

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(12 de 28)

bien también es cierto que poco es lo que aporta esta Ley de clarificación y de estructuración homogénea de las competencias públicas en la materia (8).

Además, las competencias locales en este tema se ven también afectadas por la existencia de potestades de coordinación de las comunidades autónomas sobre las mismas, potestades que están previstas en la práctica totalidad de Estatutos de autonomía, en base a lo dispuesto en el artículo 148.1.22 de la Constitución (9). La Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado concreta en parte el alcance que pueden tener estas competencias autonómicas de coordinación sobre las policías locales(10), permitiendo sin

(8) Analizando la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Castells Arteché ("El marco normativo...") critica repetidamente esta Ley, a la que reprocha el hecho de no ser capaz de introducir un mínimo de orden en la confusa estructura policial española.

(9) Artículo 148.1.22 de la Constitución: Las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de "vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías, en los términos que establezca una Ley orgánica".

(10) L.M. Díez-Picazo ("Policía local", página 1.439) sostiene que, en buena lógica, las comunidades autónomas no podrían hacer uso de esta potestad mientras no se regulara por la legislación estatal orgánica, pues se trata de una competencia autonómica "todavía indefinida". Sin embargo, el mismo autor subraya seguidamente que fueron varias las comunidades autónomas que ejercieron esta competencia antes de que la regulara la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

lugar a dudas que puedan llegar a condicionar significativamente las competencias municipales en esta materia (11). En todo caso, en el ejercicio de esta potestad de coordinación, las comunidades autónomas deberán respetar los límites y requisitos que para la coordinación de la actividad local prevé la Ley reguladora de las bases del régimen local (especialmente, en su artículo 59), garantizándose siempre que esta coordinación no sea en perjuicio de la autonomía local. Esta necesaria observancia de los preceptos de la Ley básica de régimen local por parte de las comunidades autónomas, en el marco de su actividad de coordinación sobre las policías locales, es expresamente exigida por el artículo 39 de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (transcrito en la nota 11).

(11) Artículo 39 de la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado: "Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de régimen local, coordinar la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos de Policías locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen local. b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones. c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado escolar. d) Coordinar la formación profesional de las Policías locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de mandos y de Formación básica".

2.- ORDENACION DEL TRAFICO

El artículo 25.2.b) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece que los ayuntamientos han de ejercer competencias en materia de "ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas". La legislación sectorial que ha de concretar estas competencias ha de ser estatal, en base a la calificación de competencia exclusiva del Estado que tiene el "tráfico y circulación de vehículos", según el artículo 149.1.21 de la Constitución.

La normativa sectorial vigente es la del Real Decreto legislativo 339/1.990, de 2 de marzo, que aprueba el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Se atribuye en esta Ley a los municipios, en relación con las vías que tengan la calificación de urbanas (12), la plenitud de competencias administrativas sobre la ordenación y el control del tráfico de vehículos.

Estas competencias municipales incluyen la confección de ordenanzas -que pueden tener como contenido la previsión de límites específicos de velocidad, o el régimen de estacionamiento, entre otras cuestiones-; la aplicación de determinadas medidas coactivas, como es el caso de la retirada del vehículo (13); así como la imposición de sanciones,

(12) Por regla general, se excluye de la autoridad local el control de la circulación de tráfico en las travesías.

(13) Artículo 7 del texto articulado sobre Seguridad Vial: "Se atribuyen a los municipios, en el ámbito de esta ley, las siguientes competencias: a) La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como .../..

potestad ésta que corresponde al alcalde, con sujeción a unos límites máximos de cuantía, considerablemente generosos.

Si dejamos de lado lo discutible que puede ser el criterio de excluir virtualmente del campo de acción de las competencias municipales la ordenación y control de las travesías, por lo demás este Decreto legislativo satisface plenamente las previsiones de la ley básica de régimen local, en la medida que garantiza una plenitud de competencias administrativas en el control del tráfico de las vías urbanas. En consecuencia, las posibles limitaciones que existan para el ejercicio efectivo de esta competencia municipal, no provendrán tanto de una limitación competencial por parte de otras administraciones públicas, como del necesario respeto a los derechos y libertades particulares implicados.

.../... su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra administración. b) La regulación, mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles. c) La retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquéllos y de los retirados de las vías interurbanas en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine, cuando obstaculicen o dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta. d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías. e) La realización de las pruebas a que alude el apartado o) del artículo quinto (alcoholemia y similares), de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca. f) El cierre de las vías urbanas, cuando sea necesario".

3.- PROTECCION CIVIL

Según el artículo 25.2.c) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, los municipios han de ejercer competencias en materia de protección civil, sector cuya regulación asume el Estado, "por cuanto constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad pública" (Exposición de Motivos de la Ley 2/1.985, de 21 de enero, de Protección civil).

La citada Ley prevé que los ayuntamientos y demás entidades locales tienen plenitud de competencias para promover y ejecutar actuaciones de carácter preventivo, así como para imponer sanciones, en el marco de los límites máximos fijados por la Ley (14). Asimismo, las autoridades locales también pueden, en situaciones de riesgo grave, catástrofe o calamidad, movilizar los servicios y medios necesarios, si no es posible comunicar con el gobernador civil, para que sea éste quien lo disponga (artículo trigésimo).

(14) Artículo 19.5 de la Ley de Protección civil: "La potestad sancionadora de las infracciones que se cometan contra lo dispuesto en la presente Ley se ejercerá, dentro de sus correspondientes ámbitos de competencia, por los órganos de gobierno de los municipios, hasta 1.000.000 pesetas; por los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales, insulares y provinciales, hasta 5.000.000 pesetas; por los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, hasta 10.000.000 pesetas; por el Ministro del interior, hasta 25.000.000 pesetas y por el Consejo de Ministros, hasta 100.000.000 pesetas".

Finalmente, el artículo 10 de esta misma ley prevé que las entidades locales puedan aprobar sus respectivos planes de protección civil, si bien se requiere su homologación por parte de la Comisión de protección civil de la comunidad autónoma correspondiente. Si bien esta homologación tiene por objeto únicamente comprobar que los planes locales se acomodan a la norma básica -se trata, por lo tanto, de una suerte de control de legalidad-, y en la comisión autonómica de protección civil hay representación local (15), ello no obstante, la previsión de este control administrativo resulta poco coherente con la lógica de radical judicialización de los controles que hay en la Ley reguladora de las Bases del régimen local, y contribuye a justificar las críticas de centralismo que ha merecido esta Ley por parte de algunos autores (16).

En cualquier caso, también es cierto que, con la definición de las competencias aludidas, la Ley de protección civil cumple los requisitos exigidos por el artículo 25.2 de la ley básica de régimen local, de garantizar competencias municipales en esta materia.

(15) Según el artículo 18 de la Ley de Protección civil, las Comisiones de protección civil de las comunidades autónomas han de estar formadas por representantes de las administraciones estatal, autonómica y local. En Cataluña, el Decreto 152/1.987, de 9 de abril, que crea la Comisión de Protección civil de Cataluña, establece que estará formada por diez representantes de la Generalitat, cinco de la administración del Estado, cinco de la administración local y cuatro técnicos.

(16) En este sentido, Castells Arteche ("El marco normativo ...", páginas 223 y 224), y demás autores citados por el mismo, en esas mismas páginas.

4.- URBANISMO

Se trata de uno de los sectores de actividad municipal por excelencia, en relación con el cual el artículo 25.2.d) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local dispone que los ayuntamientos han de ostentar competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (17). En todo caso, más allá de este enunciado general, las competencias locales en la materia se habrán de concretar en la legislación sectorial, legislación no siempre fácil de identificar, habida cuenta de la notable concurrencia de títulos competenciales sobre el territorio, que hace que no obstante ser el urbanismo una competencia autonómica, asumida en calidad de exclusiva por la práctica totalidad de estatutos de autonomía, el Estado dispone a su vez de diversos títulos competenciales que le dan base para incidir de forma significativa en su regulación (18).

(17) Para un análisis global y reciente de este sector, me remito a las colaboraciones de Santiago Muñoz Machado ("El planeamiento urbanístico"), Jesús González Salinas ("Régimen jurídico de la propiedad del suelo"), Francisco Perales Madueño ("La ejecución del planeamiento") y Luciano Parejo Alfonso ("La disciplina urbanística"), todas ellas incluidas en el volumen segundo del "Tratado de derecho municipal", dirigido por Santiago Muñoz Machado.

(18) Carles Pareja dedica un amplio capítulo de su libro "El régimen del suelo no urbanizable" precisamente al tema de la concurrencia de títulos competenciales sobre el territorio. Según este autor, al lado de la competencia generalmente autonómica sobre urbanismo, "de conformidad con el artículo 149.1 de la propia Constitución, se inscriben en la/....

Por lo tanto, si bien la distribución constitucional y estatutaria de las competencias en materia de urbanismo nos lleva a suponer que la regulación de este sector corresponde a la legislación autonómica, son varias, sin embargo, las leyes estatales promulgadas en los últimos años que inciden sobre el

.../... órbita competencial propia del Estado materias como los ferrocarriles y transportes terrestres, así como las obras públicas de interés general o que afecten al territorio de más de una comunidad autónoma (artículo 149.1.21 y 24), los recursos y aprovechamientos hidráulicos que discurran asimismo por más de una comunidad autónoma (párrafo 22), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (párrafo 23) o las bases del régimen minero y energético (párrafo 25). Hay que tener presente asimismo la caracterización como dominio público estatal de las playas y la zona marítimo-terrestre (artículo 132.2 de la Constitución)" (páginas 179 y 180), además, naturalmente, de las limitaciones que para la normativa urbanística puedan derivarse de la regulación que haga el Estado del contenido básico del derecho de propiedad (analiza esta última cuestión Martí Bassols, en "Legislación urbanística de las comunidades autónomas y derecho de propiedad"). También Santiago Muñoz Machado, en una conferencia pronunciada en Barcelona el 17 de marzo de 1.989 sobre los "Problemas actuales del derecho urbanístico y de la ordenación territorial", pone de relieve la concurrencia de competencias sectoriales del Estado con la urbanística de las comunidades autónomas, lo que provoca una conflictividad jurídica que el derecho urbanístico no ha resuelto. También se refieren a este fenómeno Antonio Carceller ("Urbanisme i ordenació del territori", páginas 514 a 516) y Luciano Parejo ("La organización administrativa de la ordenación del territorio").

régimen sustantivo del urbanismo y sobre las competencias locales en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Y es que, con independencia de las competencias formales sobre la materia "urbanismo", en realidad, como sostiene ARGULLOL, "puesto que las decisiones urbanísticas tienen una dimensión territorial significativa, exigen la confluencia de la acción de todas las administraciones públicas, porque sino, si bien podemos afirmar formalmente la preponderancia de una de ellas, nos encontramos con grietas por la vía de la acción sectorial" (19).

Como resultado de este fenómeno comentado en los párrafos anteriores, además de algunas normas cuyo objeto directo es el urbanismo (el Decreto-Ley 16/1.981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana y la Ley 8/1.990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo), el Estado ha promulgado en los últimos años diversas leyes que, aunque de forma indirecta, tienen una gran incidencia sobre esta materia; es el caso de las leyes de Costas y de Carreteras, ambas de 1.988, aparte de las referidas al patrimonio histórico-artístico y a la protección de espacios naturales, que se tratan en los apartados correspondientes.

