RÉGIMEN LOCAL Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
TRAS LA STC 31/2010 SOBRE EL ESTATUTO
CATALÁN

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid


I. INTRODUCCIÓN: RÉGIMEN LOCAL AUTÓNOMO Y STC 31/2010

1. En sus textos primigenios (algunos aún vigentes), los Estatutos de Autonomía apenas prestan atención a las entidades locales. A lo sumo contienen algunas referencias secundarias a la existencia de municipios y provincias y a su autonomía. Sólo para fines competenciales se menciona expresamente la materia «régimen local», atribuida de forma exclusiva o compartida a las distintas Comunidades Autónomas. Pero esta realidad de escasa atención estatutaria a las entidades locales está cambiando rápidamente desde 2006. En los últimos años se han iniciado varios procesos de reforma estatutaria. Y en ellos se ha prestado especial atención a las administraciones o gobiernos locales. Algunos de los procesos de reforma estatutaria ya han culminado. En 2006 se aprobó la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En 2007 se aprobaron los Estatutos de Andalucía, Illes Balears, Aragón y Castilla y León(11). Dos son las notas destacables de los nuevos Estatutos: *nueva distribución de competencias* entre el Estado y cada Comun-

dad Autónoma; y regulación directa de algunos aspectos de la organización y la autonomía local en el propio texto estatutario. Desde el punto de vista competencial se observa un modesto aumento de competencias (sobre todo exclusivas) para algunas Comunidades Autónomas (en especial para Cataluña y Andalucía); aunque en otras Comunidades se mantiene el «status quo» competencial actual (así, la Comunidad Valenciana). Se llega así a una situación de notable asimetría competencial entre Comunidades Autónomas (en materia local)(12), lo que sin duda dificulta la posición y función de la legislación básica estatal. De otro lado, los nuevos Estatutos de Autonomía también regulan directamente, con más o menos extensión, los gobiernos locales. A veces, como parte del «sistema institucional» de la Comunidad Autónoma (asf. art. 2.3 EAC). Este Derecho local «estatutario» se concreta en dos grandes bloques: la fijación de la «planta» y la organización local; y la configuración de la autonomía de los distintos gobiernos locales, incluyendo aquí su dimensión financiera y sus relaciones con los niveles supralocales de gobierno.

2. Sobre la nueva situación, así descrita, ha irrumpido la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Esta sentencia, aunque formalmente confirma la no-inconstitucionalidad de la mayoría de los preceptos estatutarios impugnados, contiene una verdadera guía hermenéutica del Estatuto catalán. En efecto, aunque son pocos los preceptos que se declaran inconstitucionales (apartado 2º del fallo) son relativamente abundantes aquellos otros que se declaran no-inconstitucionales siempre que no se interpretén de una determinada forma (apartado 3º del fallo). Y, junto a éstos, son muchas los preceptos impugnados que, leídos de forma «correcta» (la que propone el Tribunal), no son inconstitucionales. En este último caso, el Tribunal Constitucional no determina que una interpretación posible (conforme a las pautas de la hermenéutica) resulte inconstitucional sino, lo que es distinto, que ciertas lecturas hipotéticas (las propuestas por los recurrentes) no son lógicas o correctas, por lo que ni siquiera es necesario hacer un juicio de constitucionalidad. De esta manera, se descartan de antemano algunas posibles interpretaciones que —curiosamente— no serían conformes con la Constitución. En última instancia, se elude el juicio de constitucionalidad mediante un juicio lógico, sobre cuál es la lectura correcta de un determinado precepto. En lo que se refiere al régimen (y con excepción de la declaración de inconstitucionalidad del art. 218.2 EAC, sobre financiación local) encontramos enunciados sólo de las dos últimas clases: fallo interpretativo y exclusión lógica de determinadas interpretaciones.

3. Tenemos, entonces, que la STC 31/2010 contiene, sobre todo (y especialmente en materia local), una «guía interpretativa» del Estatuto catalán. Se trata de una «guía» vinculante en tanto avisa al legislador catalán (y derivadamente, a los parlamentos de las demás Comunidades Autónomas) sobre qué leyes autonómicas —en principio no contradictorias con el Estatuto de Autonomía— no serían conformes con la Constitución. Pero, como enseguida se verá, la «guía hermenéutica» de la STC 31/2010 no siempre es clara. A veces, incluso, leída al pie de la letra puede llevar a resultados absurdos o simplemente inaudibles. De ahí que sea necesaria una lectura ponderada y constructiva de la STC 31/2010 para desentrañar cuál es su verdadero alcance hermenéutico. Para esta labor voy a exponer, de forma preliminar y breve, cuáles son los cánones interpretativos con los que, a mi juicio, hay que leer la STC 31/2010.

II. CRITERIOS PARA INTERPRETAR LA STC 31/2010

4. Como ya he dicho, la STC 31/2010 tiene carácter prescriptivo. Esto hace necesario un cierto esfuerzo cognitivo para precisar cuál es el alcance preciso de su doctrina. En lo que sigue se van a exponer algunas pautas, ciertamente elementales, que pueden servir de guía hermenéutica:

a) En primer lugar: toda sentencia, así como las del Tribunal Constitucional, toman sentido a partir de su fallo. O, en otros términos: lo que podemos considerar «doctrina» constitucional (conforme al art. 13.1 LOTC) es la argumentación conducente a un determinado fallo. La doctrina constitucional no tiene sentido al margen del fallo ni del concreto proceso en el que se enuncia. Por el juego cruzado de «votos concurrentes» se podría aceptar, ciertamente, la existencia de fallos sin doctrina(13). Pero dificilmente se puede aceptar la existencia de doctrina al margen del fallo de una sentencia. Por eso, lo primero que hay que destacar, a la hora de interpretar la STC 31/2010, es que la mayoría de los preceptos impugnados (y entre ellos, prácticamente todos los referentes al régimen local catalán) no han sido declarados inconstitucionales. Esto quiere decir que los preceptos estatutarios sobre régimen local son válidos, y en esa medida vinculantes para todos. Por eso, en la medida en que la STC 31/2010 ha reafirmado la validez de los preceptos estatutarios sobre régimen local, queda escrita toda interpretación de la sentencia que, de hecho, equivalga a una declaración de nulidad de los preceptos en cuestión. Es obvio que el alcance de algunos preceptos estatutarios ha quedado restringido alí donde la sentencia ha prohibido una determinada interpretación (por inconstitucional). Pero fuera de estos casos, nada autoriza una lectura de la STC 31/2010 que no sea que la doctrina establecida por la Suprema en este caso —con carácter dictatorial— es tal que se corresponda con el juicio lógico de la doctrina, entendida como un concepto amplio que abarca tanto a la doctrina formal como a la doctrina material (y a la doctrina del Tribunal Constitucional).

el contenido normativo de preceptos estatutarios válidos, más allá de lo que expresamente ha determinado el propio fallo de la STC 31/2010. Pongo un ejemplo, que luego desarrollo (infra § 18): la STC 31/2010 no ha cuestionado la validez de un precepto (el art. 160.1 EAC) que atribuye a la Generalitat de Cataluña competencia exclusiva sobre ciertos ámbitos del régimen local (bienes públicos, modalidades de prestación de servicios públicos...), diferenciando esas competencias (exclusivas) respecto de las que el propio Estatuto (art. 160.2 EAC) califica expresamente como «compartidas». Dado que esa distinción elemental entre competencias compartidas y competencias exclusivas (en distintos ámbitos del régimen local) no ha sido cuestionada por el Tribunal Constitucional, no cabe interpretar, por principio, que las competencias «exclusivas» son en realidad «compartidas», esto es, que se trata de competencias «de desarrollo» de previas bases estatales. Una interpretación como la señalada sería equivalente, en sus efectos, a una declaración de inconstitucionalidad de la norma estatutaria cuestionada. Y sólo sería posible llegar a ese resultado radical por medio de un fallo interpretativo expreso por parte del Tribunal Constitucional. En consecuencia, a falta de una declaración expresa de ese tipo, la lealtad hermenéutica hacia el Estatuto de Autonomía de Cataluña prohíbe una interpretación doctrinal de la STC 31/2010 que —más allá de lo expresamente considerado por el Tribunal Constitucional— sustituya una competencia estatutaria válida (como la distinción vertebral entre competencias «exclusivas» y «compartidas» en materia de régimen local). 

Al intérprete de la STC 31/2010 le toca entonces proponer una comprensión del Estatuto de Autonomía que haga compatible la inslosable lealtad hermenéutica a un precepto estatutario válido con la doctrina general contenida en la STC 31/2010. 

b) En segundo lugar, la STC 31/2010 ha de integrarse en el conjunto de la doctrina constitucional elaborada por el Tribunal Constitucional desde 1981. Aunque bien podría haber sido de otra forma, el Tribunal Constitucional ha optado expresamente por aplicar al Estatuto de Cataluña los cánones de constitucionalidad formados en los últimos veinticinco años, no atendiendo al hecho relevante de que esos cánones se habían formado bajo la vigencia de unos concretos Estatutos de Autonomía (integrantes del «bloque de la constitucionalidad») y que lo que ahora se enjuicia era precisamente un nuevo Estatuto de Autonomía (lo que racionalmente hubiera justificado algunas matizaciones o innovaciones en los cánones de constitucionalidad) (14). Pues bien, dicho ya que el Tribunal Constitucional ha optado por seguir tal cuja doctrina anterior, y aplicarla sin correcciones al Estatuto de Autonomía de Cataluña, nada autoriza ahora una interpretación de la sentencia que, de hecho, contradiga la previa doctrina del Tribunal Constitucional. Esto es: dado que el Tribunal Constitucional ha optado expresamente por mantener los cánones de constitucionalidad convencionales (o simplemente anteriores) sería desleal con la propia sentencia (y por tanto inconstitucional) cualquier interpretación que, en sus resultados, se desviara de la doctrina constitucional anterior. Lo dicho vale tanto para la jurisprudencia tradicional como para la STC 247/2007, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, expresamente citada en diversos pasajes de la STC 31/2010 y respecto de la que el Tribunal Constitucional no ha hecho ninguna corrección o desviación expresa. Con ello no sólo estoy afirmando que un hipotético «overruling» jurisprudencial debería ir acompañado de una argumentación exhaustiva y precisa (lo que no se da en la STC 31/2010). Estoy afirmando algo más: que la STC 31/2010 ha optado expresamente por dar continuidad a su anterior doctrina constitucional. Esta pauta hermenéutica lleva a sostener, por ejemplo, que sigue vigente la doctrina constitucional que considera que las normas básicas estatales no tienen por qué aplicarse de forma idéntica en todas las Comunidades y que algunas normas básicas estatales pueden ser desplazadas en algunas Comunidades Autónomas (por todas: STC 206/2001, sobre la Ley básica de Cámaras de Comercio). 

