

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

(17 de 28)

la Generalidad en materia de haciendas locales ha de regular el régimen presupuestario y de contabilidad, así como los diversos tipos de ingresos locales, incluida la intervención de la Generalidad en la concesión de subvenciones estatales a las entidades locales de Cataluña, así como "los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas", previsión esta última impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, que todavía no se ha pronunciado al respecto.

Realmente, el objetivo central del breve título que la Ley municipal dedica a las haciendas locales, es disponer la creación del Fondo de cooperación local de Cataluña, que se debería integrar por las participaciones de los entes locales de Cataluña en los Presupuestos generales del Estado y en los de la Generalidad, y cuya distribución deberá, según el artículo 182, ser establecida por la Ley de presupuestos de la Generalidad, de acuerdo con los criterios que legalmente se determinen, y teniendo en todo caso en cuenta los nuevos niveles de organización territorial y la eventual redistribución de las competencias locales. Como ya hemos visto, la jurisprudencia constitucional convierte en inviable esta pretensión, de modo que los preceptos de la Ley municipal relativos a las haciendas locales devienen virtualmente vacíos de contenido.

CAPITULO CUARTO

EL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN LA LEGISLACION CATALANA SOBRE REGIMEN LOCAL Y ORGANIZACION TERRITORIAL

Por lo que llevamos estudiado en capítulos precedentes, nos consta que la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial no puede establecer un modelo de competencias locales sustancialmente diferente del previsto para todo el Estado por la legislación básica de régimen local. Es más, el legislador catalán se encuentra plenamente vinculado, por así establecerlo la legislación básica, a respetar unos mínimos de competencias municipales y provinciales, a remitir a la legislación sectorial la concreción última del grueso de las competencias locales y a la observancia de unas técnicas y unos principios determinados de relaciones interadministrativas, entre otros aspectos.

Habida cuenta de este escaso margen de autonomía, no es de esperar que el legislador catalán pueda acabar regulando un sistema de competencias locales con aspectos sustancialmente novedosos respecto del modelo estatal, estudiado en la segunda parte del presente trabajo. Ahora bien, sin dejar de ser eso cierto, el hecho de que se pretenda establecer en Cataluña, como hemos visto en el capítulo anterior, una estructura territorial distinta a la vigente a nivel general, obliga necesariamente -a menos que las nuevas entidades que se crean queden vacías de contenido- a una cierta redistribución de las competencias locales.

Como veremos seguidamente, es fundamentalmente en base a esta última consideración que cabe hablar de aspectos novedosos mínimamente significativos en la regulación del tema

de las competencias por parte de la legislación catalana de régimen local y organización territorial. Este dato, por otra parte, entiendo que aconseja analizar el sistema de competencias locales que se establece en Cataluña con una sistemática distinta de la empleada en el capítulo segundo de la segunda parte, al estudiar el mismo tema en la ley básica, utilizando ahora una perspectiva vertical, de manera que el centro de interés queda situado en el análisis separado de los aspectos más destacados de las competencias municipales, comarcales y provinciales.

1.- LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Recordemos que al estudiar el tema de las competencias municipales en la legislación básica de régimen local distinguía entre lo que es afirmación del derecho de los entes locales de participar en la gestión de los asuntos que les afecten (artículos 2 y 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local), de la definición precisa de competencias determinadas a favor de los municipios en la propia legislación básica (artículos 26 y 28 de la Ley 7/1.985). Para el análisis del tema de las competencias en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña podemos seguir perfectamente este mismo esquema.

a) El derecho de los municipios a participar en la gestión de los asuntos que les afecten

No encontramos en la Ley municipal de Cataluña el énfasis que pone la ley básica en la afirmación del principio según el cual las leyes reguladoras de los diversos sectores de actividad administrativa han de garantizar a los municipios las competencias necesarias para la efectividad de sus intereses en relación con los mismos (1). Sin embargo, no cabe

(1) Así, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que en la mayoría de cuestiones reproduce casi textualmente los preceptos de la ley básica, en ningún momento se hace eco formalmente del principio según el cual los municipios tienen derecho de participar en la gestión de los asuntos que les afecten. Además, el artículo 63 de la Ley municipal de Cataluña, a diferencia de su equivalente de la Ley básica (el 25) no reproduce explícitamente el mandato a las leyes sectoriales, de definir competencias municipales en las materias relacionadas en ese mismo artículo. Se trata de ...

duda de que el artículo 63 de la Ley municipal de Cataluña responde a la misma lógica que el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, de establecer un listado de materias en relación con las cuales las leyes deben asegurar algún tipo de competencias municipales, listado que se reproduce casi textualmente (2).

.../... de todos modos, de una diferencia de matiz, sin ninguna trascendencia práctica, pues la Ley básica de régimen local se aplica directamente en Cataluña.

