

**EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE
BARCELONA: CLAVES HISTÓRICAS,
CONSTITUCIONALES, ADMINISTRATIVAS Y
EUROPEAS**

Manuel Luis Pérez García

TESIS DOCTORAL UPF / 2015

DIRECTOR DE LA TESIS

Dr. Alejandro Saiz Arnaiz

DEPARTAMENTO DE DERECHO

A la memoria de mi madre

A mi familia

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a mi director de tesis, Prof. Alejandro Saiz Arnaiz, por su magisterio, dedicación y cercanía desde que fui su alumno en la asignatura «Derechos Fundamentales: Ordenamiento nacional y Derecho europeo» en los cursos de doctorado y hasta la culminación de esta obra. Gracias Álex por tu apoyo académico y personal. Espero poder saldar esta deuda algún día.

A los diferentes juristas (pero ante todo amigos) que han leído y con los que he podido contrastar las diferentes versiones de la tesis: Dimitry Berberoff Ayuda, Joan Capellades Poch, Ramón Castillo Badal, Luis Miguel López Gómez, Roberto Mayor Gómez, Pilar Miràs Virgili, Sergi Monteserin Heredia, José Manuel Núñez Jiménez, Eduard Paricio Rallo, José Luis Velasco Corderi y Daniel Sancho Jaraiz.

A Maria Teresa Massas i Cladellas, por su inestimable ayuda en las incontables horas pasadas en la magnífica biblioteca del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña y como ejemplo de que la bondad no está reñida con la inteligencia.

A Albert Mongay Font, amigo y compañero de los cursos de doctorado, tristemente fallecido antes de poder defender su tesis en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

A José Ricardo Fernández Besteiro y a Charo, por su amistad y apoyo incondicional.

A todos los autores y juristas, vivos o muertos, que me han precedido y guiado en la distancia.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y análisis del régimen especial del municipio de Barcelona. Con unos antecedentes históricos remotos que arrancan a mediados del siglo XIII, el régimen vigente está constituido por una Ley del Parlamento de Cataluña, Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y una estatal, Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona; además de por el desarrollo y ejecución de ambas por obra de la potestad normativa del Ayuntamiento de Barcelona. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y por la incorporación del nuevo artículo 89 a su articulado forma parte del bloque de constitucionalidad: *«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial»*.

No se trata de llevar a cabo un mero examen sistemático del régimen vigente sino que se persigue desentrañar las claves históricas, constitucionales, administrativas y europeas que lo informan. En la primera parte, y con carácter introductorio, se estudian los orígenes, formación y desarrollo del régimen especial desde su creación en tiempos del rey Jaime I el Conquistador hasta la Constitución española de 1978 contextualizado en el ordenamiento jurídico español. La segunda, se centra en la progresiva adaptación desde 1978 al marco constitucional vigente y su actualización en los aspectos constitucionales y administrativos. En la tercera y última, se analiza la europeización del régimen especial, por la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de la Carta Europea de Autonomía Local.

ABSTRACT

This work aims to study and analyze the special regime of the municipality of Barcelona. With a remote historical background that started in the mid-thirteenth century, the current system is constituted by an Act of Parliament of Catalonia, Law 22/1998, of 30 December, the Municipal Charter of Barcelona; and State Law 1/2006 of 13 March, approving the Special Regime of the municipality of Barcelona is regulated; in addition to the development and implementation of both the working of the regulatory powers of the City of Barcelona. Following the reform of the Statute of Autonomy of 2006 and the incorporation of new section 89 to its body is part of the block of constitutionality: «*The municipality of Barcelona has a special system established by an Act of Parliament. The City Council of Barcelona may propose the modification of this special system and, in accordance with laws passed by Parliament and Parliament's Rules of Procedure, shall participate in the preparation of Government bills affecting this special system and shall be consulted during the parliamentary proceedings of other legislative initiatives affecting the special system*».

This is not to carry out a mere systematic review of the current regime but it aims at unraveling the historical, constitutional, administrative and European cues that inform it. In the first part, and with introductory nature, the origins, formation and development of the special regime are studied from its inception in the time of King James I the Conqueror to the Spanish Constitution of 1978 contextualized in the Spanish legal system. The second focuses on the progressive adaptation from 1978 to the current constitutional framework and its update in constitutional and administrative aspects. In the third and last, the Europeanization of the special scheme is analyzed for the incidence of European Union law and the European Charter of Local Self-Government.

RESUME

L'objet de ce travail est l'analyse du régime spécial de la municipalité de Barcelone. Le régime actuel a des antécédents historiques qui remontent au début du XIII^{ème} siècle. Ce régime est constitué d'une Loi du Parlement de Catalogne, Loi 22/1998, du 30 décembre, de la Charte municipale de Barcelone, et d'une loi de l'Etat Espagnol, la Loi 1/2006, du 13 mars, qui régule le régime spécial de la municipalité de Barcelone. La municipalité de Barcelone est chargée d'ajuster et d'exécuter la loi. Suite à la réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne de 2006 et l'incorporation du nouvel article 89 de sa articulée partie bloc de constitutionnalité: *«la commune de Barcelone est dotée d'un régime spécial fixé par une loi du Parlement. La municipalité de Barcelone est habilitée à proposer une modification dudit régime spécial et, conformément aux lois et au Règlement du Parlement, elle doit participer à l'élaboration des projets de loi ayant une incidence sur le régime en question et doit être consultée lors des débats parlementaires portant sur d'autres initiatives législatives concernant son régime spécial».*

Il ne s'agit pas de faire un examen systématique du régime actuel mais plutôt de déterminer les raisons historiques, constitutionnelles, administratives et européennes qui le façonne.

Dans la première partie, et en guise d'introduction, nous étudierons les origines, la formation et le développement du régime spécial dans le contexte de l'ordre juridique espagnol, depuis sa création à l'époque du roi Jacques I^{er} le Conquérant, jusqu'à l'époque de la constitution espagnole de 1978. Dans la deuxième partie, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'adaptation, depuis 1978, du régime spécial au nouveau cadre constitutionnel en vigueur, et à l'actualisation de ses aspects constitutionnels et administratifs. Dans la troisième et dernière partie, nous analyserons l'eupéïisation du régime spécial, avec l'incidence du Droit de l'Union Européenne et de la Charte européenne d'autonomie locale.

«QUIEN ESTUDIA UNA LEY SIN PRACTICARLA NO LLEGA A CONOCERLA JAMÁS»¹

ÁLVARO DE FIGUEROA Y TORRES, PRIMER CONDE DE ROMANONES

«ADMIRÓLES EL HERMOSO SITIO DE LA CIUDAD, Y LA ESTIMARON POR FLOR DE LAS BELLAS CIUDADES DEL MUNDO, HONRA DE ESPAÑA, TEMOR Y ESPANTO DE LOS CIRCUNVEZINOS Y APARTADOS ENEMIGOS, REGALO Y DELICIA DE SUS MORADORES, AMPARO DE LOS ESTRANEROS, ESCUELA DE LA CABALLERÍA, EXEMPLO DE LEALTAD Y SATISFACIÓN DE TODO AQUELLO QUE DE UNA GRANDE, FAMOSA, RICA Y BIEN FUNDADA CIUDAD PUEDE PEDIR UN DISCRETO Y CURIOSO DESSEO».

LAS DOS DONCELLAS (NOVELAS EJEMPLARES)

«ME PASSÉ DE CLARO A BARCELONA, ARCHIVO DE LA CORTESÍA, ALBERGUE DE LOS ESTRANEROS, HOSPITAL DE LOS POBRES, PATRIA DE LOS VALIENTES, VENGANÇA DE LOS OFENDIDOS Y CORRESPONDENCIA GRATA DE FIRMES AMISTADES, Y EN SITIO Y EN BELLEZA ÚNICA».

CAPÍTULO LXXII DE LA SEGUNDA PARTE DE EL QUIJOTE ²

¹ Frase citada por BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 50.

² Los más significativos elogios de Cervantes a Barcelona recogidos por RIQUER MORERA, Martín de (2005): *Para leer a Cervantes*, Barcelona, Acantilado, págs. 290 y 291.

PLANTEAMIENTO Y OBJETO

El régimen local español se ha distinguido desde la Constitución de 1812 por un acendrado uniformismo que ha supuesto que, con pocas salvedades, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que con escasas singularidades configura un sistema jurídico similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual tanto para los pequeños municipios como para los que superan los cientos de miles e incluso millones de habitantes.

El uniformismo ha sido en muchos aspectos especialmente gravoso para las mayores ciudades españolas, entre las que Barcelona no ha sido excepción, y para superarlo han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su especial problemática. Desde la legislación primorriverista, y por obra del Estatuto Municipal de 1924, se preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta, aunque éste quedó prácticamente inédito. Durante el régimen franquista, y mediante sendas Leyes especiales de 1960, Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, y de 1963, Decreto 1674/1963, de 11 de julio, se establecieron los regímenes especiales de Barcelona y Madrid.

El régimen especial del municipio de Barcelona ha supuesto una singularidad en el uniformismo local desde las ya lejanas especialidades en la legislación municipal catalana en la II República. Diferenciación normativa que tomará cuerpo en la legislación franquista y ha llegado hasta nuestros días adaptada al actual ordenamiento constitucional.

La elección del tema es resultado de mi quehacer profesional y de mis intereses académicos. Como Letrado consistorial del Ayuntamiento de Barcelona he tenido ocasión de adentrarme en la complejidad y riqueza del régimen especial Barcelonés desde muchas de sus facetas. Temática que desde que preparé mis oposiciones a funcionario municipal siempre me ha sido muy atractiva. Como estudiante y jurista en ejercicio siempre me ha interesado la problemática del sistema de fuentes y el régimen especial plantea cuestiones

jurídicas de todo tipo. Además de ser una institución con gran contenido histórico posee unas especificidades tanto desde un punto de vista de creación del Derecho (sistema y prelación de fuentes, participación municipal, instrumentos jurídicos empleados, etc.) como en su aplicación (principios de jerarquía, competencia, autonomía local, diferenciación y especialidad, temporal, ...).

Esta es una tesis de Derecho Público, en el bien entendido que el Derecho constitucional, el Derecho administrativo y el Derecho de la Unión Europea aunque gozan de autonomía y sustantividad propia, son a su vez ramas del tronco común Derecho Público. Tal como expuso el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA «*las especializaciones lo son siempre secundum quid, y más aún las especializaciones basadas en denominaciones académicas más o menos convencionales, cuyos límites rara vez lo son in re y, menos aún, alcanzan a delimitar en sus cultivadores circunvoluciones cerebrales con precisión anatómica. Ello es especialmente claro en el caso del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, por lo demás*»³.

No está en mi ánimo ni es mi deseo analizar o comentar sistemáticamente las normas que configuran el mismo, tarea que ya ha sido llevada a cabo con rigor en dos obras colectivas: en 2007, *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, libro coordinado por Tomàs FONT I LLOVET y Rafael JIMÉNEZ ASENSIO y en 2008, los *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, dirigidos por Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ. Además de en algunas monografías, por todas, la de Alfredo GALÁN GALÁN de 2001, *La Carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento Local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*.

