan varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados en una gestión propia o demanden la prestación de dicho ámbito».

El artículo 414 del Texto Refundido de Régimen Local, del 18 de abril de 1986, hace referencia otra vez a estas entidades al prescribir:

«1. Por las Leyes de las Comunidades Autónomas, en el marco y de conformidad con la legislación tributaria del Estado y la presente Ley, se determinará el régimen económico y recursos que, en todo caso, se asignen a las Áreas Metropolitanas y Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios y según lo dispuesto en los artículos 5.E), 42.3 y 43.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

Tenemos también un ejemplo concreto de agrupación forzosa de municipios en el artículo 161 del mismo Texto Refundido.

Recordemos, no obstante, que el artículo 42 LBRL ha sido objeto de estu-

dio por este Consejo en el Dictamen número 88, al cual nos remitimos sobre su posible inconstitucionalidad.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia del 2 de febrero de 1981 (fundamento VIII), ya ha considerado que la constitución de agrupaciones de municipios con fines específicos no contradice el principio de autonomía municipal. Así argumenta:

«De acuerdo con este precepto, que guarda estrecha conexión con el 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía municipal está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios. Sin prejuzgar el alcance exacto de los preceptos de la Constitución aludidos, es claro que no se opone a la misma creación de agrupaciones con fines limitados, que no tienen el carácter de entidades territoriales».

Por tanto, si se considera que las dos entidades locales creadas por el artículo 15 no se ajustan exactamente al concepto de área metropolitana, se podrían englobar, en cambio, en la categoría de entidades locales con fines específicos. Nos encontraríamos, pues, ante un problema de inadecuación conceptual y terminológica, pero insuficiente para estimar que se vulnera el orden competencial.

Como resumen de la argumentación que acabamos de exponer podríamos concretar:

A) La Generalidad puede crear entidades supramunicipales de segundo grado al amparo de lo que dispone el artículo 5.2 EAC.

B) Dentro de esta facultad normativa se enmarcan aquellas entidades basadas en hechos metropolitanos y otras *justificadas* por su funcionalidad y la especificidad de sus fines.

C) De los principios básicos estatales sobre el régimen jurídico de las adminis-

traciones públicas no se deduce que el hecho metropolitano exija la creación de un sólo ente local con el carácter de metropolitano ni tampoco que no se puedan crear otras entidades con fines específicos para coordinar y gestionar en su caso determinados servicios.

En lo que se refiere a las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios en el artículo 15, *los números 70 a 76*, en tanto que pueden suponer modelos de organización diferentes y perfectamente legítimos, son también adecuadas al orden competencial.

Creemos en este punto que hay que hacer una referencia especial a las enmiendas a la totalidad *números 1 y 2*, ambas con texto alternativo.

La *número 1* supone la creación de una comisión para el análisis del hecho metropolitano de Barcelona a fin de que en el término máximo de seis meses presente al Parlamento unas Propuestas base para la distribución de competencias de la actual Corporación Metropolitana de Barcelona.

La *número 2* es un texto alternativo de 25 artículos, 4 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 1 disposición final, que, al mismo tiempo que trata de la planificación territorial, establece la creación de una única y nueva Entidad Metropolitana de Barcelona. Las disposiciones adicionales prevén la existencia de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona creada por el Decreto-ley 5/1984, del 24 de agosto, y la transferencia de competencias, funciones y servicios del ente extinguido a la Generalidad, a los Municipios y a la nueva Entidad Municipal creada.

Tanto en un texto alternativo como en el otro se prevé la creación *de una sola Entidad Metropolitana*. Hemos de repetir, una vez más, que las dos enmiendas a la totalidad suponen una determinada op-

ción para la organización del hecho metropolitano de Barcelona y sus comarcas de influencia directa. Este Consejo, que no ha de emitir opiniones de oportunidad tanto en el examen de la Proposición de Ley dictaminada como en el de las enmiendas presentadas, considera que, globalmente, las dos enmiendas se ajustan al orden competencial de la Generalidad.

En cuanto al examen de los preceptos del Título III, referentes a competencias (*arts. 16, 17 y 18*), organización (*arts. 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25*) y financiación (*arts. 26 y 27*) consideramos que respetan los principios básicos establecidos en la Ley de Bases del Régimen Local y el marco constitucional y estatutario.

V

Examinaremos en este fundamento los preceptos de la Proposición de Ley que se refieren a las actuaciones públicas que se han de realizar, de carácter urbanístico en el ámbito territorial definido por el artículo 3.a), es decir, las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental, de acuerdo con la división contenida en los Decretos del Gobierno de la Generalidad del 27 de agosto y del 23 de diciembre de 1936.

1. Los artículos objeto del examen son *el 6, el 7 y el 8*, que integran el capítulo primero del Título II. Examinaremos, asimismo, la *Disposición Transitoria Primera*, que atribuye a los entes locales las competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas ejercidas hasta ahora por la Entidad Municipal Metropolitana.

Tratándose de una materia de urbanismo, el ámbito competencial de la Generalidad es el que establece el artículo 9.9. EAC. Es una competencia exclusiva no «acotada» por la necesidad de respetar la

legislación básica y los principios básicos y sólo afectada por aquellos principios constitucionales y aquellas competencias verticales estatales que integran la denominada constitución económica; fundamentalmente nos referimos a la planificación de la actividad económica general (art. 131 CE) y a la competencia estatal exclusiva, concretada en el artículo 149.1.13 CE sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La Generalidad ha hecho uso de esta competencia y el Parlamento de Cataluña ya ha aprobado la Ley 9/1981, del 18 de noviembre, de Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística, la Ley 23/1983, de Política Territorial, y la Ley 3/1984, del 9 de enero, de Medidas de Adecuación de la Legalidad Urbanística de Cataluña, en la cual se adecúa el ordenamiento urbanístico en vigor en el Estado español a las exigencias de ordenación urbanística de Cataluña. Esta ley no deroga toda la legislación urbanística aplicable en el momento de su aprobación, sino que establece que, respecto a aquello que no haya sido modificado por dicha ley, continuará en vigor lo que dispone la legislación urbanística vigente (DF 1.^ª).

Asimismo, el Gobierno de la Generalidad ha dictado el Decreto 146/1984, del 10 de abril, por el cual se aprueba el Reglamento para el despliegue y la aplicación de la Ley 3/1984, del 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña, y la Tabla de Vigencias de las disposiciones —evidentemente estatales— afectadas por la mencionada norma. Hay que observar que en las disposiciones afectadas y modificadas se encuentran diversos preceptos del Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, de creación de la Entidad Metropolitana de Barcelona, y del Decreto 3276/1974, del 28 de noviembre, sobre Organización y Funcionamiento de la

Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona.

Hemos de hacer referencia, asimismo, al Real Decreto 385/1978, del 23 de junio, *preestatutario*, que traspasa competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo, y los Decretos de la Generalidad provisional, de 11 de octubre y de 29 de noviembre de 1978, que regulan, respectivamente, el ejercicio de las competencias urbanísticas por parte de los órganos de la Generalidad de Cataluña y la estructuración de las Direcciones Generales de Urbanismo, de Política Territorial y de la Secretaria General Técnica del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

Dados, pues, los parámetros competenciales en materia de urbanismo, que son muy amplios, consideramos que los artículos 6, 7 y 8 se ajustan a las competencias de la Generalidad. Estos artículos se remiten a la Ley 23/1983, de Política Territorial de Cataluña, por lo que respecta a las determinaciones que ha de contener el Plan (art. 6.2) y el procedimiento para su elaboración (art. 7.1). Asimismo, establecen la participación de los entes locales afectados en la elaboración del proyecto del Plan (art. 7.1) y en el trámite de audiencia previo a la aprobación provisional (art. 7.3). Creemos, asimismo, que estos preceptos respetan la previsión establecida en el artículo 58.2, párrafo segundo, de la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Las competencias de los entes locales afectados, en el sentido de preservar su autonomía, referidas en el artículo 25.2 LBRL, son reconocidas en el artículo 7.4, elaboración de los planes generales de ordenación dando la aprobación inicial y provisional, y en el artículo, competencia para llevar a cabo las actuaciones reguladas del mismo Plan.

En los mencionados artículos 6, 7 y 8, se han presentado *las enmiendas números 25 a 47* por varios grupos parlamentarios. Dada la amplitud del ámbito competencial de la Generalidad en esta materia, consideramos, asimismo, que se ajustan a lo que dispone el Estatuto y a los parámetros establecidos por la Ley de Bases del Régimen Local.

2. La *Disposición Transitoria Primera*, dada la derogación del Real Decreto-ley 5/1974, del 24 de agosto, de creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, mantiene en vigor el Plan General Metropolitano con las modificaciones establecidas hasta la entrada en vigor de la Ley, y atribuye las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que corresponden a la extinguida Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, a los entes locales de acuerdo con la legislación urbanística. La legislación urbanística vigente en Cataluña a la que nos hemos referido en el apartado 1 de este fundamento, se ha establecido en el marco constitucional y estatutario y respecto a los parámetros de la Ley de Bases de Régimen Local. No consideramos, pues, que el texto de esta disposición vulnere el orden competencial de la Generalidad.

También consideramos que *las enmiendas números 153 a 160* se enmarcan dentro de las competencias de la Generalidad.

VI

La Proposición de Ley regula, en el capítulo II del Título II, concretamente en los artículos 9, 10, 11 y 12, la Planificación del Sistema de Transporte Público de Viajeros. Respecto a dicha planificación, establece:

a) La previsión de que la planificación y la ordenación del sistema general de transporte público de viajeros, así como la coordinación de los servicios interurbanos de viajeros, se efectuarán a través del Plan Intermodal de Transportes.

b) La definición del ámbito de actuación del plan que se concretará en lo que define el artículo 3.a) de la Proposición de Ley.

c) La atribución de la aprobación inicial, provisional y definitiva del Plan a la Administración de la Generalidad.

d) La definición del sistema general de transporte público de viajeros dentro del ámbito del Plan.

e) El contenido del Plan Intermodal de Transportes, así como los parámetros para formular las determinaciones de este contenido.

f) La participación de los entes locales en la formulación del Plan y de sus modificaciones a través de la Comisión Coordinadora del Transporte, y la audiencia de los municipios a los cuales afecte directamente la localización de las grandes estructuras relacionadas con el sistema de transportes.

El ámbito competencial en que el Parlamento de Cataluña desarrolla su potestad normativa es, en este caso, el definido en el artículo 9.15 EAC, que atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de transportes terrestres, sin perjuicio de lo que dispone el número 21 del apartado 1 del artículo 149 CE, es decir, la reserva de competencia exclusiva del Estado sobre transportes terrestres que circulen dentro de los territorios de más de una Comunidad Autónoma.

El Consejo Consultivo, en su Dictamen número 130, examinó con detalle la competencia de la Generalidad en la materia, con ocasión de analizar el Proyecto de Ley de Regulación del Transporte de Viajeros por Carretera y reafirmó la com-

petencia de la Generalidad para regular el transporte terrestre de viajeros cuando éste se produzca —como en el caso del Proyecto de Ley examinado— exclusivamente dentro del territorio de Cataluña. Con ocasión de examinar las competencias en materia de transporte dentro del ámbito de la actual Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, decíamos:

«La disposición adicional 6.ª 2 de la Ley de Bases de Régimen Local no se ha de entender en el sentido de que el conjunto normativo que constituye el régimen especial de Barcelona sea indisponible para el legislador autonómico, ya que el Parlamento es soberano en el ejercicio de las competencias normativas que la Generalidad tiene reconocidas como exclusivas».

Por otra parte, hemos de destacar que los preceptos examinados prevén la participación de los entes locales afectados según dispone el artículo 56 LBRL.

La Generalidad en este caso no se halla limitada por ninguna competencia horizontal del Estado, sino por la necesidad de respetar en su función planificadora, ordenadora y coordinadora los ámbitos de autonomía de los entes locales afectados en los términos que establece la legislación básica del Estado.

Debemos señalar, asimismo, que la exigencia de un Plan de transportes está prevista en el artículo 28.4 del proyecto de ley sectorial mencionado:

«En cualquier caso, las competencias en materia de transporte urbano se han de ejercer con sujeción a la planificación territorial y, eventualmente, de acuerdo con los planes específicos de Transporte que pueden ser elaborados por la Administración autonómica en función de las exigencias generales para ordenarlas».

Dada la argumentación que se acaba de exponer, creemos que el contenido de los

artículos 9, 10, 11 y 12 de la Proposición de Ley no excede el marco de competencias de la Generalidad. El artículo 10.1, al hacer referencia a la integración de los servicios de la RENFE en el sistema general de transporte público de viajeros, prevé que se hará por medio de un convenio de cooperación con la Administración del Estado, reafirmando la competencia de la Generalidad de ejecutar la legislación estatal para la ordenación del transporte de viajeros que tenga su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, a pesar de que circulen por encima de las estructuras de titularidad estatal sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve al Estado sin perjuicio de lo que dispone el artículo 11.9 EAC.

Las enmiendas presentadas a los mencionados artículos por los grupos parlamentarios, concretamente los números 48 a 62 no presentan, tampoco, a nuestro criterio, objeciones en cuanto a su adecuación al orden competencial.

VII

El capítulo tercero del Título III (artículos 13 y 14) regula la Planificación Hidrológica que se ha de establecer en el ámbito que define el artículo 3.a) de la Proposición de Ley.

Se trata de una normativa en la que se hace referencia al marco de la legislación especial, y señala unas determinaciones mínimas que habrá de incluir el plan hidrológico.

Las competencias de la Generalidad en esta materia encuentran su amparo estatutario en el artículo 9.16 EAC; en los artículos 9.13 y 10.5 EAC pueden señalarse títulos competenciales conexos. Por otra parte, la planificación que se prevé es coherente con lo que establecen los artículos de la Ley de Aguas, del 2 de agosto de 1985, y los artículos de la Ley de Cataluña 5/1981, del 4 de junio, so-

bre desarrollo legislativo en materia de evacuación de aguas residuales.

No obstante, hemos de formular una objeción *al texto del artículo 13.2* de la Proposición de Ley. Cuando prescribe el contenido mínimo de las determinaciones específicas que ha de establecer el plan hidrológico no hace ninguna referencia a la participación necesaria de los entes locales afectados en los términos de los artículos 56.3 y 58.2 LBRL. En este sentido consideramos que se vulnera el orden competencial.

En lo que respecta a las enmiendas *números 63 a 69* presentadas por los grupos parlamentarios no presentan, a nuestro criterio, ningún problema en relación con su adecuación al bloque constitucional.

VIII

El Título IV de la Proposición establece la participación de los municipios y las comarcas en las actuaciones previstas en la Ley en un doble aspecto: la prevista en el artículo 28 que establece la participación en la elaboración de las decisiones de las entidades metropolitanas que les afectan y la que prevé el *artículo 29* sobre la participación de los municipios de las comarcas afectadas en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación que aprueba la Administración de la Generalidad si afectan a sus intereses.

En cuanto a la participación de los municipios y las comarcas en la elaboración de decisiones de las entidades metropolitanas se ha de entender que complementa la participación de los municipios en el Pleno del Consejo Metropolitano establecido en el artículo 20 de la Proposición de Ley.