(2) Artículo 63 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña: "1. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos. 2. El municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: a) La seguridad en los lugares públicos. b) La ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas. c) La protección civil, la prevención y la extinción de incendios. d) La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas ; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales. e) El patrimonio histórico-artístico. f) La protección del medio ambiente. g) Los abastos, los mataderos, las ferias, los mercados y la defensa de usuarios y consumidores. h) La protección de la salubridad pública. i) La participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Los cementerios y los servicios funerarios. k) La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales. l) El suministro de agua y el alumbrado público, los servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales. .../....

Además, encontramos también en este mismo artículo, en su apartado tercero, una relación de los principios a los que debe atender el legislador sectorial para la determinación de las competencias propias de los municipios, principios que coinciden substancialmente con los del artículo 2 de la Ley básica de régimen local (3). Hay, pues, una más que notable

.../... m) El transporte público de viajeros. n) Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio, el turismo. o) La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la administración educativa en la creación, la construcción y el mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. 3. En los ámbitos materiales a que se refiere el apartado segundo, las leyes han de determinar las competencias de los municipios, en función de: a) Los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. b) La capacidad de gestión del municipio. c) Las características propias de cada actividad pública. d) El principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos.

(3) Según el artículo 63.3 de la Ley Municipal, en la determinación de las competencias propias de los Municipios las leyes sectoriales han de atender los principios de descentralización y capacidad, a las características propias de cada actividad y al principio de igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos, coincidiendo estos enunciados, con la única excepción del último, con los principios afirmados por el artículo 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, a los que se remite también el artículo 25.3 de la propia ley básica.

identidad entre la Ley básica de régimen local y la Ley municipal de Cataluña, al regular el régimen de las competencias municipales que se deriva de su derecho de participar en la gestión de los asuntos que les afecten.

Hay, sin embargo, una diferencia de formulación inicial entre los artículos 25.2 de la Ley básica y 63.2 de la Ley municipal de Cataluña, que puede tener una considerable trascendencia. El primero de estos preceptos establece que "el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias"; y ya hemos visto en páginas anteriores (632 y siguientes) que estas competencias que la Ley básica garantiza a los municipios pueden ser igualmente definidas como propias que como delegadas, con lo cual si bien este precepto sirve para defender la titularidad para los ayuntamientos de competencias en los sectores de actividad que en el mismo se relacionan, no sirve para asegurar la autonomía para su ejercicio, autonomía que la propia Ley básica (artículo 7) sólo predica de las competencias propias.

En cambio, el artículo 63.2 de la Ley municipal de Cataluña establece que "el municipio tiene competencias propias en las materias siguientes", con lo cual se nos viene a indicar que las competencias que se atribuyan a los municipios en la relación de materias contenida en ese mismo artículo, lo han de ser a título de propias -no de delegadas-, gozando en consecuencia de la autonomía que para este tipo de competencias garantiza el artículo 7.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Hay, pues, en la Ley municipal de Cataluña, al definir el ámbito de materias en las que las leyes sectoriales deberán asegurar competencias municipales, un planteamiento más favorable para la autonomía local que el contenido en el

artículo 25 de la Ley básica. Al ser este criterio vinculante sólo para las leyes sectoriales que deba promulgar la Generalidad, y no para las leyes estatales, resulta que la legislación sectorial de la Generalidad prevista en los artículos 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y 63.2 de la Ley municipal de Cataluña ha de definir competencias municipales propias en los respectivos sectores de actividad, mientras que la estatal prevista en los mismos preceptos puede calificar a las competencias municipales que defina en relación con los mismos de propia o de delegada.

Es más. Ya hemos visto en su momento (páginas 588 y siguientes) que la Ley reguladora de las bases del régimen local no es vinculante para la legislación sectorial del Estado, y sólo, en tanto que Ley básica, para la autonómica. En cambio, en el ordenamiento autonómico catalán la legislación de régimen local y organización territorial sí que tiene un plus de protección frente a las leyes sectoriales de la propia Generalidad, que no pueden modificar sus previsiones si no es con unos determinados requisitos procedimentales (4).

(4) Tal como advierte Antoni Bayona, "en el ámbito interno del ordenamiento catalán se ha introducido una categoría especial de leyes, que son aquellas que desarrollan los preceptos básicos del Estatuto de autonomía. Inicialmente en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículos 110 y 111), y después en la Ley 3/1.982, de 23 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad (artículo 33), se ha introducido el principio de que determinadas materias cuyo desarrollo legislativo contempla expresamente el Estatuto (entre ellas los artículos 5.3 -organización territorial- y 9.8 -régimen local-) deben ser aprobadas, en cuanto se refiere a su contenido esencial, por mayoría absoluta de la Cámara, en votación final sobre el conjunto del texto, previsión que también es aplicable en los/.....