Mi propósito es plantear un estudio jurídico sistémico del régimen especial e intentar desentrañar algunas de sus claves, en el bien entendido, no de exhaustividad o agotamiento de la materia, tarea que excede de mi objetivo,

³ Prólogo a la 1ª edición (octubre de 1981) de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Madrid, Civitas, pág. 26.

sino de una concepción del ordenamiento jurídico como un sistema de sistemas, en el sentido de que toda norma jurídica, o es un sistema o forma parte de un sistema. Es decir, llevar a cabo una lectura del régimen especial como un todo, sea cual sea su origen, aunque sea a efectos meramente expositivos. Sin embargo no quiero llevar a engaño a alguien no avisado: el régimen especial municipal de Barcelona no es pieza de un único telar. Según nuestro sistema constitucional de fuentes han intervenido, e intervienen, en su conformación, junto al legislador estatal, el autonómico y el propio municipio de Barcelona mediante el ejercicio de su potestad normativa y de autoorganización (así como instancias supraestatales, *rectius*: europeas) en la manera que tendremos ocasión de ver. Además es fundamental el papel de los diferentes operadores jurídicos, tanto de los distintos órganos jurisdiccionales como de las diferentes administraciones públicas concernidas.

Como desarrollaré en las páginas que siguen, en la configuración del régimen especial han confluído múltiples concepciones, ideas, objetivos y legisladores, por lo que pudiera parecer un tanto descabellado atribuir a todos los que de uno u otro modo han participado en su configuración la mera ejecución de un meditado plan preconcebido (incluso a pesar de su naturaleza paccionada). Nada más lejos de la realidad. Como toda porción del ordenamiento jurídico, y con mayor motivo en el caso del régimen municipal barcelonés como acabamos de explicitar, no es difícil encontrar lagunas, incoherencias e incluso antinomias en su propio seno debidas a su carácter de *derecho vivo* en continua transformación.

La realización de una tesis doctoral supone formarse como investigador, es decir, el aprendizaje de un método que consiste en la exposición de una parcela de la realidad jurídica mediante el acopio de unas fuentes de conocimiento, su organización siguiendo un criterio preestablecido y la identificación de los problemas que se plantean.

Para la investigación jurídica que se presenta a continuación las fuentes se encuentran en las bibliotecas y en los archivos históricos y administrativos. También en las bases de datos legislativas y jurisprudenciales, en los diarios y

boletines oficiales y en la propia actuación administrativa. Se ha consultado bibliografía en los siguientes lugares: Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña, General e Histórica del Ayuntamiento de Barcelona, General de Cataluña, Universidad Pompeu Fabra, Universidad de Harvard, Colegio de Abogados de Barcelona, Universidad de Barcelona, Colegio de Abogados de Madrid, Universidad Complutense de Madrid y Consejo de Estado. He visitado, consultado e incorporado a este trabajo los datos obtenidos gracias a la documentación histórica, legislativa y administrativa existente en el Archivo Histórico Municipal, Archivo Administrativo Municipal, libros de actas de la Secretaría del Ayuntamiento de Barcelona, Consejo de Estado y en el Archivo de la Corona de Aragón. También en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en la Biblioteca Nacional (BN), en el Consejo de Estado y en las bibliotecas del Ayuntamiento de Madrid y del Tribunal Supremo.

ESTRUCTURA

La tesis se estructura en tres partes. La primera está dedicada al *origen, desarrollo y transformación* del régimen especial de Barcelona desde sus inicios que cabe situar a mediados del s. XIII hasta la promulgación de la Constitución de 1978. Con un detenimiento limitado en los antecedentes remotos y dando mayor énfasis al período nacido tras la Constitución de Cádiz de 1812. Así se exponen con carácter general las sucesivas modificaciones del régimen local español en general y las concretas afectaciones al régimen especial del municipio de Barcelona (y a las variaciones que con carácter general se fueron introduciendo en relación con los grandes municipios).

En la segunda, nos centramos en el *proceso de adaptación al marco constitucional* del régimen especial, resultado de su adecuación a los preceptos y mandatos de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 y a la irrupción en escena de unos nuevos protagonistas: las Comunidades Autónomas, y en concreto la catalana, que supone una mayor complejidad jurídica frente al régimen especial franquista de 1960, donde el papel estatal era casi único y excluyente. El nuevo marco estatutario catalán de 2006 modifica el estatus que le corresponde a la comunidad autónoma de Cataluña en relación con los gobiernos locales en general y en concreto para Barcelona ha supuesto la *estatutorización* del régimen especial por mor de su artículo 89 del EAC. Además, a finales del siglo XX se ha plasmado el régimen especial vigente a través de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona y de la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, que regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona. Todas las modificaciones de la normativa básica de régimen local han preservado, con sus propias modulaciones, el régimen especial barcelonés. Tanto la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (con sus diferentes redactados), como en las reformas introducidas por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y hasta la reciente disposición adicional quinta de la Ley 27/2013, de 16 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En la tercera, *europaización*, se aborda la posición de los entes locales en la Unión Europea y la concreta incidencia del Derecho de la Unión Europea en el desarrollo del régimen especial. Además, se analiza la influencia y efectos de la Carta Europea de la Autonomía Local en pos de un régimen *secundum Conventionem*.

Para finalizar, se concluye con la identificación de una serie de claves del régimen especial. Se añaden cuatro anexos: con la jurisprudencia constitucional utilizada y con los dictámenes e informes del Consejo de Estado, los dictámenes del Consejo Consultivo y los del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña, relacionados con nuestro trabajo.

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS, SIGLAS Y SIGNOS

ampl.	ampliado/ampliada
ap.	apartado
aps.	Apartados
Ar.	Aranzadi
Art.	Artículo
ALBGAL	Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
<i>BOCG</i>	Boletín Oficial de las Cortes Generales
<i>BOE</i>	Boletín Oficial del Estado
BOPB	Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona
BOPC	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
Cap.	Capítulo
Caps.	Capítulos
CCAA	Comunidades Autónomas
CdE	Consejo de Europa
CdR	Comité de las Regiones
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
cfr.	confrontar

CMB	Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, del Parlamento de Cataluña
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985. Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
cit.	citado/citada
codir.	codirector
colab.	colaboración
coord.	Coordinador
CPLR	Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa
DA	Disposición adicional
dir.	Director
DT	Disposición Transitoria
DOCE	<i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i>
DOGC	<i>Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña</i>
DOUE	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma, del Estatuto de Autonomía para Andalucía)
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)

EAAst	Estatuto de Autonomía de Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias)
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias)
EACant	Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria)
EACL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)
EACM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha)
EACta	Estatuto de Autonomía de Ceuta (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta)
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)
EAEEx	Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia)
EAI B	Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears)
EAM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)
EAMe	Estatuto de Autonomía de Melilla (Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla)
EAN	Estatuto de Autonomía de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración del Régimen Foral de Navarra)
EAPV	Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco)
EAR	Estatuto de Autonomía para La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja)
EARM	Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia)
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

ed.	edición
Edit.	Editorial/Editor
EE.LL	Entidades locales
<i>et al.</i>	<i>et alii.</i> Y otros.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMC	Federación de Municipios de Cataluña
FD/FFDD	Fundamento de Derecho/Fundamentos de Derecho
FJ/FFJJ	Fundamento jurídico/Fundamentos Jurídicos
<i>Ibidem.</i>	<i>En el mismo lugar</i>
IDLUAM	Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid
IDP	Instituto de Derecho Público. Universidad de Barcelona
IEA	<i>Institut d'Estudis Autonòmics</i>
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LCREM	Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid
LCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

LEB	Decreto 1166/1960, de 23 de mayo. Texto articulado del régimen especial del Municipio de Barcelona
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado
LHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local
LMRLC	Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, de aprobación del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LOTCC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LREB	Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

LS	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo).
Núm.	Número
Pág./págs.	Página/páginas.
PLRSAL	Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
<i>RDCE</i>	<i>Revista de Derecho Constitucional Europeo</i>
<i>REAF</i>	<i>Revista d'estudis autonòmics i federals</i>
<i>REALA</i>	<i>Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica</i>
<i>REDA</i>	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i>
<i>REDC</i>	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>
<i>REDP</i>	<i>Revista Española de Derecho Político</i>
<i>REP</i>	<i>Revista de Estudios Políticos</i>
<i>REVL</i>	<i>Revista de Estudios de la Vida Local</i>
<i>RGDA</i>	<i>Revista General de Derecho Administrativo</i>
<i>RGDC</i>	<i>Revista General de Derecho Constitucional</i>
<i>RHMB</i>	<i>Decreto 2086/1961, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Hacienda Municipal de Barcelona</i>
<i>RVAP</i>	<i>Revista Vasca de Administración Pública</i>

ROAMB	Decreto 4026/1964, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla los títulos primero y segundo del texto articulado de la Ley especial del Municipio de Barcelona
ROMB	Reglamento Orgánico del Municipio de Barcelona, aprobado por acuerdo del Consejo Municipal de 16 de febrero de 2001
s.	siglo
ss.	siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
SSTSJ	Sentencias del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TdA	Traducción del autor
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Tom.	Tom.
Trad.	Traducción
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJC	Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
VP	Voto particular
v.g.	verbigracia
vs.	<i>versus</i>

SIGNOS

[...]	Indica, en una cita, que se ha suprimido un fragmento del texto original.
§	párrafo.

Á LAS CORTES DE CÁDIZ

AL PRESIDENTE DOU

A. ESPIGA – CAPMANY ÁNER

CREUS MORRÓS AYTÉS

UTGES - NAVARRO

Y DEMÁS DIPUTADOS CATALANES DE 1812

HOMENAGE DEL

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

1912⁴

⁴ Lápida conmemorativa del primer centenario de la Constitución de 1812 en el Oratorio de San Felipe Neri (Cádiz) sufragada por el Ayuntamiento de Barcelona: «*Las lápidas que ahora se fijarán son las costeadas por los españoles de Cuba, Chile, Méjico, Montevideo y Rio Janeiro; por la Sociedad gallega de Buenos Aires, titulada Valle Miñor y la Biblioteca Americana (creada y sostenida por españoles) de la capital Argentina. Por otra parte, los Ayuntamientos de Madrid, **Barcelona**, Coruña, Oviedo, Gijón, Rivadesella, Avilés y Valladolid*». En BELDA, José y DE LABRA (hijo), Rafael M. (1912): *Las Cortes de Cádiz en el Oratorio de San Felipe. Notas históricas*, Madrid, Imprenta de Fortanet, pág. 9.