Se trata, pues, de una participación externa a la formación de la voluntad del nuevo ente y respeta las previsiones mínimas establecidas en los artículos 56.3 y 58.2, segundo párrafo, de la Ley de Bases de Régimen Local.

Por lo que respecta a la intervención de los municipios y de las comarcas en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación que ha de aprobar la Administración de la Generalidad si afectan a sus intereses, se trata, asimismo, de un complemento del procedimiento establecido en el artículo 20 de la misma Proposición de Ley y que se extiende también a otros instrumentos de planificación que se podrán crear y que afecten a los ámbitos territoriales definidos en el artículo 3. Consideramos que el mencionado artículo respeta las previsiones mínimas establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local. Las enmiendas *números 128 a 134* presentadas por los grupos parlamentarios a dichos artículos respetan también el orden de competencias de la Generalidad.

Dados los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes opinamos en

Conclusión

La Proposición de Ley por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa, dictaminada por la Comisión de Organización, Administración de la Generalidad y Gobierno Local, es conforme al orden constitucional y estatutario con la excepción del artículo 13.2.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados al principio.

VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero señor Francesc de Carreras i Serra, haciendo uso de lo que dispone el artículo 50 del Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, para hacer constar los motivos esenciales de su discrepancia con el Dictamen número 134, emitido en fecha de 9 de marzo de 1987, referente al Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley para el cual se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

Las discrepancias de quien firma este voto particular con los compañeros del Consejo que han aprobado, por mayoría, los fundamentos y las conclusiones del Dictamen, se circunscriben a una diferente concepción de la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas de que trata el Título III (art. 15 al 27) de la Proposición de Ley. Sin embargo, el alcance de esta discrepancia induce a que, por conexión, queden afectados todos los preceptos que se refieren a las mencionadas entidades.

1. La naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas ha de deducirse del conjunto de la Proposición de Ley, pero, en especial, de determinados preceptos.

Un primer precepto es el artículo 15.3 cuando caracteriza las entidades metropolitanas como entes locales, es decir: «las entidades metropolitanas tienen *naturaleza de entidades locales* y están *integradas por los municipios* comprendidos en el territorio correspondiente, con personalidad jurídica propia y capacidad plena

para gestionar las atribuciones que esta Ley les asigna». Un segundo precepto de especial importancia es el artículo 2.2.b) que precisa las finalidades generales de estas entidades al establecer que se crean «para la programación, la coordinación, la gestión y la ejecución de *determinados servicios*». Esta caracterización como entidades prestadoras de servicios determinados se hace patente con carácter general en el último inciso del artículo 15.2 y, de forma más concreta, asignando servicios de transporte público de viajeros, aguas y tratamiento y eliminación de residuos al crear las dos entidades metropolitanas previstas en el artículo 15.1 y otorgándoles competencias en los artículos 16, 17 y 18.

Así, pues, las notas principales, desde el punto de vista jurídico, que caracterizan a las Entidades Metropolitanas configuradas en la Proposición de Ley, son las siguientes:

- a) Son entidades locales.
- b) Están integrada por municipios.
- c) Sus funciones consisten en ejercer determinadas facultades relacionadas con servicios concretos.

Es preciso ahora examinar si unas entidades con estas características encuentran apoyo en las previsiones constitucionales y estatutarias.

2. En el texto constitucional, determinadas entidades de régimen local tienen garantizada la autonomía en los artículos 137, 140, 141 y 142. Se trata de los municipios, las provincias y las islas en los archipiélagos. Ha de hacerse mención del artículo 141.3 CE, que prevé: «Podrán crearse agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». Asimismo, hay que recordar el artículo 152.3 CE, que, al tratar de la organización institucional de las Comunidades Autónomas *ex artículo* 151 CE, determina: «Los Estatutos podrán establecer circunscripciones territo-

riales propias que gozarán de plena personalidad jurídica por medio de la agrupación de municipios limítrofes». Este marco constitucional permite, por tanto, un amplio desarrollo estatutario.

En efecto, el Estatuto establece, por una parte, en el artículo 9.8, que corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en régimen local, sin perjuicio de aquello que dispone el artículo 149.1.18 CE, y, por otra parte, en el artículo 5, determina los principios generales de la organización territorial de Cataluña.

El artículo 9.8 EAC nos remite, por tanto, al artículo 149.1.18 CE que, entre otras materias, trata de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En lo que se refiere al régimen local, estas bases están contenidas fundamentalmente en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Este marco competencial que no hace falta examinar ahora con detenimiento porque ha sido objeto de una especial atención, entre otros, en éste y en los dos Dictámenes anteriores de este Consejo, nos ofrece unos datos que, dejando de lado el municipio y la provincia —ente con garantía constitucional— permiten perfilar esquemáticamente el siguiente cuadro de los entes locales en Cataluña:

a) La *comarca*, prevista en el artículo 5.1 EAC y acotada por las bases contenidas, especialmente, en los artículos 3.2.b) y 42 en la Disposición Adicional 4.ª LBRL, además de otras disposiciones generales.

b) Las *demarcaciones supracomarcals*, mencionadas en el artículo 5.1 EAC, que no encuentran una figura jurídica similar en la Ley de Bases de Régimen Local y, por tanto, sólo están acotadas por las bases contenidas en las disposiciones generales de régimen local.

c) *Agrupaciones basadas en hechos urbanís-*

tics y metropolitanos, como entidades que pueden crearse potestativamente (art. 5.2 EAC) y que encajan con la figura de las áreas metropolitanas, configuradas en sus rasgos básicos en el artículo 43 LBRL.

d) *Otras entidades de carácter funcional y con fines específicos* (art. 5.2 EAC), que se corresponden con el artículo 44 LBRL en tanto que prevé las mancomunidades de municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados y les otorga personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines.

e) *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal*, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conformemente a los artículos 3.2.a) y 45 LBRL. Estas entidades no se mencionan en el Estatuto pero están previstas en la Proposición de Ley de Régimen Local de Cataluña, hoy en fase de procedimiento parlamentario.

Respecto a este cuadro esquemático, para nuestros efectos, hay que hacer las consideraciones siguientes:

En primer lugar, recordar que la autonomía de los entes locales está definida —es decir, delimitada— por la norma constitucional y estatutaria —supremas dentro de sus respectivos ordenamientos—, así como por las normas complementarias a las cuales éstas se remiten; en el presente caso, las normas que contienen las bases (véase el art. 9.8 EAC).

En segundo lugar, hay que subrayar que no están previstas con carácter general en la legislación básica ni en el ordenamiento catalán (tanto de normas existentes o en fase de procedimiento legislativo) las antiguas formas de agrupación forzosa de municipios, fuera del caso específico de las áreas metropolitanas y, en cierto sentido, las comarcas. Esto queda claro por varias razones. Primera, porque esta fórmula no aparece en la Ley de Bases de Régimen Local. Segunda, porque

tampoco aparece en el Real Decreto Legislativo 781/1986, del 18 de abril, por el cual se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local. Es especialmente significativo que no se recojan en este Texto Refundido —lo que demuestra que han perdido vigencia— los preceptos que regulaban las agrupaciones forzosas de municipios y, en concreto, los artículos 1 a 9 del Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, aprobado por el Real Decreto 3046/1977, del 6 de octubre. La tercera razón por la que considero que la agrupación forzosa de municipios es una figura inexistente en la legislación vigente es la formulación explícita en este sentido que manifestó el legislador en el curso de la elaboración de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Hay que tener en cuenta, por último, que la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional según la cual era compatible la autonomía local con la agrupación forzosa de municipios añadía que tal compatibilidad estaba siempre dentro del marco de la ley. Ya hemos visto que el marco legal la excluye, salvo en los supuestos específicos de las comarcas y las áreas metropolitanas.

En tercer lugar, hay que hacer referencia a la posible existencia legal de «otras entidades que agrupen varios municipios instituidos por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley (LBRL) y los correspondientes Estatutos de Autonomía», según puede deducirse de una determinada lectura del artículo 3.2.b) LBRL. A nuestro parecer, tal lectura no es correcta ya que la liberalidad del texto nos indica que se refiere al hecho de que las entidades comarcales puedan tener otra denominación. Ello se refuerza con una lectura sistemática de este artículo junto con el 42 LBRL que da un sólo perfil jurídico a esta figura. Esta interpreta-

ción se confirma si nos atenemos a la voluntad del legislador que se deduce claramente de la lectura de los debates parlamentarios en la elaboración de la Ley de Bases de Régimen Local. Por tanto, en Cataluña no tienen apoyo legal unas entidades de estos tipos diferentes de las comarcas y así parece haberlo interpretado la Proposición de Ley de Régimen Local —actualmente en trámite en el Parlamento de Cataluña— que no incluye esta figura en el régimen general.

En cuarto lugar, las demarcaciones supracomarcas mencionadas en el artículo 5.1 EAC no están previstas en la legislación ordinaria, pero todo hace pensar que aluden a instituciones similares a las entidades de Derecho histórico catalán llamadas *veguerías*.

3. Una vez esbozado este marco general de entidades locales previstas por el ordenamiento jurídico hay que ver en cuál de estas figuras jurídicas encajan las entidades metropolitanas que prevé la Proposición de Ley, ya que, recordémoslo, estas figuras tienen el carácter de entidades locales.

De entrada hay que descartar, sin más comentarios, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal. También creo que queda claro que no se trata de comarcas ni de demarcaciones supracomarcas si nos atenemos a la especificación de municipios efectuada en las letras b) y c) del artículo 3 de la Proposición de Ley que determinan los ámbitos territoriales de las entidades metropolitanas y tenemos en cuenta la Proposición de Ley de Organización Comarcal de Cataluña (véase nuestro Dictámen n.º 133).

Quedan, por tanto, dos figuras en las que las entidades metropolitanas pueden encontrar apoyo legal: las agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y las entidades de carácter funcional y con fines específicos.

No cabe duda de que la Proposición de Ley ha configurado estas entidades con la intención de adecuarlas a las previsiones de la figura «área metropolitana», cuyas bases fundamentales se encuentran en el artículo 43 LBRL. Ello se confirma de manera clara no sólo con el contenido de los artículos del título III de la Proposición de Ley (que se corresponden estructuralmente con los requisitos del artículo 43.3 LBRL), sino por el detalle sintomático del trámite de audiencia a la Administración del Estado, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones que, en el procedimiento legislativo, ha seguido la Proposición de Ley. Por tanto, y aunque no lo diga explícitamente, la Proposición de Ley, al crear las entidades metropolitanas, pretende configurar unas instituciones que han de encajar en el supuesto previsto dentro del artículo 5.2, primer inciso, EAC, y respetar las bases establecidas en el artículo 43.2 LBRL. Pero las funciones encargadas a estas entidades, tal como he expuesto en el apartado de este voto particular, consisten en ejercer determinadas facultades relacionadas con servicios concretos. Este contenido competencial, además de no corresponderse con el carácter más globalizador de las funciones de las áreas metropolitanas («planificación conjunta y coordinación de determinados servicios y obras», según el artículo 43.2 LBRL), es el que se reconoce como funciones propias de las Mancomunidades de Municipios («ejecución en común de obras y servicios» en entidades que tienen personalidad y capacidad jurídica «para el cumplimiento de sus fines específicos», según el artículo 44 LBRL). El único ejemplo de área metropolitana existente hoy en España —salvo en el caso de la de Barcelona y que es el Consejo Metropolitano de Horta, creado por la Ley 12/1986, del Parlamento de la Generalidad Valenciana, confirma este carácter globalizador de las

funciones correspondientes a las áreas metropolitanas.

Por tanto, la figura jurídica de las entidades metropolitanas configuradas en la Proposición de Ley supone un *tertium genus* inexistente en la legislación de régimen local aplicable a Cataluña, que, si bien respeta determinados requisitos básicos de las áreas metropolitanas, tiene como contenido competencial el propio de las mancomunidades de municipios. Esta confusión de figuras jurídicas, que tiene una cierta analogía con el fraude de ley, cobra toda su importancia si tenemos en cuenta que las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios tienen una naturaleza jurídica muy diferente, al ser, las primeras, agrupaciones forzosas y, las segundas, agrupaciones voluntarias de carácter asociativo.

Así, pues, la Proposición de Ley, al crear las mencionadas entidades, lo que hace es configurar una agrupación forzosa de municipios, no permitida por el ordenamiento jurídico, porque no responde en su contenido competencial a las funciones de las áreas metropolitanas, sino al de las mancomunidades de municipios. Esta figura no encuentra apoyo en el bloque constitucional y, en concreto, es contraria a lo que preceptúan los artículos 5 y 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En consecuencia, los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y las Disposiciones Adicionales 1.ª, párrafo 2, y 4.ª, párrafo 4, son contrarios a la Constitución y al Estatuto.

Barcelona, a 11 de marzo de 1987

VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero señor J.A. González Casanova, haciendo uso de lo que dispone el artículo 50 del Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, para hacer constar los motivos esenciales de su discrepancia con el Dictamen número 134, emitido en fecha de 9 de marzo de 1987, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley por la cual se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

Mi discrepancia se extiende a varias tesis contenidas a lo largo del Dictamen, la mayoría de ellas referidas, directa o indirectamente, a la cuestión analizada, de forma principal, en el fundamento IV, es decir, los capítulos primero y segundo del título III de la Proposición de Ley, dedicados respectivamente a la definición y las competencias de las entidades metropolitanas (arts. 15, 16, 17 y 18). Mi juicio sobre la constitucionalidad de otros preceptos de la Proposición de Ley estará ligado, por tanto, a la conexión existente entre ellos y los que acabo de mencionar. Expondré en primer lugar las razones por las cuales considero —diferentemente de lo que se deduce del fundamento IV del Dictamen— contrarios al bloque constitucional los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Proposición de Ley y, en segundo lugar, el juicio que me mere-

cen, desde esta perspectiva, los preceptos conexos, sin insistir en razones expuestas previamente. Como es propio de cualquiera de los Dictámenes de este Consejo, su única finalidad es la de colaborar con el órgano consultante —en esta ocasión, el Parlamento de Cataluña— en la tarea de ponderar con reflexión y prudencia las consecuencias estrictamente jurídicas que pueden comportar unas determinadas decisiones políticas —en este caso, legislativas— sometidas al ordenamiento constitucional y estatutario, no sólo por su propio imperativo, sino también por la leal voluntad de quienes han de tomarlas.