Tenemos en primer lugar el Real Decreto-Ley 16/1.981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana, que amplía parcialmente las competencias municipales en esta materia, en el caso de las ciudades

(19) Cita tomada de la transcripción de una conferencia dictada por este autor en Barcelona, el día 16 de diciembre de 1.988, sobre "Planeamiento y gestión urbanística".

medianas y grandes (20). No está nada claro, sin embargo, hasta qué punto estos preceptos son de plena aplicación en todo el Estado. Frente a los autores que dan una respuesta más o menos afirmativa a esta cuestión (21), nos encontramos con que, al menos en el caso de Cataluña, como veremos en el

(20) Artículo 5 del Real Decreto-Ley 16/1.981: "1. Los ayuntamientos de capitales de provincia y ciudades de más de cincuenta mil habitantes serán competentes para la aprobación definitiva de planes parciales y de planes especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del plan general. A este efecto, una vez otorgada la aprobación provisional, el Plan se someterá a informe no vinculante de la Comisión provincial de urbanismo correspondiente, informe que se entenderá favorable si no se emite en el plazo de un mes desde la recepción del expediente completo por el citado organismo. Esta competencia municipal de aprobación definitiva se entiende sin perjuicio de la subrogación de la Comisión provincial de urbanismo, en los términos que establece el artículo siguiente. 2. Los ayuntamientos serán competentes, en todo caso, para aprobar los instrumentos de reparcelación y compensación, aunque existan bienes municipales. 3. La aprobación definitiva de los proyectos de urbanización corresponderá a la administración urbanística actuante que hubiese otorgado la aprobación inicial".

(21) Así, Miguel Montoro ("Competencia de las entidades locales en materia de ordenación del territorio", páginas 2.224 a 2.227), al comentar el Real Decreto-Ley 16/1.981, pone de relieve la ampliación de competencias municipales que esta norma comporta, y estima que esta ampliación de competencias es de aplicación a todas las comunidades autónomas, al menos mientras no aprueben, en su caso, una regulación diferente. También, como veremos en el apartado segundo del último capítulo de esta tesis, Carles Pareja sostiene la/.....

apartado segundo del último capítulo del presente estudio, la consolidación por el Estatuto de autonomía de las transferencias preautonómicas en materia de urbanismo, ha llevado a negar la aplicación de la ampliación de competencias municipales prevista en el Real Decreto-Ley 16/1.981.

Dejando aparte la polémica sobre el ámbito territorial en que es de aplicación, lo cierto es que el Real Decreto-Ley que comentamos opera una significativa ampliación de las competencias urbanísticas municipales, sintonizando de este modo con los planteamientos de autonomía local de la Constitución y, más adelante, con la supresión de controles administrativos dispuesta por la Ley reguladora de las bases del régimen local (22).

Tenemos, en segundo lugar, la Ley 8/1.990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones

.../... aplicación de este Real Decreto-Ley en Cataluña.

(22) De hecho, una interpretación generosa del principio de autonomía local, podría llevarnos a rechazar cualquier control administrativo ulterior a la aprobación por el ayuntamiento de los planes urbanísticos, y no sólo los parciales, sino también los generales. En este sentido, Eliseo Aja, en un dictamen emitido en 1.988 defiende la inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley del Suelo, al sostener que del principio de autonomía local se deriva necesariamente la potestad municipal de aprobar su planeamiento urbanístico, sin la ulterior aprobación autonómica. La verdad, considero que en los planes urbanísticos, especialmente los generales, concurren intereses que trascienden ampliamente el ámbito municipal, y que justifican este trámite de ulterior aprobación autonómica.

del suelo. Se trata de una Ley de gran trascendencia en relación con el régimen jurídico de la propiedad del suelo y con la valoración económica de la misma, pero que no introduce alteraciones al sistema de competencias locales en materia de urbanismo (23).

(23) Sí que afecta, y de forma significativa, las competencias autonómicas, pues, según su disposición final primera, buena parte de sus preceptos son básicos, y otros muchos de aplicación directa en todo el Estado. Si bien el propio legislador es consciente de que este hecho puede resultar contradictorio con la titularidad de competencias autonómicas en la materia (leemos en su exposición de motivos: "la delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo"), sostiene sin embargo la legitimidad de esta legislación en la competencia estatal derivada del artículo 149.1.8, 13, 18 y 23 de la Constitución, y en base a la cual esta Ley pretendería modificar "el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, si bien no en su totalidad, sino limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, al tiempo que se delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad" (Exposición de motivos de la Ley 8/1.990). Tanto por su contenido sustantivo, como por la afectación de las competencias autonómicas en la materia, es evidente que esta Ley será objeto de viva polémica doctrinal. De hecho, ya ha empezado. Una de las primeras valoraciones públicas de .../...

Al margen de estas leyes de carácter urbanístico recién comentadas, y como ya se ha apuntado al comenzar este apartado, el Estado dispone de títulos competenciales sectoriales que le permiten incidir de forma relevante en el urbanismo y, en general, en la regulación de las competencias públicas en el territorio. Uno de estos títulos es el artículo 132.2 de la Constitución, que atribuye al dominio público estatal las playas y la zona marítimo-terrestre. En base a este título sobre el dominio, el Estado ha promulgado su legislación de costas, que afecta las competencias urbanísticas (24).

.../... la misma ha sido realizada por Eduardo García de Enterría, en una conferencia dictada en Barcelona el 22 de junio de 1.990, sobre "Problemas actuales del urbanismo"; en relación con el tema de las competencias autonómicas, este autor apuntó la probable inconstitucionalidad de aquellos preceptos de la referida Ley que responden a una pretendida titularidad exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho de propiedad; según García de Enterría, esta pretensión del legislador estatal no tiene base constitucional suficiente, y el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 37/1.987, de 26 de marzo, sobre la Ley andaluza de reforma agraria, sostiene que el contenido del derecho de propiedad puede ser regulado desde muchas perspectivas, y por distintos legisladores.

(24) Analizan la relevancia que tiene la legislación de costas sobre el urbanismo José Luis Meilán ("Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de costas"), Angel Ortega ("Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas"), María Teresa Poveda ("La Ley de Costas de 28 de julio de 1.988 y la planificación territorial y urbanística") y, en parte, Tomas Pou Viver ("Ordenación del litoral").

La Ley de Costas de 1.988 (25), aparte de definir algunas competencias u obligaciones municipales de carácter más bien marginal (26), subordina a la administración del

(25) Con anterioridad (10 de marzo de 1.980) se había promulgado la Ley sobre protección de las Costas españolas, que modificaba parcialmente, con el objeto de proteger el dominio público marítimo, la Ley de Costas de 1.969. Con esta finalidad, la Ley de marzo de 1.980 tipifica un conjunto de infracciones posibles, y las respectivas sanciones, regulando asimismo un procedimiento sancionador. En principio, todas las competencias sancionadoras son atribuidas a órganos, periféricos o centrales, de la administración del Estado. Por lo que se refiere a las entidades locales, la única referencia la encontramos en la disposición adicional segunda, que establece que "los alcaldes podrán imponer sanciones de hasta 25.000 pesetas, dentro del ámbito de las competencias que les atribuyan las leyes". Este ámbito viene definido por el artículo 17 de la Ley de Costas de 1.969, y se concreta fundamentalmente en la limpieza y policía de moralidad (sic) e higiene y salubridad, aparte de la explotación de servicios que no requieran instalaciones fijas.

(26) Artículo 115 de la Ley de Costas: "Las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las comunidades autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos: a) Informar los deslindes de dominio público marítimo-terrestre. b) Informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. c) Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de régimen local. d) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de/.....

Estado el ejercicio de parte importante de las competencias municipales en materia de urbanismo. En efecto, en primer lugar, la Ley fija una zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo de cien metros, en la cual todo uso permitido está sujeto a autorización de la administración del Estado (artículo 26). Asimismo, se atribuyen competencias a la administración del Estado para emitir dictámenes vinculantes en los supuestos de "planes y normas de ordenación territorial o urbanística" y de "planes y autorizaciones de vertidos" al mar, entre otros (artículo 112). Además, el artículo 117 establece, en términos generales, que en la tramitación de todo plan que ordene el litoral, se ha de consultar al Estado, y si el informe de éste no es favorable, "se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo" (27).

.../... limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas".

(27) En un dictamen conjunto sobre esta Ley, Fernando López Ramón y Joaquín Tornos señalan que la previsión de estos informes vinculantes significa la introducción de controles de oportunidad al margen del sistema general de controles sobre la actividad local regulado por la Ley básica, lo cual podría resultar inconstitucional al vulnerar un aspecto crucial de la garantía institucional de la autonomía local, tal como es definida por una Ley, la reguladora de las bases del régimen local, que forma parte del bloque de constitucionalidad. También María Teresa Poveda analiza la función y la naturaleza jurídica de los informes vinculantes previstos por la Ley de Costas, sin llegar a pronunciarse acerca de su eventual inconstitucionalidad ("La Ley de Costas de ...", citado).

Finalmente, el artículo 118 prevé que la administración del Estado pueda coordinar la actividad de la administración local, usando a tal fin la técnica prevista en el artículo 59 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local. Sin embargo, las potestades de coordinación que atribuye al Estado este precepto están enunciadas con una gran vaguedad (28), incumpliendo ostensiblemente los límites establecidos a la coordinación por la ley básica de régimen local, hasta el punto que este precepto de la Ley de Costas que venimos comentando, podría resultar de dudosa constitucionalidad, por vulneración del principio de autonomía local (29).

(28) Artículo 118 de la Ley de Costas: "A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas en la zona litoral, se atribuye a la administración del Estado la facultad de coordinar la actividad de la administración local implicada, en los términos del artículo 59 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local".

(29) Así lo señala el Consell Consultiu de la Generalitat, que en su Dictamen de 27 de septiembre de 1.988, fundamento octavo, indica que "la coordinación de que trata el artículo 59 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece unos condicionamientos que han de ser regulados por Ley, y que no están presentes en el artículo 118. Entendemos que una atribución al Estado como ésta debería respetar los requisitos establecidos en la Ley reguladora de las Bases del régimen local, especialmente en aquellos aspectos de procedimiento que son dictados para garantizar la autonomía local, reflejados, principalmente, en el apartado segundo del artículo 59: ... Como que es evidente que el artículo 118 no cumple estas condiciones, creemos que no respeta la autonomía local, y que este precepto es inconstitucional". También aprecian éste u otros motivos de inconstitucionalidad en la Ley de Costas, relacionados con el principio de/.....

En resumidas cuentas, las competencias municipales en materia de urbanismo resultan significativamente limitadas por la legislación de Costas, en la medida que su ejercicio afecte el dominio marítimo. En la Ley de Costas, además, vemos como el legislador sectorial del Estado introduce, con la figura de los informes vinculantes nuevas técnicas de control de oportunidad sobre los actos locales y usa en un sentido muy restrictivo para la autonomía local la institución de la coordinación prevista en la legislación básica, hasta el punto de cuestionarse la garantía institucional de la autonomía local, tal como la configura la Ley 7/1.985.

También en materia de carreteras la Ley 25/1.988, de 29 de julio, atribuye a la administración del Estado facultades que resultan limitativas para las competencias urbanísticas de los ayuntamientos. Por una parte, la necesidad de asegurar la coherencia entre los trazados de las carreteras y el planeamiento urbanístico, le sirve de justificación a la Ley para atribuir a la administración del Estado competencias para forzar la adaptación del planeamiento urbanístico a sus proyectos de trazado de carreteras, si bien garantizando que los entes locales dispongan de un trámite de audiencia o informe para manifestar su posición al respecto (30). También

.../... autonomía local, diversos autores; es el caso de Fernando López Ramón y Joaquín Tornos, en un dictamen conjunto sobre esta Ley; también José Luis Meilán ("Comunidades autónomas y dominio público ...") considera que esta Ley (que analiza en su fase de proyecto) atenta contra el principio de autonomía local, al igual que Oriol Sagarra ("Informe sobre la constitucionalitat de la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes").

(30) Artículo 10 de la Ley de Carreteras: "1. Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el .../...

se atribuyen al Ministerio de obras públicas y urbanismo potestades para introducir limitaciones generales en la edificabilidad de determinadas zonas (31).