PARTE PRIMERA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS. GENEALOGÍA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

1. INTRODUCCIÓN: DEL PRIVILEGIO AL RÉGIMEN ESPECIAL (PASANDO POR LA UNIFORMIDAD)

Si bien la génesis de lo que ha acabado siendo Barcelona como urbe es muchísimo anterior⁵, podemos señalar el origen y antecedente de su régimen municipal en la obra del monarca Jaime I el Conquistador⁶ (s. XIII). A él se atribuye la conversión de una configuración pre-municipal, un tanto amorfa e

⁵ Los primeros vestigios de actividad humana se remontan a unos 4000 años de antigüedad (finales del Neolítico). De los siglos VII a VI a.C. existe constancia de la existencia de poblados layetanos (íberos). En esta época también parece haber habido una colonia griega (*Kallipolis*), aunque los historiadores no se ponen de acuerdo en su preciso emplazamiento. Durante la segunda guerra púnica fue ocupada momentáneamente por los cartagineses. Los romanos en las postrimerías del siglo I a.C., sobre un asentamiento ibérico anterior (*Barke-no*), fundaron la *Colonia Iulia Augusta Paterna Faventia Barcino*. La Colonia se convierte en uno de los núcleos urbanos más importantes de la Tarraconense, aunque siempre en segundo lugar detrás de la capital, Tarraco, véase FLORENSA, Adolfo (1947), «La obra del Ayuntamiento de Barcelona», *REVL*, núm. 36, noviembre-diciembre, pág. 805. Esta colonia, verdadero origen de la ciudad y de lo que podemos considerar una cierta organización municipal, aparece ya citada por Plinio y por Ptolomeo en su conocido mapamundi (año 325 A.C). Para profundizar en los orígenes históricos de Barcelona véanse AA.VV. (2007): *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona; FERNÁNDEZ-ARMESTO, Felipe (2006): *Barcelona. Mil años de historia*, Península, Barcelona; PÉREZ-BASTARDAS, Alfred y SCHOLZ, Víctor (1986): *El Govern de la ciutat de Barcelona 1249-1986*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 15 y ss.

⁶ Jaime I el Conquistador (Montpellier, 1208-Valencia, 1276). Rey de Aragón, de Mallorca y de Valencia, Conde de Barcelona y señor de Montpellier. Hijo de Pedro II de Aragón y de María de Montpellier. En su tenaz enfrentamiento con el estamento nobiliario Jaime I encontró respaldo en la doctrina jurídica romana, revitalizada por la escuela de Bolonia, que propugnaba la supremacía del príncipe. Por ello, y con tal de neutralizar a la díscola nobleza, el Rey favoreció decididamente a los municipios y a la burguesía.

inorgánica, en una verdadera corporación⁷. Acudiendo a la gestación del sistema de gobierno de la ciudad de Barcelona⁸ en la Baja Edad Media sólo queremos dejar de manifiesto que las singularidades de Barcelona son *vexata quaestio*. Sin embargo, no se ha de caer en un romántico historicismo⁹. El gobierno municipal pergeñado en el siglo XIII, si así puede denominarse, poco o nada tiene que ver con las singularidades del régimen municipal de Barcelona en nuestro vigente ordenamiento constitucional. Tampoco existen demasiados paralelismos entre la sociedad bajomedieval y la actual. La sociedad medieval en la que florece el derecho especial de Barcelona es una sociedad teocrática, estamental y desigual a todas luces¹⁰. Su ordenamiento,

⁷ FONT I RIUS, Josep M^a (1985): «Jaume I i la municipalitat de Barcelona», *Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya medieval. Col·lectànea de treballs del professor Dr. Josep M^a Font i Rius amb motiu de la seva jubilació acadèmica*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, pág. 668.

⁸ Aunque las particularidades son consustanciales al municipio como género: «*El municipio nace como un reducto frente al universo rural-señorial. Cada municipio, además, es fruto de su propia peripecia histórica y la incidencia en el mismo del poder real o señorial es distinta, cómo lo son también sus fórmulas de autogobierno*». En FERRET I JACAS, Joaquim (1986): «Uniformidad y variedad en la regulación del municipio», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 4, pág. 64.

⁹ Una atinada visión contraria al romanticismo jurídico en relación con el antiguo régimen local es la del profesor Alejandro NIETO: «[...] *no conviene exagerar la nostalgia por [las] instituciones perdidas. El romanticismo jurídico, tras el precedente de STEIN, ha gustado de llorar sobre las ruinas de las ciudades antiguas y ha cantado siempre las alabanzas de la autonomía local..., conservada, por ejemplo, en Inglaterra. Sin embargo, andando el tiempo, se ha demostrado que la autonomía local inglesa del siglo XIX, entendida al modo de GNEIST..., era un instrumento radicalmente incapacitado para atender las necesidades de la sociedad moderna... Con la historia de las ciudades ha sucedido igual. Actualmente se ha llegado al convencimiento de que la Administración local de los siglos XVI y XVII —igual que la Administración estamental— no era en modo alguno garantía de las libertades de los individuos, sino bastión de los privilegios de una clase de cortas miras políticas, castrada económicamente. La representación ciudadana era un simple recuerdo. Media docena de familias gobernaban cada ciudad como patrimonio propio... Las ciudades, como las murallas, no eran defensa, sino una limitación. De aquí que haya podido decir SCHMOLLER que las ciudades no fueron vencidas por los principios, sino que se entregaron ellas solas con sus errores*». En NIETO GARCÍA, Alejandro (1962): *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, págs. 109 y ss. Citado por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1964): «Presupuestos políticos del Régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 43, pág. 22.

¹⁰ En este mismo sentido se manifiesta Fernando ALBI: «**En la Edad Media el Municipio es un coto cerrado, hermético. El morador del mismo limita, durante toda su existencia, su vida social, su esfera de acción, a la localidad en que reside permanentemente. Al vecino se le retiene celosamente, y se procura enraizarle, de modo material, en la población,**

en consonancia con el sistema de valores existente, tenía una naturaleza mayoritariamente consuetudinaria y una base amplia conteniendo normas de derecho privado (civil y mercantil), de derecho público (incluido el laboral, el penal y el penitenciario), e incluso de lo que hoy podríamos denominar derecho internacional¹¹.

El régimen especial de Barcelona en nuestro sistema constitucional es producto, o debería serlo, de una sociedad democrática avanzada y su naturaleza jurídica es harto diferente. Es un conjunto normativo democrático, legislado y limitado, a pesar de su transversalidad, a ordenar una parte del derecho público aplicable al municipio de Barcelona.

También existen diferencias sustanciales a nivel poblacional y territorial. Aunque pueda resultar extraño, los límites del dominio de la ciudad de

*restringiendo sus facultades de desplazamiento. En los fueros se le exige que posea bienes raíces –prohibiendo que los adquiriera el forastero-, y se le impone una residencia continuada en la localidad. No se conoce la existencia de una patria mayor; ésta termina, para los vecinos, en los muros de su ciudad o, todo lo más, en los límites de su alfoz. Todo el sistema foral está planteado a base de la total diferenciación entre el vecino y el forastero: todas las ventajas, todos los privilegios, pertenecen al primero; el forastero es un disminuido legal». En ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 51.*

¹¹ BUSTOS GISBERT nos recuerda las palabras de Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ en su monumental obra *España, un enigma histórico*, que tienen por protagonista al rey Jaime I, proclamando en un escenario internacional la existencia de España antes de que políticamente se cumpliera: «**En 1271 Jaime I (rey de Aragón y conde de Barcelona) se esforzó en el Concilio de Lyon, ante Gregorio X, para que se organizara una nueva cruzada; ofreció al Pontífice acompañarle con una hueste de mil caballeros y elogió con orgullo la potencia de la flota catalana. Ante las indecisiones de los demás asistentes a la asamblea canónica se despidió del Santo Padre, abandonó la reunión con los miembros de su séquito y les dijo: “Barones, ya podemos marcharnos: hoy a lo menos hemos dejado bien puesto el honor de España”**». Véase BUSTOS GISBERT, Rafael (1996): *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pág. 29. El propio monarca en la Crónica que dictó sobre su vida también lo hizo: «[...] **car nos ho fem la primera cosa per Deu, la segona per saluar Espanya, la terça que nos e uos haïam tan bon preu e tan gran nom que per nos e per uos es saluada Espanya. E fe que deuem a Deu, pus aquels de Cathalunya, que es lo meylor Regne Despanya, el pus honrat, el pus noble**». En *Llibre dels feits del rei en Jacme*, manuscrito Ms. 10121 de la Biblioteca Nacional, folio 163.

Barcelona en el siglo XIII se adentraban hasta doce leguas en la mar¹². Además, y aunque en la Barcelona medieval aún no se había llevado a cabo la anexión de los municipios limítrofes, mediante la ficción jurídica denominada *carretatge*¹³, propia de los siglos XIV¹⁴ y XV, se permitía que ciertas localidades pasasen a ser calles (*carrers*), como partes integrantes de una ciudad más importante, que en contraprestación a un pago a modo de tasa les confería algunos privilegios y defensa a cargo de la ciudad patrona. Barcelona llegó a tener más de 20 *carrers* entre los que podemos destacar Igualada, Granollers, Martorell, Mataró, Mollet o Ripoll)¹⁵.

A lo largo de esta primera parte nos adentraremos en la configuración del régimen especial barcelonés desde sus orígenes remotos (en los que nos detendremos sólo lo necesario) hasta su consagración legislativa pasada la mitad del siglo pasado. Un periplo que empieza en un régimen privilegiado

¹² La primera definición del territorio de Barcelona aparece en el siglo XII, en el usaje «usatge» *Item statuerunt*, que proporcionaba garantías de paz y tregua (*pacem et treugam*) en el área que iba «a monte Cati usque ad castrum Felix, et a collo Finestrellis usque ad collum de ipsa Gavarra, et a collo de ipsa Erola et de valle Vitraria usque infra mare XII leguas».

¹³ En relación con esta extensión territorial y jurídica: «No se puede olvidar que las leyes especiales de Barcelona, esto es, el *Recognoverunt Proceres*, no solo eran y son derecho de la ciudad y de su *hort i vinyet*, sino que, por diversas legalizaciones expresas, se extendieron a casi toda la Cataluña de su tiempo que gozaba de una paz estable, y por tanto a las comarcas más pobladas; es decir, de los territorios de los municipios de Vilanova con los castillos de la Geltrú y Cubelles, desde 1417, por todo el Penedés desde 1510 [...]», TdA, en MASPONS I ALGLASELL, Francesc (2006): *L'Esperit del dret públic català: vist a través dels textos legals i la jurisprudència*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, facsímil de la primera edición de 1932, pág. 65.

¹⁴ Barcelona en 1359 contaba con unos 38.000 habitantes. Vid. ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 53, extrayendo la cifra de la obra *Geografía de España en el siglo XVI* de Antonio BLÁZQUEZ y DELGADO-AGUILERA.

¹⁵ TOMÁS Y VALIENTE también destaca esta ficción: «Ciertas poblaciones, aunque estuvieran muy distantes de Barcelona, fueron consideradas como «carrers» (calles) de Barcelona, y sus habitantes como vecinos de ella; de este modo gozaban del mismo régimen jurídico de Barcelona, al menos en el campo estrictamente administrativo, aplicándose, por consiguiente, el Derecho de Barcelona a estos «carrers» ficticios. Igualada en 1381; Granollers, en 1423; Mataró en 1424, y otros lugares en el siglo XV se convirtieron en «carrers» de Barcelona», en TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): *Francisco Tomás y Valiente. Obras Completas*, Vol. II, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 1139. Para profundizar en la figura del *carretatge*, véase: FERRER I MALLOL, M. Teresa (1999): *L'Associació de municipis a l'Edat Mitjana: el carreratge de Barcelona*, Barcelona, Institut de Cultura de Barcelona.

medieval pasa por la uniformidad normativa para desembocar en un régimen municipal con especialidades.

2. ANTECEDENTES REMOTOS

2.1 El régimen municipal de Barcelona en la Baja Edad Media

La estructura territorial de Cataluña estaba formada por las ciudades, *civitates*, que constituían las únicas aglomeraciones urbanas de la época¹⁶. La formación de centros de población en la Cataluña altomedieval se debió en el caso de Barcelona (así como en Gerona y Vic) a la restauración de antiguas «civitates» romano-visigodas en la Cataluña vieja¹⁷. La estructura territorial de Cataluña estaba formada por las ciudades que constituían las únicas aglomeraciones urbanas de la época.