c) Aunque esto parezca obvio, la STC 31/2010 ha de interpretarse de acuerdo con la Constitución. Esto exige excluir ciertas comprensiones de la STC 31/2010 que, aunque racionales en términos de constitutione ferenda, no caben en el sistema de distribución territorial del poder establecido por la Constitución. Es innegable que en simples términos de racionalidad constitucional podría ser aconsejable, para España, un sistema «simétrico» de distribución territorial del poder, con un listado único de competencias (a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, según las preferencias políticas) y una cláusula residual (también, a favor del Estado o de cada Comunidad Autónoma). Algunos estados federales tradicionales (piénsese en Alemania, o en los EE.UU) y algunos estados descentralizados cercanos (como Italia) tienen así distribuido el poder(15). Pero siendo ésta una opción razonable de constitutione ferenda, simplemente no es nuestro Derecho constitucional actual. Nuestro sistema constitucional se construye sobre

(14) Véase Francisco Velasco Caballero, Derecho local. Sistema de fuentes, Marcial Pons, 2009, pp. 118 y ss.

la aceptación de la diversidad entre Comunidades Autónomas, y sobre los Estatutos de Autonomía como artífices jurídicos de esa diversidad. Por épocas y materias esa diversidad puede ser más o menos acusada, en función de los acuerdos políticos de cada momento, pero no deja de ser una nota estructural de nuestro sistema constitucional. En consecuencia, el principio de autonomía (art. 2 CE) impide toda interpretación de la STC 31/2010 que minúscule la posible diversidad entre Comunidades Autónomas. Por eso, a falta de declaración expresa y precisa en la STC 31/2010, no cabe una reducción sistemática de los títulos competenciales del Estatuto catalán mediante la simple superposición de títulos concurrentes del Estado, o mediante la lectura expansiva de competencias básicas estatales con efecto reductor de competencias estatutarias exclusivas. Es innegable, por ejemplo, que la STC 31/2010 ha declarado con contundencia que las competencias exclusivas autonómicas, pese a tal calificación, pueden concurrir con otras competencias exclusivas o básicas del Estado (FJ 59), y en tal sentido queda limitado el alcance real de la exclusividad autonómica. Pero siendo esto innegable, nada autoriza a dar un paso más y convertir las competencias exclusivas en competencias compartidas, cuando concurren con las de! Estado. Aunque parece una cuestión de mera interpretación, la diferencia es que una competencia exclusiva (expresiva de una política integrante de un Estado) no puede limitarse en las competencias competenciales básicas, sino que se limita en las competencias estatales, y que otra cosa distinta es que en una determinada materia la opción política primaria (básica) haya sido de estatal, quedando a la Comunidad Autónoma sólo el desarrollo o pormenorización de la opción política estatal. Es evidente que sería más sencillo un sistema competencial donde el Estado dispusiera de una competencia legislativa básica materialmente homogénea respecto de todas las Comunidades Autónomas. Pero, simplemente, ése no es nuestro sistema constitucional: la centralidad del Estatuto de Autonomía en el sistema de distribución territorial del poder convierte en estructural la diversidad competencial entre Comunidades Autónomas y, con ello, que el alcance material de las competencias estatales (tanto de las exclusivas concurrentes como de las básicas) pueda diferir en las distintas Comunidades Autónomas.

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PODER EN LA STC 31/2010

5. Ya he expuesto cuáles son, a mi juicio, los parámetros hermenéuticos con los que hay que leer la STC 31/2010. Antes de proyectar esos criterios sobre los FJ de la sentencia relativos al régimen local voy a ofrecer algunas primeras conclusiones generales sobre cómo ha de entenderse el enjuiciamiento de algunas normas estructurales sobre la distribución territorial del poder en el Estatuto catalán.

6. Primero quiero llamar la atención sobre una cuestión central en la STC 31/2010: la relación entre los Estatutos de Autonomía y la Constitución. En términos de la propia sentencia: «el verdadero núcleo de la cuestión debatida [es la] definición de la función y el contenido propios de los Estatutos de Autonomía; su posición, en definitiva, en el sistema de fuentes establecido por la Constitución y, particularmente, su relación con la Norma fundamental y con las restantes normas del Ordenamiento» (FJ 1). La definición de esa posición ordinamental del Estatuto es relevante no sólo en abstracto sino, también, porque a partir de ahí el Tribunal Constitucional precisa su propia posición institucional respecto de los Estatutos de Autonomía. El Tribunal insiste en que Constitución sólo es la Constitución. Y que sólo el Tribunal Constitucional puede interpretar los preceptos de la Constitución de forma auténtica, final y vinculante. El Estatuto de Autonomía, por mucho que se califique como «bloque de la constitucionalidad», o como integrante de la «constitución total», es siempre algo diferente de la propia Constitución e inidóneo para interpretar de forma vinculante los preceptos constitucionales (STC 31/2010, FJ 3). En esto el Tribunal Constitucional extiende a los Estatutos de Autonomía lo ya dicho previamente respecto de las leyes estatales (STC 76/1983, sobre la LOAPA). Lo novedoso ahora es, simplemente, que también se le niega al Estatuto de Autonomía la aptitud para establecer interpretaciones vinculantes o únicas de la Constitución: los preceptos constitucionales sólo se interpretan de forma vinculante por el Tribunal Constitucional. De ahí resulta, por ejemplo, que el art. 110 EAC no pueda definir con valor vinculante qué es una competencia estatutaria exclusiva. Hasta aquí lo que dice la STC 31/2010. Pero entiéndase bien: la STC no cuestiona que, en determinados ámbitos, la Constitución permite que los distintos Estatutos de Autonomía adopten diversas opciones reguladoras (distintos órganos e instituciones, más o menos competencias), siendo esas opciones estatutarias (adoptadas conforme a la Constitución) plenamente vinculantes para todos los poderes, incluido el Tribunal Constitucional. En consecuencia, no cabe duda de que en los conflictos competenciales el Tribunal está vinculado tanto por la Constitución como por los listados competenciales de los distintos Estatutos. No otra cosa es lo que sigue exigiendo hoy el art. 28.1 LOTC. Lo que niega la sentencia es algo bien distinto: que el concepto constitucional de «bases», o el concepto constitucional de «competencia exclusiva» se puedan definir por un Estatuto de Autonomía con alcance vinculante para el Tribunal Constitucional. Pese a las apariencias, esta doctrina no sirve para reforzar la posición del Estado respecto de las Comunidades Autónomas sino, más bien, para reforzar la posición del Tribunal Constitucional frente a todos los poderes del Estado. De esta manera, tan poco las leyes estatales pueden definir de forma vinculante las categorías constitucionales: el Estado no puede establecer en abstracto, y de forma vinculante, qué facultades normativas comprende una competencia compartida, qué es una expropiación forzosa, o en qué consiste el «regimen jurídico de las Administraciones públicas». Todas éstas serían, entonces,
mas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es accesible» (FJ 4, último párrafo, in fine). No parece necesario insistir más en esto: la atribución de materias competenciales por un Estatuto (que en todo caso ha de ser respetuoso con el «contenido y alcance mínimos» de las competencias estatales ex art. 149.1 CE) perfi la o determina «mediatamente» las competencias estatales en una Comunidad Autónoma. Frente a lo que se había dicho por una doctrina académica solvente tras la STC 247/2007 (16), los Estatutos no sólo determinan las competencias estatales en las llamadas materias «residuales» (esto es, las no enumeradas expresamente en art. 149.1 CE, que pueden ser asumidas enteramente en cada Estatuto o dejadas al Estado conforme a la cláusula residual de competencia del art. 149.3 CE). Los Estatutos también perfi lan o determinan mediátamente las materias competenciales estatales enunciadas en el art. 149.1 CE. En consecuencia, allí donde un Estatuto de Autonomía ha respetado el «contenido y alcance mínimos» de una competencia estatal, el Estado está vinculado por los límites que, de forma refleja o mediata, derivan de un Estatuto de Autonomía.