Por otra parte, la Ley define zonas de servidumbre y afección a ambos lados de las carreteras, en las cuales cualquier obra, así como otros diversos tipos de usos, han de ser autorizados por el Ministerio de obras públicas,

.../... planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio de obras públicas y urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las comunidades autónomas y corporaciones locales afectadas ... En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto ... 2. Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido de proyecto al Ministerio de obras públicas y urbanismo, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente. Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Departamento, se entenderá su conformidad con el mismo".

(31) Artículo 25 de la Ley de Carreteras: "3... El Ministerio de obras públicas, previo informe de las comunidades autónomas y entidades locales afectadas, podrá, por razones geográficas o socioeconómicas, fijar una línea límite de edificación inferior a la establecida con carácter general, aplicable a determinadas carreteras estatales en zonas o comarcas perfectamente delimitadas".

añadiéndose, pues, en estos casos, este requisito a la licencia municipal (artículos 22 y 23 de la Ley de Carreteras), licencia que, por otra parte, no es exigible para las obras de construcción y reparación de carreteras (32).

En el caso de travesías y redes arteriales, se reconoce a los ayuntamientos una mayor intervención en la concesión de autorizaciones de obras en las zonas de dominio, servidumbre y afección, si bien con un cierto control por parte del Ministerio de obras públicas (33).

(32) Artículo 12 de la Ley de Carreteras: "Las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras estatales por constituir obras públicas de interés general, no están sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local".

(33) Artículo 39 de la Ley de Carreteras: "1. El otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades, no ejecutadas por el Ministerio de obras públicas, en la zona de dominio público de los tramos urbanos corresponde a los ayuntamientos, previo informe vinculante de dicho departamento ministerial, que habrá de versar sobre aspectos relativos a disposiciones de la presente Ley". En las zonas de servidumbre y afección de los tramos urbanos, sólo hace falta informe del Ministerio si no hay aprobado planeamiento urbanístico. En las zonas de servidumbre y afección de las travesías, las autorizaciones las conceden los ayuntamientos (apartados 2 y 3 de este mismo artículo).

5.- PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

El artículo 25.2.e) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece que los municipios han de tener competencias en materia de patrimonio histórico-artístico. La regulación de estas competencias dependerá de las legislaciones central y autonómica, en la medida que el Estado tiene competencias exclusivas para la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación" (artículo 149.1.28 de la Constitución), y las comunidades autónomas pueden tener competencias en materia de "patrimonio monumental de interés de la comunidad autónoma".

En 1.985 se promulgó la Ley del patrimonio histórico español (Ley 13/1.985, de 25 de junio), que establece que los ayuntamientos han de cooperar con los organismos competentes, para la conservación y custodia del patrimonio histórico-artístico (34). Se define, por lo tanto, para los

(34) Hay que tener en cuenta que el objeto de esta Ley es bastante más amplio que la estricta regulación de la materia definida como de la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.28 de la Constitución, entrando a regular cuestiones que, en base a algunos Estatutos (éste es el caso del de Cataluña), son competencia autonómica (Hay un análisis sobre hasta qué punto esta Ley invade competencias de la Generalidad de Cataluña en el estudio de Mercè Curull, "Patrimoni cultural", páginas 461 y siguientes). El Tribunal Constitucional tiene pendiente resolver el correspondiente conflicto de competencias. Según el artículo 7 de la Ley del patrimonio histórico español, "Los ayuntamientos cooperarán con los organismos competentes para la ejecución/....."

municipios un papel de una cierta subordinación en relación con la administración del Estado, y se les señalan algunas obligaciones o cargas (35).

Son de destacar, en este sentido, las previsiones del artículo 20, que obliga a los municipios que tengan alguna área afectada por la declaración de conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, como bien de interés cultural, a redactar un Plan especial de protección del área, que requiere para su aprobación el informe favorable de la administración autonómica o estatal competente (36).

.../... de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio histórico español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificarán a la administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes. Ejercerán asimismo las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley".

(35) Hay un breve análisis de las medidas de protección del patrimonio, incluidas las cargas que por este motivo han de asumir los ayuntamientos, en el estudio de Margarita Beladiez, "Régimen especial de protección de los inmuebles del patrimonio histórico español", páginas 2.068 y siguientes.

(36) Mientras no se apruebe este Plan, las licencias urbanísticas en la zona han de ser aprobadas por la administración estatal o autonómica competente en materia de protección del patrimonio; una vez aprobado el Plan, las licencias las concede el ayuntamiento, informando/....

Asimismo, constituye una evidente carga para los ayuntamientos la previsión del artículo 69.3 de la Ley del patrimonio, que establece que los inmuebles declarados de interés cultural quedan exentos del pago de los impuestos municipales, si concurren determinadas circunstancias (37), especificándose, además, en el apartado cuarto de este mismo artículo, que "en ningún caso procederá la compensación con cargo a los Presupuestos generales del Estado en favor de los ayuntamientos interesados" (38).

En todo caso, no parece que las previsiones de esta Ley contradigan en absoluto las de la Ley reguladora de las bases del régimen local; de hecho, la vigente Ley del patrimonio histórico español da cumplimiento a las previsiones del

.../... inmediatamente a la administración estatal o autonómica competente (artículo 20).

(37) Artículo 69.3 de la Ley del patrimonio histórico español: "En los términos que establezcan las ordenanzas municipales, los bienes inmuebles declarados de interés cultural, quedarán exentos del pago de los restantes impuestos locales que graven la propiedad o se exijan por su disfrute o transmisión, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales hayan emprendido o realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles".

(38) Habrá que entender, en todo caso, que este precepto queda modificado por el artículo 9.2 de la vigente Ley reguladora de las Haciendas locales ("Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan"). Por lo tanto, esta exención deberá ser compensada debidamente por el Estado.

artículo 25 de la Ley básica, en el sentido de definir, en su calidad de Ley sectorial, competencias municipales en la materia. El carácter oneroso de estas competencias no impide considerarlas plenamente adaptadas a la legislación de régimen local y al marco constitucional.

6.- PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

El artículo 25.1.f) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local dispone que los municipios han de tener competencias en materia de protección del medio ambiente. La concreción de estas competencias locales puede provenir tanto de la legislación sectorial del Estado, promulgada en base al artículo 149.1.23 de la Constitución, que define de la exclusiva competencia del Estado el dictar la "legislación básica sobre protección del medio ambiente", y sobre "montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias", como de la legislación autonómica, en la medida que las comunidades autónomas asuman competencias de desarrollo de las bases estatales, o para "establecer normas adicionales de protección" (artículo 149.1.23 de la Constitución). También hay que tener en cuenta que desde el urbanismo se puede incidir de forma relevante en la regulación del medio ambiente, y viceversa (39).

Desde la promulgación de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, el Estado ha promulgado tres normas con rango de ley, que tienen por objeto la regulación de diversos aspectos relacionados con el medio ambiente.

(39) Véase en este sentido a J.L. González Berenguer, "El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanístico, deficientemente regulado", así como el análisis que hace Carles Pareja de la concurrencia de títulos competenciales sobre el territorio, tal como se ha referido en la anterior nota 17.

Está, en primer lugar, la Ley 20/1.986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos (40), que en ninguno de sus preceptos define competencias locales, refiriéndose en todo momento a la "administración competente", sin concretar prácticamente en ningún caso (41) cuál es ésta. Puede afirmarse, en consecuencia, que esta Ley incumple las previsiones del artículo 2, en relación con el 25.2, de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en el sentido que las leyes básicas del Estado han de definir competencias locales, especialmente en aquellas materias que la propia ley básica de régimen local considera que son del interés local.

En segundo lugar, el Real Decreto legislativo 1.163/1.986, de 13 de junio, que modifica la Ley de 19 de noviembre de 1.975, sobre desechos y residuos sólidos urbanos,

(40) Artículo primero de la Ley 20/1.986, básica de residuos tóxicos y peligrosos: "1. La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico necesario para que en la producción y gestión de residuos tóxicos y peligrosos se garantice la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales".

(41) Tal sólo el artículo 11 define la competencia estatal siguiente: "1. La Administración del Estado, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas, formulará un Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos, con validez para todo el territorio nacional, con objeto de racionalizar, coordinar y optimizar la gestión de los residuos a que se refiere esta Ley. El citado Plan incluirá objetivos específicos, programas y acciones a desarrollar, contenidos mínimos y medios de financiación, así como el procedimiento de revisión del mismo".

con el objeto de adaptarla a la normativa comunitaria. Esta norma define un modelo de relaciones entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales (artículo 11), según el cual las administraciones estatal y autonómica deben elaborar sendos planes de gestión de residuos en su ámbito territorial, y los ayuntamientos deben informarles anualmente sobre su producción y gestión de residuos, y las condiciones de su tratamiento y eliminación.

Asimismo, este Decreto legislativo también insiste en la conveniencia de constituir mancomunidades o consorcios para la gestión de los residuos sólidos urbanos, y se concretan las condiciones en las que las diputaciones han de asegurar la prestación de este servicio en todos los municipios de la provincia (42); entre estas condiciones es de destacar la que exige que la gestión de los residuos no haya sido asumida por el ayuntamiento, como requisito para que pueda intervenir la diputación.

Es ésta una de las contadas ocasiones en que la legislación sectorial atribuye de manera expresa competencias específicas a las diputaciones provinciales. Entiendo que este precepto no tiene la condición de básico, de modo que cabe perfectamente la posibilidad de que esta función garantizadora

(42) Artículo 11.5 del Decreto legislativo 1.163/1.986: "Las Diputaciones provinciales y los Cabildos y Consejos insulares adoptarán las medidas oportunas para asegurar en el correspondiente término municipal, la prestación integral y adecuada de los servicios que la presente Ley atribuye a los ayuntamientos, cuando éstos no puedan prestar el servicio por razones de carácter económico u organizativo, no se mancomunen entre sí a estos fines o no establezcan consorcios con las Diputaciones, Cabildos o Consejos".

de la efectiva prestación de estos servicios locales pueda ser atribuida, por aquellas comunidades autónomas con competencias plenas en materia de medio ambiente y de régimen local, a otras entidades supramunicipales.

Finalmente, la Ley 4/1.989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, atribuye diversas funciones a la administración, autonómica o estatal, que sea competente en materia de conservación de espacios naturales, que resultan claramente limitativas para las competencias urbanísticas municipales.

Este es el caso de los planes de ordenación de los recursos naturales, que, a pesar de haber sido definidos con excesiva ambigüedad (43), son declarados vinculantes para cualquier instrumento de ordenación territorial (44), así como el de los planes rectores de uso y gestión de los parques (a aprobar, según los casos, por la administración central o la autonómica), que son vinculantes para el planeamiento urbanístico (45).

(43) Pareja estima que esta Ley, "al regular el contenido y alcance de los planes de ordenación de los recursos naturales, se han utilizado fórmulas tímidas y demasiado genéricas" ("Régimen del suelo no urbanizable", página 213).

(44) Artículo 5 de la Ley de espacios naturales: "2. Los Planes de ordenación de los recursos naturales ... serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones ...".

(45) Artículo 19 de la Ley de espacios naturales:/.....

A los entes locales tan sólo se les garantiza la audiencia o informe en el proceso de elaboración de estos planes (cumpliendo así lo previsto en los artículos 56 y 58 de la ley básica de régimen local), así como su participación en los patronatos de gestión de los parques nacionales (artículo 23). De todos modos, estas posibilidades de participación local no quitan que esta Ley limite también las competencias urbanísticas de los ayuntamientos, en una nueva manifestación de la varias veces aludida concurrencia de competencias sobre el territorio.