I

Tal como afirma el artículo 1 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto de 1974, que creó la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, ésta se constituyó como órgano específico para el impulso, la *coordinación*, la gestión, la vigilancia y la ejecución del *planeamiento urbanístico* y la prestación de aquellos servicios *de interés pertinente para el conjunto de la zona metropolitana*. Los servicios citados son, según el artículo 10 del mencionado Decreto-ley, los que se extiendan con unidad de explotación o de finalidad, a varios Municipios *comprendidos en el ámbito de planeamiento metropolitano*, aunque, en virtud del artículo 26 del Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de Organización y Funcionamiento de la Corporación Metropolitana de Barcelona, la unidad de explotación o de finalidad puede referirse a todo el ámbito metropolitano o a partes diferenciadas de éste, determinados por la modalidad de prestación

del servicio de que se trate, por economías de escala o por otras circunstancias análogas. En consecuencia, la normativa de la Entidad Metropolitana distingue claramente, por una parte, entre la planificación urbanística (como eje y contenido esencial de la institución metropolitana) y unos determinados servicios de interés para el conjunto de su territorio, y, por otra, entre servicios que alcanzan a todo el espacio físico de éste y los referidos únicamente a unas partes de este territorio. Esta distinción permite concluir que una cosa es la *finalidad general* de la Corporación (planificar el conjunto del ámbito metropolitano, fundamentalmente en el campo urbanístico, y prestar servicios de interés para el mencionado conjunto) y otra los *instrumentos específicos* de esta finalidad general, como son el Plan correspondiente y unos determinados servicios. Para decirlo brevemente: tanto la planificación como los servicios concretos —sea cual sea su ámbito territorial— quedan sujetos a la finalidad general de toda la zona acotada o «área metropolitana», y no pueden confundirse con ésta.

El hecho de una finalidad general o de conjunto, de carácter planificador y de prestación de servicios de interés global para una determinada área del territorio metropolitano es, sin duda, el rasgo más definitorio y significativo de la Corporación Metropolitana de Barcelona y el que la diferencia fundamentalmente de otras fórmulas organizativas, pensadas para tratar algunos de los problemas provocados por las conurbaciones de otras ciudades de España, como Madrid, Valencia y Bilbao, en la que ha predominado, además de una mayor intervención estatal (en detrimento de la descentralización administrativa y de la participación municipal), el carácter de prestación de servicios específicos y no el de finalidad general.

En este sentido no deja de ser pertinente el destacar que la Base Novena, punto Primero, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 (norma ciertamente preconstitucional) recogía el modelo constituido por la entidad metropolitana barcelonesa y, en consecuencia, definía a la institución de esta manera: «Podrán constituirse en Entidad Municipal Metropolitana aquellas aglomeraciones urbanas de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, *consideradas en su conjunto*, entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable *la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto*». Por otra parte, la Base Novena, punto 4, establecía que «En todo caso, corresponderá a la Entidad Metropolitana *el planeamiento urbano y la vigilancia de su cumplimiento*». Como ha escrito algún autor: «La solución al problema de las grandes ciudades ha tenido un marcado cariz estilista entre nosotros. La única excepción es reciente y la constituye el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, que crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que permite la constitución de órganos de gobierno con arreglo a principios federativos, ciertamente localistas. Solución ésta que fue también la que apuntó la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975».

El artículo 43 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, recoge sustancialmente esta concepción o definición esencial de lo que es, jurídicamente hablando, una entidad metropolitana cuando, en el punto segundo, afirma que «Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que *hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras*». En el debate parlamentario

de este artículo, su defensa remarcó el espíritu que anima el precepto, diciendo que «Lo único que se pretende aquí con la creación de estas áreas metropolitanas es algo que entiendo que es obvio y claro, que es la *planificación y la coordinación intermunicipal* (...) y, en definitiva, parece bastante razonable que *si tenemos los mismos problemas los abordaremos conjuntamente a través de estos órganos de áreas metropolitanas*».

En conclusión, tanto la legislación básica preconstitucional como la vigente coinciden en establecer un modelo (basado, en último término, en la entidad metropolitana de Barcelona) que se caracteriza por un núcleo esencial peculiar, el cual responde a la misma realidad económico-social que se pretende tratar como conjunto. Es cierto que caben varias fórmulas institucionales como expresión de diferentes estrategias políticas a la hora de intentar solucionar los problemas típicos del llamado «fenómeno metropolitano», pero, como veremos después con más detenimiento, el legislador ha optado por una de estas estrategias: la que se caracteriza por un *tratamiento global o de conjunto*, en el que incluso la misma planificación y la coordinación de los servicios de interés común a los municipios correspondientes son también simples instrumentos para satisfacer la necesidad provocada por la existencia de unas vinculaciones económicas y sociales.

Justamente son estas *vinculaciones* la red o el tejido que define el área metropolitana como ámbito administrativo, que no ha de estar forzosamente identificada con todo el ámbito físico del «fenómeno metropolitano» (ya que, a veces, puede haber dificultades coyunturales o políticas para extender el ámbito institucional a todo el territorio efectivamente caracterizado por vinculaciones metropolitanas), pero sí, en todo caso, definida en función directa de la mencionada red

de vínculos y, por tanto, esencialmente *unitaria*. Repetimos, que es posible y legítimo imaginar otras fórmulas, pero si el legislador de las Bases de Régimen Local ha optado por la que acabamos de exponer, no es lícito confundir jurídicamente la entidad unitaria que aplica un tratamiento unitario del hecho metropolitano (ya sea planificador y/o coordinador y prestador de servicios adecuados) con estos servicios específicos, meros instrumentos de la finalidad general que es propia del área institucional de poder administrativo.

El artículo 5.2 EAC así lo entiende de forma implícita cuando, después de afirmar en el punto primero del mismo artículo que la Generalidad estructurará su organización territorial en municipios y comarcas (entes necesarios) y que también podrá crear demarcaciones supracomarcas, establece que «Asimismo, podrán crearse agrupaciones *basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y con fines específicos*».

Parece evidente que el Estatuto distingue entre agrupaciones, la creación de las cuales responde a la necesidad de tratar la problemática del hecho *urbanístico y metropolitano* (ambos fenómenos aparecen ligados), y las agrupaciones que tienen un carácter *funcional* (no estructural) al servicio de fines *específicos* (no generales).

El Estatuto, pues, distingue muy bien entre lo que hemos definido como entidad metropolitana según el modelo de acción unitaria, global o de conjunto, y lo que hemos definido como servicios o instrumentos funcionales y específicos de la mencionada estructura de acción general. Ciertamente, el artículo 5.2 EAC otorga personalidad propia a este carácter funcional de fines específicos hasta el punto de permitir la creación de agrupaciones de entes locales a su alrededor. Pero ello no es otra cosa que las conocidas mancomunidades voluntarias de municipi-

prios, contempladas en el artículo 44 LBRL y en el título X de la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Por tanto, así como no pueden confundirse las áreas metropolitanas del artículo 43 LBRL con las mancomunidades de los municipios del artículo 44 LBRL, tampoco pueden confundirse las agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos del artículo 5.2 EAC con las agrupaciones de carácter funcional y con fines específicos del mismo artículo. La distinción que hacemos no es meramente semántica o sin efectos jurídicos pertinentes, según intentaremos demostrar más adelante.

II

A mi entender, la Proposición de Ley dictaminada, cuando regula las por ella denominadas «entidades metropolitanas» *confunde los dos tipos de agrupaciones* a que hace mención el artículo 5.2 EAC. Ello tiene trascendencia jurídica y no puede considerarse como una cuestión estrictamente terminológica, porque la Proposición de Ley, que se ha sometido a una serie de trámites previos *de audiencia* a entidades legalmente afectadas, según lo que prescribe el artículo 43.1 LBRL en su Exposición de Motivos y en diferentes puntos de lo articulado, ha expresado su inequívoca voluntad de regular un tipo de entidad administrativa basada en un hecho metropolitano y sujeta, por lo que respecta a su régimen jurídico, al mencionado artículo.

La confusión a la que me refiero se pone de relieve también a lo largo de la Exposición de Motivos y de lo articulado, mediante afirmaciones que sólo se explican si corresponden, respectivamente, a uno y otro tipo de agrupaciones: las áreas metropolitanas y las mancomunidades voluntarias de municipios. Así, el mismo título de la Proposición de Ley destaca el

aspecto de «actuaciones públicas *especiales*», mientras que en la Exposición de Motivos se reconoce «el *fenómeno metropolitano* generado por las interrelaciones específicas de la ciudad de Barcelona y los municipios de su entorno más inmediato». También en la mencionada parte de la Proposición de Ley se habla de factores que «obligan a reconsiderar el *tratamiento metropolitano*», y el artículo 1 afirma sin equívocos que «las características económicas, sociales y urbanas que concurren en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa requieren una *ordenación especial e integrada*».

Por otra parte, el artículo 2.2.b) dice que «Constituyen los *instrumentos* básicos del régimen *especial* (...) la creación de entidades metropolitanas para la programación, la coordinación, la gestión y la ejecución de determinados servicios». No se trata, pues, de una programación o planificación del conjunto metropolitano, entendido como red o tejido de relaciones económico-sociales necesitadas de un tratamiento general, ni de la coordinación de diferentes servicios *entre ellos*, sino la ordenación y la coordinación *internas* de los mencionados servicios; lo cual es, sin duda, muy diferente. Incluso si se considerara que la Proposición de Ley se refiere al primer tipo y no al segundo, el articulado posterior obliga a considerar que es este último el que ha de prevalecer, ya que en ningún momento se hacía referencia a las relaciones entre los diversos servicios programados, es decir, entre las dos «entidades metropolitanas» que se crean, si no es por medio de los instrumentos coordinadores o planificadores de la Generalidad. Además, una materia central y axial del hecho metropolitano como es el urbanismo, no solamente no da pie a una entidad específica sino que se diluye, asimilada en el Plano Territorial Parcial de la Administración de la Generali-

dad (arts. 5.a) y 6.3 de la Proposición de Ley en relación con el artículo 7).

Consecuentemente a esta confusión entre actuaciones específicas, encargadas a diferentes entes administrativos, y las «áreas metropolitanas», desaparece también la noción de un territorio unitario metropolitano, sustituida (art. 3) por tres ámbitos territoriales que corresponden respectivamente a tres actuaciones *sectoriales y específicas* (una de las cuales se refiere claramente a la competencia de la Generalidad de «ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo» —art. 9.9 EAC—). La confusión alcanza también al elemento territorial porque éste deja de ser el substrato que provoca y justifica la institución administrativa general y se convierte, en sentido inverso, en una mera planta de las actividades sectoriales de una entidad con fines específicos.

Por otra parte, un amplio conjunto de competencias características de la actual Corporación Metropolitana de Barcelona, como son varios sistemas de comunicaciones al margen del transporte, la defensa contra incendios, la protección del medio ambiente, las infraestructuras, los equipamientos, la determinación de espacios libres o de protección especial de interés supracomarcial, etc., solamente se contemplan en la Proposición de Ley como materia propia de la fijación de normas de coordinación de la planificación local, a la cual corresponde únicamente el plan territorial parcial de la Generalidad (art. 6.1).

Por último, es el mismo artículo 15.2 el que reconoce explícitamente que las «entidades metropolitanas» creadas por la Proposición de Ley están vinculadas de forma directa a la prestación de *servicios específicos*, cuando afirma que «por Ley del Parlamento de Cataluña puede modificarse el ámbito territorial de actuación de las entidades metropolitanas y pueden

crearse otras nuevas (se entiende que nuevas entidades del mismo carácter) *para prestar servicios específicos*».

Parece evidente, en consecuencia, que la Proposición de Ley pretende regular una fórmula de tratamiento del fenómeno metropolitano —las entidades metropolitanas del título III— mediante una institución establecida, tanto por el legislador estatutario como por la ley de bases estatal, para otro supuesto, y que se encuentra sometido a otro tipo de regulación. Como hemos dicho antes, la confusión no tiene un alcance meramente semántico e intrascendente, sino que, en la medida que pueda considerarse que las entidades creadas en la Proposición de Ley no se adecúan a las bases contenidas en el artículo correspondiente de la Ley de Bases de Régimen Local (art. 43) o que por el carácter *forzoso* de la mancomunidad de municipios que se produce de hecho en virtud de esta creación, tampoco se adecúan a las bases contenidas en el artículo 44.1 LBRL, los artículos de la Proposición de Ley referidos o relacionados a las «entidades metropolitanas» de nueva creación podrían quedar afectados de inconstitucionalidad por incumplimiento de lo que prescribe el artículo 9.8 EAC en relación con el artículo 149.1.18 CE.

III

El problema se reduce ahora, por tanto, a averiguar si, como apuntábamos más arriba, el artículo 43 LBRL establece una base mínima o núcleo esencial respecto al modelo de entidad metropolitana que las Comunidades Autónomas hayan de respetar en su derecho a crear y a regular entidades metropolitanas.

A diferencia de lo que afirma el Dictamen de este Consejo Consultivo, creo que no puede confundirse la libertad de despliegue permitida en la base conteni-

da en el artículo 43 LBRL con la inexistencia práctica de ninguna base, la cual, en este caso, consiste en un modelo *determinado* en entidad metropolitana como el que hemos descrito y analizado en el punto anterior. La libertad de fórmulas organizativas no puede ser tan grande como para que deje vacía la base que se trata precisamente de desarrollar. Evidentemente, el carácter básico del artículo 43 LBRL no puede aceptarse por meras cuestiones procedimentales (como la audiencia previa) o respecto al conjunto de determinaciones que la ley atribuye a las Comunidades Autónomas sobre los aspectos que su legislación puede regular en relación con las áreas metropolitanas (dado que la Ley de Bases de Régimen Local otorga a las Comunidades Autónomas el monopolio de la creación, modificación y supresión de aquellas), y no aceptar al mismo tiempo que, al lado de estos aspectos y los de la participación municipal y la justa distribución de cargas entre los municipios del área metropolitana, ha de figurar el modelo establecido en el punto 2 del mencionado artículo.

He de remarcar que el despliegue de las bases contenidas en el artículo 43 LBRL mencionado no puede ser más amplio. La legislación de la Comunidad Autónoma no solamente puede crear, modificar y suprimir áreas metropolitanas (siempre respetando lo que disponga el Estatuto de Autonomía), sino que es ésta la que determina sus órganos de gobierno y administración y el régimen económico y de funcionamiento, así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución. Ahora bien, en virtud de la simple existencia de un área con este carácter, la planificación conjunta y la coordinación de los mencionados servicios y obras, así como su realización y gestión, son competencias sustanciales de la enti-

dad administrativa metropolitana sin las cuales desaparece la figura jurídica definida en la ley. En este sentido no resulta pertinente el hecho de que la Constitución y la Ley de Bases no garanticen un núcleo mínimo propio de competencias metropolitanas como lo hacen con otros entes locales, fundamentado en el carácter territorial de estos últimos. Las áreas metropolitanas, si se quiere, no tienen ningún otro núcleo esencial de competencias que ellas mismas como entidades unitarias cuya finalidad es llevar a cabo lo que dice el artículo 43.2 LBRL, es decir, la planificación conjunta del área y/o la de unos determinados servicios, además de la coordinación de éstos entre ellos.