Las principales características del Derecho catalán de los siglos XIII al XV son el tardío pero espléndido desarrollo de los Derechos locales; el crecimiento del Derecho legal, bajo el signo del pactismo y la penetración poderosísima del Derecho común¹⁸.

¹⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2005): *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, pág. 53. Procedían de las antiguas ciudades visigóticas que al ser restauradas recuperaron su denominación, o en algún caso habían sido erigidas por los árabes. No son muchas las aglomeraciones que han sido consideradas por la historiografía, ciudades como tales, entre ellas (además de Barcelona). ORDUÑA menciona las siguientes: Gerona, Manresa, Tarragona, Lérida, Tortosa y Balaguer.

¹⁷ También podía deberse a la restauración de ciudades en la Cataluña nueva (Tortosa, Tarragona o Lérida) o a la instauración de villas y lugares al entorno de castillos, monasterios o nuevas poblaciones dotadas de privilegios. En MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs (2004): «Ordenamientos jurídicos locales catalanes», *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, núm. 78-79, pág. 156.

¹⁸ «Brevísimamente enunciadas» por TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): *Francisco Tomás y Valiente. Obras Completas*, Vol. II, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 1138.

a) El régimen municipal jaimino (1249-1274). El Consejo de Ciento (Consell de Cent)

A principios del s. XIII cabe la posibilidad de que existiera una organización municipal escasamente evolucionada en forma de consulado¹⁹. Jaime I creó en 1249 la estructura fundamental del gobierno municipal de Barcelona²⁰: un consejo de 4 miembros, auxiliados por 8 consejeros y una asamblea de *probi homines* -prohombres- todos ellos miembros de la mano mayor²¹ (*lo mà major*). Tras varias vicisitudes, en 1265 la organización municipal quedó definitivamente establecida: la autoridad municipal recayó sobre 3 consejeros elegidos por un Consejo de Ciento (*Consell de Cent*)²², de origen jaqués²³.

¹⁹ El consulado era un tipo de organización comunal que también existía en otras localidades. Cfr. FONT I RIUS, Josep M^a (1946): *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, págs. 477 y ss.; BENSCH, Stephen P. (2000): *Barcelona i els seus dirigents, 1096-1291*, Trad. de M. Lluïsa Parès, Barcelona, Proa Edicions, págs. 72, 75, 76 y 166.

²⁰ Tomando como fecha de inicio el citado año en 1999 fueron acuñadas unas monedas conmemorativas del 750 aniversario del municipio de Barcelona en la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda: «*En 1999 se cumplen setecientos cincuenta años de la municipalidad de Barcelona, constituida en 1249 durante el reinado de Jaime I. Por ello, este Ministerio ha considerado oportuno acordar la emisión, acuñación y puesta en circulación de una moneda que conmemore el aniversario de Barcelona como municipio, haciendo referencia sus leyendas y motivos a esta ciudad*». Cfr. Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de diciembre de 1999 por la que se acuerda la emisión, acuñación y puesta en circulación de monedas conmemorativas de los 750 años de la municipalidad de Barcelona (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1999, págs. 45522-45523).

²¹ La población urbana se dividía en tres grupos según su ocupación, riqueza, posición social, y el lugar de residencia: la mano mayor, la mano media y la mano menor. La mano mayor la forman los ciudadanos honrados, u oligarquía urbana, que controlan el gobierno municipal. Mercaderes, artistas y profesionales liberales constituyen la mano media. La mano menor está formada por los menestrales organizados en gremios. El resto, queda fuera de la estructura de manos y del gobierno municipal. Esta triple división en PI SUÑER, José M^a (1959): «Antecedentes histórico-doctrinales del régimen de Carta» en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 28-29: «*En Barcelona existía una sociedad que formaban los ciudadanos de tres manos distintas, la ma major (abogados, médicos, propietarios y otras capacidades a los que se llaman «ciudadans honrats»); la ma mitjana (constituida por industriales y negociantes de importancia), y la ma menor a base de tenderos, menestrales, y artesanos, que constituyen el estado llano*».

²² ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2005): *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, pág. 59: «*En Barcelona existían cuatro paciarii o jurats, cuya renovación se hacía en*

Los historiadores del Derecho han situado los orígenes del ordenamiento jurídico especial de Barcelona a mediados del siglo XIII²⁴. Así, señalan que el conjunto de costumbres vigentes en Barcelona se conformará a lo largo del tiempo junto con la concesión de numerosos privilegios²⁵. El derecho especial de Barcelona se forjará por una sociedad encabezada por los prohombres e integrada por burgueses, mercaderes, negociantes, navegantes, artesanos, menestrales y otros ciudadanos y burgueses de estamento inferior. La forma de expresión del derecho que regirá entre todos ellos se concretará en costumbres, privilegios y ordenaciones²⁶.

presencia del Veguer por cooptación de los salientes. Mientras que el Veguer administraba justicia, con el consejo de los prohombres y los paciarii o pahers, a estos últimos correspondía el gobierno del Municipio, estaban facultados para convocar el Concejo y recaudar contribuciones».

²³ Derecho municipal de la ciudad de Jaca (Huesca), que extendió por la Corona de Aragón y Navarra su influencia. El primer documento es la Carta de fundación dada por Sancho Ramírez con ocasión de la fundación de la ciudad en el s. XI (año 1063).

²⁴ En el propio Preámbulo de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, se citan los *Usatges* como primer precedente de la Carta Municipal: «Los *Usatges*, primer precedente de la Carta, ya establecían, en el siglo XIII, que en Barcelona no se reprocharía a nadie su religión y que todo acusado tenía derecho a ser defendido. Todos deberían sentirse orgullosos de la ciudad: Ésta es la servidumbre que deben aceptar los que la quieran honrar y mejorar». Para FONT I LLOVET, Tomàs (2001): «La Carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», en AA.VV., *El Derecho en la Facultad. Cuarenta años de la nueva Facultad de Derecho de Barcelona*, Barcelona, Marcial Pons, la alusión a los *Usatges* es quizá algo imprecisa, habida cuenta de que la famosa recopilación no se refiere a la ciudad o municipio de Barcelona, sino que se trata de derecho feudal del condado de Barcelona y, por tanto, de naturaleza y vigencia territorial general.

²⁵ Una relación de los privilegios reales sobre papel, otorgados por los reyes, desde Pedro el Grande a Carlos de Austria, al municipio de Barcelona y conservados en el Archivo de la Corona de Aragón (desde 1278 a 1705), se puede encontrar en UDINA MARTORELL, Federico (1985), «Privilegios reales a la ciudad de Barcelona en el Archivo de la Corona de Aragón (siglos XIII-XVIII)», *En la España medieval*, núm. 7, págs. 1431-1442. En este mismo estudio, el autor señala: «La documentación es de una riqueza extraordinaria para la historia de la ciudad y sus relaciones con la corona; **a través de ella puede hacerse una clara idea de cómo Barcelona llegó a constituirse casi como una ciudad-estado y del peso que ella tuvo en la Corona de Aragón, especialmente en el siglo XIV; corresponden precisamente a esta centuria mucho más de la mitad de las escrituras que recogemos**», *ibid.* pág. 1432.

²⁶ MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs de (2007): «Els orígens de la institució municipal barcelonina», en AA.VV., *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona, pág. 27.

El documento fundacional del municipio barcelonés era muy simple²⁷: de hecho fue una mera carta, fechada el 7 de abril de 1249, dirigida por el monarca a cuatro ciudadanos²⁸ de Barcelona nombrándolos *paers* (*paciarii*, concejal), autorizándolos a escoger *consellers* o asesores y ordenándoles que procurasen la utilidad de la ciudad.

El primer privilegio era tan sencillo y poco concreto que muy pronto fue necesario otorgar uno nuevo, éste ya mucho más detallado, fechado el 27 de julio de 1249²⁹. Sin duda, para redactar este segundo privilegio, Jaime I se inspiró en el que él mismo había concedido a la ciudad de Valencia, en 1245, al reorganizarla después de la conquista. Los primeros años de funcionamiento del municipio valenciano debían haber sido lo bastante satisfactorios como para aconsejar la aplicación de un régimen similar en Barcelona.

Según este segundo privilegio de 1249³⁰, el municipio de Barcelona estaría dirigido por cuatro *paers*³¹, asesorados por unos consejeros (*consellers*) que

²⁷ Así lo expone el historiador del Archivo Histórico de la ciudad de Barcelona RIERA VIADER, Sebastià (1999): «El Consell de Cent en la baja edad media (1249-1462)», *Barcelona metropolis mediterrània*, núm. 49, noviembre-diciembre, pág. 38.

²⁸ El documento nos da el nombre de los cuatro primeros magistrados municipales de Barcelona: Guillem de Lacera, Jaume Gerard, Berenguer Durfort y Arnau de Sanahuja. Como es lógico, todos eran personas de la total confianza del monarca: Lacera, Gerard y Durfort ya habían servido o servían a Jaime I en cargos oficiales, y el armador de naves Sanahuja era miembro de una de las familias más influyentes de la ciudad. El 16 de mayo siguiente, en el Palacio Real, y en presencia de Marimon de Plegamans, veguer de Barcelona; Arnau d'Orlet, viceveguer; Vidal Salomó, baile de Barcelona; Berenguer Bonet, vicebaile, y de multitud de prohombres y ciudadanos, los cuatro primeros paers juraron el cargo y eligieron ocho consellers (Pons d'Alesch, Bernat Aymerich, Guillem Monader, Bernat Marquès, Ramon Romeu, Guillem Burguès, Pere Perpètua y Ramon Pintor). RIERA VIADER, Sebastià (1999): «El Consell de Cent en la baja edad media (1249-1462)», *Barcelona metropolis mediterrània*, núm. 49, noviembre-diciembre, pág. 38.

²⁹ Asegurar el régimen de administración y gobierno de la ciudad, *gubernare et regere civitatem*, términos que aparecen literalmente en el privilegio de 1249. Véase FONT I RIUS, Josep M^a (2001): «La significació de la història municipal», *Barcelona Quaderns d'Història*, núm. 4, pág. 16.

³⁰ Un análisis histórico de la aparición del Privilegio de 1249 centrado en los problemas de la ciudad de Barcelona durante el siglo XIII en RUIZ-DOMÈNEC, José Enrique (1985): «Barcelona en 1249. Las circunstancias de un Privilegio», *En la España medieval*, núm. 7, págs. 1333-1346.

ellos mismos designarían³². Los *paers* jurarían el cargo ante el *veguer*, el baile y los prohombres, aconsejarían a los dos primeros y ayudarían al *veguer* en la administración de justicia. En caso de necesidad, los *paers*, junto con el *veguer* y el baile, podrían convocar la asamblea general de vecinos. Los cargos municipales serían anuales y el día de la Ascensión del Señor (cuarenta días después de Pascua) los *paers* salientes y los *consellers* designarían a los *paers* entrantes.