En consecuencia, esta previsión del artículo 63 de la Ley municipal de Cataluña, según la cual las leyes de la Generalidad han de asegurar competencias municipales propias en las materias previstas en ese mismo artículo, no puede ser desdida por las leyes sectoriales de la Generalidad, a menos que sean aprobadas con los requisitos especiales mencionados en la nota (4).

En resumen, hay en la legislación catalana de régimen local un cierto nivel superior de protección de la autonomía y de las expectativas de competencia municipal, en relación con los sectores de actividad reseñados en el artículo 25 de la Ley básica, que el previsto en ese mismo precepto de la Ley básica, y cuyo efecto consiste en que las leyes de la Generalidad que regulen estos sectores de actividad han de definir competencias municipales propias -y no meramente delegadas- en relación con los mismos.

b) La definición de competencias municipales en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña

Al estudiar la Ley 7/1.985, hemos visto como en alguno de sus preceptos se realizaba una definición más o menos precisa de competencias locales. En relación con los municipios, eso sucede indirectamente al declarar de prestación obligatoria por los mismos una serie de servicios mínimos (artículo 26), así como al autorizarles a desarrollar actividades complementarias a las de las otras administraciones públicas en una serie de sectores de actividad administrativa (artículo

.../... supuestos de modificación o derogación" ("Descentralización y desconcentración ...", páginas 146 y 147).

28). Ambas figuras tienen también su versión, más o menos fiel a la de la ley básica, en la Ley municipal de Cataluña.

En la regulación de las obligaciones municipales mínimas, el artículo 64 de la Ley municipal (5) reproduce textualmente la fórmula y la cita del artículo 26.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (con la única diferencia de añadir la conservación a la pavimentación de las vías públicas). Pueden, pues, reproducirse aquí las observaciones formuladas en las páginas 614 y siguientes anteriores, en relación con el citado precepto de la ley básica. El aspecto novedoso de la Ley municipal de Cataluña, en relación con este tema, es la regulación de la figura de la dispensa de prestación de estas obligaciones mínimas, a conceder a los municipios que la soliciten.

(5) Artículo 64 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña: "Los municipios, independientemente o asociados, han de prestar, como mínimo, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillas, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los municipios con una población superior a los cinco mil habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los municipios de población superior a veinte mil habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero. d) En los municipios de población superior a cincuenta mil habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente".

Recordemos que el artículo 26.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local prevé la posibilidad de que los municipios que, por sus características, no puedan o les resulte muy difícil poder prestar las obligaciones municipales mínimas, puedan solicitar a la comunidad autónoma respectiva la oportuna dispensa; por su parte, el apartado tercero de este mismo artículo establece que la actividad de las diputaciones tenderá preferentemente a garantizar la prestación de estos servicios en todos los municipios de la provincia respectiva.

El artículo 65 de la Ley municipal regula el procedimiento a seguir para el caso de que un ayuntamiento solicite la dispensa para la prestación de un servicio de carácter obligatorio (6), correspondiendo a la Generalidad decidir sobre su concesión, y preveyendo que, en principio, se asignará al consejo comarcal su prestación supletoria.

Además de lo comentado en el párrafo anterior, El artículo 66 prevé una serie de supuestos en los que no hace falta instruir el expediente de dispensa de la prestación de servicios mínimos (7), para que puedan establecerse los

(6) Las notas más significativas de esta regulación son las siguientes: el expediente es a iniciativa municipal; han de informarlo el consejo comarcal y la diputación provincial correspondientes; si la solicitud se basa en la innecesariedad de la prestación del servicio, se debe haber sometido previamente a información pública del municipio; si el servicio se ha de seguir prestando, el municipio deberá contribuir económicamente, en todo o en parte, a su sostenimiento.

(7) No hace falta instruir el expediente de dispensa si se dan algunos de los supuestos siguientes: a) "municipios que, .../...

correspondientes mecanismos de prestación supletoria por parte de la comarca, "sin perjuicio de las competencias que corresponden a las diputaciones". Según el citado artículo 66, en estos casos la comarca puede tomar la iniciativa de solicitar al Gobierno de la Generalidad que le asigne la prestación de los servicios mínimos deficitarios, o el asegurar la adecuada prestación de los mismos; el Gobierno de la Generalidad sólo puede resolver favorablemente la propuesta comarcal si no se oponen a la misma los ayuntamientos afectados.

Se trata, pues, más que de un mecanismo de dispensa puntual a los municipios, de una técnica que puede permitir a la comarca la asunción de la prestación de servicios municipales mínimos, para lo cual, por imperativo de la Ley básica (8), hace falta que no se opongan a ello los municipios

.../... por insuficiencia de capacidad financiera, por la especial estructura del territorio y de los asentamientos de la población o por otras causas técnicas, no pueden establecer o prestar adecuadamente o eficientemente los servicios mínimos de su competencia"; b) Municipios en los que el sueldo de su secretario supere la mitad del Presupuesto; c) Municipios con diversos núcleos de población, ninguno de los cuales supere los 50 habitantes. Los supuestos previstos en el apartado a) pueden concurrir perfectamente en la práctica totalidad de municipios, y el del apartado b), en una buena parte de los de Cataluña.