Dentro de este modelo básico, contenido en el artículo 43.2 LBRL, caben también, ciertamente, varias modalidades. No se trata de un modelo cerrado y sin posibilidades de despliegue. En él cabe, teóricamente, una entidad metropolitana que no alcanzara a todo el territorio considerado como «metropolitano» desde una perspectiva sociológica, o que solamente prestara un servicio específico, o que únicamente estuviera pensada para planificar el desarrollo urbanístico. Pero el rasgo unitario estaría siempre, ya que dos o más entidades dedicadas a la planificación *conjunta* es una contradicción «in terminis, y si se dedican a la prestación de servicios diferentes podrán considerarse mancomunidades pero no áreas metropolitanas, entre otras razones porque las primeras son voluntarias y porque no hay ninguna otra agrupación forzosa salvo el área metropolitana, y ello en la medida que lo exija precisamente el hecho metropolitano necesitado de planificación conjunta. Cuando ésta se vincula a la prestación de determinados servicios relacionados con ciertas materias, constituye el punto de convergencia y de coordinación de las respectivas programaciones y ejecuciones. Éste es el caso re-

ciente, por poner un ejemplo, del Consejo Metropolitano de Horta, creado por Ley de las Cortes Valencianas 12/1986, de 31 de diciembre. Según el artículo 3.1 de la Ley, «El Consejo Metropolitano tiene como *finalidades generales* la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia». Y, según el punto 2 del mismo artículo, «Serán de competencia del Consejo Metropolitano las materias del ciclo hidráulico, residuos sólidos, *urbanismo*, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura».

En el caso de las áreas metropolitanas que contempla la Proposición de Ley dictaminada, se trata claramente de *dos* entidades integradas por los municipios comprendidos en los territorios diferenciados que se establecen en el artículo 3, con la finalidad *específica* de prestar, respectivamente, un servicio de transporte público de viajeros y otros de abastecimiento, tratamiento y evacuación de aguas y de tratamiento y eliminación de residuos. Según el artículo 16, corresponden a la primera entidad funciones de coordinación, planificación, ordenación, gestión y prestación *del servicio*. Algo parecido corresponde a la segunda, en virtud del artículo 17. Pero en ningún momento aparece el elemento esencial de un área metropolitana, tal como la define legalmente la base del artículo 43.2 LBRL, que es, como he repetido tantas veces, la conjunción de varios servicios en el seno de una planificación conjunta.

Nos encontramos, pues, con una confusión de instituciones que tiene como consecuencia jurídica la creación de unas entidades que no podría llevarse a cabo sin vulnerar una norma básica —la del artículo 44 LBRL— y que pretende ampararse en la que contiene el artículo 43 LBRL. Pero esta operación sólo es posible si se interpreta el mencionado precepto de la manera que se ha hecho en la Propo-

sición de Ley y en el Dictamen del Consejo Consultivo, del que discrepo por las razones que estoy dando. Solamente si el artículo 43 no contiene ninguna base o modelo obligatorio en los rasgos fundamentales de lo que se ha de entender que es un área metropolitana en nuestro Derecho positivo se, posible ampararse en él para crear agrupaciones forzosas de municipios que ejecuten en común obras y servicios determinados, ya que éste *también* es uno de los instrumentos que pueden emplear las auténticas entidades metropolitanas.

El resultado de esta confusión me parece evidente desde la perspectiva constitucional y estatutaria: la creación de las dos entidades metropolitanas previstas en la Proposición de Ley no se adecúa a la Ley de Bases de Régimen Local, y por tanto, vulnera el artículo 9.8 EAC en relación con el artículo 149.1.18 CE.

IV

Quizá la inexistencia de una planificación conjunta y de una coordinación entre los diferentes servicios específicos que reciben en la Proposición de Ley el nombre de «entidades metropolitanas» no responde únicamente a una confusión sobre la naturaleza jurídica de la institución definida en la norma básica, sino que, también, podría ser consecuencia directa de otra inexistencia aún más sorprendente cuando se trata de crear áreas metropolitanas. Me refiero a la *planificación urbanística*, que, como ya he dicho al principio, se encuentra en el origen mismo de la institución —particularmente en el caso de la actual Corporación Metropolitana de Barcelona— y que resulta difícil disociar (al menos, en el nivel teórico) del tratamiento, no ya general, sino específico, de una zona territorial que se reconoce expresamente como «fenómeno metropolitano». Recordemos que el Es-

ratuto de Cataluña, en el artículo 5.2, habla de «agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos», lo que expresa con claridad una vinculación entre ambos conceptos, lógicamente producida como mínimo por una realidad tan próxima en el tiempo y en el espacio como era la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona.

Así, pues, la Proposición de Ley dictaminada «devuelve», por así decirlo, a los entes locales (básicamente, los municipios) las competencias en materia urbanística que actualmente pertenecen a la CMB y las sitúa en el marco del Plan Territorial Parcial específico de la Administración de la Generalidad. Es evidente, por tanto, que este elemento (ciertamente no imprescindible en teoría, pero sí muy importante en la práctica) de las áreas metropolitanas no tiene en la Proposición de Ley la entidad administrativa correspondiente y, por otra parte, el ámbito territorial que el artículo 3.a) describe como propio de la actuación pública urbanística (art. 5.a) está determinado «a los efectos de la planificación y la coordinación en el ámbito regional».

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ha tomado, sin duda, una clara opción a favor de una posible reasignación de competencias de los entes locales mediante la técnica —discutible, pero vigente— de la legislación sectorial (o regulación de los diferentes sectores de acción pública) por parte del Estado y las Comunidades Autónomas según la distribución constitucional de competencias (art. 2.1 LBRL). En este sentido, la Generalidad puede, legislativamente, modificar el cuerpo competencial de los entes locales de su territorio siempre que respete determinadas potestades y un conjunto de competencias propias de aquéllos (arts. 4, 25, 26, 31, 36 LBRL) y siempre, también, que, en cumplimiento del mismo artículo 2.1 citado, asegure

el derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que sea procedente en atención a las características de la actividad pública de la que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de *descentralización* y de *máxima proximidad* de la gestión administrativa a los ciudadanos.

En la Proposición de Ley se produce una reasignación de competencias en materia urbanística y en otras: concretamente, en aquellas sobre las cuales tiene competencias actualmente la Corporación Metropolitana de Barcelona (art. 10 del Decreto-ley de 24 de agosto de 1974) y que ahora, según la Disposición Adicional 1.^a, son asumidas por la Administración de la Generalidad, los municipios y otros órganos o entidades, incluidas las metropolitanas creadas «ex-novo».

A mi entender, la Proposición de Ley ha tenido buen cuidado en respetar las potestades y las competencias que la Ley de Bases de Régimen Local fija como propias de los municipios (el núcleo mínimo inalienable) y su derecho a intervenir en las decisiones de otras Administraciones y entidades que afectan a sus intereses. Pero no queda tan claro que, por lo que respecta a los municipios afectados por la extinción de la CMB, se hayan respetado (en la medida de lo razonablemente posible en casos como éste) los principios de *descentralización* y de *máxima proximidad* de la gestión administrativa a los ciudadanos; principios que, como el resto de las disposiciones básicas, son obligatorios.

He de recordar, en este sentido, que otros principios, contenidos en la Constitución junto al de descentralización (como son el de eficacia de la Administración o la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), aunque siempre pueden ser invocados por los que

los consideran vulnerados, presentan por su indeterminación una cierta dificultad en el momento de precisar cuáles son las circunstancias que permiten hablar de vulneración del principio. En cambio, cuando éste se establece como básico en el seno de una norma sistemática, como es el caso de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, el principio permite una interpretación práctica inmediata, cuya dificultad no invalida la operación de contrastar qué es lo que el principio ordena y la adecuación de las normas sometidas a éste.

En el contexto y en el espíritu de la Ley de Bases de Régimen Local y, más concretamente, en los del artículo 2.1, los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos tienen como una de sus finalidades más importantes la de acotar o limitar la libertad que la Ley otorga al Estado y a las Comunidades Autónomas para disponer legislativamente de las competencias municipales, reasignándolas a otras entidades o asumiéndolas el mismo Estado o las mismas Comunidades Autónomas. Es evidente que la Ley de Bases de Régimen Local permite un cierto proceso centralizador en la medida que no excluye una asunción de competencias municipales por parte de administraciones superiores, pero, como ha puesto de relieve ampliamente la doctrina del Tribunal Constitucional, este proceso, como cualquier otro de redistribución de competencias, tiene como justificante la existencia de un nuevo sistema amplísimo de descentralización política —el Estado de las Comunidades Autónomas—, el cual obliga a una más racional distribución dentro de éstas, de competencias históricamente vinculadas a los entes locales.

La centralización inevitable tiene en la Ley de Bases de Régimen Local muchos antídotos, como la participación de los

entes afectados por las decisiones de los restantes; la coordinación no imperativa; o la que, si lo es, se encuentra rodeada por múltiples requisitos y controles. El principio de descentralización es, pues, una limitación de la libre disposición de competencias municipales, no en un sentido cuantitativo (de más o menos competencias), sino como *orientación*, ya que, como es sabido, la autonomía de los municipios no reside tanto en su volumen competencial como en su libre disposición, el alcance efectivo de su ejercicio y la falta de un control de oportunidad por los órganos políticos y administrativos de nivel superior.

Los principios de los que estoy hablando son *básicos* para que la legislación sectorial estatal o autonómica no haga ilusorio el ejercicio efectivo del conjunto competencial de los municipios. Al igual que la descentralización, la «máxima proximidad» pretende complementarla para asegurar también el ejercicio de unas competencias que, en caso contrario, serían más teóricas que prácticas, y provocarían así la acción sustitutoria por parte de administraciones superiores, inevitablemente más alejadas.

Así, pues, no me parece falta de todo fundamento la impresión que podemos tener de que la Proposición de Ley, cuando extingue a la actual CMB como consecuencia de una reasignación de competencias, incluidas las urbanísticas, a favor de la Generalidad, «áreas metropolitanas», municipios y otras entidades, podría estar vulnerando los principios básicos tantas veces mencionados por el hecho de producir una centralización, directa e inmediata, de competencias municipales que se ejercen mediante la fórmula federativa de la CMB y, por otra parte, por el hecho de iniciar un proceso de centralización, mediato e indirecto, en lo que respecta a las competencias de la CMB que se «devuelven» a los municipios.

La razón de esta aparente paradoja la podemos encontrar, una vez más, en la naturaleza esencial de las áreas metropolitanas según la legislación básica vigente y en la misma realidad de la CMB que la Proposición de Ley extingue.

En varios dictámenes de este Consejo Consultivo hemos sostenido la tesis de que el ámbito propio de la autonomía de la Generalidad de Cataluña no podía reducirse a la promoción y defensa de intereses colectivos *internos* o limitados al territorio de la Comunidad, sino que el conjunto competencial de ésta tenía también un aspecto por el cual las potestades y funciones estatutariamente garantizadas podían dirigirse y, de hecho, se extendían a la acción exterior, más allá de nuestro territorio. En ambos supuestos se trataba de las mismas competencias, pero, en unos casos, éstas se proyectaban hacia afuera, y, en otros, hacia adentro. El negar los primeros era menguar indebidamente el alcance de nuestro bloque competencial.

Entiendo que esta concepción, amplia y abierta, de las competencias autonómicas es perfectamente aplicable a cualquier otra entidad territorial, como los municipios, en una idea dinámica y flexible del concepto «competencia», que tiene más en cuenta el alcance efectivo de su ejercicio que su asignación puramente formal.

Las competencias municipales, sin dejar de serlo, se extienden y actúan fuera de su ámbito territorial en muchos casos. Realidad tan conocida que es aún más evidente cuando se trata de territorios metropolitanos, en que, como reconoce el artículo 43.2 LBRL (y también la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley dictaminada), la creación del área es consecuencia de la necesidad de resolver los problemas que provoca, no ya el hecho de unas aglomeraciones urbanas, sino la existencia de unas vinculaciones o *interrelaciones* entre los núcleos de población.

De hecho, la actual Corporación Metropolitana de Barcelona implica una serie de actividades municipales puestas en común. La misma vida de la CMB es un tejido de competencias de los municipios, en cierto sentido «nuevo» porque supone el ejercicio ampliado y más extendido de unas competencias que se habían quedado «cortas» o inútiles dentro del propio territorio municipal. Como he dicho más arriba, no se trata de unas competencias más, sino de las de siempre, pero ejercidas hacia afuera a fin de solucionar problemas «externos» que afectan directamente al propio ámbito. Los ejemplos más sencillos son, obviamente, el urbanismo, la defensa del medio ambiente o la prevención y extinción de incendios, pero hay más, y, en este sentido, la CMB es, técnicamente hablando desde la ciencia política, un órgano federal que asume el ejercicio «exterior» de competencias municipales a fin de que éstas sean efectivamente reales, ya que justamente el fenómeno metropolitano era el causante del vaciado práctico de muchas e importantes competencias, inútiles dentro del municipio.

Dentro de esta línea de razonamiento, una reasunción forzosa de competencias por parte de los municipios de la CMB que supusiera el recobro de un ejercicio inútil y la pérdida de lo que era eficaz —lo que parece inevitable si no existe un órgano unitario o federal de planificación conjunta— puede implicar una volatilización del alcance real de las competencias y un abandono de su pleno ejercicio, lo que ha de provocar forzosamente una sustitución por parte de administraciones superiores que no sería contraria al principio de descentralización si fuera inevitable, pero en el caso que nos ocupa no deja de ser consecuencia de un hecho que no es impuesto por ninguna obligación ineludible.

Lo mismo hay que decir del principio

de máxima proximidad. La centralización, como resultado de la inoperancia de ciertas competencias municipales, disminuye evidentemente la proximidad deseable, pero, en todo caso, deja de ser la «máxima» razonablemente posible. Por otra parte, la centralización inmediata, surgida de la extinción de una entidad local que es fruto de una descentralización incipiente y con estructura por sí misma descentralizada, también podría ser considerada como no adecuada al principio básico de «máxima proximidad».

V

Por último me referiré a la Disposición Adicional 1.^a, punto 1, de la Proposición de Ley, por la cual se extingue la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto.

El artículo 43.1 LBRL otorga inequívocamente a las Comunidades Autónomas la potestad de crear, modificar y suprimir, mediante ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo que se disponga en sus Estatutos. Huelga decir que esta potestad, como cualquier otra, no es abstracta, universal ni incondicionada. Que una Comunidad Autónoma pueda suprimir un área metropolitana lo afirma la norma básica, pero en todo momento ha de hacerse, jurídicamente hablando, de la manera adecuada.

La Disposición que extingue la CMB se integra en un texto legal, una de cuyas finalidades principales, según se expresa en la Exposición de Motivos, es reestructurar el tratamiento administrativo del hecho metropolitano mediante varias fórmulas, de las cuales las más importantes o que, en todo caso, constituyen el eje del proceso de sustitución de la CMB y que son la causa inmediata de su extinción, son las entidades metropolitanas que establece el título III de la Proposición de Ley. No se trata, pues, de una

supresión pura y simple, expresada jurídicamente por un mero acto de decisión legal (sin que ahora venga al caso el plantearse qué requisitos jurídicos habría de tener tal tipo de supresión legal, que, insisto, corresponde al órgano legislativo de la Comunidad Autónoma). Sí que se trata, en cambio, de una consecuencia obligada de lo que disponen varios artículos de la Proposición de Ley anteriores a la Disposición Adicional 1.^a y de los que ésta recibe la justificación de su inclusión como tal norma en el texto normativo.