En 1258, un nuevo privilegio (el más importante de la época fundacional del municipio³³) hacía desaparecer a los *paers*, convertía a los ocho *consellers* en magistrados ejecutivos y transformaba la asamblea general en un consejo de doscientos prohombres, elegidos por los *consellers*. En los dos siguientes sólo se cambiaron algunos detalles. Por el de 1260, pasando el número de *consellers* de ocho a seis. Y con el de 1265, simplificando si cabe continuó con la tendencia a la simplificación: los *consellers* pasaban a ser sólo cuatro y el *Consell* de doscientos prohombres quedó reducido a la mitad; así surgía el *Consell de Cent* (el consejo de cien jurados) nombre por el que sería conocido en el futuro el conjunto de órganos que conformaban el municipio barcelonés³⁴.

³¹ Traducción al catalán del vocablo latino *paciarrii*, que significa hombres de paz. Era como se llamaba a los primeros mandatarios del gobierno municipal de Barcelona hasta el año 1258 en que son denominados consejeros (*consellers*)

³² En Barcelona existían cuatro *paciarrii* o *jurats*, cuya renovación se hacía en presencia del *Veguer* por cooptación de los salientes. Mientras que el *Veguer* administraba justicia, con el consejo de los prohombres y los *paciarrii* o *pahers*, a estos últimos correspondía el gobierno del Municipio, estando facultados para convocar el Consejo y para recaudar contribuciones³².

³³ Tal como relata RIERA VIADER, Sebastià (1999): «El *Consell de Cent* en la baja edad media (1249-1462)», *Barcelona metropolis mediterrània*,, núm. 49, noviembre-diciembre, pág. 38

³⁴ Sobre la institución del Consejo de Ciento y sus consejeros resultan de sumo interés las siguientes palabras sobre su transcendencia histórica: «*Réstame hablar del Municipio catalán, y aunque tuvo verdadera importancia y exige por ello atento examen, **sobre todo el de Barcelona, que ofrece caracteres especiales que lo distinguen de todos los demás [...]** Como en Castilla, la organización de los Municipios catalanes fue muy varia; pero puede decirse que, por regla general, había en cada Municipio una junta numerosa de vecinos distinguidos, llamados probihomines ó pahers, los cuales nombraban un Consejo, cuyos miembros recibían el nombre de concelleres. [...] Esa junta de vecinos y ese Consejo, verdadera comisión ejecutiva éste, adquirieron singular relieve y excepcional importancia en Barcelona, denominándose aquella Junta Consejo de Ciento. **Al Consejo de Ciento le ha***

Con el privilegio de 1274 concluyó la intervención de Jaime I en la configuración del municipio de Barcelona. Se volvió a variar el número de *consellers*, que pasaron a ser cinco, los cuales serían escogidos anualmente el día de san Andrés (30 de noviembre). De mayor importancia fueron los cambios que afectaron las relaciones entre los *consellers* y los oficiales reales. El privilegio supuso un fortalecimiento de la autonomía municipal frente a éstos: los miembros del *Consell de Cent* juraban el cargo tan sólo ante los *consellers*, y eran éstos los únicos que tenían la potestad de convocar la asamblea, sin ninguna intervención del *veguer*. En otro aspecto, mientras que los *consellers* se podían reunir para deliberar sin que fuese necesaria la presencia del *veguer*, éste tenía que jurar, y el baile debía prometer estar a disposición de los *consellers*, y si no lo hacían, podían ser denunciados al monarca; de hecho, se les requería ejecutar obligatoriamente los acuerdos de los *consellers*, evidentemente siempre que no se infringiera la fidelidad al rey y la común utilidad de la ciudad.

No obstante, supondría un error creer que el municipio barcelonés nació *ex novo* por estos privilegios jaiminos. La institución municipal es producto de una larga gestación que se remonta a la época condal con sucesivas invasiones y reconquistas por su situación fronteriza con los dominios musulmanes³⁵.

llamado un historiador catalán “paladión de las libertades públicas en los tiempos de prueba, guardador y sostenedor de los derechos del pueblo en las circunstancias difíciles, padre de todos en los momentos críticos, templo constante en que era venerada la ley en todas las épocas, defensor acérrimo de los privilegios y constituciones del país, tribunal severo que sabía hacer justicia lo mismo al Rey que al súbdito más humilde”, y de los concellers ha dicho que eran “centinelas vigilantes de la ciudad y de sus libertades, sacerdotes rígidos de la ley, magistrados depositarios de la confianza pública”». En BECKER Y GONZÁLEZ, Jerónimo (1913): *La vida local en España. Discursos leídos ante la Real Academia de la Historia en la recepción pública del Ilmo. Señor Don Jerónimo Becker el día 15 de junio de 1913*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés Martín, págs. 52 y 53. BECKER se refiere a la obra de Víctor Balaguer de 1861, *Historia de Cataluña*, Tom. II, págs. 742 y 744.

³⁵ FONT I RIUS, Josep M^a (1949) «Los orígenes del municipio barcelonés: ante el VII centenario de su fundación», *Divulgación histórica: boletín semanal radiado desde la emisora de Radio Barcelona*, pág. 4 (disponible en el Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona). Son las transcripciones de las lecciones radiadas por este profesor los días 14, 21 y 28 de mayo y 4

b) El régimen municipal post-jaimino. Del *Recognoverunt proceres* (1284) al *Llibre Verd* (1345)

A la muerte de Jaime I, acaecida en Valencia el 27 de julio de 1276, y después de un reinado de sesenta y tres años, su hijo Pedro III el Grande³⁶ le sucedió en los reinos de Aragón, Valencia y en los condados catalanes. A pesar del corto reinado del rey Pedro el Grande, mediante su privilegio *Recognoverunt proceres* se confirmaron genéricamente y a perpetuidad³⁷. Fue otorgado el 11 de enero de 1284 por Pedro III de Aragón a la ciudad de Barcelona. El *Recognoverunt proceres*, confirmado por los monarcas posteriores (en 1286 y 1291), se convirtió en la base fundamental del estatuto jurídico del municipio, completado y ampliado por privilegios posteriores, obtenidos tanto en función de las necesidades del Consejo de Ciento como de las circunstancias de cada momento.

Este privilegio se denomina así por haber participado en su confección los prohombres, ancianos y juristas de Barcelona, quienes reconociendo su derecho consuetudinario, lo formularon por escrito³⁸ para que el monarca pudiera confirmarlo en su versión objetivada. Además, en este texto se incluye el reconocimiento expreso de la potestad normativa del municipio: los prohombres de Barcelona pueden establecer bandos, los pueden modificar o derogar sin la participación del *veguer* (oficial regio que administraba justicia)³⁹.

de junio de 1949, para conmemorar aquel acontecimiento. La conmemoración de su séptimo centenario da una idea de la importancia germinal del privilegio de 1249.

³⁶ (Valencia, 1240-Vilafranca del Penedés, Barcelona 1285). Rey de Aragón, hijo de Jaime I y de su segunda esposa, Violante de Hungría.

³⁷ Hasta el *Recognoverunt proceres* la totalidad de los privilegios otorgados a la ciudad de Barcelona habían tenido carácter temporal. Hemos de recordar que con posterioridad será incluido en las compilaciones de Derecho general de Cataluña de los siglos XV al XVII.

³⁸ Por ello podría ser calificada de *consuetudo scripta*.

³⁹ MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs de (2000): «El régimen jurídico de los juristas de Barcelona en la Baja Edad Media», *Rudimentos legales: Revista de Historia del Derecho*, núm. 2, págs. 63-92.

Reproducimos un extracto del *Recognoverunt proceres* a continuación, donde se pone de relieve la participación de los próceres, prohombres y jurisperitos de Barcelona en su redacción:

«Estando Nos, Pedro, por la gracia de Dios, Rey de Aragón y Sicilia, personalmente establecido en la ciudad de Barcelona para celebrar Corte general a los catalanes, en ella los prohombres y la universidad de la misma ciudad nos suplicaron humildemente que por nuestra gracia y misericordia **les concediéramos y aprobáramos los privilegios concedidos a ellos por nuestros antecesores, así como las antiguas costumbres que antiguamente habían tenido en la ciudad de Barcelona, las cuales costumbres nos entregaron escritas, tal como reconocieron que habían sido y son, los próceres, ancianos y jurisperitos de la misma ciudad.** Nos suplicaron también algunos otros capítulos y peticiones que más abajo se declaran, que nos mostraron por escrito, debiéramos concederles para el buen estado de la ciudad⁴⁰.

Nos pues, considerando que a todos nuestros súbditos debemos hacerles bien y que la benevolencia Real consiste en procurar las utilidades de los súbditos y ampliarles las gracias, queriendo seguir las huellas de nuestros antecesores, graciosamente y a ciencia cierta, por Nos y todos nuestros sucesores, concedemos, aprobamos y asimismo confirmamos a todos los habitantes de Barcelona, presentes y futuros, a perpetuidad, todos los privilegios concedidos o hechos a la ciudad y universidad de Barcelona, por Nos y nuestros antecesores, tal como en estos privilegios más plenamente se contiene. Igualmente concedemos y aprobamos y asimismo confirmamos, a vosotros y

⁴⁰ «Pateat universis presentibus et futuris quod cum nos Petrus, Dei gracia Aragonum et Sicilie rex, essemus in civitate Barchinone personaliter constituti pro generali curia celebranda cathalanis ibidem, probi homines et universitas eiusdem civitatis nobis humiliter supplicarunt ut eis de gratia et misericordia nostra concederemus et approbaremus privilegia concessa eis per antecessores nostros, et antiquas consuetudines quas in civitate Barchinone antiquitus habuerant, quas scilicet consuetudines nobis scriptas tradiderunt sicut fuisse et esse recognoverunt proceres et antiqui et iurisperiti civitatis eiusdem. Supplicaverunt etiam nobis ut quedam alia capitula et petitiones que inferius declarantur, quas nobis obtulerunt in scriptis, eisdem pro bono statu civitatis concedere deberemus».

vuestros sucesores, perpetuamente, todas las citadas costumbres, tal como ellas las disteis por escrito, cuyo tenor es éste⁴¹.

Reconocieron los próceres de Barcelona y los antiguos y sabios en Derecho⁴² que la antigua costumbre que cualquiera puede dar y legar en testamento o donación entre vivos y de cualquier otro modo que quisiera la cosa que tiene por otro en enfiteusis, sin documento y consentimiento del señor, con tal que no haya fraude»⁴³.

Sea en el nombre de Dios. Estas son las ordenaciones que el señor Rey don Jaime, de buena memoria, ha hecho en la ciudad de Barcelona, con consejo de los prohombres de la ciudad, con todos aquellos sabios que había en su corte, para el bien y el buen estado de la ciudad y para la paz y concordia de

⁴¹ «Nos itaque considerantes quod omnibus subditis nostris tenemur bene facere, et quod regalis benivolentiae est intendere utilitatibus subiectorum et eos gratis ampliare, volentes sequi vestigia antecessorum nostrorum, gratis et ex certa sciencia per nos et omnes successores nostros concedimus, approbamus, ac etiam confirmamus vobis et habitatoribus Barchinone presentibus et futuris perpetuo, omnia privilegia concessa sive facta civitati et universitati Barchinone et nobis vel antecessoribus nostris prout in ipsis privilegiis plenius continetur. Similiter concedimus et approbamus ac etiam confirmamus vobis et successoribus vestris perpetuo, omnes predictas consuetudines sicut nobis eas in scriptis dedistis, tenor quarum sic se habet».