(8) Según el artículo 42.4 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, la creación de las comarcas no puede suponer pérdida por parte de los municipios de la competencia para prestar, precisamente, los servicios mínimos obligatorios.

afectados. Más adelante, al estudiar las competencias comarcales, volveremos sobre el tema del papel de los consejos comarcales y de las diputaciones en la prestación de los servicios municipales mínimos.

Hay un último aspecto relacionado con las obligaciones municipales mínimas, que merece la pena ser destacado. El artículo 42.2 de la Ley municipal regula dos vías mediante las cuales los ciudadanos pueden exigir a los municipios la efectiva prestación de los servicios obligatorios; la primera consiste en legitimarlos para que puedan impugnar los presupuestos municipales si no incluyen la correspondiente partida para financiarlos; la segunda vía consiste en prever que los ciudadanos puedan obligar a los ayuntamientos a la prestación de estos servicios, solicitando a la Generalidad la correspondiente ejecución subsidiaria, en base al mecanismo previsto en el artículo 136 de la propia Ley municipal (que es el mismo que el que regula el artículo 59 de la Ley reguladora de las bases del régimen local).

Esta segunda vía atenta frontalmente el principio de autonomía local, pues la posible ejecución subsidiaria de obligaciones municipales prevista en los artículos 136 de la Ley municipal de Cataluña y 59 de, la Ley reguladora de las bases del régimen local, se justifica sólo en la medida que el incumplimiento municipal afecta al ejercicio de competencias del Estado o de la Generalidad; es decir, viene a ser un mecanismo de defensa de los intereses de las administraciones que lo utilizan.

Prever, como lo hace el artículo 42.2 de la Ley municipal de Cataluña, que se pueda usar esta vía a solicitud de los vecinos de un municipio, supone una visión paternalista y tutelar de las funciones de la Generalidad en relación con la administración local, incompatible con la autonomía y propia responsabilidad de las entidades locales.

En otro orden de cosas, el artículo 68 de la Ley municipal de Cataluña (9) añade a las materias previstas en el artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, en relación con las cuales se prevé que los municipios puedan ejercer actividades complementarias a las de otras administraciones públicas, la juventud y el deporte, la ocupación y la lucha contra el paro, archivos, bibliotecas, museos, conservatorios de música, centros de bellas artes, fomento de las estructuras agrarias y prestación de servicios de interés público agrario. De hecho, la ampliación de esta lista responde a la realidad de los municipios catalanes, muchos de los cuales vienen prestando servicios relacionados con las citadas materias. En todo caso, al recogerlo en los términos indicados, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña amplía formamente el ámbito de competencias locales de carácter complementario previsto en la ley básica, legitimando de ese modo la práctica de muchos ayuntamientos.

(9) Artículo 68 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña: "Para la gestión de sus intereses, el municipio también puede ejercer actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a: a) La educación. b) La cultura, la juventud y el deporte. c) La promoción de la mujer. d) La vivienda. e) La sanidad. f) La protección del medio ambiente. g) La ocupación y la lucha contra el paro. h) Los archivos, las bibliotecas, los museos, los conservatorios de música y los centros de bellas artes. i) El fomento de las estructuras agrarias y la prestación de servicios de interés público agrario. 2. Para la realización de estas actividades, los municipios pueden ejercer las potestades de ejecución que no estén atribuidas por la legislación a otras administraciones públicas, incluida, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes".

El segundo apartado de este artículo especifica asimismo que para la realización de estas actividades los municipios pueden ejercer las potestades de ejecución que no están encomendadas a otras administraciones públicas, previsión ésta también contenida en la disposición transitoria segunda de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

c) Los regímenes municipales especiales

El artículo 30 de la Ley reguladora de las bases del régimen local dispone que las leyes autonómicas sobre régimen local pueden "establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico, o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes". La Ley municipal de Cataluña, en el marco de lo previsto en el citado artículo, prevé los siguientes regímenes especiales: los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, los de montaña, los turísticos, los histórico-artísticos y los industriales. En la mayoría de casos, esta especialidad únicamente tiene consecuencias de tipo competencial, como veremos seguidamente.

Así, la previsión que hace el artículo 71 de la Ley municipal de Cataluña de un posible régimen especial para los municipios de montaña coincide con la existencia de una legislación sectorial específica para la montaña, principalmente a nivel agrícola. Se establecen en la Ley municipal unos parámetros objetivos para determinar qué municipios pueden ser considerados de montaña, y se prevé que el plan director de inversiones locales de Cataluña pueda establecer criterios prioritarios a favor de estos municipios, lo mismo que la normativa reguladora de la distribución de ayudas y subvenciones sectoriales de la Generalidad. Por lo

tanto, el régimen especial del municipio de montaña sirve para merecer un trato de favor en la asignación de ayudas económicas por parte de la Generalidad.