Es por esta razón que, sin perjuicio de la potestad genérica reconocida a las Comunidades Autónomas por el artículo 42.1 LBRL, la Disposición Adicional 1.^a.1, cuando extingue la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona como consecuencia directamente conexas a su sustitución por unas entidades metropolitanas, cuya creación he considerado que no se adecúa a lo que disponen las bases del Régimen Local, he de entender directamente conexas también la mencionada Disposición (así como las Adicionales y Transitorias siguientes que se relacionan con ella) a la nulidad que postulo de los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Proposición de Ley.

En conclusión, a mi juicio, expresado mediante los razonamientos jurídicos que acabo de exponer en este Voto Particular, pueden ser considerados inconstitucionales, por no adecuarse a los artículos 2.1, 43 y 44 LBRL, y, por tanto, por vulnerar el artículo 9.8 EAC en relación con el artículo 149.1.18 CE, los preceptos siguientes de la Proposición de Ley dictaminada: los artículos 15, 16, 17 y 18 y, en la medida que están en conexión con ellos, los artículos 1, 2.b), 3.b) y c), 27; Disposiciones Adicionales 1.^a, 2.^a, 3.^a y 4.^a; Disposiciones Transitorias 1.^a y 2.^a, y Disposición Final segunda.

Barcelona, a once de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

Dictamen núm. 135 sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno.

En Barcelona, a once de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

La Mesa del Parlamento de Cataluña, en las sesiones celebradas los días 13 y 16 de febrero de 1987, tomó el acuerdo de enviar al Consejo Consultivo de la Generalidad las solicitudes presentadas por más de una décima parte de los miembros de la Cámara del Grupo parlamentario de *Convergència i Unió*, y por los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana, y por más de una décima parte de los miembros de la Cámara del Grupo parlamentario Socialista, para que este Consejo, de acuerdo con lo que disponen los artículos 8, primero, y 9.1 de la Ley de Cataluña 1/1981, de 25 de febrero, emita dictamen respecto a la adecuación al Estatuto de Cataluña del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

Los escritos del M. H. Presidente del Parlamento de Cataluña, por los que se tramitan los mencionados acuerdos de la Mesa, tuvieron entrada en el Registro de este Consejo, respectivamente, los días

13 y 16 de febrero de 1987 (R. números 830 y 836).

El Consejo Consultivo, en la sesión celebrada el día 17 de febrero de 1987, admitió las solicitudes enviadas por la Mesa del Parlamento y, de acuerdo con los artículos 10.b) y 11.b) del Reglamento de este Consejo, aprobado por el Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, se declaró competente para emitir el dictamen solicitado. En la misma sesión se nombró ponente del Consejo al señor Lluís Roca-Sastre.

Teniendo en cuenta la identidad de las solicitudes mencionadas, este Consejo acordó emitir un solo Dictamen en relación con dicha Proposición de Ley.

Este Consejo Consultivo de la Generalidad, en la sesión celebrada el día de hoy, con asistencia de los señores Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, Presidente, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, Lluís Roca-Sastre i Muncunill, J. A. González Casanovas, Francesc de Carreras i Serra y Enric Argullol i Murgadas, que es su Secretario, ha deliberado sobre el Proyecto de Dictamen elaborado por la ponencia y, en consecuencia, ha acordado emitir el siguiente

DICTAMEN

Antecedentes

1. El objeto de nuestro dictamen, según resulta de las solicitudes de la Mesa del Parlamento de Cataluña, es examinar si el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local del Parlamento de Cataluña sobre la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y las enmiendas reservadas para defender el Pleno se adecúan al Estatuto y a la Constitución.

2. Se ha pedido información y documentación complementaria a los Grupos parlamentarios de *Convergència i Unió*, del PSUC, de *Esquerra Republicana* y al Grupo parlamentario Socialista, así como al Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña, al Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña y al Presidente de la Asociación Catalana de Municipios.

Fundamentos

I

1. El texto del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (BOPC nº180, de 13 de febrero de 1987) se divide en 20 títulos, que contienen 313 artículos, 2 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales.

El título I contiene unas disposiciones generales.

El título II se dedica al territorio, la denominación, la capitalidad y los símbolos de los entes locales. Después del primer artículo (el 10), que prevé que las competencias de los entes locales territoriales de Cataluña se entienden referidas a

sus territorios respectivos, se subdivide en: capítulo I, el término municipal; capítulo II, las demarcaciones comarcales; capítulo IV, los cambios de denominación y de capitalidad, y capítulo V, los símbolos de los entes locales.

El título III trata de la población.

El título IV se dedica al municipio. Después del primer artículo (el 44), de tipo definitorio y principal, se subdivide en: capítulo I, la organización municipal; capítulo II, las competencias municipales, y capítulo III, los regímenes municipales especiales.

El título V trata de las entidades municipales descentralizadas.

El título VI se refiere a la comarca, y se remite a la Ley de Organización Comarcal de Cataluña.

El título VII se dedica a la provincia.

El título VIII trata de las entidades metropolitanas.

El título IX se dedica al funcionamiento de los entes locales y se subdivide en: capítulo I, régimen de las sesiones; capítulo II, ordenación de las propuestas y los debates; capítulo III, actos de las sesiones; capítulo IV, disposiciones comunes para otros órganos; capítulo V, responsabilidad política, y capítulo VI, régimen de adopción de acuerdos.

El título X trata de las mancomunidades de municipios.

El título XI se destina a las organizaciones asociativas de entes locales.

El título XII trata de la delegación y la asignación de competencias de la Generalidad a los entes locales. Después de un artículo de tipo general (el 22), contiene tres capítulos sobre delegación y asignación de competencias y disposiciones comunes.

El título XIII se dedica a las relaciones interadministrativas.

El título XIV se dedica a la información y a la participación ciudadanas. Contiene un artículo inicial (el 39) y cua-

tro capítulos sobre información a los ciudadanos, participación ciudadana, asociaciones de vecinos y consultas populares.

El título XV trata del estatuto de los miembros de las Corporaciones locales, con un primer artículo (el 147) sobre legislación aplicable y cuatro capítulos relativos a los derechos y deberes, sanciones, denominación y tratamientos y medios de apoyo.

El título XVI trata del régimen jurídico y de la impugnación de actos y acuerdos, con dos capítulos.

El título XVII se dedica a la asistencia de la Generalidad a los entes locales y a la cooperación con éstos.

El título XVIII trata de las finanzas locales.

El título XIX se dedica al patrimonio, las obras, las actividades, los servicios y la contratación, y se subdivide en tres capítulos.

El título XX trata del personal al servicio de los entes locales.

2. Con objeto de no incurrir en repeticiones siempre innecesarias, el examen detallados del texto de la Proposición de Ley y de las enmiendas lo haremos más tarde, al estudiar especialmente aspectos concretos a los efectos de nuestro dictamen. Sin embargo, la contemplación global del texto de la Proposición de Ley y de las enmiendas, junto con una primera, pero cuidadosa, lectura, nos ofrece la sugerencia inicial de que en la elaboración de uno y de otros, como ha de ser, se han seguido en principio líneas y directrices establecidas en las normas básicas contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y algunas de las declaradas como tales en el Real Decreto Legislativo 781/1986, el 18 de abril, por el cual se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ré-

gimen local. Así resulta de la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley que dictaminamos, de sus preceptos y de las enmiendas correspondientes, algunos de los cuales reproducen, a veces exactamente, aquella normativa básica, lo que se reconoce expresamente en la Disposición Adicional 1ª de dicha Proposición.

Por lo que respecta estrictamente a las enmiendas, hemos de hacer observar que, en la mayoría de los casos, los grupos parlamentarios proponen alternativas de legislación que, desde una óptica constitucional y estatutaria, son correctas. A lo largo del presente dictamen tendremos ocasión de constatar esta circunstancia. Ahora bien, conviene recordar que este Consejo, en el ejercicio de las funciones que le encomienda el ordenamiento jurídico, analiza el texto de la proposición normativa sometida a dictamen y, por conexión, las enmiendas correspondientes.

En cualquier caso, hay que insistir en la idea, ya expuesta en nuestro Dictamen número 132 (fundamento I), que «ni el orden de estudio, ni la atención preferente sobre un aspecto se habrán de entender nunca como un apoyo a una solución o preferencia por una alternativa, entre las varias que sean realmente adecuadas a las normas superiores».

II

1. Las competencias del Estado en materia de régimen local no aparecen mencionadas específicamente en el artículo 149.1 CE, al enumerar las que exclusivamente se le reservan a fin de delimitar el ámbito estatutario de competencias autonómicas; pero al incluir en el número 18 una cláusula referida a las Administraciones públicas en general, se entiende —y así resulta de los mismos estatutos y de la jurisprudencia constitucional— que atribuye competencias estatales

en materia de régimen local. Ahora bien, el tipo de estas competencias no es siempre igual, sino que se estructuran de forma diversa según las diferentes materias o instituciones jurídicas previstas en el precepto. En lo concerniente al régimen local, y, dentro de éste, a las Administraciones públicas locales, las competencias del Estado se configuran así: potestades para establecer las bases del régimen jurídico de dichas Administraciones y del régimen estatutario de sus funcionarios; potestad para determinar la legislación básica sobre concesiones, contratos y responsabilidad administrativa; potestad legislativa respecto a la expropiación forzosa, y potestad para la regulación del procedimiento administrativo, pero, en este último caso, «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

Además, habrá de tenerse en cuenta la posible incidencia de competencias estatales específicas en ámbitos concretos de la actividad de los entes locales.

2. La Generalidad de Cataluña, por su parte, tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de aquello que dispone el mencionado artículo 149.1.18 CE, y sobre alteraciones de términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos; en este último caso, sin ninguna acotación (art. 9.8 EAC). En consecuencia, le corresponden las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva (art. 25.2 EAC). La Generalidad también ostenta la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, y, si es oportuno, en los términos que aquella legislación establezca, por lo que respecta a la expropiación forzosa, contrato y concesiones administrativas (art. 10.1.2 EAC), y el desarrollo legislativo en lo que concierne al sistema de consultas populares municipa-

les, en el ámbito de Cataluña, de conformidad a aquello que dispongan las leyes a las que se refieren los artículos 92.3 y 149.1.18 CE; corresponderá al Estado la autorización de su convocatoria (art. 10.2 EAC). Además, corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los entes locales (art. 48 EAC).

Asimismo, también habrá de tenerse en cuenta la posible incidencia de competencias específicas de la Generalidad en ámbitos concretos de la actividad de los entes locales.

3. Ante esta panorámica competencial, es preciso considerar que las diferentes potestades públicas que corresponden a la Generalidad en el ejercicio de sus competencias en materia de régimen local permanecen generalmente acotadas e informadas por la competencia estatal de establecer las bases o la legislación básica. En el estudio de todos estos puntos, concurren dos elementos esenciales: por una parte, el ámbito material sobre el cual se pueden ejercer las potestades públicas, como son, fundamentalmente, los conceptos de «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) y de «régimen local» (art. 9.8 EAC), y por otra parte, la calidad y el alcance de aquellas potestades públicas, como son los conceptos de bases o legislación básica, legislación autonómica acotada por bases estatales, legislación autonómica de desarrollo (art. 10 EAC), etc. Con el objeto de no reiterar pronunciamientos ya manifestados en otros de los nuestros dictámenes, creemos que es oportuno hacer una remisión a aquello que, respecto a la significación de los mencionados conceptos, dijimos en los fundamentos IV, V y VI del Dictamen número 88, sobre la Ley de Bases de Régimen Local, y también al fundamento II del Dictamen número 122, sobre el Texto Refundido de las disposiciones de ré-

gimen local, y destacar, respecto al primer dictamen, las consideraciones siguientes:

«A la vista de esta jurisprudencia constitucional, puede concluirse que en el concepto de régimen jurídico pueden integrarse el procedimiento y el régimen de recursos, y los aspectos organizativos, en un sentido amplio que contiene también las relaciones interadministrativas, y los competenciales. Más allá de estos extremos, los pronunciamientos son muy matizados o se han hecho de manera implícita y, en definitiva, remiten de nuevo al sentido mismo de la expresión "régimen jurídico" (...). Sin embargo, además, han de tenerse en cuenta también las exclusiones: por una parte, régimen jurídico no es todo el Derecho administrativo; por otra parte, han de diferenciarse los elementos referidos a cada una de las partes de la cláusula del artículo 149.1.18 CE. (...). Puede afirmarse que la expresión régimen jurídico nunca puede comprender la totalidad de los aspectos de la ordenación de las Administraciones públicas, ya que en el mismo precepto del artículo 149.1.18 CE se diferencian varios de ellos, sin dar prioridad a ninguno ni considerar a unos integrados en un primer enunciado más amplio y omnicompreensivo, que sería el régimen jurídico. De la literalidad del precepto se deriva simplemente una enumeración y, por tanto, la necesidad de no atribuir a ningún aspecto una virtualidad global, que, como ya hemos visto, rechazó expresamente el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de julio 1981. En definitiva, se puede mantener que el concepto de régimen jurídico de las Administraciones públicas y, en concreto, de las entidades locales, ha de centrarse en los aspectos organizativos y competenciales con las posibilidades restrictivas de ampliación, sin que sea admisible una interpretación que con-

sidere integrados todos los aspectos de una Administración mientras esté sometida al Derecho público. A partir de esta conclusión puede mantenerse que el alcance sustancial —la extensión de la materia—, aunque ofrezca puntos limítrofes inciertos, no comprende la totalidad del tratamiento de una entidad pública, y es, por tanto, más reducido que el ámbito material que contempla directa y globalmente la regulación *in genere* de una entidad o tipo de administración. Más claramente, el alcance de la materia "régimen local" —que no es régimen jurídico de las Administraciones locales— es más amplio que el mismo concepto "régimen jurídico" contemplado en la cláusula del artículo 149.1.18 CE» (fundamento IV).

«Hemos de concluir que la competencia de la Generalidad contemplada en el artículo 9.8 EAC comprende, como ámbito material, la totalidad de la regulación de las entidades locales (...). El hecho de que los aspectos orgánicos o funcionales tengan una significación especial no elimina el carácter global del precepto, ni la incidencia de valoraciones jurídicas deshace el *substractum* material de las competencias» (fundamento V).

En cuanto a las bases, dijimos lo siguiente:

«En consecuencia, puede mantenerse que una primera condición necesaria para que una norma sea básica radica en el hecho de que su contenido implique una regulación material del sector o aspecto de la realidad y ordene la acción pública que se tiene que proyectar sobre ella. Y la segunda condición es que el mencionado contenido responda al objetivo o finalidad de esta competencia: la identificación del núcleo de una parte del ordenamiento en función de los intereses generales unitarios de los cuales es exponente el Estado como aparato central, que se

concretará normalmente en el establecimiento del mínimo común denominador señalado expresivamente en la jurisprudencia constitucional. De esta condición se deriva una tercera en el sentido de que la normativa básica no ha de agotar la regulación de una materia ni impedir "una diversidad de regulaciones" (STC de 4 de noviembre de 1982), o "una acción de gobierno" de cada Comunidad "en función de una política propia" (STC de 14 de junio de 1982).