8. La última cuestión que deriva de lo anterior es la de la homogeneidad de las competencias estatales (especialmente, de las competencias básicas) en toda España. También en este punto la conclusión, no objetada ni en la STC 31/2010 ni antes en la STC 247/2007, es clara: las competencias del Estado no presentan la misma intensidad en toda España. Esta conclusión era ya patente en la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 206/2001). Existen diversidad en las competencias autonómicas (pues es cada Estatuto de Autonomía quien decide el nivel competencial de cada Comunidad) es obvio que las competencias estatales no presentan el mismo alcance en todas las Comunidades Autónomas. No ya sólo por la cláusula de atribución residual de competencias a favor del Estado (art. 149.3 CE) sino, lo que es más importante, porque el alcance de los títulos competenciales autonómicos que colindan con los del Estado pueden ser (y de hecho frecuentemente son) diversos en las distintas Comunidades Autónomas. Es imprescindible reconocer, entonces, que las competencias estatales no son necesariamente homogéneas en toda España. Y que, en consecuencia, algunas normas estatales válidas serán inexequibles (desplazadas) en algunas Comunidades Autónomas. Este planteamiento incluye a las competencias básicas estatales. Pues, por mucho que la jurisprudencia constitucional predique de las bases estatales que son «el mínimo común denominador normativo», habrá que tener en cuenta, que, en función de lo dispuesto en los Estatutos, los límites últimos de la competencia estatal pueden no ser homogéneos en todas las Comunidades Autónomas. Ésta era una jurisprudencia constitucional...

pacífica (17) y no hay dato o argumento expreso que lo contradiga en la STC 31/2010. Léase en este sentido la STC 31/2010 cuando, en una compleja frase, afirma «la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponda al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas —en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía— consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente» (FJ 57). Esto está dicho en el enmiendo de los arts. 110, 111 y 112 EAC, esto es, de los preceptos que definen las potestades públicas que acompañan a las competencias «exclusivas», «compartidas» y «ejecutivas». Y lo que viene a decir el Tribunal es que así como el alcance material de las competencias puede ser divergente en las diferentes Comunidades Autónomas (en función de las diferencias en los descriptores de materias competenciales en los distintos Estatutos) la tipología de facultades o potestades públicas en cada materia competencial (esto es, en qué consiste la legislación exclusiva, o qué es la función «ejecutiva» no puede ser definida diferenciadamente por cada Estatuto.

IV. REGULACIÓN ESTATUTARIA DIRECTA DEL RÉGIMEN LOCAL

9. Una novedad relativa de los nuevos Estatutos de Autonomía (y entre ellos, del catalán) es la regulación directa de algunos aspectos del régimen local. Es cierto que los Estatutos originarios solían contener alguna regulación específica de las entidades locales (por ejemplo, sobre la coordinación de las provincias con la propia Comunidad Autónoma). En nuevos Estatutos está en la extensión de esa regulación, que ahora incluye desde la planta local hasta la organización y competencias municipales o algunas garantías específicas de autonomía local. Esta regulación estatutaria inmediata del régimen local, de la cual es modelo el Estatuto de Cataluña, fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional. En este punto, la STC 31/2010 desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad. Tres son los argumentos:

a) El primero se refiere al posible ámbito material del Estatuto de Autonomía. Los diputados recurrentes habían cuestionado la legitimidad constitucional de que el régimen local, siquiera en sus aspectos básicos, pudiera ser regulado en un Estatuto de Autonomía. En este punto la respuesta de la STC 31/2010 —ya avisada en la previa STC 247/2007 (FJ 12)— es diáfana: el art. 147.2 CE impone un «contenido mínimo» o «necesario» del Estatuto de Autonomía (las instituciones y las competencias autonómicas) pero al mismo tiempo permite que otros contenidos también se regulen directamente en el Estatuto (STC 31/2010, FJJ 4 y 5). Éste sería el caso del régimen local.

b) Dicho ya que entre el contenido «posible» del Estatuto se puede incluir el «gobierno local», aún quedaba por determinar qué aspectos concretos de esa materia son incluidos en el Estatuto. Esta cuestión se resuelve poniendo en conexión la regulación estatutaria directa con el listado de competencias sectoriales que contiene el mismo Estatuto: cabe regulación estatutaria directa sobre el régimen local en la medida en que el propio Estatuto haya atribuido competencias sobre la materia (FJ 36). Esto es tanto como afirmar que allí donde la Comunidad Autónoma dispone de competencia material, también puede incluir en el Estatuto una regulación directa de la materia. De esta forma, dado que Cataluña dispone de diversas competencias sobre gobiernos locales (arts. 151 y 160 EAC), no hay inconveniente alguno en que el propio Estatuto regule directamente algunos aspectos de esa materia. Cabe, en tanto, que el propio Estatuto «contenga las líneas fundamentales de la reglamentación específica, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»... (FJ 36). Por ejemplo, dado que el Estatuto de Cataluña [art. 160.1 b)] atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre las “competencias y potestades locales”, no hay objeción alguna de principio a que el propio Estatuto de Autonomía incluya un listado de materias de necesaria competencia local (art. 84.2 EAC). Pese a su simplicidad, esta argumentación jurisprudencial encuentra una objeción elemental y casi insuperable: que el Estatuto de Autonomía no es ejercicio de competencia autonómica (es una ley orgánica con procedimiento de elaboración, que hay que considerar que la regulación sustantiva del Estatuto sobre gobernantes locales está amparada por los títulos competenciales enunciados por el propio Estatuto.

c) El tercer argumento se refiere al principio democrático. Dado el especial y complejo procedimiento de aprobar y modificar el Estatuto de Autonomía, parece claro que toda norma estatutaria cobra especial fuerza pasiva frente a posibles reformas futuras. En esa medida, las normas estatutarias resultan inatacables por las simples mayoría parlamentarias. De ahí que se pueda hablar de riesgo de petrificación del ordenamiento autonómico, cuando el Estatuto incluye una regulación extensa de cualquier materia. Esta cuestión obtiene una doble respuesta en la STC 31/2010. La primera (ya previamente enunciada en la STC 247/
2010, FJ 6) insiste en que también el Estatuto de Autonomía, en tanto ley orgánica, goza de legítimidad democrática, por lo que el art. 1.1 CE (principio democrático) no sería en sí mismo un obstáculo a la regulación estatutaria directa del régimen local. En segundo lugar, reconociendo el riesgo de petrificación estatutaria del ordenamiento autonómico, el Tribunal Constitucional menciona, como impreciso límite último, que la regulación estatutaria directa ha de referirse a «aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan» (FJ 6). Y sentado esto, considera el Tribunal implícitamente que la regulación directa del régimen local, en el Estatuto catalán, no va más allá de lo esencial o nuclear.

10. La STC 31/2010 no resuelve la cuestión, suscitada en foros académicos durante los últimos años, sobre la relación nomodinámica entre la regulación estatutaria directa del régimen local y la regulación básica (estatal) del régimen local. Vamos. Es Derecho actual y vigente que tanto la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local LBRL, como el Estatuto de Autonomía de Cataluña (entre otros) regulan parcialmente la organización municipal (alcalde, concejales). En el mismo sentido, el art. 86.5 EAC regula el control de legalidad de la Generalitat sobre sus gobiernos locales, en paralelo a la regulación básica de la misma cuestión en los arts. 60 y 61 LBRL (lo que no merece reproche alguno en el FJ 38 de la STC 31/2010). También, el art. 84 EAC incluye un listado de materias de necesaria competencia local que en parte coincide con las listadas de materias competencia municipales del actual art. 25.2 LBRL. Dicho esto, no hay una razón clara que explique que una misma regulación se pueda contener, simultáneamente, en el Estatuto y en una ley básica estatal. En principio, el Tribunal Constitucional admite que un Estatuto regule directamente el régimen local siempre que esa regulación respete la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales (FJ 36). No cabe duda, entonces, de que la regulación estatutaria no puede invadir la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE. Pero dicho esto, el Tribunal Constitucional parece aceptar la validez de la doble regulación (estatutaria directa y en ley básica estatal) y habla de posible «superposición» viva de ambas normas: «... ha de descartarse que el precepto [art. 84.2 EAC] desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar "unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales" de los entes constitucionalmente necesarios (...). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE» (FJ 37). La STC 31/2010 no ofrece raones para justificar la mencionada «superposición» entre normas estatutarias y básicas estatales, ni aventura criterio alguno para el caso de que la «superposición» derive en antinomias. En mi opinión, la razón de la posible superposición está en el diferente ámbito de vigencia del Estatuto y la ley básica. Que las dos normas (la estatutaria y la básica estatal) puedan regular la misma cuestión o materia sólo se puede explicar porque la regulación básica no se refiere a toda España (y por tanto, su validez no resulta cuestionada por lo que establezca un Estatuto concreto) y la regulación estatutaria tiene como único canón de validez la Constitución (lo que le permite incluir una regulación que no esté terminantemente reservada al Estado por el art. 149.1 CE). Se podría considerar, entonces, que las dos regulaciones (la estatutaria sobre los gobiernos locales, y la básica estatal) son propiamente concurrentes (derivadas de diferentes fuentes de legitimidad) y válidamente coexistentes aún coincidiendo en su contenido (esto es, superponibles). En este estado de cosas, y visto que tanto la ley básica estatal como la regulación estatutaria directa pueden ser simultáneamente válidas, una hipotética contradicción se ha de resolver mediante criterios de aplicabilidad (no de validez). Cierto es que en el contexto de la STC 31/2010 no se puede afirmar (como yo mismo había propuesto con anterioridad) la prevalencia de la norma autonómica sobre la estatal. Lo que sí se puede sostener es que –como también había defendido con anterioridad– un eventual conflicto normativo se ha de resolver conforme al principio de autonomía (art. 137 CE), esto es, mediante la aplicación preferente de la norma (estatutaria o estatal) que incluya un estándar más elevado de autonomía local (18).

11. La regulación estatutaria directa incluye el régimen de las voguerías (arts. 83.1, 90 y 91 EAC), entidades que comparten el nivel supramunicipal de gobierno local con –al menos– las comarcas (art. 92 EAC). En cambio, el Estatuto catalán no hace referencia expresa alguna a las provincias, salvo indirectamente para determinar que «los Consejos de voguería sustituyen a las Diputaciones» (art. 91.3 EAC). La regulación estatutaria de las voguerías fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional (a diferencia, por cierto, de la regulación estatutaria de las comarcas, que no fue impugnada). El argumento impugnatorio era, precisamente, la supuesta supresión estatutaria de las provincias catalanas, lo que constituía una infracción directa del art. 141.1 CE. En este punto, la STC 31/2010, FJ 41, considera que el Estatuto catalán no ha establecido un modelo acabado de voguerías, por lo que con la simple regulación estatutaria no se puede afirmar directamente que los arts. 90 y 91 EAC han influido en la garantía constitucional de la provincia (art. 141.1 CE). A juicio del Tribunal, el régimen estatutario de las voguerías está sustancialmente abierto al legislador autonómico. Así que serán sólo las posibles opciones legislati-

(18) Francisco Velasco Caballero, Derecho local..., cit., p. 183.
vas (y no el Estatuto directamente) quienes podrán ser contrarias a la garantía constitucional de la provincia. A juicio del Tribunal, dos modelos vegueriales son en principio posibles.

a) El primer posible modelo legislativo consiste en regular las veguerías como nuevas entidades locales submunicipales, singulares y privativas de Cataluña. Ese primer modelo legislativo, que parecería ser el más directamente sugerido por el propio Estatuto, permitiría la libre creación, modificación y supresión de veguerías por el Parlamento catalán, tal y como expresamente prevé el art. 91.4 EAC. Además, en esa regulación serían muy escasos los límites legislativos estatales (pues por principio, y a salvo de lo que luego se precisará [§ 20], los entes locales de creación autonómica quedan sustancialmente al margen de la legislación básica estatal).