.../... "1. Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Las administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos planes antes de su aprobación. ... 2. Los Planes rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico".

7.- DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES

El artículo 25.2.g) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece que el municipio ha de ejercer competencias en materia de defensa de usuarios y consumidores, actividad ésta que es proclamada como responsabilidad de los poderes públicos -por lo tanto, también de los ayuntamientos- por el artículo 51 de la Constitución (46).

Por lo que se refiere a quien le corresponde regular el sector, si al Estado o a las comunidades autónomas, advertimos que esta materia no es formalmente de la competencia exclusiva del Estado, habiendo sido expresamente asumida por algunos estatutos de autonomía. Ello no obstante, el Estado promulgó en su momento (19 de julio de 1.984) una Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, cuya vigencia es sólo de carácter supletorio en aquellas comunidades autónomas que hayan asumido esta competencia como exclusiva (47).

Por lo que se refiere a las competencias locales, el artículo 41 de esta Ley general atribuye a las entidades

(46) Artículo 51 de la Constitución: "1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca".

(47) Me remito en esta cuestión a la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1.989, de 26 de enero.

locales (48) competencias en materia de información y educación de consumidores y usuarios; inspección de productos y servicios; apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios; adopción de medidas urgentes en caso de crisis o emergencia; actuaciones de arbitraje y mediación. Además, las corporaciones locales también pueden llevar a cabo funciones de defensa judicial de consumidores y usuarios (49).

(48) Artículo 41 de la Ley General de consumidores y usuarios: "Corresponderá a las autoridades y corporaciones locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las comunidades autónomas y especialmente en los siguientes aspectos: 1. La información y educación de los consumidores y usuarios, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes, de acuerdo con las necesidades de cada localidad. 2. La inspección de los productos y servicios a que se refiere el artículo 2.2, para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad. 3. La realización directa de la inspección técnica o técnico-sanitaria y de los correspondientes controles y análisis, en la medida en que cuenten con medios para su realización, o promoviendo, colaborando o facilitando su realización por otras entidades y organismos. 4. Apoyar y fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios. 5. Adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud o seguridad de los consumidores o usuarios. 6. Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras".

(49) Miguel Sánchez Morón ("Los ayuntamientos y la/.....

Ahora bien, se trata en todos los casos de competencias que los entes locales ostentan en concurrencia con las comunidades autónomas, que pueden asumir directamente idénticas prestaciones. Como ponen de relieve algunos autores (50), el artículo 41 de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios está redactado con la misma ambigüedad que el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, de modo que ambos preceptos se remiten a otras leyes (hasta cierto punto, se reenvían mutuamente) para la operación de determinar las competencias locales.

.../... defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios") entiende que "conforme al artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder judicial, tienen legitimación para defender ante los jueces y tribunales los intereses colectivos las corporaciones que "resulten afectadas". Si se tiene en cuenta que las corporaciones municipales institucionalizan los intereses de las colectividades vecinales, según el artículo primero de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, no se puede negar su legitimación para la defensa en juicio de los intereses generales de los vecinos, incluso cuando se trate de intereses que les afectan como consumidores o usuarios de algún bien o servicio ... En casos ... en los que la colectividad vecinal resulte afectada de manera general e indiferenciada, los ayuntamientos pueden defender directamente en juicio sus intereses".

(50) En este sentido, Miguel Sánchez Morón, "Los ayuntamientos y la defensa ...". Por su parte, Javier Salas ("Defensa de consumidores y competencias de los diversos entes territoriales") cita opiniones en este mismo sentido de Santiago Muñoz Machado, Juan Alfonso Santamaría y Alejandro Nieto (páginas 79 y 80).

En este caso, pues, no puede afirmarse que, al menos de momento, se cumplan las previsiones del artículo 25.2.g) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en el sentido de que la legislación sectorial concrete competencias municipales en materia de defensa de consumidores y usuarios, porque esta legislación sectorial, al menos la de ámbito estatal, no lo hace. Habrá que esperar a que sea la legislación autonómica la que concrete estas competencias (51), si bien no cabe duda de que, en base a los artículos 25.2.g) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local y 41 de la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios, aparte de otras consideraciones (52), los ayuntamientos ostentan competencias efectivas en este sector.

(51) Miguel Sánchez Morón ("Los ayuntamientos y la defensa ...") indica que las leyes autonómica promulgadas en este sector no han definido competencias municipales, pues sólo se han preocupado de definir las de la respectiva comunidad.

(52) "Está claro que los ayuntamientos no pueden quedar excluidos en el reparto de competencias en esta materia. En primer lugar, porque la mayoría de relaciones de consumo se producen y se agotan en el ámbito local, siendo así que los ayuntamientos son, por su proximidad al ciudadano, las administraciones más idóneas en términos relativos, para estos menesteres ... En segundo lugar, porque cuentan con una larga tradición ejecutiva en materias directamente relacionadas con el consumo (abastos y mercados, inspección higiénica de alimentos ...). Además, durante los últimos años, desde el inicio de la transición democrática, han sido precisamente los ayuntamientos ... los que han comenzado a desarrollar, por su propia iniciativa, una serie de experiencias interesantes de protección de los consumidores" (M. Sánchez Morón, "Los ayuntamientos y la defensa ...").

8.- SANIDAD

Los apartados h) e i) del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establecen que los municipios han de ejercer competencias en materia de protección de la salubridad pública y de participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Por lo que se refiere a quien corresponde promulgar la legislación sectorial que concrete estas competencias, tenemos que el artículo 149.1.16 de la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado "las bases y coordinación general de la Sanidad", de modo que, al dictar estas bases, el Estado puede regular las competencias locales en el sector, operación ésta que puede ser complementada por la legislación autonómica, en su caso. La regulación básica de este sector está contenida en la Ley General de sanidad de 25 de abril de 1.986.

Esta Ley regula las competencias locales en su artículo 42 (53), según el cual la legislación autonómica sobre sanidad

(53) Artículo 42 de la Ley general de sanidad: "1. Las normas de las Comunidades Autónomas, al disponer sobre la organización de los respectivos servicios de salud, deberán tener en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias, municipios y demás administraciones territoriales intracomunitarias, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Local y la presente Ley. 2. Las corporaciones locales participarán en los órganos de dirección de las áreas de salud. 3. No obstante, los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente. Contaminación atmosférica,/.....

deberá tener en cuenta las competencias locales, las corporaciones locales deberán participar en los órganos de dirección de las áreas de salud, y los ayuntamientos deberán asumir un listado determinado de servicios mínimos, que detalla este mismo precepto.

En primer lugar, el listado de servicios mínimos que el artículo 42 de esta Ley califica de obligatoria prestación para los ayuntamientos, supone un plus de responsabilidad para estas entidades, en relación con las previsiones del artículo 26 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, pues hace extensiva a todos los municipios un conjunto de servicios mínimos que la legislación básica de régimen local exige sólo para los de más de una determinada población.

Y esta mayor responsabilidad se traduce en un plus de carga económica, habida cuenta que la Ley general de sanidad obliga a los entes locales a seguir financiando los servicios que vienen prestando, aunque pasen a depender de la comunidad autónoma, y a consignar, además, las dotaciones necesarias

.../... abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales. b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones. c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo. d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte. e) El control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria".

para atender las responsabilidades que la propia Ley general de sanidad les atribuye (54)

Aparte de los servicios mínimos que la ley les atribuye, las entidades locales quedan, con la Ley general de sanidad, virtualmente desapoderadas para prestar o establecer servicios o centros de asistencia sanitaria. Por una parte, el artículo 51.3 establece que los entes locales sólo pueden crear nuevos centros de salud de acuerdo con los planes de salud de cada comunidad autónoma, y previa autorización de la misma. Por otra, según el artículo 50, todos los centros y servicios de asistencia sanitaria de los entes locales pasan a depender de la comunidad autónoma, perdiendo las corporaciones locales la mínima autonomía de gestión de estos servicios, aunque han de seguir participando en su financiación (55). Esta

(54) Artículo 79.2 de la Ley general de sanidad: "La participación en la financiación de los servicios de las corporaciones locales que deban ser asumidos por las Comunidades Autónomas se llevará a efecto, por un lado, por las propias corporaciones locales y, por otro, con cargo al Fondo Nacional de Cooperación con las Corporaciones Locales. Las Corporaciones Locales deberán establecer, además, en sus presupuestos las consignaciones precisas para atender a las responsabilidades sanitarias que la Ley les atribuye".

(55) Ramón M. Llevadot comenta brevemente las características del proceso de integración de los servicios sanitarios locales en la organización sanitaria de las comunidades autónomas ("Sanitat i higiene", páginas 682 a 684). El citado autor subraya que esta integración puede limitarse a las funciones de planificación, programación, asignación de recursos y coordinación, pudiendo permanecer la gestión en manos de los entes locales titulares del servicio.

integración de los servicios locales en la administración sanitaria autonómica constituye un claro abuso de las potestades de coordinación sobre los servicios locales, previstas en la Ley reguladora de las Bases del régimen local (56).

Por lo que se refiere a la representación de los entes locales en los órganos colegiados de la administración sanitaria, la Ley general de sanidad sólo garantiza que se dé a nivel de las áreas de salud, pero "por lo que se refiere al ámbito local, no se prevé ningún medio de influencia municipal, ni en los centros de atención, ni en los centros de salud. Así pues, los ayuntamientos sólo podrán influir en este

(56) Eduard Paricio ("El marc jurídic dels aspectes municipals de la Llei general de sanitat") hace la siguiente valoración de este punto: "en cuanto a la atención primaria ... desaparece el margen de actuación local autónoma, ya que todo servicio o iniciativa municipal en este campo, queda condicionado por los planes de salud, y los servicios correspondientes quedarán bajo el control de las áreas de salud ... El artículo 50 determina que los centros, servicios y establecimientos de las corporaciones locales se gestionarán bajo la responsabilidad de la respectiva comunidad autónoma. Se determina de este modo una adscripción funcional completa de estos centros o servicios al servicio de salud autonómico, sin perjuicio de que los entes creadores continuen manteniendo la titularidad de los mismos". Este planteamiento no encaja con los límites de la coordinación de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, pues "las técnicas de coordinación no pueden llegar al extremo de eliminar absolutamente el margen de autonomía de la entidad titular para gestionar el centro o servicio afectado" (páginas 72 y 73).

nivel local de forma indirecta, a partir de su participación en las áreas de salud" (57).

Además, esta garantía de participación local en las áreas de salud, se formula en la Ley general de sanidad a favor de las "corporaciones locales", con lo que debemos concluir en que esta Ley no da efectividad a la previsión del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en el sentido de que los municipios participen en la gestión primaria de la salud.

Por último, hay que señalar que el artículo 41 de la Ley general de sanidad afirma que "las decisiones y actuaciones públicas previstas en esta Ley que no se hayan reservado expresamente al Estado, se entenderán atribuidas a las Comunidades Autónomas". La interpretación literal de este precepto nos obligaría a concluir en que no hay espacio para la intervención local en materia de servicios sanitarios; obviamente, esta interpretación es incongruente con otros preceptos de esta misma ley, que atribuyen obligaciones a los municipios, aparte que contraría a algunos preceptos de la Ley reguladora de las Bases del régimen local (artículos 26 y 28). Por lo tanto, hay que entender que esta atribución general de competencias autonómicas se sitúa en el plano del reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas, afectando a las de carácter legislativo y a las reglamentarias y de gestión de carácter supralocal, quedando a salvo la titularidad local de aquellas competencias que en materia de sanidad atribuyen a los municipios la Ley general de sanidad y la Ley reguladora de las Bases del régimen local.

(57) Eduard Paricio, "El marc ...", página 71.