En el caso de los municipios turísticos (artículo 72 de la Ley municipal de Cataluña), tener esta consideración implica un plus de obligaciones mínimas, pues además de las que les corresponden en virtud del régimen general, deben prestar también los servicios de protección de la salubridad y la higiene en el medio urbano y natural y en las playas y costas, así como los de protección civil y seguridad ciudadana. Asimismo, el nivel general de obligaciones municipales mínimas que les corresponde será el que derive de tener en cuenta no sólo su población de derecho, sino que además se le sumará la media ponderada anual de población turística. Para cubrir este plus de obligaciones, la Ley municipal prevé tanto posibles criterios prioritarios en el Plan director de inversiones locales, como la creación de algún tributo que grave la estancia en los citados municipios.

El artículo 73 de la Ley municipal regula la figura del municipio histórico-artístico, que serán los que, como mínimo, tengan declarado como histórico la mitad de sus inmuebles. Las consecuencias de esta declaración son las siguientes: la obligación de crear un órgano especializado para el cuidado del patrimonio histórico, por una parte, y la previsión de posibles mecanismos de colaboración con la Generalidad para conservar y mantener el conjunto.

Finalmente, el régimen especial para los municipios industriales (artículo 74 de la Ley municipal de Cataluña) tampoco parece comportar por sí mismo especiales modulaciones respecto al régimen general; probablemente el aspecto más interesante de este régimen especial sea la previsión de una mínima participación o audiencia a favor de estos ayuntamientos en los procesos de planificación sectorial o

tramitación de ayudas o estímulos a las industrias que les afecten.

Realmente, no parecen tener demasiada trascendencia los preceptos que se acaban de comentar, de previsión de determinados regímenes especiales. Además, su eficacia directa (10) es, en la mayoría de los casos, nula, a no ser que el régimen especial consista precisamente en primar de algún modo a los municipios a los que se aplica, en la distribución de subvenciones, inversiones o participaciones económicas; en estos casos, si el trato de favor derivado del régimen especial es significativo, puede ser perfectamente acusado de discriminatorio por parte de los demás municipios.

(10) Sí que es posible hallar en alguno de los preceptos citados en este epígrafe referencias a eventuales ampliaciones de las competencias municipales. Así lo pone de relieve Antoni Bayona, que señala la existencia, en los artículos 72 y 74 de la Ley municipal de Cataluña, de referencias específicas a la posible descentralización de la Generalidad a favor de los municipios turísticos o industriales; este mismo autor señala que también puede producirse este fenómeno descentralizador en el marco del régimen especial de Barcelona, previsto en el artículo 75 ("Descentralización y desconcentración ...", páginas 161 y 162). Sin embargo, en todos estos casos, la eventual ampliación de competencias municipales no se decide en la propia Ley, sino que se remite a futuras decisiones de la Generalidad.

2.- LAS COMPETENCIAS COMARCALES

El planteamiento que hace la Ley de organización comarcal de Cataluña, en relación con las competencias comarcales, permite abordar su estudio en base a los tres planos generales siguientes: el de las competencias propias, el de las funciones de la comarca en relación con los servicios y las competencias municipales y el del papel de la comarca en relación con los intereses de la administración de la Generalidad. También vamos a estudiar dentro de este mismo apartado el tema de la iniciativa legislativa que se reconoce a las comarcas.

a) Las competencias comarcales definidas por la legislación sectorial

Como elemento que quiere ser de descentralización administrativa (11), y coherentemente con su naturaleza de

(11) Tal como nos refiere Antoni Bayona, en su vertiente de configurar a la comarca como elemento de descentralización de la Generalidad (además de su dimensión de agrupación de municipios), la Ley de organización comarcal de Cataluña "engarza directamente con el modelo centroeuropeo de administración local. Los ordenamientos jurídicos más significativos (por ejemplo, la República Federal de Alemania y Gran Bretaña) configuran el segundo nivel local no como una instancia de cooperación y suplencia del primer nivel municipal, sino como un ámbito de gestión propia y descentralizada, que permite una mayor profundización de la descentralización de servicios" ("Descentralización y desconcentración ...", página 144).

entidad territorial (12), la comarca catalana ha de ser titular de competencias previsiblemente propias. La forma que utiliza la Ley de organización comarcal para atribuirle estas competencias es similar a la empleada, en relación con los municipios, por el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

En efecto, el artículo 25 de la Ley de organización comarcal de Cataluña (13) establece que, por una parte, la

(12) Comentando esta ley, escribe Antoni Bayona: "no podemos olvidar que la comarca se ha de constituir en Cataluña como un ente territorial dotado de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta precisión hace que el nuevo ente haya de tener atribuidas también unas competencias propias a través de la legislación sectorial que elabore el Parlamento de Cataluña" ("L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes", página 33). Que la comarca es en Cataluña un ente territorial, es algo que ya ha quedado establecido en páginas anteriores (páginas 837 y siguientes), y sobre las consecuencias de este calificativo, me remito a las páginas 63 y siguientes de "El régimen local español", de Luis Morell, así como al estudio de Alejandro Nieto, "Entes territoriales y no territoriales".