Ahora bien, en esta posible opción legislativa las veguerías en todo caso habrían de coexistir con las provincias, directamente garantizadas por la Constitución (art. 141.1 CE). No sería aplicable la previsión estatutaria de que «los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones» (art. 91.3 EAC). El resultado final, en caso de ser ésta la opción legislativa catalana, sería difícilmente justificable: coexistencia de tres tipos de entidades locales supra o intermunicipales de cooperación: provincias, veguerías y comarcas.

b) El segundo posible modelo legislativo pasa por configurar las veguerías como las provincias de Cataluña. Sólo en tal caso cobraría sentido la previsión de sustitución de las Diputaciones provinciales por los Consejos de veguería (conforme al art. 91.3 EAC), aunque en cambio quedaría inermemente la previsión estatutaria de que la creación, supresión y modificación de las veguerías se regulen por ley del Parlamento (art. 91.4 EAC). Pues si las veguerías son las «provincias catalanas», su existencia no es disponibilidad por el legislador catalán, y sólo por ley orgánica se pueden alterar los términos provinciales (siendo dudosos a mi juicio, incluso, que por ley orgánica se puedan crear nuevas provincias). Por lo demás, si las veguerías son provincias, ninguna duda hay de que se aplica a las veguerías catalanas la regulación básica estatal sobre provincias. Esta opción legislativa es la que finalmente expresa la reciente Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías. La ley opta por efectivamente sustituir a las Diputaciones por los Consejos de veguería, pero simultáneamente asume que la efectividad del mapa de siete veguerías enunciado en la propia ley necesita de una previa ley orgánica que, conforme al art. 141.1 CE, suprima las actuales cuatro provincias catalanas y cree siete nuevas provincias-veguerías en Cataluña (Disposición transitoria 1°.2 y 3 y Disposición final 2°).

V. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE GOBIERNOS LOCALES

12. El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha configurado el régimen competencial, en materia local, conforme a varias pautas:

a) En primer lugar, el régimen local se estructura, en el Estatuto catalán, en tres bloques temáticos: uno reducido, denominado «organización territorial», referido a la plana local (creación de municipios, términos municipales, capitalidad municipal); otro bloque se refiere al régimen local «general», comprensivo de la organización, funcionamiento y régimen jurídico local en sentido amplio; el tercer bloque se centra en la financiación local. En este estudio sólo se hace referencia expresa a los bloques primero y segundo.

b) En segundo lugar, la materia competencial general «regimen local» se divide en varias «submaterias». Una parte de ellas (las menos, e identificadas expresamente en el art. 160.1 y 3 EAC) se atribuyen como competencias «exclusivas» de la Generalitat. Las demás submaterias (esto es, todo el régimen local no reservado en exclusiva a la Generalitat) se atribuyen a la Generalitat sólo como competencias «compartidas» (art. 160.2 EAC), esto es, como competencias que se ejercen conforme a las bases dictadas por el Estado.

13. Las competencias compartidas sobre régimen local (todas las no expresamente exclusivas) no ofrecen problema alguno de constitucionalidad. En realidad, en estas materias se reproduce el esquema de distribución competencial hasta ahora existente: bases estatales más desarrollo autonómico. En consecuencia, la STC 31/2010 nada dice sobre estas materias competenciales. Las dificultades constitucionales surgen en relación con las competencias que los arts. 151 y 160.1 y 3 EAC denominan «exclusivas». En relación con estas materias, la STC 31/2010 afirma que esa exclusividad es impropia. Esta afirmación del Tribunal Constitucional guarda directa relación con la interpretación del art. 110 EAC, donde «esta vez con carácter general» se reduce severamente el significado posible de las competencias exclusivas. Una lectura apresurada de la STC 31/ 2010 podría llevar a concluir que, en realidad, la Generalitat no dispone de ninguna competencia exclusiva sobre régimen local. Ni siquiera en las submaterias así calificadas expresamente por el art. 160.1 EAC. Y que, en puridad, todo el régimen local, con indistinción de submaterias, es un ámbito compartido (bajo el esquema bases-desarrollo) entre el Estado y Cataluña. No sería ésta, en mi opinión, una lectura correcta de la STC 31/2010, por lo siguiente:

a) En primer lugar, la diferencia entre submaterias exclusivas y submaterias compartidas es, en el Estatuto de Cataluña, el criterio principal para la distribución de competencias sobre gobiernos
locales. Siendo esta distinción un elemento vertebral de la atribución competencial, su eliminación sólo podría derivar de una declaración expresa de inconstitucionalidad o de un fallo interpretativo. Nada de esto ocurre en la STC 31/2010. Es cierto que en la sentencia se afirma que la exclusividad predicada de algunas submaterias es «impropia» (FJ 100). Pero esto es muy distinto de concluir que no hay diferencia competencial alguna entre las calificadas como submaterias «compartidas» y las denominadas «exclusivas». Habrá entonces que profundizar en qué consiste la «impropiedad» de la competencia exclusiva, a la que se refiere la sentencia.

b) La «impropiedad» de las competencias exclusivas sobre régimen local es un argumento que se elabora por conexión con el enjuiciamiento del art. 110 EAC. Recuérdese que en ese precepto el Estatuto define cuáles son las funciones y potestades que corresponden a la Comunidad Autónoma en cada materia formalmente calificada por el Estatuto como «exclusiva». Al enjuiciar este precepto, el Tribunal Constitucional concluye que el Estatuto de Autonomía no es un tipo normativo idóneo para definir categorías constitucionales. Esto es: la «exclusividad», y por tanto las funciones y potestades que comprende una competencia exclusiva, es un concepto constitucional que no admite ninguna interpretación vinculante más que la procedente del Tribunal Constitucional. Partiendo de esta premisa dogmática, la sentencia también añade que la «exclusividad» a que se refiere el Estatuto catalán en ningún caso elimina las posibles concurrencias de los títulos competenciales catalanes (exclusivos) con otros títulos competenciales exclusivos del Estado (FJ 59). Esto es, que la exclusividad no impide la concurrencia, y por tanto la mutua limitación hermenéutica de los títulos competenciales exclusivos en conflicto para asegurar su máxima vigencia simultánea. En este punto no hay ninguna novedad en la jurisprudencia constitucional. Con frecuencia, el Tribunal Constitucional ha declarado que un título competencial exclusivo de una Comunidad Autónoma ha de respetar ciertas normas estatales dictadas al amparo de otros títulos competenciales concurrentes. Piénsese, por ejemplo, en el urbanismo. Siendo ésta una competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas, la STC 61/1997 no dudó en considerar que el ejercicio de la competencia autonómica resultaba vinculada por las «condiciones básicas» del derecho de propiedad urbana dictadas al amparo del art. 1491.1 CE. En consecuencia, nada de verdaderamente novedoso tiene en este punto la STC 31/2010. Viene a proyectar sobre el Estatuto catalán una doctrina conocida: que todos los títulos competenciales, incluso los exclusivos, tienen por límite los otros títulos competenciales con los que curren. Aquí la categoría constitucional relevante es la de concurrencia.

c) Sentado lo anterior, es necesario volver al art. 160.1 EAC y a su enjuiciamiento en la STC 31/2010. Poniendo en conexión los FFJJ 100 y 59 hay que concluir que la exclusividad «impropia» a la que se refiere la sentencia hace referencia al dato elemental (y conocido) de que las competencias exclusivas catalanas sobre algunas submaterias del régimen local pueden concurrir, en ocasiones, con títulos competenciales del Estado. Y que, en consecuencia, habrán de ceder en su alcance posible para resultar compatibles con las competencias estatales. Por ejemplo: que el art. 160.1 c) EAC establezca que la competencia sobre «bienes de dominio público» locales es exclusiva de la Generalitat no impide que esa submatería concurra con otra competencia de titularidad estatal, como es la fijación del régimen jurídico básico de los bienes de dominio público (art. 149.1.118 CE, en relación con el art. 132 CE). En esta situación, la competencia catalana sobre «bienes de dominio público» es inequívocamente exclusiva. Lo cual no quita para que su regulación haya de respetar las posibles reglas sobre enajenación o afectación del dominio público dictadas por el Estado. Estamos, en tal caso, ante un supuesto de concurrencia entre dos títulos competenciales, no ante competencias compartidas. La diferencia, que podría parecer rebuscada, es relevante. Una competencia compartida autonómica (competencia de desarrollo) presupone la existencia de una opción política previa del Estado (expresada en «bases») de la cual el desarrollo es continuación o complemento. En cambio, una competencia exclusiva en conflicto implica que la opción política en la materia la adopta la Comunidad Autónoma, aunque en tal caso la competencia no ha de limitar su contenido a fin de hacerla compatible con la competencia estatal concurrente. Volviendo al ejemplo de los bienes locales, una cosa es afirmar que la legislación básica del dominio público local corresponde al Estado (siendo la competencia autonómica de mero desarrollo) y otra cosa bien distinta es sostener que el régimen de los bienes locales (así, por ejemplo, la existencia o no de bienes comunales, o la tipología de bienes demaniales o patronales, etc.) lo dicte por entero la Comunidad Autónoma, aunque respetando algunas normas estatales generales sobre los bienes de dominio público (las bases «generales», para todo tipo de Administraciones públicas, reguladas por el Estado en la Ley 39/2002, de 9 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas). La conclusión de toda esta extensa argumentación es que las competencias «exclusivas» de la Generalitat sobre algunos ámbitos del régimen local son inequívocamente «exclusivas»; y que la «impropiedad» de esa exclusividad, a la que alude la STC 31/2010, FJ 100, hace referencia natural a que esas compe-
tencias exclusivas concurren con otras (también exclusivas) del Estado, competencias que la Generalitat ha de respetar. Por tanto, el elemental respeto a la letra del art. 160.1 EAC, no declarado nulo ni objeto de un fallo interpretativo, impide toda conclusión de que las competencias «exclusivas» del art. 160.1 EAC son, en realidad, competencias «compartidas».