»En definitiva, las bases o regulación básica no pueden agotar, en el sentido de totalidad, la ordenación de una materia de forma que se impidan desarrollos diferentes que lógicamente no pueden estar incluidos en el núcleo básico, el cual no puede comprender la totalidad de la materia, ya que si así fuera todas las potestades públicas, o por lo menos las normativas, habrían sido atribuidas por el mismo constituyente al Estado» (fundamento VI).

III

1. Examinado el orden competencial del Estado y de la Generalidad en materia de régimen local, corresponde ahora referirnos a un conjunto de disposiciones de la Constitución y del Estatuto que contienen principios y determinaciones fundamentales a la hora de elaborar normas sobre dicha materia.

Por una parte, el artículo 137 CE configura la organización territorial del Estado y proclama la autonomía de los municipios y de las provincias para la gestión de sus intereses respectivos: el artículo 140 CE reafirma la autonomía municipal y el artículo 141 CE también lo hace respecto a la provincia como entidad local. Por otra parte, la misma Constitución, en el artículo 152.3, prevé que los Estatutos de las Comunidades Autónomas ex artículo 151 CE «podrán establecer cir-

cunscripciones territoriales propias que gozarán de plena responsabilidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes».

El artículo 5 EAC establece las determinaciones de la organización territorial de Cataluña y, en el apartado 3, confirma el principio de la garantía de la autonomía de las diferentes entidades territoriales.

2. Los preceptos mencionados de la Constitución y del Estatuto establecen, pues, los parámetros que el legislador ha de tener en cuenta a la hora de edificar el régimen local a los niveles estatal y autonómico. En este sentido, el principio de autonomía presenta el carácter de fundamental en relación con los municipios y con las provincias, sin que ello sea un impedimento para reconocer la autonomía que el Estatuto de Cataluña otorga a otras entidades locales (art. 5.3 EAC).

La definición precisa del concepto de autonomía local y de las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, lo que no es una operación sencilla. No obstante, se da un cierto consenso al afirmar que la autonomía de las entidades locales se ha de concretar otorgándoles ámbitos competenciales que sean suficientes para gestionar y representar sus intereses propios.

Ahora bien, una lectura atenta de las normas que constituyen el bloque constitucional hace evidente que la autonomía local presenta diversos grados de intensidad según el tipo de ente público. Es útil, en este sentido, hacer una remisión a las consideraciones hechas por este Consejo Consultivo en los Dictámenes números 88 (fundamento VII) y 132 (fundamento III).

IV

Expuestas en los dos fundamentos anteriores las principales líneas que el blo-

que constitucional nos ofrece en materia de régimen local y de organización territorial, es preciso examinar ahora concretamente la Proposición de Ley, sin perjuicio de que en ciertos supuestos, por razones de sistemática, de simplificación o de claridad, hagamos un examen conjunto de varios artículos independientemente de su situación en el texto que ahora examinamos.

Por otra parte, como hemos dicho antes, tanto la redacción del texto de la Proposición de Ley como de las enmiendas denotan una clara voluntad de adecuarse a las prescripciones de la legislación básica del Estado. A pesar de ello, intentaremos aclarar si puede haber preceptos u ordenaciones que puedan vulnerar las normas básicas estatales, aún teniendo en cuenta que éstas, por su propia naturaleza y por su función, no pueden agotar la ordenación de una materia ni impedir despliegues normativos diferentes.

1. El Título I de la Proposición de Ley contiene las disposiciones generales, y comprende 9 artículos.

El artículo 1 establece que:

«Los municipios y las comarcas son los entes locales en que se organiza territorialmente la Generalidad de Cataluña».

El artículo 2 dispone que:

«Tienen también la condición de entes locales de Cataluña la provincia, las entidades municipales descentralizadas, las entidades metropolitanas y las mancomunidades de municipios».

Y, según el artículo 3:

«El municipio, la comarca y la provincia tienen naturaleza territorial y gozan de autonomía para la gestión de los intereses respectivos».

Hay 4 enmiendas concretas al artículo 2. La enmienda número 5 agrega estas

palabras: «si procede, la región». La enmienda número 6 propone la modificación del artículo 2, sustituyendo la expresión «las entidades metropolitanas» por «la Entidad Metropolitana de Barcelona». Las enmiendas números 7 y 8 agregan al mencionado artículo, al final, «las mancomunidades de comarcas». Por otra parte, la enmienda número 1, que lo es a la totalidad con texto alternativo, prevé que la entidad metropolitana tenga naturaleza territorial.

No advertimos ningún vicio de inconstitucionalidad en los artículos transcritos ni en las expresadas enmiendas, ya que tanto los unos como los otros se adecúan al bloque de la constitucionalidad (arts. 137, 140, 141 y 152.3 CE y 5 EAC). Las diferencias entre aquéllos y éstas constituyen opciones que pertenecen al campo político en el marco del proceso legislativo y que ofrecen diversas soluciones, todas las cuales, no obstante, pueden ser constitucionalmente válidas. Podemos añadir, abundantemente, por lo que respecta a las mancomunidades de comarcas, que el artículo 5.1 EAC expresa que «también podrá crear (la Generalidad) demarcaciones supracomarcas», es decir, que éstas no son agrupaciones de carácter necesario. En lo que concierne a las entidades metropolitanas nos remitimos a nuestro Dictamen número 134.

2. El artículo 4 de la Proposición de Ley crea un registro de los entes locales, a cargo del Departamento de Gobernación, en el cual se han de inscribir todos los entes locales del territorio de Catalunya, con los datos que se determinen por reglamento. El legislador autonómico ha querido configurar un Registro para el mejor funcionamiento de la Administración de la Generalidad en materia de régimen local. La inscripción registral no comporta, para los entes locales, efectos de carácter material, como es propio de

otros registros, sino simplemente de orden informativo al ser un Registro «administrativo». Entendemos que la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local incluye la posibilidad de regularlo.

Lo mismo podemos decir de otros registros de carácter administrativo previstos en la Proposición de Ley, como el de los municipios de régimen especial (*art. 69.5*) y el de asociaciones de entes locales (*art. 120*).

3. Al dictaminar sobre el contenido del *artículo 5*, hay que poner una atención especial en los apartados 2 y 3. El apartado 2 dispone que la documentación derivada del funcionamiento de los órganos de gobierno se podrá «redactar en catalán, sin necesidad de ninguna clase de traducción». El apartado 3 extiende esta posibilidad «a los actos verbales o escritos que realicen los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de sus derechos».

Esta es la línea mantenida, por otra parte, en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (RD 2568/1986, del 28 de noviembre), en el sentido de que la documentación de estas entidades ha de redactarse «en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad» (*art. 86.1*), y también de que «en los debates podrá utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva» (*art. 86.2*).

El régimen de doble oficialidad lingüística que deriva de la Constitución y del Estatuto se traduce necesariamente en la posibilidad de un uso indistinto de las lenguas oficiales en el territorio de Cataluña, y así lo consideró este Consejo Consultivo en su dictamen número 35 (fundamento VII), al cual nos remitimos. En

consecuencia, y en la medida que los preceptos que estamos dictaminando posibilitan este uso indistinto, son plenamente correctos desde la óptica que proporcionan las disposiciones constitucionales y estatutarias (*arts. 3 CE y 3 EAC*).

En este sentido, el inciso «sin necesidad de ninguna clase de traducción» del artículo 5.2 ha de interpretarse conjuntamente con el apartado 4. En consecuencia, al estimarse que entre todos los ciudadanos se incluyen los destinatarios de las convocatorias, éstos tienen derecho a escoger la lengua en los términos del mencionado apartado 4.

En lo que concierne a la enmienda número 29, hemos de afirmar igualmente su corrección constitucional.

4. El *artículo 6* de la Proposición de Ley, en el apartado 1, determina jerárquicamente las fuentes jurídicas por las cuales se rigen los entes locales de Cataluña, es decir, en primer lugar, la Ley de Bases de Régimen Local, el segundo lugar, la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y todas las demás disposiciones específicas y complementarias, y, en tercer lugar, el reglamento orgánico y las ordenanzas propias de cada ente. En el apartado 2 se establece que «la legislación sobre el régimen local de la Generalidad de Cataluña garantiza a los entes locales los ámbitos normativos necesarios para hacer efectivo el principio de autonomía organizativa».

En el apartado 1 hay presentadas dos enmiendas: la número 13, que enmienda la legislación básica estatal, además de la Ley de Bases de Régimen Local, y la legislación ordinaria del Estado (y no sólo la legislación de Cataluña), y añade «de acuerdo con la distribución de competencias», cuyas modificaciones no aluden, además, a los reglamentos orgánicos y las ordenanzas de las entidades locales, lo que podría ser contrario a las

previsiones básicas establecidas en el artículo 5 LBRL, y la enmienda número 14, que modifica el mencionado apartado 1 del artículo, por lo que respecta a la calificada como tercera fuente jurídica, en el sentido siguiente: «y por las ordenanzas propias de cada ente, todo ello sin perjuicio de aquello que dispongan los reglamentos orgánicos en cuanto a los órganos locales complementarios».

Esta última enmienda está relacionada con la *número 16*, la cual añade, en el apartado 2 del mencionado artículo 6, un inciso final, al tratar del principio de autonomía organizativa de los entes locales, y dice: «A tal fin, los preceptos de esta y otras leyes de Cataluña que sean de desarrollo o de concreción de las normas estatales básicas sobre organización y funcionamiento de los órganos complementarios locales y sobre participación ciudadana en la administración local, tienen la consideración de normativa de aplicación supletoria para los casos en que los entes locales no hayan regulado estas cuestiones en los respectivos regímenes orgánicos».

En este sentido, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la referencia del artículo 6.1 a «todas las demás disposiciones específicas» es suficiente para abarcar la legislación sectorial de los ámbitos de competencia estatal. En segundo lugar, ha de señalarse que no se hace una explícita prelación de fuentes. Finalmente, conviene poner en relieve que el artículo 6.2 hace una expresa declaración de respeto al principio de autonomía organizativa de las entidades locales. En consecuencia, el artículo 6, y las enmiendas correlativas, son adecuados al marco constitucional.

5. El *artículo 8* de la Proposición de Ley regula las potestades que corresponden a los entes territoriales de Cataluña, así como las prerrogativas de que gozan.

Reproduce una parte del artículo 4 LBRL, y añade la prerrogativa de exención de impuestos, estableciendo la diferencia, por tanto, entre potestades y prerrogativas, lo que no hace la Ley de Bases, que habla sólo de potestades. Esta distinción y aquellos añadidos, incluso ampliados, se hacen también en la enmienda número 19, de modificación. La enmienda *número 24*, respecto a la potestad expropiatoria, alega la supresión, al expresado artículo 8, del inciso «salvo en el caso de las entidades metropolitanas que pueden ejercerla directamente en el ámbito de sus atribuciones». Entendemos que no se presenta ningún problema de constitucionalidad.

Las enmiendas *número 22* y *23* en el artículo 8.3.b) de la Proposición de Ley que dictaminan promueven la inclusión también de las provincias entre los entes con potestad expropiatoria. Dado lo que dispone el mismo artículo en el apartado 1, es correcto deducir que el legislador autonómico no ha querido excluir los entes provinciales y que, en consecuencia, la Proposición, en este punto, respeta las disposiciones constitucionales y estatutarias relativas a la autonomía provincial.

6. El *artículo 9* de la Proposición de Ley trata de las competencias propias de los entes locales y de la forma de ejercerlas, siguiendo la pauta del artículo 7 LBRL, y de las competencias delegadas, con un desarrollo de lo que establece este artículo básico. El artículo propuesto tiene dos enmiendas: la *número 26*, que contiene una regulación más amplia que la de aquél, y la *número 28*, que se refiere al principio de lealtad institucional de la «actuación de la Administración Local y las demás administraciones públicas y de la coordinación entre todas las administraciones en casos concretos». Creemos una vez más que ambas opciones normativas son perfectamente constitucionales.

V

El Título II de la Proposición de Ley que dictaminamos tiene por objeto regular el territorio, la denominación, la capitalidad y los símbolos de los entes locales.

El capítulo I del mencionado título de la Proposición de Ley trata del término municipal. Hemos de reiterar aquí que la Generalidad tiene competencia exclusiva sin acotaciones por lo que respecta a las alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios (art. 9.8 EAC).

El artículo 11.1 dispone que «el término municipal es el ámbito territorial donde el ayuntamiento ejerce sus competencias». Es copia del artículo 12.1 ABRL. El apartado 2 del expresado artículo 11 contiene los criterios para la delimitación territorial del término municipal (dimensiones idóneas para el ejercicio de las funciones públicas, representación de una colectividad en conciencia de tal, valores históricos y tradicionales y capacidad de gestión). Constituye, pues, una normativa o un desarrollo normativo constitucionalmente aceptable.

El artículo 12.1 establece las alteraciones posibles del tema municipal: agregación total, fusión, segregación y segregación-agregación. En el apartado 2 dice que «ninguna alteración puede dar lugar a un término municipal discontinuo». Existe la enmienda número 32 que añade que «en ningún caso la alteración de términos municipales podrá suponer modificación de los límites provinciales». Esta añadidura reproduce el apartado 2 del artículo 2 del Texto Refundido de las disposiciones de régimen local, declarado como básico por la Disposición Final 7ª.1.A) del mencionado texto. Creemos que esta omisión no incurre en inconstitucionalidad, ya que la norma es básica y se impone por sí misma.

El apartado 3 del artículo 12 de la Proposición de Ley, al prever que los límites territoriales pueden rectificarse a fin de adecuarlos a las iniciativas de corrección de disfuncionalidades territoriales elaboradas por la Comisión de Delimitación Territorial, impone que esta modificación sea «acordada por el Gobierno de la Generalidad, a propuesta del Departamento de Gobernación, con informe previo de los municipios afectados y dictamen previo de la Comisión Jurídica Asesora, y con el cumplimiento del requisito establecido por el artículo 17.1.e), que consiste en que dicho Departamento ponga en conocimiento de la Administración del Estado la tramitación del expediente (de acuerdo con aquello que dispone el artículo 13.1 LBRL). La enmienda número 33 exige también el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 18.2 de la Proposición de Ley, que prevé que en los expedientes iniciados de oficio por el repetido Departamento la alteración de los términos ha de aprobarse por Ley del Parlamento si en el trámite de informe formulan oposición uno, o más de uno, de los municipios afectados (en el mismo sentido, la enmienda número 42). Creemos que la no exigencia de este último requisito no puede estimarse como afectación de las bases estatales, ya que en este sentido no hay ninguna, y, por tanto, no puede constituir vicio de inconstitucionalidad y, por otra parte, consideramos que respeta a la autonomía municipal en tanto que se trata de un supuesto excepcional.

El artículo 17 regula el procedimiento para la alteración de los términos municipales. Está la enmienda número 38 que sustituye a la iniciación el expediente «a petición de la mayoría de los vecinos» por la iniciación «a petición de los vecinos, en una mayoría del 50%, como mínimo, del último censo electoral». Creemos también que ambas fórmulas son

constitucionalmente válidas. La enmienda número 39, en lo que concierne al trámite del expediente consistente en pedir informe a los ayuntamientos y a los consejos comarcales interesados en todos los casos en que no hayan promovido ellos el mencionado expediente, añade «y a la Diputación en cualquier supuesto».