⁴² MALUQUER traduce *proceres* por prohombres y *sapientes in iure* por jurisperitos: «Reconocieron los prohombres de Barcelona, los ancianos y jurisperitos ser costumbre antigua, de que cualquier pueda dar [...]». Cfr. MALUQUER VILADOT, Juan (1889): *Derecho Civil Especial de Barcelona y su Término. Privilegios, Pragmáticas, Reales cédulas, Usos y Costumbres de la ciudad de Barcelona vigentes en el día, con un apéndice en el que se insertan varios documentos hasta hoy no publicados, y un mapa del término jurisdiccional en materia civil de la espresada ciudad*, Barcelona, La Reinaxença, pág. 237. Resulta de interés a nuestros efectos, a pesar de tratarse de una obra de derecho civil, su posición, que compartimos, sobre el ámbito subjetivo del *Recognoverunt*: «Aquí encaja perfectamente, el sostener como sostengo, que el privilegio de que se trata alcanzaba á cuantos residían en el término municipal ó sea en la Universidad de esta ciudad, en contra de lo que sostiene el distinguido jurisconsulto Brocá [...] quien entiende que el privilegio se concedió a las personas, y no á cuantos residen en la demarcación municipal [...] la expresión de ciudadanos y habitantes empleada por el rey D. Pedro II (III) de Aragón, indudablemente comprende las dos clases de personas á quienes trataba de favorecer, ó sea á los habitantes del casco de la ciudad y á los que, sin habitar en él, vivían en los alrededores, bajo la jurisdicción de los concellers y disfrutaban de los beneficios y derechos de los demás». *Ibid.*, págs. 20 y 21.

⁴³ «**Recognoverunt proceres Barchinone**, et antiqui, et sapientes in iure: Antiquam esse consuetudinem quod quilibet poterat dare et legare in testamento vel donatione inter vivos vel quocumque alio modo voluerit res quas tenet pro alio in emphiteosim sine firmamento et consensu domini, dummodo non interveniat fraus».

todas las gentes que aquí hay y en todo tiempo aquí habiten, y esto hacen cuando los maravedís todos los honores para pagar por cada maravedí nueve sueldos barceloneses⁴⁴».

Para TOMÁS Y VALIENTE, Barcelona no tuvo importantes redacciones de su Derecho local, justificando esta afirmación en que por su condición de cabeza del Principado su Derecho tuvo la tendencia de integrarse en el Derecho general del Principado que en gran medida procedía de Barcelona⁴⁵ y dividía el *Recognoverunt proceres* en dos partes: una primera donde se recoge Derecho antiguo y consuetudinario en el que todavía se aprecia la influencia de la tradición visigótica, y una segunda, dedicada a los nuevos privilegios para la ordenación municipal.

El *Llibre Verd* de Barcelona (en catalán) o Libro Verde de Barcelona, es el libro de privilegios más importante del Consejo de Ciento de Barcelona⁴⁶. El *Llibre Verd* consta de cuatro volúmenes manuscritos escritos sobre pergamino y encuadernados en terciopelo verde -de ahí su denominación - y recoge 917 documentos (desde el año 1025 hasta el 1694). De los cuatro tomos, el más importante es el primero, que, junto con la enorme importancia histórica y jurídica que posee, tiene muchos de sus folios decorados con miniaturas

⁴⁴ Transcripción extractada de lo contenido en UDINA MARTORELL, Federico (1971): *Privilegios reales concedidos a la ciudad de Barcelona*, edic. preparada por Antonio M^º. ARAGÓ i CABAÑAS y Mercedes COSTA PARETAS, Barcelona, Archivo de la Corona de Aragón. En la Colección de documentos inéditos del Archivo General de la Corona de Aragón, vol. XLIII, Segunda época, págs. 8-17.

⁴⁵ Como ejemplo paradigmático de dicha integración: los *Usatges*. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): *Francisco Tomás y Valiente. Obras Completas*, Vol. II, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 1138.

⁴⁶ En un sentido estricto, el Consejo de Cien jurados era el nombre que recibía la asamblea deliberativa que, desde 1265, participaba, junto con los consejeros (*consellers*) en el gobierno de la ciudad de Barcelona. Pero en un sentido amplio, también se dio el nombre de Consejo de Ciento al régimen municipal de Barcelona creado por Jaime I en 1249 y que estuvo vigente hasta 1714, en que fue abolido por Felipe V. RIERA I VIADER, Sebastià y ROVIRA I SOLÀ, Manuel (2004): «Estudio histórico y codicológico», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, pág. 167.

hechas en el taller de Ferrer y de Arnau Bassa, y que lo convierten en una de las obras maestras de la miniatura gótica catalana⁴⁷.

El *Llibre Verd* contenía tanto la totalidad del derecho general y especial de Barcelona, como otros textos no jurídicos pero que se consideraban de importancia para comprender los orígenes y la tradición histórica social y jurídica de Barcelona⁴⁸.

El *Llibre Verd* fue el libro que los *consellers* de Barcelona en 1345 encargaron a Ramon Ferrer, notario de Barcelona y escribano del Consejo de Ciento, para que compilase las normas de aplicación en la ciudad de Barcelona. Sin embargo, dicha obra a pesar de su capital importancia (de ordenación, fijación y conservación del derecho municipal) no era ni original ni pionera al existir ya un libro antiguo de privilegios, probablemente una obra a la que se hace mención en un documento del año 1244⁴⁹.

En el folio 6 de esta compilación, bajo el título de *Protensio terminorum civitatis Barchinoae* se describen los límites de la ciudad de Barcelona: «*Los termens de la ciutat de Barcelona se extenen aytant com es de muntcat é del coy de la finestreyles é del coy de la cerola é del coy de la gabarra e de la vila de mulli de reg é de castell de fels tro à XII legues dins la mar*»⁵⁰. Además de extenderse en tierra de una manera muy superior al término municipal actual, pudiera llamar la atención que se incluyan doce leguas mar adentro (constituyendo un elemento

⁴⁷ Un estudio de la parte artística del *Llibre Verd* en YARZA LUACES, Joaquín (2004): «La ilustración», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, págs. 257-318.

⁴⁸ MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs de (2004): «Estudio jurídico», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, pág. 216.

⁴⁹ MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs de (2004): «Estudio jurídico», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, pág. 217.

⁵⁰ «*Los límites de la ciudad de Barcelona se extienden desde Montgat hasta Castelldefels y desde Montcada, Finestrelles, Collserola y Molins de Rei hasta doce leguas mar adentro*» en MALUQUER VILADOT, Juan (1889): *Derecho Civil Especial de Barcelona y su Término. Privilegios, Pragmáticas, Reales cédulas, Usos y Costumbres de la ciudad de Barcelona vigentes en el día, con un apéndice en el que se insertan varios documentos hasta hoy no publicados, y un mapa del término jurisdiccional en materia civil de la espresada ciudad*, Barcelona, La Reinaxença, pág. 24.

de importancia en una talasocracia como la que constituía la Corona de Aragón)⁵¹.

2.2 Del *Llibre Verd* (1345) al Decreto de Nueva Planta (1716)

El *Llibre Verd* encabezaba la compilación del derecho consuetudinario y de los privilegios especiales de Barcelona con la siguiente rúbrica: «*En el nombre del Señor, amén. Comienzan las costumbres y privilegios especiales de la ciudad de Barcelona*»⁵². MONTAGUT I ESTRAGUÉS⁵³ ha establecido una división material quintuple de su contenido. En el primer apartado se agrupan disposiciones paradigmáticas e ilustrativas de las diversas fuentes del derecho especial de Barcelona: corporaciones, instituciones o los oficios e los cuales se organiza la comunidad y con los que se crea, se aplica o interpreta el derecho en Barcelona. En el segundo apartado aparecen los privilegios fiscales o tributarios. En el tercero, los privilegios de carácter económico o monetario. El cuarto está dedicado a las normas que modifican el derecho civil común para determinadas instituciones, principalmente en cuestiones de familia o sucesiones. El quinto y último incluye todo lo relativo a las especialidades penales y penitenciarias en Barcelona. Aquí, además de proteger

⁵¹ El gran almirante Roger de Lauria, de manera supelativa pero muy gráfica, afirmaba que ningún pez se atrevería a nadar por el mar Mediterráneo si no llevaba en su cola el escudo o una señal del Rey de Aragón y de Sicilia: «*Ne sol nom pens que galera ne altre vexell gos anar sobre mar, menys de guiatge del rey d'Arago; ne encara no solament galera, ne leny, mas no creu que nengun peix se gos alçar sobre mar, si o porta hun escut o senyal del rey d'Arago en la coha, per mostrar guiatge de aquell noble senyor, lo rey d'Arago e de Cecília*». En la *Crònica* de Bernat Desclot, capítulo CLXVI.

⁵² «*In nomine Domini amen. Incipiunt consuetudines et privilegia speciali civitatis Barchinone*».

⁵³ MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs de (2007): «Els orígens de la institució municipal barcelonina», en AA.VV., *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona, págs. 30-38.

principalmente las buenas prácticas de los comerciantes y el crédito se reconoce el *Juí de Prohoms*, Tribunal de justicia para causas criminales de la ciudad de Barcelona, instituido en el *Recognoverunt proceres*. Estaba formado por cinco consejeros y por veinticuatro prohombres del Consejo de Ciento, pertenecientes a todos los estamentos, y presidido por el gobernador, por el veguer o por el alcalde de Barcelona. Sólo podía ser convocado en ausencia del rey. La sentencia —normalmente a pena capital—, dada mediante votación por mayoría era inapelable. Perduró hasta los Decretos de Nueva Planta.

En 1364 estableció su sede en Barcelona la Generalidad (*Generalitat*) cuyo antecedente está en 1289 en la Diputación del General de Cataluña. Su sede en Barcelona comportó un cierto control sobre los asuntos municipales.

En 1401 el gobierno de la ciudad creó la Mesa de Cambio de Barcelona (*Taula de Canvi i Comuns Dipòsits de Barcelona*), para muchos el primer banco público creado en Europa y que tenía como finalidad custodiar los depósitos y centralizar los ingresos y pagos municipales.

Desde mediados del siglo XIV Barcelona sufrió un bajón demográfico a causa de la hambruna y numerosas pestes. Su potencia comercial y económica menguó por obra de la piratería y la apertura de la ruta a Oriente por el Atlántico, hecho que, junto al endeudamiento de la monarquía y las revueltas campesinas, generalizaron un ambiente de crisis económica. El rey Alfonso el Magnánimo fijó la corte en Nápoles alejándose de los intereses peninsulares e iniciando una política imperialista situada muy por encima de sus posibilidades, que empeoró dicha situación.

La decadencia en la época bajomedieval de la ciudad se prolongará a lo largo de las centurias siguientes⁵⁴ hasta llegar a la Guerra de Sucesión (1701-1714) que significó la desaparición de la institución del Consejo de Ciento⁵⁵.