En resumen, los efectos de la Ley general de sanidad sobre las competencias locales en esta materia, son los de ampliar los servicios mínimos de prestación obligatoria para los ayuntamientos, al tiempo que se sustraen a los entes locales, en favor de las comunidades autónomas, los centros y servicios de asistencia sanitaria, limitando además la posibilidad de crear otros nuevos, y todo ello a cambio de una participación local en las áreas de salud, que deberá concretar la legislación autonómica.

9.- SERVICIOS SOCIALES

El artículo 25.2.k) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece que los municipios han de ejercer competencias en materia de "prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social". Habida cuenta que el artículo 149.1 de la Constitución no incluye esta materia entre las de la exclusiva competencia del Estado, y que todas las comunidades autónomas pueden asumir, en base al artículo 148.1.20 de la Constitución, plenitud de competencias en relación con la misma, la legislación que promulgue el Estado tiene sólo carácter supletorio de la autonómica. Este es el caso de la Ley 13/1.982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

En relación con los entes locales, esta Ley les hace genéricamente responsables de promover iniciativas para la integración social de los minusválidos (58), al tiempo que

(58) Artículo 3.2 de la Ley de integración social de los minusválidos: "A estos efectos (de integración de los minusválidos) estarán obligados a participar, para su efectiva realización, en el ámbito de competencias correspondientes, la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, los Sindicatos, las entidades y organismos públicos y las asociaciones y personas privadas". Artículo 4.1: "La Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ampararán la iniciativa privada sin ánimo de lucro, colaborando en el desarrollo de estas actividades mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico". Artículo 5: "Los poderes públicos promoverán la información necesaria para la completa mentalización de la sociedad, especialmente .../..

responsabiliza a los ayuntamientos de la adopción de medidas para la supresión de barreras arquitectónicas y para facilitar el estacionamiento de vehículos de minusválidos (59), con el consiguiente incremento de las obligaciones municipales, pues por el artículo 26 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, sólo los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar servicios sociales.

No cabe duda que esta Ley cumple las previsiones del artículo 25.2.k) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, antes citado, en el sentido de garantizar competencias municipales en materia de servicios sociales, pero hemos de ser conscientes de la precariedad de esta norma, cuyas previsiones pueden ser alteradas por la legislación autonómica.

.../... en los ámbitos escolar y profesional, al objeto de que ésta, en su conjunto, colabore al reconocimiento y ejercicio de los derechos de los minusválidos, para su total integración".

(59) Artículo 56 de la Ley de integración de los minusválidos: "Los ayuntamientos deberán preveer planes municipales de actuación, al objeto de adaptar las vías públicas, parques y jardines, a las normas aprobadas con carácter general, viniendo obligados a destinar un porcentaje de su presupuesto a los fines previstos en este artículo". Artículo 60: "Por los ayuntamientos se adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a los minusválidos con problemas graves de movilidad".

10.- SUMINISTRO DE AGUA

El artículo 25.1.1) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local sostiene que los municipios han de ostentar competencias en materia de suministro de agua (60), y el artículo 26.1.a) de esta misma Ley incluye el abastecimiento domiciliario de agua potable entre los servicios municipales obligatorios. No cabe duda, pues, que ésta es una competencia municipal.

Por lo que se refiere a las demás competencias públicas relacionadas con el agua, hay que señalar que el artículo 149.1.22 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas

(60) Aunque se trata de una materia no incluida en el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local como de la necesaria competencia municipal, es obligada una referencia al suministro de gas, que inicialmente fue también una competencia municipal. La Ley reguladora de las bases del régimen local, en su artículo 86.3, declara la reserva a favor de las corporaciones locales para la prestación de este servicio, y la Ley 10/1.987, de disposiciones básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos, en su artículo 7.c da un plazo de prioridad a los entes locales como gestores del servicio. Para el análisis de este tema me remito, además de al estudio ya clásico de García de Enterría, "El servicio público del gas", a los más recientes de Tomás Ramón Fernández ("Evolución y problemas actuales del servicio público del gas") y de Javier Salas Hernández ("Régimen jurídico de las concesiones de servicio de suministro de gas por canalización").

discurran por más de una Comunidad Autónoma". Por lo tanto, las comunidades autónomas pueden haber asumido estas mismas competencias de ordenación y concesión, en relación a aquellos cursos de agua que discurren íntegramente en su territorio.

La Ley estatal de aguas de 2 de agosto de 1.985 no contiene prácticamente ninguna mención acerca de posibles competencias municipales; es más, el hecho que el artículo 2 de la mencionada Ley califique el agua como dominio público estatal, cuyo aprovechamiento queda sujeto a concesión, comporta que la prestación por los ayuntamientos de la competencia de suministro de agua que les atribuye la Ley reguladora de las bases del régimen local, queda condicionada a la voluntad del titular del demanio, que en base a esta titularidad puede incidir en la determinación de las características de la prestación del servicio (61).

En todo caso, hecha esta salvedad, lo que sí asegura la Ley de aguas es que el ayuntamiento pueda obtener la concesión

(61) Juan F. Mestre ("El servicio público de distribución de agua") considera que "resulta claro que la regla general que impera en materia de servicios públicos locales, respecto a la libertad que asiste a las corporaciones locales de crear, establecer y prestar servicios públicos ... ya no puede defenderse en todo caso ... dos importantes quiebras al sistema: de un lado ... y, de otro lado, en lo que se refiere a los servicios públicos cuya existencia o efectiva prestación depende de voluntades ajenas a la propia corporación titular del servicio, como es el caso del suministro de agua. En este caso se mezcla la titularidad demanial sobre el agua con la titularidad del servicio, de tal manera que la existencia de éste depende de la efectiva preexistencia de la concesión para utilizar el dominio público acuífero" (página 1.482).

del bien demanial (es decir, el agua), lo que le permitirá poder ejercer de forma efectiva la competencia de su suministro domiciliario. Ahora bien, la titularidad por el municipio de esta competencia se deriva exclusivamente de la Ley reguladora de las bases del régimen local, no de la Ley sectorial de aguas; además, como señala TORNOS (62), en la ordenación del servicio las competencias municipales se verán sis duda limitadas por la concurrencia de competencias estatales y, sobre todo, autonómicas relacionadas con el mismo, como es el caso de la planificación hidrológica, el régimen tarifario, la ordenación del territorio o la sanidad.

Por lo que se refiere a la planificación hidrológica, la Ley de aguas no prevé la participación de los entes locales en la confección de los correspondientes planes (plan hidrológico nacional y planes hidrológicos de cuenca), a pesar de que el contenido de estos planes (63) afecta claramente los intereses locales, hasta el punto de que sus previsiones han de ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio (artículo 41.3):

(62) "Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos".

(63) Artículo 40 de la Ley de aguas: "Los Planes Hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente: a) El inventario de los recursos hidráulicos. b) Los usos y demandas existentes y previsibles. c) Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos. d) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural. e) Las características básicas de la calidad de las aguas/.....

Por lo tanto, la Ley de aguas del Estado ni desarrolla la previsión del artículo 25.2.1) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en el sentido de concretar las competencias municipales en relación con el agua, ni cumple tampoco la previsión del artículo 58.2 de la misma Ley, según el cual "las administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados". La Ley de aguas no prevé esta participación en el trámite de aprobación de los planes hidrológicos, aunque estos planes condicionen formalmente los urbanísticos, limitando las correspondientes competencias municipales.

En cuanto al régimen tarifario del servicio, hay que señalar que si bien la determinación del precio del agua parece que deba ser una decisión propia del titular de la competencia o/y de la prestación del servicio, en realidad

.../... y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales ... j) Las infraestructuras básicas requeridas por el Plan ... 1) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos". Artículo 43: "1. El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley y contendrá, en todo caso: a) Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes Planes Hidrológicos de cuenca. b) La solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan. c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca. d) Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos".

suele producirse una intervención autonómica que puede ser decisiva, mediante el requisito de la autorización de la comisión de precios (64).

(64) Juan F. Mestre ("El servicio público de ...", página 1.483) analiza la intervención autonómica en la determinación de la tarifa del agua, según la normativa vigente en la Comunidad autónoma de Madrid.

11.- TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS

Según el artículo 25.2.11) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, los municipios han de ejercer competencias en materia de transporte público de viajeros. Además, el artículo 26.1.d) de la misma Ley incluye el transporte colectivo urbano de viajeros entre los servicios a prestar obligatoriamente por los municipios de más de 50.000 habitantes.

Por otra parte, según el artículo 149.1.21 de la Constitución, es de la competencia exclusiva del Estado los "transportes terrestres que circulen por más de una Comunidad Autónoma", así como el "régimen general de comunicaciones" y el "tráfico y circulación de vehículos a motor". Por su parte, el artículo 148.1.5 de la Constitución prevé que las comunidades autónomas puedan asumir competencias sobre el transporte por ferrocarril y por carretera, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma.

Habida cuenta de estos antecedentes normativos, podemos considerar que los ayuntamientos -todos, y no sólo los de más de 50.000 habitantes- han de tener competencias en materia de transporte público de viajeros, en los términos que fije la ley sectorial, en principio de ámbito estatal.

La Ley de ordenación de los transportes terrestres de 30 de julio de 1.987 atribuye a los ayuntamientos competencias para la ordenación y la gestión de los servicios urbanos de transportes de viajeros, entendiendo como tales los que discurren en suelo urbano y urbanizable (65). Se sigue, pues,

(65) Artículo 113 de la Ley de ordenación de los/.....

la tradición histórica en este punto (66), de limitar las competencias municipales en materia de transporte urbano a la zona urbana del municipio, considerándose al margen de la competencia municipal el transporte de viajeros en el resto del término municipal; el interés municipal se reduce a lo urbano, considerándose al resto como interurbano, y por lo tanto de interés supramunicipal, aunque no se trascienda el término municipal.

.../... transportes terrestres: "1. Los municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. A estos efectos se considerarán servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal. 2. No obstante la regla general expuesta en el punto anterior, las Comunidades Autónomas o en su caso el Estado podrán extender de forma individualizada la competencia municipal a servicios distintos de los expresados en el punto anterior, siempre que los mismos se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal. 3. Cuando los servicios a los que se refiere el punto 1 anterior afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior, según lo que en su caso establezcan las correspondientes normas estatales o de las Comunidades Autónomas".

(66) Eduardo García de Enterría analiza la evolución del servicio público de transportes en España en "El servicio público de los transportes urbanos".

Ello no obstante, esta Ley cumple perfectamente las previsiones del artículo 25.2.11) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en el sentido de atribuir a los municipios competencias en materia de transporte público de viajeros. Además, estas competencias se formulan a favor de todos los municipios, y no sólo para los de más de 50.000 habitantes, que son los que deben prestar obligatoriamente este servicio.

Se regulan asimismo, en los artículos 113.3 y siguientes de esta Ley, diversos mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa, especialmente en aquellos casos de grandes aglomeraciones urbanas, mecanismos todos ellos, en principio, plenamente respetuosos con el principio de autonomía local (67).

(67) De hecho, la coordinación es probablemente el principio de mayor importancia en el conjunto de esta Ley. Su artículo 5.2 establece que "la Administración del Estado deberá promover la coordinación de sus competencias con las de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, estableciendo, en su caso, con las mismas los convenios u otras fórmulas de cooperación que resulten precisas en orden a la efectividad de las mismas y a la adecuada consecución de los principios establecidos en el artículo 3". En relación con este tema, dice A.E. de Asís Roig: "Las necesidades de coordinación de este transporte con los servicios interurbanos y con los intereses supramunicipales han abierto la necesidad de una creciente intervención de las comunidades autónomas, con finalidad de coordinación. Esta intervención puede, sin embargo, debilitar injustificadamente la competencia local, por absorción de sus competencias en entidades superiores de gestión" ("Los transportes urbanos colectivos", página 1.569).