Este precepto de la Proposición de Ley se adecúa del todo al texto del artículo 13.1 LBRL y las enmiendas que pretenden incrementar la participación local en el procedimiento son también constitucionales.

El artículo 18 de la Proposición de Ley trata de la aprobación de la alteración de los términos municipales por parte del Gobierno de la Generalidad y dispone que la iniciación de oficio por el Departamento de Gobernación, o a instancia de un consejo comarcal, exige la aprobación por ley del Parlamento si hay oposición de los municipios afectados. En cuanto a la primera aprobación, hay una enmienda, la número 41, que considera que dicha aprobación ha de producirse «obligatoriamente», opción que puede ser también constitucional, como lo es la del artículo propuesto. En cuanto a la enmienda número 42, ya hemos hecho referencia a ella al tratar del artículo 13.3 de la Proposición de Ley.

El artículo 21, que, como los artículos 20 y 22, trata de las medidas de fomento para la fusión o la agregación voluntaria de municipios, prevé que cuando dichas medidas no son suficientes para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de los servicios municipales, el Gobierno de la Generalidad puede iniciar un proceso de reforma de la organización territorial y municipal y que esta propuesta ha de enviarse como proyecto de ley al Parlamento. Pues bien, en el apartado 2 del mencionado artículo 21 se exige que en este procedimiento han de participar previamente en la propuesta y necesariamen-

te los municipios afectados y se ha de dar audiencia a las comarcas respectivas, sin hacer ninguna alusión a las provincias, cosa que sí hace la enmienda número 47. Entendemos que tanto el artículo como la enmienda son constitucionales.

El artículo 24.1 prevé que los ayuntamientos tienen la facultad de promover la delimitación, deslindamiento y amojonamiento de sus términos municipales, de acuerdo con el procedimiento establecido por reglamento. Y el apartado 2 somete a los conflictos que se pueden plantear entre los municipios en esta materia a la resolución del Departamento de Gobernación, con informe previo de la Comisión de Delimitación Territorial y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. La enmienda número 48 entiende que estos conflictos, a iniciativa de cualquiera de los municipios afectados, han de ser resueltos por el Tribunal correspondiente de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sin perjuicio de que los ayuntamientos hayan decidido previamente someterse a decisión «arbitral» del Departamento de Gobernación.

Esta última solución, en tanto que se entienda como una alteración del régimen de impugnación jurisdiccional de la actividad administrativa, implicaría una invasión de las competencias estatales (art. 149.1.6 CE en relación con el 149.1.18 CE). Por otra parte, es evidente que el artículo 24.2 de la Proposición no establece un procedimiento arbitral, sino una intervención directa en vía administrativa del Departamento de Gobernación impuesta por su propia competencia. Hay que entender, pues, que la redacción del artículo 24.2 no plantea ningún problema de constitucionalidad al confiar la resolución de los mencionados conflictos a la Administración de la Generalidad.

2. El capítulo III del Título II de la Proposición de Ley y sus artículos 26, 27

y 28 crean la Comisión de Delimitación Territorial y configuran sus funciones y organización. La enmienda número 51 prevé una reserva de ley para esta organización, a diferencia de la Proposición de Ley, que habla de reglamento. La enmienda número 52 menciona que sea el Parlamento quien proponga, por votación mayoritaria de dos tercios, a los representantes de instituciones públicas y probadas que por razón de sus objetos y actividades tienen una relación o una incidencia muy especiales sobre la organización territorial de Cataluña, y que el número de estos representantes de instituciones no sea inferior a la tercera parte del total de miembros de la Comisión. Creemos también que en estos supuestos se trata de opciones diferentes, pero que todas son constitucionalmente válidas.

3. El capítulo IV, que comprende los *artículos 29 a 34*, trata de los cambios de denominación y capitalidad de los municipios y de las comarcas, respetando la base estatal establecida en el artículo 14 LBRL en tanto que el *artículo 31.2* de la Proposición de Ley establece que «ha de darse cuenta de los cambios de denominación a la administración del Estado a efectos de la anotación en el registro general y de la publicación en el Boletín Oficial del Estado». Las enmiendas *números 53, 55, 57 y 58* incluyen supresiones o modificaciones del texto propuesto, pero, como en muchos de los demás casos examinados, tanto en los artículos como en las enmiendas, concurre la adecuación constitucional.

No obstante, hay que fijarse especialmente en el *artículo 30.3* de la Proposición de Ley, que contempla la intervención de la Administración de la Generalidad si la nueva denominación acordada por el Ayuntamiento «es susceptible de confundirse con la de otro municipio o contiene incorrecciones lingüísticas o no

concuera con la toponimia catalana». La enmienda *número 56* hace referencia a este precepto e incluye la reserva de ley para establecer definitivamente la denominación correcta del municipio. Hemos de recordar que la Ley de Bases de Régimen Local contiene una breve referencia a esta materia en el artículo 14.2, pero no incide en las cuestiones que ahora tratamos. También ha de recordarse que el contenido del artículo 30 de la Proposición de Ley no difiere, en lo esencial, de lo que dispone la Ley catalana 12/1982, del 8 de octubre, según la cual corresponde a la Generalidad el decidir la denominación de un Municipio en casos excepcionales, tema que ya se estudió en el dictamen número 26. Es, precisamente, esta excepcionalidad la que nos lleva a considerar que el mencionado artículo 30.3 es respetuoso con la autonomía municipal. Refuerza esta opinión un examen teleológico de la norma en discusión, dada la competencia de la Generalidad en lo que a topónimos se refiere (art. 9.8 EAC) y en materia de normalización lingüística (art. 3.3 EAC). La enmienda número 56 supone, como hemos dicho, otra opción legítima desde la perspectiva constitucional y estatutaria y, por tanto, no es preciso hacer más consideraciones en este sentido.

4. El Título II de la Proposición de Ley que dictaminamos, relativo a la población, y que comprende los *artículos 38 a 43*, se ajusta a los artículos 16, 17 y 18 LBRL e, incluso, por ejemplo el artículo 39 de la Proposición de Ley, al artículo 12.1 del Texto Refundido de las disposiciones de Régimen Local, sin perjuicio de contener nuevas reglas legislativas o de desarrollo legislativo. Las enmiendas *números 61 a 65 y 67* consisten en adiciones, modificaciones o son de supresión. No se advierte ningún problema de constitucionalidad.

VI

1. El Título IV de la Proposición de Ley, constituido por los *artículos 44 a 75*, trata del municipio, su organización y competencias y de los regímenes municipales especiales, que se adecúan a las prescripciones de los artículos 11 y 19 a 30 LBRL, reproduciendo muchos de sus preceptos (e incluso el artículo 52.1 de la Proposición de Ley reitera lo que establece el artículo 22 del texto refundido, ya mencionado), sin perjuicio de que contenga normas nuevas o de desarrollo legislativo. Las enmiendas correspondientes a veces son meras matizaciones de lenguaje a técnicas, y otras, verdaderas opciones políticas también viables constitucionalmente. Advertimos que los artículos 57 y 73.2 serán examinados después.

Hay que hacer una consideración sobre el apartado 2 del *artículo 70* de la Proposición de Ley en relación con el artículo 29.1.b) LBRL. Ésta prevé que funcionen en régimen de consejo abierto aquellos municipios en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales y otras circunstancias lo hagan aconsejable, mientras que la Proposición de Ley dice que pueden también funcionar en régimen de consejo abierto los municipios con menos de doscientos habitantes que gocen de aprovechamientos comunales de rendimiento, igual o superior a la cuarta parte de los ingresos ordinarios de su presupuesto, o que tienen características especiales que lo hacen aconsejable. Ambos preceptos disponen que en estos casos la constitución del consejo abierto requiere la petición de la mayoría de los vecinos, la decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del ayuntamiento y la aprobación por la Comunidad Autónoma (Gobierno de la Generalidad, expresa la Proposición de Ley). Vemos, pues, que se trata de supuestos similares, aunque la

Proposición de Ley emplea conceptos más concretos. En todo caso, se trataría de una norma de despliegue de aquello que dispone la Ley de Bases de Régimen Local. Entendemos que el mencionado artículo no afecta al bloque de la constitucionalidad.

2. Por lo que respecta a la regulación de las competencias municipales, hemos de referirnos concretamente al *artículo 65.2* de la Proposición de Ley, en el que se contempla la prestación de los servicios municipales obligatorios por parte de las comarcas, cuando los municipios hayan obtenido la dispensa correspondiente. La enmienda número 110, al proponer la inclusión también de las provincias, plantea un problema sobre el cual es ineludible el pronunciarse.

Tomando en consideración el razonamiento expuesto por este Consejo Consultivo, en el Dictamen número 133 (fundamento X), y dado lo que dispone el artículo 89.4 de la Proposición de Ley que ahora examinamos, en relación con la prestación de los servicios mínimos u obligatorios, hay que entender que el referido artículo 65.2 no excluye la intervención provincial cuando ésta sea oportuna. Es evidente, por tanto, que tanto el precepto como la enmienda número 110 son adecuados al orden constitucional.

VII

Iniciamos este fundamento con una referencia global a dos preceptos de la Proposición de Ley. Se trata del *artículo 57*, relativo a la constitución de comisiones de estudio, de informe o de consulta en todos los municipios de más de veinte mil habitantes, y, finalmente, el *artículo 73.2*, que crea un «órgano específico de estudio y de vigilancia del patrimonio histórico artístico» en determinados municipios. En estos casos, la Proposición

determina, con carácter necesario, el régimen organizativo de los municipios y las provincias, ya que los órganos administrativos mencionados se convierten en indispensables en aquellas entidades locales. Se han presentado diversas enmiendas de supresión, adición y modificación.

Las prescripciones contenidas en estos artículos han de considerarse como traducción de las competencias de que goza la Generalidad en materia de régimen local, sin que a esta afirmación pueda oponerse la mención de los artículos 5.A), 20.2 y 32.2 LBRL, según los cuales las disposiciones de las Comunidades Autónomas relativas a la organización de los entes locales están supeditadas, en cuanto a su aplicación, a aquello que establecen los municipios y las provincias en sus respectivos reglamentos orgánicos. Está claro que estas disposiciones no pueden obtener la calificación de básicas porque, como ya afirmó este Consejo en el Dictamen número 88 (fundamento IX) en relación precisamente con los artículos de la Ley de Bases de Régimen Local mencionados, «parece ser que el legislador estatal ha entendido que aquello que es básico agota la materia desde un punto de vista legislativo», resultando que, «en los aspectos organizativos y de funcionamiento, la competencia exclusiva de la Generalidad en régimen local se evapora». «Todo es básico, o bien de régimen interno». Asimismo, se añadía en el Dictamen que el apartado A) del artículo 5 LBRL «supone incluso en algún sentido una infracción del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), ya que supedita la aplicabilidad de la ley autonómica a su no-oposición a lo que dispongan los respectivos reglamentos orgánicos de las entidades locales», y que «no se trata de negar un ámbito a la autonomía organizativa de las entidades locales, sino que es inadmisibles que una extensión sin duda desmesurada de las normas básicas

(...) comporte la anulación de la potestad legislativa autonómica».

Así, pues, los razonamientos expuestos hasta aquí nos llevan a estimar que los artículos 57 y 73.2 son adecuados a las normas constitucionales y estatutarias, si bien esta conclusión no puede desligarse de las consideraciones hechas antes sobre los artículos 5.A), 20.2 y 32.2 LBRL, en relación con su posible inconstitucionalidad formal.

VIII

Los títulos VII, sobre la provincia, y VIII, sobre las entidades metropolitanas, comprenden, respectivamente, los *artículos 84 al 90 y 91 al 93*.

En cuanto a las provincias, los mencionados artículos y las correspondientes enmiendas no se apartan sustancialmente de la ordenación básica (concretamente de los artículos 33 al 36 LBRL), a pesar de que haya normas nuevas o de despliegue.

No obstante, han de considerarse las *enmiendas 135 a 136* en el artículo 88.2 c) de la Proposición de Ley, que establece que corresponde a la Diputación provincial, en cualquier caso, la competencia de «prestar servicios públicos de carácter supracomarcial». Las mencionadas enmiendas añaden los servicios públicos de carácter «supramunicipal», con el matiz en la segunda enmienda «de carácter supramunicipal y, si procede, supracomarcial» (que es copia del artículo 36 LBRL). No se plantea ningún problema de constitucionalidad.

Respecto a las entidades metropolitanas, los artículos 91 al 93 de la Proposición de Ley se ajustan a lo que dispone el artículo 43 LBRL. Nos remitimos, a fin de completar la referencia a estos entes, al contenido de nuestro Dictamen número 134.

IX

1. Nos corresponde examinar ahora el título X de la Proposición de Ley, dedicado a las mancomunidades de municipios. El primero de sus artículos, *el 113*, reitera, en el apartado 1, el derecho de los municipios «de asociarse con otros en mancomunidad para la ejecución en común de alguna o algunas obras y para la gestión de servicios de su competencia», reproduciendo así la norma del artículo 44.1 LBRL. El artículo 114 establece una limitación, al disponer que «los municipios de una comarca no pueden asociarse con otros de una comarca diferente si la mancomunidad tiene por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal». El mismo precepto hace una excepción, disponiendo que el Consejero de Gobernación ha de autorizar la constitución de la mancomunidad «si objetivamente se demuestra la necesidad o la conveniencia de la asociación».

Nuestra misión ha de consistir, por tanto, en examinar la corrección constitucional y estatutaria del artículo 114 en relación con:

- a) la limitación del derecho de asociación de municipios;
- b) la facultad del Consejero de Gobernación de autorizar la constitución de las mancomunidades.

El reconocimiento de las mancomunidades se produce en relación con las obras y los servicios que sean competencia de los mismos municipios que quieren asociarse, de tal forma que la constitución de aquellas entidades no se concibe para la actuación de competencias que puedan corresponder a otros entes, como las comarcas. En este sentido ha de interpretarse la limitación contenida en el artículo 114 de la Proposición.

No obstante, la expresión «obras y ser-

vicios comprendidos en el programa de actuación comarcal» requiere una atención especial. Como se sabe, la Proposición de Ley de la organización comarcal de Cataluña regula las atribuciones de los entes comarcales «en relación con las actividades y los servicios de competencia municipal» (art. 27.1), que han de llevarse a cabo en el marco del programa de actuación comarcal (art. 28.1), que puede contener, incluso, los servicios gestionados mancomunadamente por los municipios en determinados supuestos (art. 28.2). Estos presupuestos no pueden ser desconocidos al examinar el artículo 114, ya que contribuyen a delimitar los ámbitos competenciales entre los municipios y las comarcas.

En consecuencia, si la alusión del artículo 114 a las obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal hace referencia a los ámbitos competenciales de las comarcas que estén contemplados en el mencionado programa, el primer inciso del precepto es adecuado a la Constitución y al Estatuto. Si, en cambio, se entendiesen comprendidos también obras y servicios de competencia municipal faltaría la mencionada adecuación.