(13) Artículo 25 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña: "1. La comarca ejerce las competencias que le atribuyan las leyes del Parlamento, las cuales, en cualquier caso, han de otorgar competencias sobre las materias siguientes: a) La ordenación del territorio y el urbanismo. b) La sanidad. c) Los servicios sociales. d) La cultura. e) El deporte. f) La enseñanza. g) La salubridad pública y el medio ambiente. 2. En el ámbito de sus competencias, la comarca puede realizar obras y prestar servicios en las formas .../...

comarca ejercerá las competencias que le atribuyan las leyes y, por otra, que estas leyes han de atribuir a las comarcas algún tipo de competencias en las materias previstas en el mismo artículo. Se trata, pues, exactamente de la misma fórmula que usa el encabezamiento del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

La primera observación que se impone a la vista de este precepto es que la Ley de organización comarcal de Cataluña no llega a determinar un mínimo competencial a favor de las comarcas, que nacen vacías de contenido real. En efecto, ya hemos visto al estudiarlo que el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local no define, por sí mismo, auténticas competencias municipales; y lo mismo cabe señalar ahora en relación con las comarcas.

Pero, a diferencia de lo que sucede con los municipios, a los cuales la Ley básica de régimen local les garantiza seguir siendo titulares de las competencias que, a su entrada en vigor, ya ostentaban por mor de la legislación sectorial prevista en su artículo 25 (14), en el caso de las comarcas,

.../... y con los requisitos establecidos por esta Ley. 3. La comarca ejerce también las competencias que le delega o le asigna la administración de la Generalidad, de acuerdo con lo que establece la legislación de régimen local".

(14) Recordemos que la disposición transitoria segunda de la Ley reguladora de las bases del régimen local establece, en su párrafo primero, que "hasta tanto la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B), letra a); 25, apartado 2; y 36, de esta Ley, no disponga otra cosa, los municipios, las provincias y las islas conservarán las .../...

al no existir como administraciones locales con anterioridad a la Ley de organización comarcal (15), la fórmula que venimos estudiando, consistente en remitir a la legislación sectorial la definición de sus competencias en una serie de ámbitos determinados, no sirve para garantizar, a corto plazo, la existencia de competencias comarcales.

Sin perjuicio de las observaciones formuladas en los párrafos anteriores, la Ley de organización comarcal de Cataluña sí que atribuye, por sí misma, unas mínimas competencias comarcales, en materia de ordenación del territorio, pues su artículo 36 (16) establece que la comarca

.../... competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley".

(15) De hecho, y como veremos al estudiar, en el próximo capítulo, la legislación sectorial de la Generalidad en las materias definidas de interés local por la legislación que estamos analizando, hay algunas leyes anteriores a las de organización territorial de Cataluña que atribuyen funciones más o menos precisas a las comarcas o, más eufemísticamente, a las divisiones territoriales en que se organice la Generalidad, para cuando éstas se constituyan. Aunque no haya en la Ley de organización comarcal una referencia explícita a estos supuestos, cabe entender que no por ello dejan de tener efecto en orden a la atribución de las competencias comarcales previstas en esa legislación sectorial; de todos modos, y como tendremos ocasión de ver al analizar esta legislación sectorial, es muy poco lo que se deriva de la misma en orden a la definición de competencias comarcales.

(16) Artículo 36 de la Ley de organización comarcal de Cataluña: "1. Corresponde a la comarca, en relación con los planes territoriales parciales: a) Ejercer el derecho/...

tiene capacidad de iniciativa, coordinación de las propuestas municipales y ejecución, en relación con los planes territoriales parciales.

Otra observación que sugiere el artículo 25 de la Ley sobre la organización comarcal es la gran identidad entre los campos propios del interés comarcal y los del municipal. Si comparamos este precepto con el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, vemos que los dos utilizan una forma idéntica para orientar la futura definición de competencias municipales y comarcales; y también vemos que el listado de materias que han de ser objeto de la competencia municipal, según el segundo de estos artículos, también lo han de ser de la comarcal, con la única excepción de los temas de seguridad y protección civil y de transportes y circulación.