Probablemente el punto que va a permitir una mayor limitación de las competencias locales en la prestación de este servicio es el régimen tarifario, en el que se da la intervención de la comisión de precios correspondiente (68).

Por otra parte, también se reconocen en esta Ley competencias municipales para el establecimiento de estaciones de transportes por carretera, si bien a resultas de la correspondiente autorización autonómica o estatal (69).

(68) A.E. de Asís Roig, "Los transportes ...", páginas 1.560 y 1.561.

(69) Las estaciones se regulan en los artículos 127 y siguientes. Según el artículo 129, la iniciativa para el establecimiento de estaciones corresponde a los ayuntamientos, que son también quienes las construyen y explotan "normalmente". El artículo 128 dispone que el establecimiento de las estaciones ha de ser aprobado por la comunidad autónoma, o, en su caso, por el Estado.

12.- DEPORTE

Según el artículo 25.2.m) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, los municipios han de tener competencias en materia de actividades e instalaciones deportivas. Asimismo, según el artículo 26.1.c) de la misma Ley, los municipios de más de 20.000 habitantes han de prestar obligatoriamente el servicio de instalaciones deportivas de uso público.

Por otra parte, el artículo 148.1.19 de la Constitución establece que la promoción del deporte es una competencia que puede ser asumida por las comunidades autónomas, y el artículo 149.1 no incluye referencia alguna de la misma en sus diversos apartados, referidos a las competencias exclusivas del Estado.

La legislación estatal de este sector viene constituida por la Ley 13/1.980, de 13 de marzo, general de la cultura física y del deporte, ley que tiene por objeto "el impulso, orientación y coordinación de la educación física y del deporte". Con esta finalidad, la citada ley define competencias públicas, establece el régimen general de las entidades deportivas y dicta diversas prescripciones de carácter general.

Conviene tener presente, sin embargo, que el Estado no tiene competencias exclusivas en esta materia, de modo que muchos de los preceptos de la Ley que comentamos -entre ellos, los que definen competencias locales- son sólo supletorios en aquellas comunidades autónomas que hayan asumido competencias exclusivas en esta materia (70).

(70) E. Alonso García ("las competencias de los entes locales en materia de deporte") habla de la "anomalía jurídica .../...

La Ley general de la cultura física y del deporte atribuye competencias de promoción a las diputaciones provinciales, y a los municipios, competencias para la utilización de las instalaciones públicas de su ámbito, así como el censo de las mismas, y también cuidar del cumplimiento de la normativa urbanística, en orden a las reservas de espacios para la práctica del deporte (71).

.../... que, desde la óptica constitucional, supuso la Ley 13/1.980". Para este autor, "dicha anomalía consiste, pura y simplemente, como hoy es ya público y notorio, en que la Constitución no reservó al Estado competencia alguna en materia de deporte, por lo que resulta ciertamente extraña la promulgación de una Ley estatal que contemple el hecho deportivo globalmente considerado ... A medida que las comunidades autónomas han ido asumiendo sus competencias y han comenzado a legislar en su competencia exclusiva, se ha puesto de manifiesto la absoluta contradicción insalvable entre dicha legislación autonómica y la Ley 13/1.980" (páginas 1.380 y 1.381).

(71) Artículo 3 de la Ley general de la cultura física y del deporte: "1. La organización administrativa para el fomento y coordinación de la actividad físico-deportiva se inspira en los principios de descentralización de funciones y representatividad de personas y entidades ... 4. Las diputaciones provinciales y cabildos insulares ejercen en estas materias las competencias que les atribuye la presente ley y normas que la desarrollen, así como cuántas actividades sean necesarias para promover y difundir la cultura física y el deporte en sus respectivos territorios. 5. El Municipio, de acuerdo con su propio régimen jurídico y en colaboración con las demás administraciones públicas y con las asociaciones y entidades deportivas, ejerce las competencias y presta los servicios que le correspondan en la materia y en/.....

Finalmente, esta Ley también insiste en la necesidad de asegurar la coordinación entre todas las administraciones afectadas, para lo cual se otorgan al Estado las competencias oportunas, que ejercerá a través del Consejo Superior de Deportes (72). No es previsible que esta coordinación resulte lesiva para las entidades locales, pues se garantiza su representación en el citado Consejo superior (73).

.../... particular los siguientes: a) Desarrollar la política físico-deportiva y gestionar, con las correspondientes ayudas, la plena utilización de las instalaciones públicas en su ámbito territorial. b) Llevar un censo de las instalaciones deportivas de su territorio, así como de su estado de conservación, dotando a las propias del personal adecuado para su uso. c) Asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística en materia de reserva de espacios y zonas para la práctica del deporte. d) Celebrar conciertos y convenios con entes públicos o privados para el cumplimiento de los fines de la presente Ley".

(72) Artículo 4 de la Ley general de la cultura física y del deporte: "El Estado, a través del Consejo Superior de Deportes, está obligado a asegurar una coordinación permanente y efectiva de las administraciones públicas en la promoción y difusión de la cultura física y del deporte, así como en la programación global y construcción de instalaciones con criterios de descentralización".

(73) Artículo 22.3 de la Ley general de la cultura física y del deporte: "Forman el Consejo Superior de Deportes, además de las entidades deportivas: ... b) Las Diputaciones provinciales, los Cabildos insulares, los Municipios y las Comunidades autónomas, éstas con igual número de/.....

Por lo tanto, la legislación estatal en materia de deportes es plenamente congruente con las previsiones de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en relación con este sector.

.../... representantes. c) La Administración General del Estado, con igual número de representantes que las Comunidades Autónomas. Las entidades comprendidas en los apartados b) y c) tendrán representación mayoritaria en el pleno del Consejo".

13.- ENSEÑANZA

Según el artículo 25.2.n) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, los municipios han de "participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria".

Por otra parte, según el artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponde al Estado dictar las normas básicas para regular las obligaciones de los poderes públicos -entre ellos, los entes locales- en materia de educación. En consecuencia, las competencias locales en esta materia han de ser reguladas, por mandato constitucional expreso, por la normativa básica del Estado, sin perjuicio de las eventuales concreciones autonómicas de desarrollo.

La Ley orgánica 5/1.980, de 19 de junio, que regulaba el Estatuto de centros escolares, contenía unas breves referencias, bastante ambiguas, en relación al papel a cumplir por los entes locales: se remite a otras leyes para la determinación de las competencias y obligaciones municipales y prevé una mínima participación local en los centros públicos (74).

(74) Ley orgánica 5/1.980, por la que se regula el Estatuto de centros escolares: Artículo 20: "Las Corporaciones locales tendrán, en relación con los centros docentes, las competencias y obligaciones que las leyes les atribuyan". Artículo 26: En el consejo de dirección de los centros de educación escolar y educación general básica habrá "g) un miembro de la corporación municipal en cuyo territorio .../...

La Ley orgánica 8/1.985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, que sustituye a la anterior, sigue prácticamente sus mismas pautas al regular el papel que deben asumir las entidades locales. Por una parte, se garantiza una cierta participación de los ayuntamientos en los centros escolares (75), y por otra se afirma el principio de la obligación municipal de "cooperar con las administraciones públicas correspondientes en la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria" (Disposición adicional segunda).

Es decir, se mantienen las pautas de una cierta participación municipal en los centros públicos, y encontramos la formulación de un principio de obligación municipal de contribuir a su mantenimiento. Ahora bien, la concreción de esta obligación se remite a otras leyes, de modo que nada nuevo se aporta a lo previsto en la Ley reguladora de las Bases del régimen local. Es más, alguna previsión de esta Ley

.../... esté ubicado el centro". Artículo 28: "2. En los centros de Patrimonio municipal o que reciban aportación económica del Municipio formará parte de la Junta económica un representante del Ayuntamiento".

(75) Ley orgánica 8/1.985, reguladora del derecho a la educación: Artículo 41: "1. El Consejo escolar de los centros estará compuesto por los siguientes miembros: ... c) Un concejal o representante del ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro". Artículo 44: "En el seno del Consejo escolar del centro existirá una Comisión económica, integrada por ... En aquellos centros, en cuyo sostenimiento cooperen Corporaciones locales formará parte asimismo de dicha comisión el concejal o representante del Ayuntamiento miembro del Consejo escolar".

básica -concretamente, la de que los ayuntamientos han de participar en la programación de la enseñanza- no es tenida en absoluto en cuenta en la Ley orgánica del derecho a la educación.

Efectivamente, al regular la programación de la enseñanza, en ningún momento se exige una participación municipal, ni se garantiza en esta Ley la presencia municipal en los consejos escolares estatal y autonómicos. No se arbitran, por lo tanto, mecanismos que posibiliten una efectiva participación de los entes locales en los procesos de toma de decisión por parte de la administración educativa, aunque esta participación sea una lógica consecuencia de la existencia de un interés local en la enseñanza.

Lo que si facilita esta Ley orgánica es, aparte de lo comentado en los párrafos anteriores, una mayor iniciativa de los ayuntamientos en relación con la creación de servicios de enseñanza. Este es el sentido que cabe dar a la posibilidad que tienen de crear consejos escolares de ámbito municipal (76), así como centros docentes de su titularidad (77).

(76) Artículo 35 de la Ley orgánica del derecho a la educación: "Los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán establecer consejos escolares de ámbitos territoriales distintos al que se refiere el artículo anterior, así como dictar las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de los mismos".

(77) Disposición adicional segunda de la Ley orgánica del derecho a la educación: "2. La creación de centros docentes públicos, cuyos titulares sean las Corporaciones locales, se realizará por convenio entre éstas y la administración educativa competente ...".

14.- VALORACION GLOBAL

Hemos tenido ocasión de ver en los apartados anteriores de este capítulo como las leyes sectoriales del Estado han venido a regular, en el actual marco constitucional, la práctica totalidad de sectores en los que, según el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, los municipios han de ejercer algún tipo de competencias.

Y lo primero que constatamos, tras el somero análisis realizado de esta legislación, es que la mayoría de estas leyes cumplen con la previsión del citado artículo 25.2, en el sentido de reconocer un mínimo de competencias locales en la respectiva materia o sector. Tal solo las leyes sobre residuos tóxicos, aguas y, parcialmente, educación incumplen el mandato del citado precepto de la Ley básica, y no definen competencias municipales en el respectivo sector.

Ahora bien, si entramos a valorar la naturaleza de las competencias que se definen a favor de los entes locales, y los mecanismos previstos en estas leyes sectoriales para regular las relaciones interadministrativas, llegamos a la conclusión de que en la mayoría de casos las leyes sectoriales prevén técnicas de control de las administraciones estatal o autonómicas sobre las locales, técnicas que en ocasiones incumplen los mínimos requisitos de garantía de la autonomía local previstos en el capítulo de la ley básica referido a las relaciones interadministrativas. Tal es el caso de las leyes de aguas, costas, carreteras, espacios naturales y patrimonio histórico-artístico, todas ellas limitativas de las competencias urbanísticas municipales; también en la Ley de sanidad y en la de protección civil se atribuyen a la administración autonómica -o central, en su caso- potestades de control sobre determinados actos locales.

De todas formas, también podemos comprobar como esta legislación sectorial del Estado es, en general, bastante ambigua a la hora de definir competencias, hasta el punto que en algunos casos (consumo, educación), nada de concreción se añade a las genéricas previsiones del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local. En la práctica, da la impresión de que el legislador estatal es reacio a descender al detalle que supone definir competencias locales y, aparte de apuntar unos criterios muy generales, deja esta tarea para el legislador autonómico.