El segundo inciso del artículo 114 excepciona la prohibición establecida en el inciso primero, otorgando al Consejero de Gobernación la facultad de autorizar la Constitución de las mancomunidades. El precepto contempla una intervención de la Administración de la Generalidad que, tratándose de competencia comarcales, tal como hemos indicado antes, resulta incompatible con la autonomía que el artículo 5.3 EAC dispensa a las comarcas, ya que éstas quedan desapoderadas de forma injustificada de un ámbito decisorio que le es propio, asumiendo la Administración autonómica, según la redacción actual del precepto, un control de oportunidad claramente inadmisibles, dada la amplitud de la fórmula «la nece-

sidad o la conveniencia» empleada por el legislador autonómico.

2. El artículo 117 de la Proposición de Ley prevé:

«1. Antes de que el pleno de los ayuntamientos apruebe los estatutos (de la mancomunidad de municipios), se ha de dar cuenta de ello al Departamento de Gobernación, el cual, en el plazo de un mes, puede formular las observaciones de legalidad, y también las sugerencias y las propuestas que considere convenientes.

»2. Una vez aprobados definitivamente, la mancomunidad ha de enviar copia de los estatutos al Departamento de Gobernación.

»3. Lo que establecen los apartados 1 y 2 se ha de aplicar también en el caso de modificación de los estatutos de la mancomunidad».

Tenemos la enmienda número 179, que es supresión de todo el texto del artículo.

Creemos que en este artículo, a diferencia del 114, antes examinado, no concurre ningún tipo de control administrativo, ya que las sugerencias y propuestas no son vinculantes, sino que de la formulación de observaciones de legalidad, sugerencias y propuestas, previas a la aprobación por los plenos de los ayuntamientos de los estatutos de la mancomunidad o de su modificación, que en ningún caso puede afectar a la autonomía local (*sic*).

X

Los artículos 165 y 166 de la Proposición de Ley regulan los procedimientos de impugnación por parte de la Administración de la Generalidad de los actos y acuerdos de los entes locales de Catalunya que infringen el ordenamiento jurídico o que afectan a competencias de la Generalidad, se interfieren en el ejercicio o exceden la competencia de estas entidades.

Estos preceptos se corresponden con los artículos 65 y 66 LBRL.

Por lo que respecta al artículo 165.1 es oportuno advertir que la legitimación de la Generalidad de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local está limitada por la exigencia de que la infracción del ordenamiento jurídico esté referida a su ámbito de competencias. Ahora bien, como dijimos respecto a las mencionadas normas básicas estatales en nuestro Dictamen número 88 (fundamento XVI), la legitimación de la Generalidad, que goza de competencia exclusiva en materia de régimen local, no puede quedar limitada a sus ámbitos competenciales sectoriales.

En cuanto al artículo 166.1 de la Proposición, observamos que contiene una contradicción respecto a lo que dispone el artículo 66 LBRL, primer párrafo, por lo que respecta al plazo de impugnación y, por tanto, es inconstitucional.

XI

Examinaremos ahora el capítulo I del título XIX de la Proposición de Ley, sobre «el patrimonio».

Previamente a este examen específico, sin embargo, hemos de tener en cuenta que la Ley de bases de Régimen Local contiene una breve regulación de los bienes de las entidades locales. Por una parte, el artículo 5, al ordenar las fuentes jurídicas de los diversos ámbitos del régimen local, dispone, en el apartado D) que, respecto al régimen de los bienes de las entidades locales, se rigen, en primer término, por la Ley de Bases de Régimen Local, luego por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 CE, en tercer lugar, por la legislación de las Comunidades Autónomas y, por último, por las ordenanzas propias de cada entidad. Por otra parte, los artículos 79 al 83 LBRL establecen unas reglas de carácter sustancial sobre los bienes locales.

El relación con estas normas estatales, en nuestro Dictamen número 88 (fundamento IX) dijimos, respecto al apartado D) del artículo 5, que: «la literalidad del enunciado no parece correcta en la medida que quiera encontrar el apoyo de la competencia estatal del artículo 132 CE. Éste se limita a establecer, por una parte, una reserva de ley sobre el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes comunales, y, por otra, a señalar los principios que han de inspirar la legislación. Pero del artículo 132 CE no nace ninguna competencia estatal ni la reserva de ley lo es de ley estatal, sino de ley en sentido técnico y, por tanto, de ley estatal o autonómica en función de los respectivos ámbitos de competencia. Por tanto, el precepto es innecesario e inconstitucional en la medida que abone una interpretación del juego de las cláusulas constitucionales. En todo caso, la intervención estatal habrá de producirse al amparo de títulos competenciales (y no lo es el artículo 132 CE) y no de interpretaciones del mismo legislador estatal». En lo que concierne a la regulación sustantiva de los bienes locales contenida en los artículos 79 al 83 LBRL, en el fundamento XVIII del mencionado dictamen, se hacía alusión a que «la posible existencia de un título estatal en que pueda ampararse este capítulo se ha de buscar, en todo caso, en la cláusula del artículo 149.1.18 CE, que, como sabemos, ha sido objeto de una interpretación progresivamente amplificadora por parte del Tribunal Constitucional».

Todas estas argumentaciones, que han sido reiteradas en nuestros Dictámenes número 122 (fundamento IV), sobre el Texto Refundido de las disposiciones de Régimen Local, y número 127 (fundamento III), sobre el Reglamento de Bienes de los entes locales, permiten hacer algunas precisiones:

- La Ley de Bases de Régimen Local, en los artículos 79 al 83, establece de forma concreta y completa las bases respecto al régimen jurídico de los bienes de las entidades locales.
- Las bases previstas en el artículo 149.1.18 CE, relativas al régimen jurídico de las Administraciones públicas, pueden también comprender la regulación de aspectos relativos al régimen jurídico de los bienes de estas Administraciones y, por tanto, de las locales, pero, en todo caso, no pueden considerarse básicas normas que son insubsumibles en este concepto.

Hechas estas consideraciones, examinemos ahora específicamente los artículos de la Proposición de Ley que en materia de bienes locales pueden suscitar problemas.

1. *El artículo 190.3.a)* prevé la posibilidad de derogación de las normas sobre contratación de los entes locales, a fin de permitir a las entidades locales de Cataluña la adquisición directa de bienes a título oneroso cuando se produzcan circunstancias especiales (peculiaridades de los bienes, necesidades del servicio, limitaciones del mercado inmobiliario y urgencia extrema).

La normativa estatal de carácter básico que hemos de considerar en relación con esta cuestión es la referida en el artículo 5.C) y D) LBRL, lo que supone tener en cuenta, además de otros preceptos de la Ley de Bases, las normas contenidas en el Decreto 923/1965, del 8 de abril, que aprobó el Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado, así como el Real Decreto Legislativo 781/1986, del 18 de abril (Texto Refundido de las disposiciones de régimen local), principalmente en cuanto al Título VI. Debemos recordar, en lo que concierne a este último texto, que su carácter básico queda matizado por lo que establece su Disposición Final

7^a.b) que ya fue objeto de estudio en nuestro Dictamen número 122, al que nos remitimos.

El artículo 190.3.a) de la Proposición de Ley incide, de forma directa, sobre un aspecto fundamental del régimen contractual de las Administraciones públicas, como es la adquisición de bienes a título oneroso mediante el sistema de contratación directa, sistema que presenta un carácter más bien excepcional, ya que implica la disminución de una serie de garantías de procedimiento en beneficio de una mayor agilidad y eficacia en la actuación pública. Esta excepcionalidad se desprende claramente de la lectura de la Ley de Contratos del Estado (art. 37, para el contrato de obras, y art. 87, para el de suministros) y del Texto Refundido ya mencionado (art. 120), que contiene una regulación detallada que, incluso, contiene algunos de los supuestos contemplados en la Proposición elaborada por el Parlamento de Cataluña.

Es evidente, por otra parte, que el precepto objeto de estudio reproduce el artículo 13.2 de la Ley 11/1981, del 7 de diciembre, del Patrimonio de la Generalidad, si bien, en éste último texto, el Consejo Ejecutivo tiene una intervención decisoria que no se encuentra en el artículo 190.3.a):

2. En los artículos 193.1.a) y 194 de la Proposición de Ley se establece el preceptivo informe del Departamento de Gobernación de la Generalidad en relación, respectivamente, con la alienación o gravamen de bienes patrimoniales y con la permuta de estos bienes. El artículo 193.1.b), por su parte, se refiere al informe del Departamento de Economía y Finanzas por lo que respecta a los valores mobiliarios. Si el informe no es favorable, «el Pleno ha de adoptar el acuerdo de alineación o de gravamen con los re-

quisitos que establece el artículo 47.2 de la Ley 7/1985» (art. 194).

El Texto Refundido de las disposiciones de Régimen Local condiciona cualquier alienación, gravamen o permuta de los bienes inmueble a la autorización del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma, siempre que su valor exceda el veinticinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación (art. 79.1). Nos encontramos, como es fácil comprender, ante normas contradictorias entre sí, ya que mientras las disposiciones estatales establecen la necesidad de una autorización administrativa, la Proposición de Ley que dictaminamos sustituye esta autorización por un informe, el cual, incluso, cuando es desfavorable para la corporación, puede verse obviado por la misma entidad local.

Planteado, pues, este conflicto normativo, la solución se ha de extraer del carácter básico o no básico de las disposiciones estatales que son de aplicación en este caso. Podemos afirmar que la existencia de un control, por parte de la Administración autonómica, sobre las operaciones de alienación, gravamen o permuta de los bienes de los entes locales, es esencial o básica en el régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas.

No obstante, no hay que ver en la figura de la autorización administrativa la única forma de control posible, ya que sería respetuosa de la legislación básica estatal la adopción, por parte de las Comunidades Autónomas, de otros tipos de control, competencia que permitirá al ejecutivo autonómico ejercer aquellos controles que considere más oportunos en cada caso. Desde este punto de vista, los artículos 193.1.a) y 194, así como el artículo 193.1.b), son adecuados a la Constitución y al Estatuto.

3. El artículo 202 de la Proposición de Ley, relativo a la utilización de los bienes

de dominio público de las entidades locales, diferencia, como lo hace la normativa estatal, (especialmente el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), entre uso común, que puede ser general o especial, en este último caso si en él concurren circunstancias de peligrosidad, de intensidad de uso u otras parecidas, y uso privativo, y establece que el uso común general se ejerce libremente de acuerdo con la naturaleza de los bienes, los actos de afectación y las disposiciones generales. Hasta ahora hay plena identidad entre la normativa estatal y la de la Proposición. Es a partir de aquí cuando se producen diferencias entre ambas normativas, concretamente en los puntos siguientes: la Proposición de Ley no diferencia entre uso normal y anormal de los bienes de dominio público, cosa que hace la normativa estatal; la Proposición dice que el uso común especial puede sujetarse a una licencia, mientras que la norma estatal lo somete siempre, y con referencia solamente al uso común especial normal a dicha licencia; la Proposición sujeta el uso privativo inherente a la afectación de bienes, que comporta la transformación o modificación del dominio público a una concesión administrativa, y que no comporta ninguna transformación ni modificación del dominio público a licencia, mientras que la normativa estatal sujeta a concesión administrativa el uso privativo de los bienes de dominio público en todo caso y el uso anormal de estos bienes.

Ahora bien, estas diferencias normativas son constitucionalmente posibles porque las reglas estatales, establecidas en un Reglamento, no tienen el carácter de básicas ni pueden subsumirse en este concepto al amparo de las competencias estatales en materia de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

No obstante, aún hay que examinar la posible incidencia en el tema de la competencia estatal para establecer la legisla-

ción básica sobre concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). En esta materia, según el artículo 10.1.2 EAC, la Generalidad ostenta la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, si procede, en los términos que aquella legislación establezca. Parece, pues, que por lo que respecta a concesiones administrativas, la Generalidad ha de adaptarse a los criterios que señalan las bases estatales. Pero creemos que respecto a la cuestión relativa a los supuesto en que se ha de exigir concesión administrativa para el uso de los bienes locales de dominio público, no existe ninguna norma legal básica estatal que los determine y puede quedar, por tanto, esta concreción al ejercicio de la correspondiente competencia que ostenta la Generalidad.

4. El artículo 207 de la Proposición de Ley dispone:

«1. Los entes locales han de inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales.

»2. Están exentos de inscripción los bienes de dominio público de uso general.

»3. Para la inscripción de los bienes y los derechos en el Registro de la Propiedad ha de aplicarse lo que dispone la legislación hipotecaria.»

La enmienda número 285 es de supresión de todo el texto del apartado 2 y la enmienda número 286 lo modifica en el sentido de que «no será obligatoria la inscripción de los bienes de dominio público de uso general».

El artículo 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de ordenación de registros, concretamente en materia de Derecho privado (así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en las sentencias 71/1983, del 29 de julio, y 157/1985, del 15 de noviembre).

entre los cuales ha de incluirse el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Entendemos que la expresión «ordenación de los registros» se refiere a la organización y planta del servicio público y de la oficina registral y también a los efectos de la inscripción, pero no a la fijación de los presupuestos extrarregistrales para que un acto o un bien puedan acceder al Registro. En consecuencia, el artículo 207 y las correlativas enmiendas son adecuadas al bloque constitucional.

XII

1. Los artículos 290 y siguientes de la Proposición de Ley tratan «del personal al servicio de los entes locales». Puede suscitar alguna duda de licitud constitucional la alusión al llamado *personal interino* (arts. 290, 298 y 312), dado que ni la Ley de Bases de Régimen Local (art. 89) ni la Ley 30/1984, del 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, hacen referencia a dicha categoría.

Hay que recordar, no obstante, que el Texto Refundido de las disposiciones de Régimen Local, en el título VII, regula las cuestiones relativas al personal de las entidades locales, reconociendo la existencia del personal interino, lo que demuestra su existencia normativa como tal categoría. En cuanto al posible carácter básico del mencionado título VII del Texto Refundido, y, en concreto, del artículo 128, nos remitimos a la exposición hecha por este Consejo Consultivo en el Dictamen número 122 (fundamento V).

2. El artículo 293.3 de la Proposición de Ley establece que la selección para el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral de las Corporaciones locales ha de hacerse de acuerdo con las reglas sobre programas mínimos y titulación contenidas en la normativa básica del Estado y con el desarrollo por reglamento de la Generalidad, el cual ha de determinar, si procede, los diplomas entregados por la Escuela de Administración Pública, complementarios de los títulos académicos, que han de exigirse para participar en las pruebas selectivas. Existe la enmienda número 321, de supresión de este texto.

Entendemos que el precepto contradice la base contenida en el artículo 100.2.b) LBRL y por tanto vulnera el orden constitucional.

Dados los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes opinamos en

Conclusión

1. La Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, dictaminada por la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, es conforme al orden constitucional y estatutario, salvo en los preceptos siguientes: artículo 114, segundo inciso, artículo 166.1, y artículo 293.3.

2. Los artículos 57, 73.2 y 165.1 son adecuados al orden constitucional y estatutario si se interpretan en el sentido expresado en el presente Dictamen.