⁵⁴ A pesar de ello «el municipio de Barcelona seguía siendo el más importante de la confederación aragonesa, basada su preponderancia por la influencia de la ciudad sobre el resto de poblaciones y municipios catalanes. Sus concejales o consellers eran equiparados a los grandes de España, y pese a que la nobleza, a principios del período se separó de la

Tras la caída de Barcelona, el 16 de septiembre de 1714⁵⁶, el presidente de la Real Junta de Justicia y Gobierno, José Patiño, por orden del duque de Berwick, comunicó personalmente el Decreto de disolución de las instituciones municipales de Barcelona:

«En el día 16 de septiembre de 1714 en la Ciudad de Barcelona. Constituido personalmente el muy ilustre señor don José Patiño, ministro de Su Magestad [...] en la Casa de la Ciudad de Barcelona, y en el salón de ella, dicho del Consejo de Ciento ante Salvador Feliu de la Peña, consejero en orden segundo; Raimundo Sans, doctor en ambos Derechos, consejero en orden tercero; Francisco Antonio Vidal, consejero cuarto; José Llaurador, notario,

actividad municipal, en 1690, Carlos II les confirmó el privilegio de estar cubiertos en su presencia». Véase ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2011): *La Nación Española. Jalones históricos*, Madrid, Iustel, pág. 132.

⁵⁵ A finales del siglo XV (1493), el rey Fernando el Católico por un privilegio otorgado a la ciudad de Barcelona redujo a cinco el número de consejeros (tres ciudadanos honrados, un mercader y, de manera alternativa, un artista o un menestral). En cambio, el Consejo de Ciento se amplió a 144 jurados. Cfr. AA.VV. (2007): *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona, págs. 156 y ss.

⁵⁶ Tras la guerra de Sucesión Felipe V construyó una ciudadela, hoy día parque y lugar donde se ubica la sede del Parlamento catalán, cuyos terrenos darían lugar a sonados pleitos a lo largo del siglo XIX, en los que sería parte demandada el Ayuntamiento de Barcelona. Vide JACOBSON, Stephen (2009): *Catalonia's advocates: Lawyers, Society, and Politics in Barcelona. 1759-1900*, Chapel Hill, University of North Carolina Press. «*The Vergés family remained a thorn in the side of the municipality for much of the century. [...] The argument was novel. Given that the usurpation had taken place more than a century and a half before the suit was filed, few thought that Ayerbe could prevail. They were wrong, though, as the suitor had a strong case in law. Francesc Vergés i Mas contended that because the revolutionary decree of 1868 had declared Philip V's confiscation in 1716 to be illegal, the lands should return to their rightful owner. Because nobles had never been dispossessed of their lands, there were no legal basis for assigning ownership to the municipality. In the end, Vergés i Mas won the case: the Audiencia ruled that Ayerbe should be compensated more than 3 million pesetas; the city, for its part, successfully petitioned the central government for relief.*» «*La familia Vergés permaneció siendo una espina en el costado del municipio durante gran parte del siglo. [...] El argumento era novedoso. Dado que la usurpación había tenido lugar más de un siglo y medio antes de que la demanda fue presentada, pocos pensaban que Ayerbe podría vencer. Estaban equivocados, sin embargo, al tener el demandante una pretensión muy fundada en Derecho. Francesc Vergés i Mas sostuvo que debido a que el Decreto revolucionario de 1868 había declarado el decomiso de Felipe V en 1716, como ilegal, las tierras debían regresar a su legítimo propietario. Dado que los nobles nunca habían sido despojados de sus tierras, no existía base legal para la atribución dominical al municipio. Al final, Vergés i Mas ganó el litigio: la Audiencia dictaminó que Ayerbe debía ser compensado con más de 3 millones de pesetas, el municipio, por su parte, solicitó ayuda con éxito del gobierno central» (TdA).*

consejero quinto, les dijo y propuso que habiendo cesado por la entrada de las armas del Rey Nuestro Señor (que Dios guarde) en esa Ciudad y plaza la representación de la Ciudad, el Excelentísimo señor Mariscal duque de Berwick y Liria [...] usando de la autoridad que por Su Magestad (Dios le guarde) se le ha conferido le había encargado que ordenase y mandase a los Consejeros de dicha Ciudad que arrimasen todas las insignias, cesasen totalmente así como sus subalternos en el ejercicio de sus cargos, empleos y oficios y asimismo entregasen las llaves, libros y todo lo demas concerniente a dicha Casa de la Ciudad y sus dependencias a los señores Administradores»⁵⁷.

Una Junta de administradores formada por doce notables de Barcelona encarnaron el gobierno barcelonés hasta la constitución del Ayuntamiento borbónico⁵⁸.

Con el Real Decreto de 16 de Enero de 1716 de Establecimiento y nueva planta de la Real Audiencia de Cataluña⁵⁹ se introdujo la organización municipal castellana⁶⁰:

«Por decreto de 9 de Octubre próximo fuí servido decir, que habiendo con la asistencia divina y justicia de mi causa pacificado enteramente mis armas el Principado de Cataluña, tocaba á mi Soberanía establecer gobierno en él, y dar providencias para que sus moradores vivan con paz, quietud y abundancia: para cuyo fin, habiendo precedido madura deliberación y consulta de Ministros de mi mayor confianza; he resuelto, que en el referido Principado se forme una Audiencia [...]»

⁵⁷ Extracto del Decreto 1º de la Real Junta (Felipe V), parte 1ª, folio 72. Archivo de la Corona de Aragón (Barcelona).

⁵⁸ AA.VV. (2007): *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona, pág. 229.

⁵⁹ Novísima Recopilación de las Leyes de España de 1806, Tomo II, Libro V. Título IX, De la Real Audiencia de Cataluña, Ley I. Págs. 407 y ss.

⁶⁰ «Las propuestas de reforma del gobierno local comprendían la existencia de doce corregimientos, una nueva organización del Ayuntamiento de Barcelona, formado por 24 regidores vitalicios de nombramiento real, presididos por el corregidor, a los que se atribuían las competencias de abastecimientos, policía urbana, limpieza y alumbrado de calles, etc». ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2011): *La Nación Española. Jalones históricos*, Madrid, Iustel, pág. 272.

30 **«Ha de haber en Cataluña Corregidores, y en las ciudades y villas siguientes: Barcelona con el distrito de su Beguerio desde Mongat hasta Castel, de Castel de Felix, y los lugares desde Lobregat hasta Martorel, su Corregidor en Barcelona con dos Tenientes letrados»:**

31 **«En la ciudad de Barcelona ha de haber veinte y quatro Regidores, y en las demás ocho, cuya nominación me reservo; y en los demás lugares se nombrarán por la Audiencia, en el número que pareciere, y se me dará cuenta; y los que nombrare la Audiencia servirán un año».**

32 **«Los Regidores tendrán á su cargo el gobierno político de las ciudades, villas y lugares, y la administración de sus Propios y rentas; con que no puedan hacer enagenacion, ni cargar censos, si no es con licencia mía, ó del Tribunal á quien lo cometiéremos; y los que entraren nuevos reciban las cuentas de los que acaban, con asistencia del Corregidor ó Bayle, el qual hará execuciones sobre alcances sin retardación.»**

34 **«Los Regidores no podrán juntarse sin asistencia del Corregidor ó Bayles [...].»**

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1812. UNIFORMIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

3.1 El proceso (pre)constituyente

TOMÁS Y VALIENTE⁶¹ tuvo ocasión de ocuparse del período 1808-1812 al estudiar la génesis de la Constitución de 1812 delimitando dos fases: una que

⁶¹ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en sus *Obras Completas*, vol. V, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 4450. Este artículo había sido publicado en el Anuario de Historia del Derecho Español, (1995), núm. 65, págs. 13-125. La importancia de este trabajo ha sido subrayada por ARTOLA, Miguel (2008): *La Constitución de 1812*, Madrid, Iustel, pág. 47: «para este epígrafe es fundamental el estudio de Francisco TOMÁS Y VALIENTE».

denomina preconstituyente o preparlamentaria, que fue protagonizada por la Junta de Legislación, auxiliar de la Comisión de Cortes, y otra, constituyente, que abarca la totalidad de los trabajos de las Cortes Generales y Extraordinarias desde su primer Decreto de 24 de septiembre de 1810 hasta la promulgación constitucional. Nos centramos a continuación en aquellos puntos de interés en relación con la administración local⁶².

3.2 La Junta de Legislación

La Junta de Legislación, dependiente de la Junta Central, funcionó en la ciudad de Sevilla en sucesivas sesiones entre el 4 de octubre de 1809 y el 19 de enero de 1810. La importancia de la Junta de Legislación reside en que en el otoño de 1809 con ella se abandona de facto el proyecto de reforma de las leyes fundamentales y se empiezan a elaborar las «bases» de una nueva Constitución. Bases que tuvieron una notable influencia en el texto constitucional⁶³.

En la Instrucción a la Junta de Legislación, obra de JOVELLANOS, se declaraba como una de las metas a alcanzar la uniformidad territorial: *«Como ninguna constitución política puede ser buena si le faltare unidad y nada sea más contrario a esta unidad que las varias constituciones municipales y privilegiadas de algunos pueblos y provincias que son partes constituyentes del Cuerpo Social, puesto que ellas hacen desiguales las obligaciones y los derechos de los Ciudadanos, y reconcentrando su patriotismo en el círculo pequeño de sus distritos, debilitan otro tanto su influjo respecto del bien general de la patria, la Junta de Legislación investigará y propondrá los medios de mejorar esta parte de nuestra Legislación buscando la más perfecta*

⁶² Ni en el Discurso preliminar ni en la Constitución de 1812 se hace uso de los vocablos municipio, municipal o local acudiendo a los de pueblo/s, ayuntamiento/s y provincia/s.

⁶³ Esta idea de la influencia «de hecho», al carecer de poderes la Junta de Legislación sobre la futura Constitución, lleva a TOMÁS Y VALIENTE a revitalizar la diferencia real entre el proceso constituyente y su fase previa. Cfr. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», págs. 4489 y ss.

uniformidad así en el gobierno interior de los Pueblos y Provincias como en las obligaciones y derechos de sus habitantes»⁶⁴.

En la primera sesión de la Junta se acordó reunir todos los libros de Derecho que existiesen en la ciudad hispalense: «*no sólo con los Cuerpos de Derecho Español en general, sino también con los fueros municipales de Provincias y ciudades*».

Sin embargo la Junta no se limitó a la cuestión territorial y también efectuó recomendaciones para fijar un «código legal de España» sobre la base de las leyes fundamentales del reino con un carácter sistemático y racional, para la consecución de la uniformidad penal y la abolición de la tortura.

3.3 La Consulta al País

La Junta Central creó la Comisión de Cortes (Decreto de 22 de mayo de 1809) con el encargo que llevara a cabo una amplia consulta a todo tipo de instituciones y particulares sobre las venideras Cortes constituciones y las distintas materias que éstas habían de tratar. Esta tarea se conoció como «La Consulta al País» y tomó cuerpo en la Circular de 24 de junio de 1809.

La encuesta, según ARTOLA⁶⁵, fue dirigida a 15 Juntas Supremas, 7 Audiencias, la Chancillería de Granada, 36 Ayuntamientos, 39 Obispados, 41

⁶⁴ Instrucción que la Comisión de Cortes dirigió a la Junta de Legislación sobre el objeto de su misión consistente en el examen y exposición de reformas necesarias en la legislación vigente (4-X-1809). Extracto consultado en la obra de ARTOLA, Miguel y FLAQUER MONTEQUI, Rafael (2008): *La Constitución de 1812*, Madrid, Iustel, pág. 293. Documento núm. 41.