En cualquier caso, de lo que no puede haber duda es acerca de que la legislación sectorial del Estado incumple parcialmente las expectativas de competencias municipales y de respeto a la autonomía local en las relaciones interadministrativas, previstas en la Ley básica de régimen local. No creo que por ello quepa tildar de inconstitucionales -al menos, en la mayoría de casos- a estas leyes que discrepan de las previsiones de la legislación de régimen local; lo que sucede es que el legislador, al regular el régimen sectorial de las materias en que intervienen los poderes públicos, sigue criterios menos generosos para con los entes locales, que cuando regula directamente el régimen de éstos.



TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE
COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN
LOCAL EN CATALUÑA

Josep Mir i Bagó

Volumen Segundo



TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

VOLUMEN SEGUNDO

=====



Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
administrativo

INDICE DEL VOLUMEN SEGUNDO

Tercera parte	EL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN LA LEGISLACION CATALANA DE REGIMEN LOCAL	745
I	Antecedentes históricos de un modelo dife- rencial de administración local para Cataluña	747
	1.- Introducción	747
	2.- La actitud del catalanismo político. Su oposición a la división provincial	750
	3.- La Generalidad de Cataluña en el período 1.931-1.939	764
	4.- La legislación franquista y las reaccio- nes catalanistas. El nuevo marco consti- tucional	781
II	Alcance y limitaciones de las competencias de la Generalidad sobre la administración local	797
	1.- En relación con el régimen local en ge- neral	799
	a) El marco constitucional	799
	b) Las previsiones del Estatuto de au- tonomía de Cataluña	804
	c) El contenido de las bases del régi-	

men local	808
d) Descripción de la normativa básica de régimen local	820
2.- En relación con la organización territorial de la administración local	831
a) El marco constitucional	831
b) Las previsiones estatutarias sobre la organización territorial de Cataluña	835
c) Previsiones de la legislación básica que condicionan la organización territorial de Cataluña	847
3.- En relación con las haciendas locales	859
a) El marco constitucional	860
b) Las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña relativas a las haciendas locales	865
4.- En relación con el régimen electoral	877
III Aspectos generales de la legislación catalana de régimen local y organización territorial	881
1.- Introducción	881
a) La Ley 5/1.987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales	886
b) Ley 6/1.987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña	888
c) Ley 7/1.987, de 4 de abril, por la cual se establecen y regulan actua-	

ciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona	889
d) Ley 8/1.987, de 4 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña	890
2.- En relación con el municipio	892
a) El mapa municipal	892
b) La organización municipal	898
3.- En relación con la comarca	900
a) El mapa comarcal	903
b) La organización comarcal	913
c) La financiación de las comarcas	918
4.- En relación con la provincia	923
a) La opción de suprimir la división provincial en Cataluña	923
b) Organización de las diputaciones	932
c) El régimen financiero	933
5.- Otros aspectos de la organización territorial y del régimen local de Cataluña	935
a) El área metropolitana de Barcelona	935
b) La división de Cataluña en regiones	963
c) Las entidades municipales descentralizadas	970
d) Las mancomunidades de municipios	972
e) Las finanzas locales	973
IV El sistema de competencias locales en la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial	975
1.- Las competencias municipales	977

a)	El derecho de los municipios a participar en la gestión de los asuntos que les afecten	977
b)	La definición de competencias municipales en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña	982
c)	Los regímenes municipales especiales	988
2.-	Las competencias comarcales	991
a)	Las competencias comarcales definidas por la legislación sectorial	991
b)	Las competencias comarcales en relación con las actividades y servicios de la competencia municipal	998
c)	El papel de la comarca en relación con los intereses de la Generalidad	1.013
d)	El programa de actuación comarcal	1.018
e)	La iniciativa legislativa comarcal	1.019
3.-	Las competencias provinciales	1.021
4.-	Las relaciones interadministrativas	1.039
a)	Información mutua	1.040
b)	Los órganos de colaboración	1.043
c)	La coordinación de la actividad de la administración local por parte de la Generalidad	1.049
d)	La ejecución subsidiaria de competencias locales	1.052
e)	La atribución de competencias decisorias a la Generalidad, en procedimientos de interés local	1.053
f)	La delegación y la asignación de competencias	1.054
g)	Las relaciones de cooperación	1.054

h) Las relaciones de control	1.059
5.- Valoración general	1.061
V Breve referencia a la legislación sectorial	1.065
1.- Seguridad ciudadana	1.068
2.- Protección civil y prevención y extinción de incendios	1.074
3.- Urbanismo y ordenación del territorio	1.082
a) Urbanismo	1.083
b) Ordenación del territorio	1.092
4.- Protección del medio ambiente	1.100
a) Legislación en materia de espacios naturales	1.101
b) Protección del ambiente atmosférico	1.112
5.- Comercio y consumo	1.118
a) Ventas especiales	1.119
b) Ferias comerciales	1.122
c) Equipamientos comerciales	1.123
d) Defensa de consumidores y usuarios	1.130
6.- Salubridad pública	1.134
a) Higiene	1.134
b) Protección de los animales	1.139
c) Sanidad	1.141
7.- Servicios sociales	1.151
a) Organización de los servicios de asistencia social	1.153
b) Protección de menores	1.154

c) Prevención y asistencia de drogodependencias	1.158
d) La Ley de servicios sociales	1.163
8.- Ciclo del agua y tratamiento de residuos	1.172
a) Abastecimiento de agua	1.173
b) Saneamiento de aguas residuales	1.182
c) Residuos sólidos	1.191
9.- Transporte público de viajeros	1.196
10- Cultura y ocio	1.203
a) Normalización lingüística	1.204
b) Bibliotecas	1.206
c) Archivos	1.210
d) Museos	1.212
e) Policía del espectáculo	1.218
f) Deporte	1.224
g) Turismo	1.232
11. Enseñanza	1.234
12. Nota final	1.242
CONCLUSIONES	1.247
De la primera parte	1.249
1ª El modelo de administración local que se define en la primera etapa del constitucionalismo español (1.812-1.813 y 1.820-1.823)	1.249

2ª	El modelo de administración local de los moderados (1.835-1.868)	1.252
3ª	Las propuestas descentralizadoras del régimen local de progresistas y demócratas (1.854-1.856 y 1.868-1.875)	1.256
4ª	El régimen local durante la Restauración	1.258
5ª	La regulación del régimen local por la Dictadura de Primo de Rivera	1.262
6ª	La legislación española de régimen local durante la segunda República	1.263
7ª	El régimen local durante el franquismo	1.264
8ª	Valoración general de la formación histórica del sistema de competencias locales en España (1.812-1.977)	1.269
	De la segunda parte	1.274
9ª	Aspectos de la Constitución española de 1.978 relevantes para el tema de las competencias locales	1.274
10ª	El principio constitucional de autonomía y su influencia en la definición del sistema de competencias locales	1.277
11ª	El problema de los límites y de la eficacia de la autonomía local	1.279
12ª	Las competencias locales en la Ley reguladora	

de las bases del régimen local	1.281
13ª Sobre la naturaleza de las competencias locales	1.286
14ª Las competencias locales en la legislación sectorial del Estado	1.289
De la tercera parte	1.291
15ª Antecedentes históricos de un modelo de administración local especial para Cataluña	1.291
16ª Alcance y límites de las competencias de la Generalidad sobre la administración local	1.295
17ª Aspectos generales de la organización catalana de régimen local y organización territorial	1.399
18ª El sistema de competencias locales en la legislación catalana de régimen local y organización territorial	1.303
19ª Las competencias locales en la legislación sectorial de la Generalidad	1.307
BIBLIOGRAFIA	1.311

TERCERA PARTE: EL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN LA
LEGISLACION CATALANA DE REGIMEN LOCAL

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE UN MODELO DIFERENCIAL DE ADMINISTRACION LOCAL PARA CATALUÑA

1.- INTRODUCCION

La evolución normativa analizada en la primera parte del presente estudio es, en general, común a todo el estado español y, por lo tanto, plenamente aplicable a la administración local de Cataluña. Ahora bien, el hecho que el modelo de organización territorial que se empieza a definir en las Cortes de Cádiz, y más adelante en la división provincial de 1.833, rija también en Cataluña, no significa, ni mucho menos, que sea éste un esquema que sintonice plenamente con las características culturales y sociales y con el sentir ciudadano y político de Cataluña, cuando éste tenga ocasión de expresarse con voz propia.

El hecho que en el marco constitucional de 1.978 Cataluña insista en dotarse de un modelo de administración local con características diferenciales muy acusadas, no es en todo caso resultado de un capricho momentáneo más o menos azaroso, sino que, por el contrario, y como veremos seguidamente, responde a un ideario que ha estado sistemáticamente presente en los planteamientos catalanistas durante el último siglo.

Es evidente que el ideal uniformizador e igualitario del liberalismo hace imposible la pervivencia de signos propios en la organización territorial y el régimen administrativo de Cataluña, y de cualquier otra zona de España. El régimen municipal es el general vigente para todo el Estado, y la organización territorial está pensada en función precisamente

del gobierno del Estado (1). No hay lugar, lógicamente, para la menor expresión institucional de Cataluña como unidad, y eso aún admitiendo que las características del proceso de establecimiento de la estructura liberal en España hacen que ésa -como hemos tenido ocasión de ver en el primer capítulo de la primera parte- respete en muchos casos aspectos significativos de las antiguas estructuras históricas de organización administrativa y territorial de la Península.

Es sobradamente conocido -y a ello me he referido en la primera parte de este estudio- que el tema de la reforma del régimen local fue uno de los principales polos de atracción en el debate político y legislativo durante todo el siglo XIX, llegándose a elaborar decenas de proyectos de ley; también en diversas ocasiones, y por motivos y con orientaciones muy distintos, se propuso la modificación de la división provincial (2). La mayoría de estas propuestas compartían la

(1) La aplicación de la división provincial de 1.833 en Cataluña supone partir el Principado en cuatro provincias, agrupándose en éstas los trece corregimientos en que anteriormente se dividía, en los siguientes términos: la provincia de Barcelona agrupa los antiguos corregimientos de Barcelona, Manresa y Mataró, y parte de los de Vic, Vilafranca, Gerona, Tarragona y Cervera; la provincia de Gerona se forma con parte de los corregimientos de Gerona, Vic y Puigcerdá; la provincia de Lérida agrupa los corregimientos de Lérida, Talarn y Valle de Arán, y parte de los de Puigcerdá y Cervera; finalmente, la provincia de Tarragona se forma en base al corregimiento de Tortosa y parte de los de Tarragona y Vilafranca. Así se desprende del estudio de Amando Melón, "El mapa prefectural de España", páginas 24 y 25.

(2) Hay una relación muy completa de todos estos proyectos en la obras de Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...".

orientación unitarista del modelo que estaba vigente. Hacia finales del siglo XIX aparecen otras propuestas, de clara orientación federalista. En cualquier caso, un buen número de estas propuestas sería formulado o impulsado desde Cataluña, o provocado por el llamado "problema catalán".

Y es que uno de los principales elementos con los que chocan las primeras propuestas de articulación social, cultural o institucional de Cataluña, es una organización administrativa y política de su territorio que es percibida como alienante, y que por ello será contestada desde las posiciones catalanistas. Como veremos seguidamente, el antiprovincialismo es un lugar común de la cultura política y de gobierno de Cataluña.

2.- LA ACTITUD DEL CATALANISMO POLITICO. SU OPOSICION A LA DIVISION PROVINCIAL

A partir de finales del segundo tercio del siglo XIX se inicia el proceso de formulación política, cada vez más precisa, de las aspiraciones catalanistas, y el régimen local y la organización territorial serán dos elementos sistemáticamente presentes en las diversas propuestas de autonomía o de independencia de Cataluña.