Esta coincidencia de los campos materiales que han de ser objeto de las competencias municipales y comarcales es normal, habida cuenta de la naturaleza local de ambos tipos de entidades; ahora bien, si tenemos en cuenta la notable proximidad física y de capacidad entre comarcas y muchos municipios, convendremos en que no será tarea fácil para el legislador de turno determinar competencias municipales y competencias comarcales, mínimamente diferenciables, en relación con una misma materia del tipo de las enunciadas en

.../... de iniciativa para elaborarlos. b) Recoger y coordinar las propuestas hechas por los municipios. c) Ejecutar sus determinaciones". Como veremos en el próximo capítulo, estas previsiones de la Ley de organización comarcal se corresponden con los de la legislación sectorial aplicable a esta materia, que es la Ley catalana 23/1.983, de 21 de noviembre, de política territorial.

los párrafos anteriores (17).

Por lo que se refiere al tema de hasta qué punto las leyes sectoriales de la Generalidad están vinculadas por el artículo 25 de la Ley de organización comarcal, y deben, en consecuencia, atribuir competencias a los consejos comarcales en las materias previstas en ese precepto, me remito a lo señalado en las anteriores páginas 981 y 982 (nota a pie de página nº 4), en el sentido de que la legislación de organización territorial y régimen local de Cataluña goza de un nivel especial de protección, de modo que sólo puede ser modificada por leyes del propio Parlamento aprobadas con una mayoría cualificada. En el próximo capítulo tendremos ocasión de ver hasta qué punto la legislación sectorial de la Generalidad da satisfacción a estas previsiones de la Ley de organización comarcal.

Por otra parte, al no establecer expresamente el artículo 25 de la Ley de organización comarcal que las competencias que han de ostentar los consejos comarcales en relación con las materias en él previstas lo deban ser a título de propias -a diferencia de lo que sucede, como hemos visto en el apartado anterior, en relación con los municipios, según prevé el artículo 63 de la Ley municipal de Cataluña-, resulta que las

(17) En cualquier caso, esta concurrencia no puede tener como resultado una privación de competencias municipales en estos ámbitos, y así lo prevé expresamente, como ya nos consta, el artículo 42 de la Ley reguladora de las bases del régimen local. También lo recuerda Antoni Bayona: "en estos ámbitos materiales concurrentes con el municipio es necesario advertir que esta legislación sectorial no podrá atribuir todas las competencias locales a la comarca, sino que se deberá garantizar siempre una intervención municipal" ("L'organització territorial de Catalunya ...", página 33).

leyes sectoriales que definan estas competencias pueden calificarlas igualmente de propias o de delegadas, calificación que, nos consta (páginas 632 y siguientes anteriores), tiene efectos muy distintos en orden a la autonomía para el ejercicio de las citadas competencias.

Por último, hay que señalar que no encontramos en la Ley de organización comarcal de Cataluña una declaración general de capacidad como la contenida, en relación con los municipios, en el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local; no creo que la ausencia de esta declaración impida a los consejos comarcales ejercer funciones genéricas de representación de los intereses de la respectiva colectividad, funciones éstas que son propias de su condición de ente territorial (18). La falta de una previsión explícita en este sentido debemos interpretarla como un signo más de la voluntad del legislador de concebir a la comarca fundamentalmente como un ente gestor de servicios, más que como un ente con capacidad de representación general de intereses colectivos de su comunidad.

(18) Ramón Martín Mateo señala que la legislación de organización territorial de Cataluña define a la comarca como un ente territorial, pero que no extrae de ello las lógicas consecuencias de carácter competencial, pues no le asigna "competencias generales, sino sólo las obtenibles a través de los mecanismos que arbitra". ("Entes locales complejos", páginas 198 y 199).

b) Las competencias comarcales en relación con las actividades y servicios de la competencia municipal

Ya me he referido en páginas anteriores al hecho de que la comarca que se institucionaliza en Cataluña en 1.987 tiene la vista puesta, para su consolidación como un ente titular de un haz mínimamente significativo de cometidos, en la asunción de competencias municipales, o de la gestión de las mismas, o en darles apoyo. Como afirma gráficamente ANTONI BAYONA, "el proceso de comarcalización no puede tener sentido en nuestro caso si no se articula precisamente desde una vertiente que podríamos llamar municipal, es decir, a través de un sistema que permita la transferencia de competencias municipales a la comarca" (19). De ahí que la Ley de organización comarcal de Cataluña ponga especial interés en la regulación de las competencias comarcales desde la perspectiva de las municipales.

Los artículos 26 y siguientes de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña contemplan diversos tipos o

(19) "L'organització territorial de Catalunya ...", página 30. Y, más adelante, añade: "la comarcalización ha de ser consubstancial con un replanteamiento de las competencias municipales, de modo que la comarca se haga cargo de aquellas competencias que excedan la capacidad de los municipios". Este mismo autor, en otro estudio, afirma que "el proceso de comarcalización adquiere así especial relieve como fórmula idónea para suplir los déficits municipales. Se trata, en definitiva, de mantener el mapa municipal en su estado actual, pero configurando el nivel comarcal como una institución capaz no únicamente de cooperar, sino de asumir el ejercicio directo de las competencias municipales (idea de comarca-municipio)" ("Descentralización y desconcentración ...", página 148).

modalidades de intervención de la comarca en relación con los servicios municipales, como vemos seguidamente.