d) Llegados a este punto, y vista ya la validez de las competencias exclusivas catalanas sobre algunos ámbitos del régimen local, es necesario preguntarse también por la posible afección de la competencia estatal sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE). No cabe duda, ni antes ni después de la STC 31/2010, que el Estatuto catalán ha de respetar esa competencia básica estatal. Pues es claro, desde siempre, que el Estatuto no dispone de las competencias constitucionales del Estado. El Estatuto hace otra cosa: identifica materias competenciales propias, allí donde no están reservadas al Estado por el art. 149.1 CE. Las dificultades surgen, entonces, cuando los descriptores competenciales del art. 149.1 CE y de un Estatuto de Autonomía se refieren a materias parcialmente distinas pero también parcialmente coincidentes o próximas. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con la competencia sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) y la competencia catalana exclusiva sobre algunos aspectos del régimen local (art. 160.1 CE). En este caso, el Estatuto de Autonomía ha considerado que la competencia estatal —interpretada por el Tribunal Constitucional— no incluye los bienes, competencias y modalidades de prestación de servicios públicos locales, ni las relaciones entre los gobiernos locales y la Generalitat. Con esta atribución de exclusividad, el Estatuto catalán no está disponiendo de la competencia estatal, está delimitando la de la Generalitat. Esto no oculta que, como expresamente ha aceptado el Tribunal Constitucional, tanto en la STC 247/2007 como en la STC 31/2010, FJ 4, la atribución de competencias autonómicas naturalmente incluye la definición indirecta o reflejo de la competencia estatal. Pues en un sistema de distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomás toda definición de competencia autonómica supone, indirectamente, la definición de la competencia estatal. Puede ocurrir, obviamente, que la atribución de competencia autonómica limite o disponga indebidamente de una competencia estatal. En tal caso no hay duda de que el Tribunal Constitucional, vinculado y sometido a la Constitución, ha de declarar nulo el correspondiente precepto estatutario. Pero también puede ocurrir (y así ocurre en materia local) que el Tribunal Constitucional admita como constitucionalmente válida la delimitación refleja de la competencia estatal, como consecuencia directa de una definición am-

pla de la competencia autonómica. En ese caso, aceptada en abstracto la constitucionalidad de la competencia autonómica, es claro que el Tribunal Constitucional ha de acoger ese título competencial autonómico como «bloque de la constitucionalidad» (art. 28.1 LOTC) y por tanto, como parámetro de constitucionalidad de cualquier norma estatal (incluidas las normas básicas).

e) Que una norma estatutaria válida (como la que atribuye competencia exclusiva a Cataluña sobre algunos ámbitos del régimen local) sea parámetro de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) no implica que pueda determinar la invalidez y nulidad de una norma básica estatal. Un Estatuto de Autonomía no es normalmente canon de validez de una norma estatal, salvo que la norma estatal se refiera únicamente a una Comunidad Autónoma o que todas las regulaciones estatutarias sean coincidentes. La nota de asimetría competencial entre Comunidades Autónomas, esencial a nuestro sistema territorial, conduce a afirmar que una norma básica estatal puede ser válida (porque responde a una lectura constitucionalmente posible del título competencial) pero no ser aplicable en una concreta Comunidad Autónoma (porque el Estatuto de Autonomía, sin reproche constitucional alguno, ha reservado el correspondiente ámbito material a la Comunidad Autónoma). Lo dicho no es un artificio constitucional. Es doctrina continuada del Tribunal Constitucional: las normas básicas estatales no se aplican allí donde entran en conflicto con títulos competenciales exclusivos autonómicos. Esta doctrina está claramente expuesta en la STC 206/2001, sobre la Ley básica de Cámaras de Comercio. Es obvio que el Tribunal Constitucional podría haber cambiado esta doctrina. Pero también es claro que no lo ha hecho ni en la STC 247/2007 ni en la posterior STC 31/2010. En consecuencia, no hay argumento alguno para afirmar hoy que en los ámbitos de competencia exclusiva autonómica sobre régimen local se aplica directamente (sin más precisiones o matices) la LBRL.

f) Y ya una última precisión. Acabo de decir que allí donde hay competencia exclusiva autonómica (sobre algunos concretos aspectos del régimen local) no cabe la aplicación de las correspondientes normas básicas de la LBRL (salvo como normas supletorias en virtud del art. 149.9 CE). Salvo que estemos ante normas que no refiriéndose directamente a los ámbitos de competencia exclusiva autonómica, de hecho concurren sobre el mismo ámbito material. Estaríamos, entonces, ante la posible concurridencia de una norma estatal (básica) con una norma autonómica plena. En tal caso, y según técnicas de ponderación, el ámbito competencial autonómico se ve reducido para hacerse compatible con otro título competencial del Estado. Éste es el fenómeno al que, a mi juicio, hace referen-
la STC 31/2010 cuando dice que las competencias exclusivas de Cataluña, en algunos ámbitos del régimen local, son «impropiamente» exclusivas. Se quiere decir con ello que la competencia catalana (exclusiva) sobre –por ejemplo– las formas de cooperación de las entidades locales concurra con la competencia estatal general sobre relaciones interadministrativas. Eso lleva a afirmar que una posible regulación de los consorcios locales (por el legislador catalán) en todo caso ha de respetar una hipotética regulación estatal sobre los consorcios administrativos, o sobre los convenios administrativos. Cabe aceptar, incluso, que al amparo de la competencia estatal general sobre el régimen jurídico-administrativo (art. 149.1.18 CE) el Estado dicte alguna norma específica que simplemente traslade al ámbito local la regulación administrativa general. Piénsese, por ejemplo, en una norma estatal que matizase, para las relaciones entre provincias y municipios, las reglas generales sobre colaboración interadministrativa. Esa hipotética regulación sería aplicable en Cataluña no como legislación básica (aunque sin duda lo sería) sino como legislación administrativa concurrente (reguladora de las relaciones interadministrativas, no de la cooperación local). Soy «consciente de la complejidad inherente a afirmar que una norma básica estatal se pueda aplicar en una Comunidad Autónoma no como básica, sino como concurrente. Pero admitida la complejidad, la necesaria lealtad al sistema constitucional, y por tanto al valor normativo de los preceptos estatutarios no declarados inconstitucionales, obliga a fórmulas explicativas transitoriamente heterodoxas.

VI. ALCANCE DE LOS TÍTULOS AUTONÓMICOS EXCLUSIVOS SOBRE RÉGIMEN LOCAL

14. Según se ha expuesto, tanto el art. 151 EAC como el art. 160.1 y 3 EAC atribuyen a la Generalitat la «competencia exclusiva» en algunos ámbitos concretos de la «organización territorial» y del «régimen local», si bien «respetando el principio de autonomía, local». En lo que sigue, se trata de precisar cuál es el alcance último de esos competencias exclusivas, y cuales los posibles límites estatales. Advierto, ya desde el inicio, de que en ningún caso cuestiono la posibilidad de que el Estado dicte normas básicas sobre el conjunto del régimen local. É incluso de que una buena parte de las normas básicas estatales (las que se refieren a materias compartidas conforme al art. 161.2 EAC) sean aplicables sin objeción alguna en Cataluña. Lo que propongo a continuación es, fundamentalmente, el encaje entre las escasas submatérias del régimen local que en el Estatuto catalán se definen como «exclusivas» y las competencias básicas estatales relativas a la Administración local.

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

15. Según el art. 151 EAC: «Corresponde a la Generalitat, respetando

la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña; b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales; c) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local». Impugnado este precepto, la STC 31/2010, FJ 94, rechaza todos los argumentos de los recurrentes. Pero lo hace con una motivación que paradójicamente acoge –al menos en apariencia– las razones de los recurrentes, y limita al extremo la exclusividad predicada por el Estatuto. El Tribunal Constitucional insiste en que los apartados a) y b) del art. 151 EAC se refieren a ciertas «potestades» o «decisiones concretas» (sobre creación de entidades locales, alteraciones de términos municipales, etc.) que no cuestionan la aplicación en Cataluña de la regulación básica estatal al respecto. Parecería que, en la lectura del Tribunal Constitucional, la exclusividad de la Generalitat es licita porque se refiere a «facultades aplicativas o ejecutivas»; esto es, que lo propiamente exclusivo de la Generalitat sería decidir en casos concretos, conforme a las normas básicas estatales, sobre la creación o segregación de municipios, o sobre la fijación de la capitalidad municipal. Tal lectura de la STC 31/2010, aunque posible en términos lingüísticos, sería abiertamente incompatible con el Estatuto de Autonomía. Pues es un dogma central en el Estatuto de Cataluña (y por lo demás, en toda la jurisprudencia constitucional desde 1981) que una competencia exclusiva supone, sobre todo, la exclusividad del poder legislativo. En consecuencia, interpretar que la exclusividad de un título competencial puede referirse únicamente (o incluso, principalmente) al ejercicio de potestades ejecutivas o aplicativas sería una subversión hermenéutica del Estatuto de Autonomía. Ante esta situación, y admitido como principio que el Tribunal Constitucional no es arbitrario (a él también le vincula el art. 9.3 CE) y sí más bien coherente con su jurisprudencia anterior, es imprescindible ofrecer otra posible lectura del FJ 94 de la STC 31/2010, esta vez compatible con la propia jurisprudencia constitucional y respetuosa con el Estatuto de Cataluña. Se puede entender, en este sentido, que la organización territorial de Cataluña, en tanto que materia competencial diferenciada (art. 151 EAC), concurre en Cataluña con la competencia estatal sobre los elementos constitutivos de todas las Administraciones locales (como su población, territorio y organización), submatérias del régimen local no atribuida en exclusiva por el Estatuto catalán a la Generalitat y, por tanto, de carácter compartido con el Estado (art. 160.2 EAC). Sobre esta premisa, reconociendo que el Estado puede regular los elementos definitorios de las Administraciones locales en toda España, dicho título competencial concurriría con la competencia cata-
lana exclusiva sobre «organización territorial», lo que justificaría la aplicación concurrente en Cataluña de diversas normas básicas sobre creación, supresión, modificación y denominación de municipios. Claro que, tratándose de una concurrencia competencial (no del juego bases más desarrollo) resulta difícil determinar a priori qué posibles normas básicas estatales (sobre los elementos definitorios de la Administración local) se imponen, en situación de concurrencia, sobre las posibles normas catalanas dictadas al amparo de la competencia exclusiva sobre «organización territorial» (art. 151 EAC). Baste decir ahora, en todo caso, que la competencia catalana no cede por entero ante cualesquiera normas estatales sino sólo en la medida imprescindible como para que sea también reconocible en Cataluña la eficacia de la competencia básica estatal.

2. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

16. El art. 160.1 a) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre: «Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales».

Esta competencia autonómica encuentra límites en el propio Estatuto y en la Constitución:

a) En primer lugar, el propio Estatuto ha reconocido a los gobiernos locales el derecho a asociarse libremente (art. 87.2 EAC), como expresión de su autonomía. En consecuencia, cualquier regulación catalana sobre las relaciones interlocales (cooperación, colaboración, asistencia...) ha de respetar el carácter esencialmente voluntario de las relaciones entre gobiernos locales. Esto excluye, de inicio, cualquier ley catalana que disponga directamente la creación de entidades locales cooperativas. Cabe afirmar, incluso, la oposición del Estatuto a que las mancomunidades locales sean objeto de previo informe vinculante u obstativo de la Generalitat.

b) En segundo lugar, la STC 31/2010, FJ 100, hace referencia expresa a que «la remisión que se hace en este punto [en el art. 160.1 a) EAC] a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujección a la naturaliza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, ex art. 149.1.18 CE establezca en su caso». Con esta afirmación, el Tribunal Constitucional no está diciendo que la competencia catalana sobre mancomunidades, consorcion o convenios locales sea compartida. Está diciendo que la competencia exclusiva catalana se ejerce con sujeción a la naturaleza de cada una de las formas cooperativas. Esta referencia aparentemente críptica a la naturaleza de las distintas técnicas cooperativas se refiere, en realidad, a que el Estado, como titular de la competencia exclusiva (básica) sobre régimen jurídico de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) puede regular «os distintos tipos de relaciones interadministrativas. Es competencia del Estado, por ejemplo, regular en sus aspectos básicos todos los convenios administrativos, o los consorcios, o cualquier otra forma de cooperación orgánica. Esta posible regulación estatal, común a todas las Administraciones públicas, concurre con la competencia catalana exclusiva sobre cooperación local. En esta concurrencia, la competencia exclusiva catalana (sobre régimen local) cede espacio para hacer posible la vigencia simultánea de la competencia estatal (sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas). En consecuencia, no es que la competencia catalana (sobre cooperación local) sea, en realidad, compartida, sino que concurre con la competencia básica estatal para regular –en abstracto– los tipos o géneros de instrumentos cooperativos. No cabe duda de que, dada la diversidad competencial sobre régimen local en los distintos Estatutos, el Estado puede regular algunas formas cooperativas específicas en el ámbito local (por ejemplo, mancomunidades, o fundaciones plurimunicipales). Se plantea la cuestión, entonces, de si esa regulación específica de las relaciones cooperativas locales es aplicable directamente tanto en Cataluña como en el resto de España. En este punto, el Estado, según la jurisprudencia anterior (en las STTC 61/1997 y 164/2001, sobre sendas leyes de suelo del Estado), se puede sostener que esa regulación del Estado (sobre cooperación local) sólo sería aplicable en Cataluña en la medida en que fueran mera expresión o reproducción sectorial de la regulación general de los tipos o formas de cooperación interadministrativa. Por ejemplo: sería aplicable en Cataluña una posible regulación estatal de las mancomunidades municipales que fuera simple expresión o reproducción del régimen general sobre creación de entidades cooperativas por acuerdo entre Administraciones públicas. No sería aplicable, en cambio, la específica regulación sobre el contenido preceptivo de los estatutos de la mancomunidad, sobre las aportaciones económicas o sobre el régimen de acuerdos (esto sería ya, propiamente, régimen local-cooperativo).

c) En tercer lugar, cualquier posible regulación catalana sobre las formas de relación interlocales no puede impedir que el Estado participe o se integre voluntariamente en entidades cooperativas locales que, conforme a su naturaleza, admitan la presencia de otras Administraciones públicas. Piénsese, fundamentalmente, en los consorcios (siempre que se refieran a ámbitos donde hay presentes competencias estatales). En efecto, la STC 31/2010 hace hincapié en la caracterización «bifronte» del régimen local español. Esto es, en la posibilidad estructural de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas entrenan relaciones directas con las entidades locales (STC 214/1989, FJ 20 c) y 29 a). Esto significa,
en el contexto del art. 160.1 a) EAC, que sea cual fuere la regulación catalana de las relaciones locales de cooperación y colaboración, en todo caso queda a salvo la posibilidad de que el Estado se relacione directamente (colabore, coopere) con las entidades locales. Esto no anula la regulación de las formas de cooperación al ámbito de competencia estatal, simplemente permite que el Estado (allí donde disponga de títulos competenciales sectoriales que lo justifiquen) se integre o participe en instrumentos o entidades de cooperación o colaboración con entidades locales.

d) Por último, la STC 51/2010, en su enjuiciamiento del art. 160.1 a) EAC, se reafirma únicamente a las técnicas de cooperación y colaboración locales. Pero ninguna referencia hace a la otra parte capital de la competencia catalana exclusiva: las relaciones entre la Generalitat y las entidades locales de su territorio. Aun a falta de toda precisión jurisprudencial, se puede sostener aquí también que esta submatéria del régimen local es de competencia exclusiva de Cataluña, aunque su ejercicio encuentra también algunos límites.

El primer límite es el propio Estatuto, que proscribe los controles de oportunidad sobre los gobiernos locales (art. 84.1 EAC) y que somete el ejercicio de la competencia catalana, ampliamente, al «principio de autonomía local» [art. 160.1 a) EAC]. La precisa caracterización estatutaria de la autonomía local como «principio» y no como simple garantía o límite negativo, exige del legislador catalán una regulación tendencialmente optimizadora de la autonomía local. En lo que se refiere a las relaciones administrativas con la Generalitat esto puede implicar la supresión de algunos controles existentes, como la carga de remisión de los acuerdos locales a la Administración autonómica. El segundo límite de la competencia autonómica está en el Derecho estatal. De nuevo aquí es necesario precisar que el Estado puede regular directamente las relaciones entre las Comunidades Autónomas y sus entidades locales. Porque algunos Estatutos de Autonomía han asumido esa submatéria como simplemente compartida. Dicho esto, la cuestión se centra en determinar en qué medida esa legislación básica estatal (sobre las relaciones autonómico-locales) será aplicable en Cataluña. Y de nuevo aquí hay que concluir que son aplicables en Cataluña todas aquellas normas estatales (dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE) que regulan en abstracto o genéricamente las relaciones interadministrativas. No son aplicables, en principio, aquellas normas básicas estatales que regulan específicamente las relaciones autonómico-locales. Salvo, a lo sumo, cuando se trata de normas que simplemente reproducen o trasladan al ámbito local previas regulaciones estatales generales.

3. COMPETENCIAS Y POTEATDES LOCALES

17. El art. 160.1 b) EAC atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre «la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el art. 84». También en este caso hay que empezar por reafirmar el carácter exclusivo (no compartido) de la competencia autonómica. Y al mismo tiempo señalar cuáles son los límites de esa competencia.

a) El primer límite es estatutario. El art. 84.2 EAC fija un mandato de regulación a la Generalitat. Impone la atribución de competencias, por ley, a los «gobiernos locales» de Cataluña en todas y cada una de las materias expresamente señaladas en el art. 84.2 EAC. A quién se atribuyan las concretas competencias es cuestión parcialmente abierta en el Estatuto. Caben, por tanto, diversos modelos de distribución de competencias entre municipios, provincias-seguerías y comarcas. Esta libertad legislativa ha de respetar, en todo caso, el carácter primario de los municipios respecto de las demás entidades locales reconocidas en el Estatuto.