El primer texto político que aporta el catalanismo para una articulación pluralista del Estado son las llamadas "Bases de Almirall", de 1.868 (3); se trata de una propuesta de signo claramente federalista y, por lo tanto, no es de extrañar que se defina de la competencia de los estados federados la regulación de su propia administración local; en este sentido, el capítulo tercero de la parte tercera (sobre la Constitución del Estado de Cataluña), establece el principio representativo en el gobierno de provincias y municipios, proclama el objetivo de la descentralización administrativa, y prevé que "leyes particulares (de Cataluña) determinarán el ejercicio de las funciones provinciales y municipales". Vemos, pues, como desde el primer momento los planteamientos catalanistas incluyen la reivindicación de poder determinar autónomamente el régimen y la organización local.

En este mismo sentido, el Proyecto de Constitución Federal de 1.873 insiste en la línea de reconocer a los

(3) Su título exacto es "Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña. Observaciones sobre el modo de plantear la confederación en España".

Estados federados la capacidad de decidir su organización territorial interna (artículos 1 y 100), y de regular el régimen y funciones de sus municipios, a los que garantiza, en sus artículos 106 y siguientes, autonomía y representatividad (4).

Además de esta reivindicación genérica de poder establecer una organización local propia, encontramos también en los primeros pasos del catalanismo político un explícito rechazo de la división provincial, unido normalmente a la reivindicación de una división en comarcas o unidades parecidas. Puede considerarse un precedente en este sentido el hecho de que cuando se estructura, en 1.869, el Partido Republicano Democrático Federal, entre el comité local y el regional, la unidad intermedia que se adopta es la del partido judicial, división mucho más próxima a la comarca que a la provincia (5).

El Congreso regional-federalista de dos de mayo de 1.883 aprueba el llamado Proyecto de Constitución para el Estado

(4) Proyecto de Constitución federal de la República española de 1.873. Artículo 1, párrafo 2º: "Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales". Artículo 100: "Los Estados regularán a su arbitrio y bajo sus expensas, su organización territorial".

(5) Se trata del llamado "Pacte de Tortosa", suscrito por los representantes de los Comités republicano-federalistas de Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares. De hecho, en este mismo documento político se emplea el término "provincia" para designar las unidades anteriores a la división de 1.833, es decir, Aragón, Cataluña y Valencia, ignorándose pues la división de Javier de Burgos.

Catalán, que proclama en sus dos primeros artículos la autonomía, soberanía y unidad del territorio de Cataluña; en sus artículos 99 a 105, este texto proclama la más amplia autonomía de los municipios, si bien ha incluido en el artículo 56, entre las facultades de los poderes del Estado Catalán, las relativas a las cuestiones territoriales y a las competencias entre municipios; asimismo, los artículos 104 y 105 de este proyecto contienen una expresa mención de la comarca como circunscripción electoral, judicial y administrativa, y como "órgano intermedio de comunicación entre los municipios y el Estado", lo cual excluiría necesariamente la existencia de provincias (6).

El 17 de mayo de 1.883 el Consell elegido por el Congreso Regional del Partido Republicano Federal firma un manifiesto en el cual, entre otros puntos, se reclama la "desaparición de las cuatro actuales provincias en que es dividida Cataluña, y por consiguiente la desaparición de entidades que por artificiosas que sean cuentan con largos años de existencia, gracias a lo cual se han creado muchos intereses a su sombra" (7). La misma crítica contra la división provincial aparece

(6) Proyecto de Constitución para el Estado catalán de 1.883. Artículo 104: "En tanto que órgano intermedio de comunicación entre los Municipios y el Estado regional, y a los efectos previstos en los artículos 58 y 59 (de carácter electoral) y los administrativos y judiciales que las leyes prescriban, habrá la comarca o circunscripción". Artículo 105: "La ley determinará la extensión y límites de estas comarcas, procurando restablecer las antiguas catalanas, y atendiendo para formarlas las condiciones geográficas, la comunidad de intereses y afinidades históricas de los municipios que hayan de constituir las y previa consulta de éstos".

(7) J.A. González Casanova, "Federalisme i autonomia a .../...

en el llamado Memorial de Greuges, de 1.885: "al empezar el período constitucional se conservaba todavía la forma de las personalidades regionales, pues que en lo administrativo y aun en mucho de lo político las regiones históricas formaban entidades distintas, y hoy están trituradas por una división en provincias, arbitraria y sin fundamento alguno histórico ni de intereses" (8).

En el mismo sentido de los precedentes citados, las Bases de Manresa, de 1.892, probablemente el documento cumbre del catalanismo político del XIX, dispone que "la división territorial sobre la que se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativos, administrativos y judiciales, tendrá por fundamento a la comarca natural y al municipio" (Base quinta). Por su parte, la Base décima establece que "se reconocerá a la comarca natural la mayor latitud posible de atribuciones administrativas para el gobierno de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades. En cada comarca se organizará un consejo nombrado por los municipios de la misma, el cuál ejercerá las citadas atribuciones". De este modo, vemos que no sólo se pretende sustituir la provincia por la comarca como división interior de Cataluña, sino que además este significativo proyecto catalanista da a la comarca contenido de ente territorial, dotado de capacidad y representatividad propias. Además, este documento reivindica

.../... Catalunya (1.868-1.938)", páginas 481 y 482.

(8) Concretamente, este documento se llama "Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña", redactada en febrero de 1.885. Está reproducido en la obra ya citada de Gonzalez Casanova, "Federalisme i autonomia ...", páginas 494 y siguientes. La cita que se transcribe se halla en la página 507.

claramente para Cataluña potestad para regular las características de su organización interna, incluyendo obviamente a la administración local (Base sexta) (9).

Ya en el siglo XX, la Mancomunidad de Prat de la Riba, negociada por las corrientes posibilistas del nacionalismo catalán (10), vendría a suponer un cierto reconocimiento de la unidad política y administrativa de Cataluña, y sería al mismo tiempo una plataforma importante para presionar en demanda de nuevas cotas de autonomía. En lo que a división territorial se refiere, la Mancomunidad nace de las cuatro provincias, de modo que éstas, además de pleno reconocimiento, tienen una sustantividad superior incluso a la de la misma Mancomunidad. Sin embargo, a pesar de esta limitación formal de partida, y coherente con la tradición catalanista, la Mancomunidad presionará constantemente para un reconocimiento más explícito de la unidad política y administrativa de Cataluña y, con ello, de una capacidad para organizar autónomamente su territorio.

Hay dos documentos elaborados por la propia Mancomunidad que son muy representativos de lo que se apunta. Por una parte, en las "Bases para la autonomía de Cataluña", mensaje que el gobierno catalán envía al del Estado en 1.918, se propone reservar a favor de las instituciones catalanas plena autonomía para resolver las cuestiones relativas a su régimen local y organización territorial. Más explícita es la

(9) En cuanto a los municipios, la Base 11 dispone que "se concederán al municipio todas las atribuciones que necesita para el cuidado de sus intereses propios y exclusivos".

(10) Para un estudio más detallado de este proceso me remito al trabajo de Miguel Marañón Barrio, "La Solidaridad catalana ante los ensayos de reforma local de Maura".

propuesta de Estatuto de Autonomía, aprobada por la Asamblea de la Mancomunidad en enero de 1.919, que en su artículo 6º-b) reserva para las instituciones autónomas la regulación del régimen de los municipios y las provincias, incluyendo formalmente la "facultad de modificar el número y la demarcación de éstas".

Este mismo interés en organizar el territorio autónomamente, y de poder implantar una división distinta a la provincial, se traduce también en la práctica de gobierno de la Mancomunidad, que tiende a crear divisiones específicas para la prestación de algunos de sus servicios. Es el caso, por ejemplo, de los servicios de Acción Social Agraria, que se organizan territorialmente en base a una estructura comarcal, según un mapa elaborado por JOSEP M^a RENDE, con 38 comarcas.

Este afán de la Mancomunidad, de que las instituciones autónomas puedan establecer una organización territorial de Cataluña distinta a la provincial, llega a tener un cierto reconocimiento político por parte de los poderes centrales del Estado, tal como podemos deducir del Proyecto de Autonomía presentado por el Gobierno a las Cortes el 20 de enero de 1.919, y que no llegaría a ser aprobado por el Congreso. La Base 22, artículo sexto, de este Proyecto atribuye a la Diputación regional competencias para "señalar, dentro del territorio de la Región, las demarcaciones y divisiones para los distintos servicios que le quedan atribuidos"; este mismo precepto asigna a los órganos regionales diversas facultades que tenía atribuidas el Ministerio de Gobernación, en relación con el régimen municipal. Con todo, estas competencias de las instituciones autónomas catalanas en materia de régimen local y organización territorial tenían un alcance muy limitado, pues no se les reconoce competencia para regular el régimen local, ni pueden llegar a alterar la división provincial, que se mantiene a todos los efectos.

Otro documento importante en la historia del nacionalismo catalán, en este caso radical, es el Proyecto de Constitución Provisional de la República Catalana, elaborado en 1.928 por la Asamblea de las delegaciones del separatismo catalán, reunida en La Habana. El artículo séptimo de este Proyecto dispone claramente la abolición de la división provincial y el "restablecimiento" de "las divisiones naturales de reunión de municipios autónomos en comarcas históricas"; llega incluso a enumerar una relación de 40 comarcas, aunque sin precisar sus límites, y en sus artículos 90 a 96 define a la comarca como ente territorial dotado de personalidad jurídica y autonomía (11).

A la vista de los precedentes citados, resulta evidente la presencia ya en los primeros textos del catalanismo

(11) Este Proyecto desciende al detalle de definir actividades que debe desarrollar la comarca. Así, el artículo 91 establece que "los consejos comarcales estudiarán los asuntos y problemas propios de la comarca; ... organizarán todo lo que crean conveniente para el progreso de la producción y de la vida en cada comarca ... En una palabra, el consejo comarcal vendrá a fortalecer el conocimiento, las relaciones y la identificación de los municipios de cada comarca, y vendrá a ser el nexo patriótico de mayor eficacia". Por su parte, el artículo 95 dispone que "en cada capital de comarca, el Consejo creará el Museo y la Biblioteca comarcales; y en los puntos de cada comarca que estime más oportuno, establecerá una o varias escuelas técnicas de artes y oficios, agricultura, comercio u otras materias de interés preferente para la comarca. El Consejo organizará además cursos ambulantes de conferencias, públicas y gratuitas, a cargo de técnicos, sobre asuntos agrícolas, industriales, aprovechamiento de recursos naturales, historia patria, arte y cultura general".

político de un afán de poder regular desde Cataluña el correspondiente régimen local y, especialmente, de la reivindicación de una división territorial propia distinta de la provincial. Esta reivindicación se traduce inevitablemente en propuestas de precisión jurídica creciente, paralelas asimismo a los avances en las formulaciones doctrinales y científicas.

Efectivamente, la preocupación por la organización territorial no es exclusiva de los debates políticos, siendo compartida desde mediados del siglo XIX por el mundo de la cultura. El renacimiento catalán, "la Renaixença", movimiento sociocultural que lleva el germen de los planteamientos políticos del nacionalismo catalanista, será de una trascendencia decisiva en la formulación de la división territorial de Cataluña.

Aparte de la voluntad de conocer el propio país, la Renaixença planteará también las primeras críticas a la división provincial, a la que acusa de ser profundamente extraña y de pretender quebrar la unidad de Cataluña, que es precisamente lo que se trata de redescubrir y articular. A estos planteamientos propios de la Renaixença (investigación de las tradiciones populares, atracción por el conocimiento de la realidad del país, oposición a toda intervención externa), hay que añadir un dato de naturaleza científica de considerable importancia en lo que a nuestro tema se refiere: la recepción en Cataluña de las enseñanzas de la escuela videliiana del posibilismo geográfico francés (12). Todo ello contribuirá a generalizar en los medios intelectuales y

(12) Así lo señala Lluís Casassas i Simó en "Pau Vila en l'evolució de la geografia catalana", que es el prólogo al volumen "La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia de Pau Vila", página 17.