Está, en primer lugar, la suplencia en la prestación de servicios mínimos. Ya hemos visto en el capítulo dedicado al municipio que los artículos 64 y siguientes de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña regulan unos supuestos y un procedimiento para el caso de que un municipio incumpla o no preste adecuadamente las obligaciones mínimas previstas en el artículo 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y que el mismo artículo 64 de la Ley municipal de Cataluña repite íntegramente. Y hemos podido comprobar que en este procedimiento a la comarca se le atribuye un papel fundamental, desplazando a la diputación provincial, que es a quien la Ley básica le encomendaba el garantizar estos servicios mínimos (20).

(20) Según leemos en la publicación "La nova organització territorial de Catalunya", editada por la Dirección general de administración local de la Generalidad, el artículo 65 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña "establece que, en caso de dispensa, corresponde a la comarca prestar los servicios obligatorios. La Ley de Bases, en cambio, en el artículo 26.3, prevé la asistencia de las diputaciones para la prestación de los servicios municipales mínimos. Sobre la adecuación constitucional de la transferencia de competencias de la provincia a las comarcas ya se pronunció, aunque tangencialmente, el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 32/1.981, de 28 de julio, en el fundamento jurídico cuarto: las comarcas podrán tener "el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales ...", y también "... la lícita transferencia a las comarcas o a otros entes territoriales de competencias atribuidas a las provincias ...". En este mismo sentido se pronuncia el Dictamen número 13 del Consejo Consultivo de la/.....

Lo primero a destacar en relación con este tema es que la prestación comarcal de servicios municipales mínimos sólo es admisible o bien si el ayuntamiento ha obtenido la dispensa (21), o bien si incumple estas obligaciones, y en ambos casos el Gobierno de la Generalidad ha de decidir si es la comarca quién ha de prestar este servicio. Fuera de estos supuestos, la atribución a la comarca de competencias para prestar servicios municipales obligatorios está formalmente prohibida por el artículo 42 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

De este modo, esta posible competencia comarcal no resulta precisamente atractiva, pues por una parte su efectividad depende siempre de la voluntad municipal (de prestar o no el servicio) y de la del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, y, por otra, las más de las veces requerirá prestar servicios sólo en uno o unos pocos municipios, sin que sea posible un planteamiento de la gestión a nivel comarcal. Además, y lo que es en definitiva más importante, la Ley no prevé cómo financiar estos servicios, para lo cual difícilmente se podrá contar con aportaciones de los municipios a cuenta de los que se realiza la prestación, pues su incumplimiento prácticamente siempre será debido a su falta de capacidad económica.

.../... Generalidad, en su fundamento sexto, que dice: "el artículo 65.2 no excluye la intervención provincial cuando ésta sea oportuna", y concluye que el precepto es adecuado al orden constitucional" (páginas 180 y 181).

(21) De este modo, y tal como señala Antoni Bayona, la dispensa "se traduce en el régimen local catalán no en una no prestación del servicio, sino en el traslado de su responsabilidad y ejecución a la correspondiente comarca" ("Descentralización y desconcentración ...", página 150).

Además de la prestación supletoria de estos servicios, la comarca también puede determinar, en su programa de actuación, los criterios según los cuales los ayuntamientos pueden solicitar la dispensa, así como los criterios de intervención comarcal en casos de incumplimiento municipal de servicios mínimos, o de falta de secretario o interventor en un ayuntamiento. Ahora bien, el alcance de estos criterios ha de ser exclusivamente interno, de carácter organizativo para la propia comarca, pues ni puede decir a los ayuntamientos cómo han de solicitar la dispensa (lo cual resultaría incompatible con la autonomía municipal), ni cuándo ha de intervenir, pues ello requiere siempre autorización previa de la Generalidad.

En el estudio de las competencias comarcales relacionadas con los servicios y actividades municipales, tenemos, en segundo lugar, el ejercicio por parte del consejo comarcal de competencias municipales por delegación o convenio. Es una posible intervención de la comarca en relación con las actividades y servicios locales que no presenta problemas de legitimidad, y que requiere, como es lógico, el acuerdo voluntario de todas las partes implicadas.

El artículo 27.1.c) de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña dispone que el programa de actuación comarcal ha de determinar qué actividades y servicios municipales son susceptibles de ser ejercidos por la comarca, por medio de delegación o convenio. Hemos de suponer que la delegación o el convenio son perfectamente posibles aunque no medie la citada previsión en el programa de actuación de la comarca, pues esta previsión es pensada más como norma definidora de cuál debe ser el contenido del programa de actuación, que como requisito para que la comarca pueda recibir una delegación o formalizar un convenio.

Por otra parte, esta vía de la delegación o el convenio es la única, aparte de la de suplencia que ya hemos visto, que