b) El segundo límite proviene del Derecho estatal. Es obvio que el Estado, al amparo de su competencia básica sobre Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) puede regular las competencias y potestades locales. La cuestión es, de nuevo, en qué medida esa regulación estatal se aplica o no en Cataluña, a la luz de su Estatuto de Autonomía. En este caso, dado los términos estrictos de la competencia exclusiva autonómica («la determinación de las competencias y de las potestades...»), hay que pensar en algunos límites estatales relevantes. Esto es: la competencia exclusiva catalana se refiere sólo a la determinación (de las competencias y potestades) en el marco del listado previamente fijado por el art. 84.2 EAC. La competencia exclusiva catalana no incluye, entonces, el régimen general de las competencias y potestades locales. Sobre ese régimen general de las competencias y potestades, la Generalitat tiene atribuida competencia compartida de desarrollo legislativo (al amparo de la cláusula residual del art. 160.2 EAC), por lo que ningún obstáculo estatutario hay para la aplicación en Cataluña del régimen básico de las competencias y potestades locales. Esto significa, por ejemplo, que se aplicarían directamente en Cataluña una eventual competencia municipal universal (fijada por ley básica estatal). También se aplicaría en Cataluña la regulación general de una concreta potestad local (por ejemplo, de planificación, o de autoorganización) si bien sólo para aquellos entes locales que determinen la ley catalana. En estos casos, la regulación básica estatal se aplica en Cataluña porque el Estatuto no ha reservado la correspondiente submatéria a la Generalitat. En consecuencia, no estaríamos aquí ante un supuesto de competencias concurrentes (Estado-Cataluña) sino ante competencias propiamente compartidas. Cuestión distinta es
la fijación del específico _listado competencial_ de cada tipo de entidad local en Cataluña. En este caso, la competencia estatutaria catalana es propiamente exclusiva. Aunque esa exclusividad sólo se refiere, conforme a la STC 31/2010, FJ 100, a las materias competenciales donde la propia Generalitat ha asumido competencias. Es posible, en consecuencia, que en materias sectoriales estatales siga siendo el Estado quien determine las posibles atribuciones locales.

c) Algo más complejo de entender resulta la mención de la STC 31/2010 a que el Estado puede «atribuir» competencias a las entidades locales al amparo de su competencia para dictar «las bases en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE)» (FJ 100). Lo llamativo de este inciso es su aparente desviación respecto de la jurisprudencia de la STC 214/1989, FJ 3. Pues en aquella sentencia se había aceptado por el Tribunal que el Estado es competente para fijar el sistema de atribución de competencias o los «principios básicos en orden a las competencias». Nada se decía de que el Estado pudiera atribuir directamente competencias a las entidades locales (en materias de competencia autonómica), aunque el contexto argumental general de aquella sentencia era claramente negativo a esa posibilidad. Decía en este sentido la STC 214/1989, respecto del art. 2.1 LBRL, que «se mantiene y conjuga, en efecto, adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende en la fijación de tales competencias en manos del propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia...» (FJ 3 a). Dicho esto, es evidente que ahora, conforme a la STC 31/2010 (FJ 100), se acepta también expresamente la posibilidad de que el Estado atribuya competencias locales (también para las entidades locales catalanas) al amparo de su competencia básica _ex_ art. 149.1.18 CE. Ahora bien, esta posibilidad teórica presenta escasísimo alcance. En primer lugar, no resulta fácil de imaginar _a priori_ qué competencia local no guarda conexión con un título competencial _sectorial_ del Estado o de Cataluña. Porque si la hipotética competencia local se refiere a una materia sectorial estatal el fundamento para la atribución será la competencia sectorial (no la competencia básica _ex_ art. 149.1.18 CE). Y si hay conexión con una competencia sectorial catalana, simplemente la atribución de competencia local no corresponde al Estado, sino directamente a la Comunidad Autónoma. En mi opinión, y para darle algún sentido al sorprendente enunciado de la STC 31/2010, se podría afirmar que lo dicho en esta sentencia es, en realidad, lo ya sostenido en la previa STC 214/1989. Esto es, que

el Estado puede establecer los «principios o bases» del sistema competencial (aunque no propiamente las competencias locales por entero). Esta opción hermenéutica se refuerza con la expresión conexión (en la STC 31/2010) entre el art. 160.1 b) EAC y lo regulado en el art. 84 EAC. Recuérdese que, según dije más arriba, el Tribunal Constitucional admite (en su enjuiciamiento del art. 84.2 EAC) que el Estado fije algunos «principios o bases» del sistema competencial, pero que esas bases no son un listado competencial. Pues bien, vista la expresión conexión que traza la STC 31/2010 entre los arts. 84.2 y 160.1 b) EAC, se pude concluir también ahora que la oscura referencia del FJ 100 contempla, en puridad, la posibilidad de que se apliquen en Cataluña, de forma vinculante, _normas básicas sobre la forma de atribución de competencias locales_ (y no, por tanto, el propio listado competencial de cada tipo de entidad local). De esta manera se asegura la congruencia de la jurisprudencia constitucional y el debido respeto a la competencia in涅gablemente exclusiva de Cataluña para la «determinación» de las competencias de los gobiernos locales en su territorio.

4. BIENES LOCALES

18. Conforme al art. 160.1 c) EAC es competencia exclusiva de la Generalitat «el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales...». Impugnado este precepto ante el Tribunal Constitucional, la STC 31/2010 resuelve que «[no existe] obstáculo constitucional alguno para que la Comunidad Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia autonómica en las que haya atribuido competencias a los entes locales» (FJ 100). En este punto, la sentencia no es clara. Parecería concebir la competencia catalana sobre bienes locales (demaniales, patrimoniales y comunales) como meramente instrumental, _vinculada a los concretos sectores de competencia local_. Sólo sería posible entonces, en apariencia, una regulación catalana de bienes públicos sectoriales (patrimonio municipal del suelo, pastos comunales) pero no una regulación general (y exclusiva) de los bienes locales. No dudo de que la anterior sea una interpretación textual posible. Pero no hay razones sistemáticas de peso para definir en esos estrechos límites la competencia exclusiva del art. 160.1 c) EAC. En primer lugar, la interpretación mencionada no guarda relación alguna con los términos de la impugnación (que ni ningún caso reduce la competencia catalana a los bienes sectoriales y que más bien reclama la aplicabilidad en Cataluña de la legislación básica estatal sobre bienes públicos [véase el apartado 92 de los Antecedentes de la STC 31/2010]). De otro lado, la realidad normativa actual, en la que cobra sentido sistemático el art. 160.1 c) EAC, muestra una amplia regulación autonómica de los bienes locales (en su conjunto, no sólo en sus manifestaciones sectoriales). En consecuencia,
no hay razón hermenéutica suficiente para reducir la competencia exclusiva catalana sobre bienes locales a sus manifestaciones sectoriales. Gabe, por tanto, que la Generalitat apruebe una regulación completa y detallada de los bienes locales (demaniales, patronales y comunales). Siendo ésta una regulación de régimen local, bien puede concurrir con la regulación básica estatal sobre el régimen jurídico de los bienes públicos. Esto es, dictada para el conjunto de las Administraciones públicas al amparo del art. 149.1.18 CE (como la actual Ley 33/2002, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas). Esta regulación estatal de los bienes públicos sería aplicable en las entidades locales catalanas como legislación concurrente con la exclusiva sobre bienes locales de Cataluña.

5. MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

19. El mismo art. 160.1 c) EAC menciona las «modalidades de prestación de los servicios públicos» como submatiera del régimen local atribuida exclusiva a la Generalitat. Impugnada esta atribución competencial, la STC 31/2010 no observa mática alguna de constitucionalidad. Pero lo hace con una argumentación difícilmente seguiible: «En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversos posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal en art. 149.1.18 CE para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos» (FJ 100). En este enunciado no está claro qué entiende el Tribunal Constitucional por «servicios públicos» ni, sobre todo, por «modalidades de prestación». Y parece reconducir el concepto de «modalidades de prestación» al de «tipos o clases de servicios públicos». Pero en nuestro Derecho contemporáneo no está claro a qué se puede referir la expresión «tipos o clases de servicios públicos». Quizá se quiera designar con ese enunciado la distinción entre servicios públicos reservados o en competencia; o la existencia de ciertos servicios públicos calificados de «esenciales». Pero si es así, la STC 31/2010 estaría incurriendo en una alteración radical de la norma estatutaria, que expresamente se refiere a una submatiera («modalidades de prestación») fácilmente identificable en un nuestro sistema jurídico actual. En efecto, «modalidades de prestación» se refiere, sin especial dificultad, a la distinción tradicional y elemental entre gestión directa o indirecta(19); y dentro de estas categorías, a la gestión directa centralizada, por organismo autónomo, entidad pública empresarial o sociedad mercantil; o, en cuanto a la gestión indirecta, a las distintas formas contractuales de prestación de servicios públicos por medio de particulares (concesión de servicio público, conciertos, arrendamientos). Ésta es hoy, incluso, la interpretación que de la expresión «modalidades de prestación», también contenida en el art. 60.1 c) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, acaba de realizar el Parlamento de Andalucía (art. 33 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local). En suma, las «modalidades de prestación» son las posibles opciones jurídico-administrativas para gestionar cualesquiera servicios públicos (en función de sus características). Llegados a este punto, una comprensión de la STC 31/2010 compatible con el propio tenor del Estatuto catalán (que ni se declara inconstitucional, ni se interpreta de forma limitativa en este punto) nos llevaría a concluir que, pese a lo alambicado del lenguaje, los «tipos o clases» de servicios públicos no son algo distinto de las «modalidades de prestación». Y que, en puridad, donde ha puesto el acento la STC 31/2010 es, más bien, en la salvaguarda de la competencia estatal, al amparo del art. 149.1.18 CE, para regular de forma abstracta, y con aplicación en toda España, de las formas de gestión de los servicios públicos (esto es, las formas con las que efectivamente se prestan servicios públicos a los ciudadanos). Se aplicaría en Cataluña, en suma, una posible legislación general del Estado sobre las formas de gestión de servicios (una regulación general de los organismos públicos, de las sociedades mercantiles o fundaciones en mano pública, de los supuestos de posible gestión «in house», o de las distintos tipos contractuales para la gestión de servicios públicos). Esta afirmación, que considero el sentido cabal de la STC 31/2010, FJ 100, resulta plenamente asumible y compatible con la competencia exclusiva de Cataluña en art. 160.1 c) EAC. Pues siendo la competencia catalana propiamente exclusiva, dicha exclusividad no impide la natural concurrencia con otros títulos competenciales del Estado. En especial, en el caso de las «modalidades de prestación de los servicios públicos», la competencia catalana concurre naturalmente con la competencia estatal sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). De esa concurrencia resulta, también de manera natural, que son de aplicación en Cataluña todas aquellas reglas generales del Estado sobre prestación de servicios públicos y sobre gestión indirecta (por medio de contratos) de servicios públicos. Aceptando la aplicación de esas normas estatales, a la Generalitat le correspondería determinar cuáles de las posibles «modalidades de prestación» de servicios públicos están disponibles (y con qué límites o requisitos) para las entidades locales en Cataluña. Si bien el régimen jurídico básico de esas «modalidades de prestación» será siempre el establecido por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE.

6. ORGANIZACIÓN DE LOS ENTEs LOCALES CREADOS POR LA GENERALITAT

20. El art. 160.1 d) EAC atribuye a la Generalitat la competencia
exclusiva para la determinación de los órganos de gobierno de los Entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. También en este caso la STC 31/2010, FJ 100, descarta toda infracción de constitucionalidad en el precepto. Y lo argumenta aseverando que es claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente y, por tanto, no se priva al Estado de materializarla ex art. 149.1.18 CE, con la precisión de que si las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se dijo en el fundamento jurídico 41» (FJ 100). La sentencia parece establecer una conexión argumental entre la «determinación de los órganos de gobierno...» y la previamente analizada «determinación de las modalidades de prestación de los servicios públicos». En la argumentación del Tribunal parece sugerirse que una cosa es el establecimiento de un régimen jurídico (que en todo caso sería tarea estatal) y otra cosa la determinación de a qué concretas realidades se aplica ese régimen jurídico (tarea ésta propiamente autonómica). De ahí que se afirme en la STC 31/2010 que la competencia catalana ex art. 149.1.18 «es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente». Una conclusión como la expuesta resulta lógica en apariencia, pero es constitucionalmente inasumible. Fundamentalmente, porque rompe con una previa jurisprudencia constitucional —asentada y no discutida— que limita la competencia básica estatal sobre órganos locales a los de las entidades «constitucionalizadas» (municipios, provincias, Islas, comarcas, para las entidades locales autonómicas, la jurisprudencia constitucional viene reconociendo un alto grado de exteriorización autonómica (STC 214/1989, FJ 15). Esta interpretación constitucional tiene correspondencia en la legislación estatal, que tradicionalmente ha eludido la regulación de las entidades locales de creación autonómica. Y, de hecho, las entidades locales autonómicas, allí donde existen, son reguladas casi íntegramente por leyes de cada Comunidad Autónoma. En este contexto jurisprudencial y normativo resultaría sorprendente y paradójica toda interpretación reductora de la competencia exclusiva catalana sobre órganos de gobierno de entidades locales autonómicas (respecto del status quo actual). Una doctrina como la anterior, en la medida en que supondría un cambio radical respecto del status quo actual (legislativo y jurisprudencial) habría requerido una motivación específica y detenida. No siendo éste el caso, y excluyendo por principio toda arbitrariedad o error hermenéutico del Tribunal Constitucional, se puede sostener que el verdadero límite de la competencia exclusiva catalana está en el posible régimen general de los órganos administrativos (por ejemplo, sobre su forma de creación o extinción, como el actual art. 11 LRF-PAC) o en su caso, en una eventual modulación de ese régimen general para las Administraciones locales, en su conjunto. Resultaría extravagantante para nuestro sistema local actual [y por nadie planteado o sugerido, ni siquiera por los diputados que impugnaron el art. 160.1.d) EACJ] una hipotética regulación estatal abstracta de órganos de gobierno (de entidades locales aún inexistentes) que cobrarían vida por «determinación» autonómica (cuando la Comunidad Autónoma creara la correspondiente entidad local, llámese comarca, veguería, concejo o de cualquier otra forma).

7. RÉGIMEN ELECTORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES NO CONSTITUCIONALIZADAS

21. El art. 160.3 EAC también atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados. La impugnación de esta atribución competencial estaba centrada en las veguerías: en la posibilidad de que las veguerías, creadas por la Generalitat y sustitutivas de las provincias, quedaran al margen del régimen electoral general. En respuesta a la impugnación, la STC 31/2010 trasladó aquí su argumentación general sobre la indefinición del modelo de veguería en el Estatuto catalán (supra § 11). Esto es, la posibilidad abierta al Parlamento de Cataluña de regular la veguería como «provincia catalana» o como entidad local distinta de la provincia. Tomando pie en esta argumentación, el Tribunal concluye que si la ley catalana regula las veguerías como sustitutivas de las provincias, en ellas rige el régimen electoral general. Y si, en cambio, la ley catalana configura la veguería como nueva entidad local intermunicipal, «entra en juego la [competencia] relativa al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 CE, en conexión con el art. 81.1 ambos CE). competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC».

22. 3. Evocamos la ley catalana 30/2010, de 1 de enero, por la primera opción (la regulación de las veguerías como sustitutivas de las provincias catalanas), de ahí que la Disposición adicional 3ª de la ley remita, para la elección de los miembros del Consejo de veguería, a la legislación electoral general (LOREG). Ello no obstante, merece la pena detenerse en la argumentación del Tribunal Constitucional sobre la aplicabilidad de la legislación electoral estatal incluso en el caso hipotético de que la ley catalana configure las veguerías como entidades locales distintas de las provincias. En este punto el FJ 41 de la STC 31/2010 resulta pardogálico a la luz de la tradicional doctrina de propio Tribunal Constitucional. Desde la STC 38/1983 se viene admitiendo, de forma pacífica, que la reserva de Ley orgánica en materia electoral (conforme al art. 81 CE) se refiere a las entidades locales «constitucionalmente garantizadas», no a las de simple creación autonómica. Es más, la propia STC 38/1983, FJ 3, había declarado que los Estatutos de Autonomía pueden hacer modulaciones en los regímenes electorales municipal y provincial (20). De hecho, el régimen representativo de las entidades locales

comarcales, allí donde existen, se rige íntegramente por leyes autonómicas. En este sentido, resulta extraña la referencia de la STC 31/2010 a que las veuguerías (en caso de ser entidades distintas de las provincias) están en todo caso sometidas a la competencia electoral del Estado (21). Considerando que el Tribunal Constitucional ha querido guardar coherencia con su doctrina anterior, y que sería extravagante una interpretación del Estatuto catalán que redujera las competencias de la Generalitat, respecto del status quo precedente, hay que entender que la competencia estatal sobre el régimen electoral de las veuguerías (en caso de ser éstas entidades distintas de las provincias) permite, únicamente, la aplicación en Cataluña de los principios y reglas generales del régimen electoral español (los comunes a todos los procesos electorales en España: derechos de sufragio activo y pasivo, reglas del censo electoral, régimen de las Juntas electorales...), pero no autoriza una regulación estatal específica para las elecciones veugueriarias. Estaríamos, por tanto, en un supuesto de concurrencia competencial: aun siendo exclusiva la competencia catalana sobre veuguerías (art. 160.3 EAC), su vigencia efectiva tendría que hacerse compatible con la competencia estatal para establecer los principios comunes a todos los procesos electorales en España (ex art. 81 CE).

8. RÉGIMEN DE LOS «ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS»

22. Junto a todas las submaterias anteriores, el art. 160.1 e) EAC atribuye también a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales». Este precepto no fue impugnado ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, a falta de todo juicio interpretativo en la STC 31/2010, hay que considerar que aquella atribución estatutaria se integra en el «bloque de la constitucionalidad» y es, por tanto, parámetro vinculante para todos los poderes públicos (incluido el Tribunal Constitucional). Siendo incuestionado que estamos ante una competencia autonómica exclusiva, la mayor complejidad hermenéutica está en determinar qué ha de entenderse por «órdenes complementarios». Desde luego que esta expresión no se encontraba en los Estatutos de Autonomía precedentes. La expresión «órdenes complementarios» proviene en realidad de la LBRL cuando, después de precisar que el alcalde, el teniente de alcaldes y el pleno existen en todos los ayuntamientos (art. 20.1 LBRL) establece que «las leyes de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria...» (art. 20.2 LBRL), y a ello se añade que «los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios...» (art. 20.3 LBRL). Estas referencias positivas, en su paso por el control de constitucionalidad (STC 214/1989) determinaron la asunción del par de conceptos «órdenes necesarios» (cuya regulación corresponde al Estado) versus «órdenes complementarios» (de competencia autonómica o local). Pero téngase en cuenta, en todo caso, que la referencia a los «órdenes necesarios» o «órdenes complementarios» no era propiamente una categoría de distribución de competencias en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Era una descripción de la realidad legislativa creada por la LBRL. Por ello mismo, la utilización de la expresión «órdenes complementarios» en el art. 160.1 e) EAC no puede trasladar miméticamente la forma de regulación de la organización local en la LBRL. En otros términos: «órdenes complementarios» no pueden ser ya, sin más, los órganos no regulados en la LBRL; «órdenes complementarios» es ahora una expresión delimitadora de competencias en el Estatuto de Autonomía, y por ello debe presentar un contenido normativo propio. Una propuesta interpretativa para la categoría normativa de «órdenes complementarios» puede partir de la distinción entre la «forma de gobierno local» y la «organización administrativa», también local. La «forma de gobierno local» se refiere a las formas de articulación de órganos representativos y órganos ejecutivos; y aquí la competencia básica estatal es especialmente intensa: se trata de concretar orgánicamente el principio democrático proyectado sobre municipios y provincias (arts. 140 y 141.1 CE) y el derecho fundamental de representación (art. 23.1 CE). Más allá de la «forma de gobierno» se encuentra la organización administrativa local (justamente complementaria y al servicio de la forma de gobierno general establecida por el Estado). Éste debe ser, en principio, el contenido propio del título competencial exclusivo sobre «órdenes complementarios» y donde, por tanto, la regulación autonómica es exclusiva. Es claro, en coherencia con lo que vengo diciendo en este estudio, que el Estado, al amparo del art. 149.1.18 CE, puede dictar también normas válidas sobre los «órdenes complementarios» administrativos. Pero, por efecto del art. 160.1 e) EAC, esas normas no serían de aplicación en Cataluña.