⁶⁵ ARTOLA GALLEGU, Miguel (1975): *Los Orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, 2ª edic. Existe una posterior edición del año 2000. Según consta en el legajo 3 número 8 del Archivo de las Cortes.

cabildos, 9 Universidades, las autoridades de Canarias y al arzobispo de Toledo⁶⁶.

Los municipios consultados fueron: Sevilla, Córdoba, Jaén, Granada, Cádiz, Badajoz, Cuenca, Ciudad Real, Valencia, Palma de Mallorca, Tarragona, Tortosa, Daroca, Calatayud, Balaguer, Albarracín, Barbastro, Teruel, Jaca, Huesca, Cervera, Borja, Lérida, Gerona, Murcia, Santiago, Coruña, Betanzos, Tuy, Orense, Lugo, Mondoñedo, Oviedo, Málaga, Cartagena y La Carolina⁶⁷. Las preguntas clave del cuestionario eran las siguientes⁶⁸:

1ª Medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del reino.

2ª Medios de mejorar nuestra legislación, desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección.

3ª Recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado.

4ª Reformas necesarias en el sistema de instrucción y educación pública.

Las respuestas se recibieron a lo largo del segundo semestre de 1809, prolongándose algunas hasta principios de enero de 1810. La importancia de la Consulta reside en que si bien, y como se desprende del tenor de las cuestiones planteadas, ninguna de las preguntas tenían por objeto el régimen local, en las respuestas a las cuestiones segunda, tercera y parcialmente a la cuarta se hizo un diagnóstico muy crítico a la realidad local del Antiguo Régimen⁶⁹.

⁶⁶ Datos tomados de ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2011): *La Nación Española. Jalones históricos*, Madrid, Iustel, pág.609.

⁶⁷ El municipio de Barcelona no fue uno de los consultados, tal y como queda de manifiesto por su no inclusión en la relación de los 36 municipios que si lo fueron.

⁶⁸ ARTOLA GALLEGU, Miguel (1975): *Los Orígenes de la España Contemporánea*, vol. I, pág. 331. Para el mismo autor la importancia de la consulta es comparable a los *cahiers de doléances* que se presentaron a los Estados Generales. *Op. cit.*, pág. 329.

⁶⁹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2005): *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, pág. 127.

La gran mayoría de respuestas⁷⁰ coincidían en la voluntad de que el Ayuntamiento que naciera en la futura Constitución no estuviera lastrado por los modelos anteriores y se les dotara de una nueva organización, con una organización territorial más racional y homogénea y con la supresión de la pléyade de fueros territoriales y personales existentes. También destaca la inexistencia de una configuración concreta sobre la futura organización municipal⁷¹.

3.4 Debates constituyentes

La Administración local ocupaba el Título IV del Proyecto de Constitución (Tít. VI del texto aprobado finalmente). Se iniciaron los debates del artículo 307 del Proyecto (art. 309 definitivo) en la sesión del 10 de enero de 1812⁷². En la sesión intervinieron los señores Castillo, Toreno, Arispe, Caneja, Isidoro Martínez y Mombiola. El conde de Toreno, dando respuesta al costarricense Castillo⁷³, dijo: *«El señor preopinante ha fundado todo su discurso en un*

⁷⁰ «Las respuestas fueron muy heterogéneas: hubo municipios como el de Palma de Mallorca donde su Ayuntamiento solicitaba recuperar funciones abolidas por los Decretos de Nueva Planta, otros en cambio se preocuparon por los aspectos democráticos de la representatividad en los Municipios (planteándose la elección, mediante sufragio censitario, para la cobertura de los cargos), por la solicitud de claridad en la regulación de la separación de funciones judiciales y de gobernación, y, por supuesto, por la necesidad de supresión de los señoríos jurisdiccionales y la unificación de fueros». Cfr. NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y GARCÍA ARANDA, Santiago (2010): «La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873)», *Revista de Derecho UNED*, núm. 7, pág. 495.

⁷¹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2011): *La Nación Española. Jalones históricos*, Madrid, Iustel, pág. 127.

⁷² ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1989): «Constitución y Ayuntamientos en 1812», en CANO BUESA, Juan (edit.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Parlamento de Andalucía-Tecnos, pág. 597.

⁷³ Aquí queda reflejada la disparidad de criterio entre los diputados de ultramar y los «metropolitanos». Mientras los primeros defendían el carácter representativo de los ayuntamientos y diputaciones los segundos impusieron su visión férrea de la soberanía nacional. También, como fiel reflejo de que la Nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (art. 1 CE de 1812) y que el territorio de las Españas comprendía en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León,

*principio, a mi parecer, equivocado, cuando ha manifestado que los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. **Este es un error; en la nación no hay más representación que la del Congreso Nacional.** Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada en vez de constituir una sola e indivisible nación... **Los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo;** de manera que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular por juzgarlo así conveniente para el bien general de la nación; pero al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, **se hace necesario ponerles el freno del jefe político,** que nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya... Éste es el remedio que la constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, **puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única**»⁷⁴.*

3.5 «Discurso preliminar»

Una de las singularidades de la Constitución gaditana es que de manera simultánea al propio texto constitucional se redactó una prolija justificación que acompañaba al Proyecto de Constitución, intitulada «Discurso preliminar»⁷⁵ que

Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno (art. 10 de la CE de 1812).

⁷⁴ *Diario de Sesiones de Cortes*, sesión de 10 de enero de 1812, págs. 2590-2591.

⁷⁵ En la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, se califica al mismo de «verdadero preámbulo razonado de la Constitución de Cádiz». *BOE* núm. 88, de 12 de abril de 2012, pág. 111, suplemento TC. La importancia de esta Sentencia, además de la cuestión de inconstitucionalidad que resuelve, radica en que se falló por el Pleno de nuestro Tribunal Constitucional reunido en Cádiz, en el Oratorio de San Felipe Neri, el día en que se cumplían doscientos años de la promulgación de la Constitución Española de 1812.

se publicará como p^ortico de la Constitución de 1812 en todas las ediciones oficiales una vez promulgada⁷⁶. El «Discurso preliminar» es valioso *per se*, tanto por su indudable calidad literaria y científica como por su finalidad apologética⁷⁷, aunque en algunos casos se sirva de argumentos historicistas que no acaban teniendo plasmación en el redactado final: «*Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española*».

La tercera parte del «Discurso preliminar»⁷⁸ en sus dos primeros apartados se ocupa del gobierno de los pueblos y del gobierno de las provincias. Reproducimos el inicio del apartado dedicado a los pueblos donde se intenta dar cumplida respuesta al planteamiento que informa el articulado propuesto: «*Sentadas ya las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras*»⁷⁹.

A continuación, se motiva la uniformidad del régimen local: «*La Comisión cree que generalizando los Ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos se dará a esta saludable institución toda la perfección que pueda desearse*»⁸⁰.

Creemos de gran importancia el comentario de GONZÁLEZ SALINAS, catedrático de Derecho mercantil, destacando que la justificación del régimen

⁷⁶ Y parte integrante de la misma.

⁷⁷ A lo que hay que añadir, la gran utilidad que proporciona al estudioso del texto constitucional.

⁷⁸ Parte leída en la tercera sesión dedicada al efecto, el día 24 de diciembre de 1811 en el Oratorio de San Felipe Neri.

⁷⁹ ARGÜELLES, Agustín de (2011): *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, edición electrónica, pág. 114.

⁸⁰ *Op. cit.*, pág. 115.

local uniforme y sin privilegios en el Discurso Preliminar también tiene razones económicas de raigambre liberal⁸¹: «*La Comisión convencida de que los ayuntamientos podrán desempeñar debidamente las obligaciones de su instituto cuando se reúnan en ellos la probidad, el interés y las luces, no se ha detenido en destruir para siempre el obstáculo que se oponía á tan feliz combinación, estableciendo que en adelante la elección de sus individuos sea libre y popular en toda la Monarquía*».

Por último, se explicita el principio electivo de los electos locales y se hace una llamada a la ley y a las ordenanzas y reglamentos como instrumentos normativos donde se ha de contener el régimen local: «*Establecido el principio de que los Ayuntamientos hayan de formarse en su totalidad por elección libre de los pueblos, las leyes arreglarán todo lo que corresponda a su régimen interior por medio de ordenanzas o reglamentos*»⁸².

La Administración municipal figuraba en el proyecto constitucional en el Título IV pasando a ocupar el Título VI de la Constitución gaditana⁸³. La Constitución de 19 de marzo de 1812 establece Ayuntamientos por todo el territorio siguiendo la abolición de privilegios que llevó a cabo el Decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, suprimiendo señoríos, tanto seculares como eclesiásticos⁸⁴.

⁸¹ La igualación de todos los municipios se motiva por razones económicas: libertad económica que nadie mejor que los propios vecinos puede autolimitar. GONZÁLEZ SALINAS, Jesús (2002): «La organización local en el S. XIX. Su regulación según el modelo de la constitución de Cádiz», en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, CLIMENT BARBERÁ, Juan y BAÑO LEÓN, José María (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 548-549.

⁸² *Op. cit.*, pág. 116.

⁸³ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): *Municipios y Provincias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 294. En concreto la Constitución de 1812 dedicaba quince artículos a la cuestión municipal (arts. 309-323) del Capítulo I: *De los Ayuntamientos*, del Título VI: *Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos*. El Capítulo Segundo del citado Título Sexto (arts. 324-337) se dedicaba al Gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales.

⁸⁴ BELLO PAREDES, Santiago (2002): *Las ordenanzas locales en el vigente derecho español: alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, Madrid, INAP-Universidad de Burgos, pág. 39, señala que ello supuso también la abolición del derecho de la nobleza a nombrar todos los oficios municipales y la unificación de todos los municipios en un sistema común de provisión de cargos según se realizaba en los pueblos de realengo.

El municipio constitucional surgido de las Cortes de Cádiz es el modelo que servirá de guía a la legislación local durante todo el siglo XIX, tal como afirmó POSADA en una obra fundamental para el entendimiento de este período (1812-1909): «*Las Cortes de Cádiz construyeron o, más exacto, planearon el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX y..... hasta ahora*»⁸⁵. Se detiene especialmente en la obra realizada por el constituyente gaditano a pesar de su efímera vigencia por dos razones: representar el paso del antiguo al nuevo régimen y por estimar que en la Constitución de 1812 está prefigurado el régimen local posterior, con las modificaciones operadas por la legislación municipal y provincial.

El desarrollo normativo municipal de la Constitución de 1812 se realizó a través del Decreto CLXIII de 23 de mayo del mismo año. Dispuso el Decreto CLXIII⁸⁶ la creación de Ayuntamientos en aquellos lugares de población inferior a las mil almas y cuyas circunstancias particulares, agrícolas o industriales lo aconsejasen (art. I). También estableció el cese de todos los regidores y demás oficios perpetuos de los Ayuntamientos (art. III) previendo la ocupación de vacantes por elección según los artículos 312⁸⁷ y ss. de la Constitución. Un constitucionalista, GARCÍA FERNÁNDEZ⁸⁸, en la versión publicada de su tesis

⁸⁵ POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. 67. Así lo entiende SOSA WAGNER rememorando la participación de Posada en algunos proyectos: «POSADA es autor de un magnífica libro –ya citado- sobre la Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909, donde además hace referencia a proyectos legislativos en algunos de los cuales él mismo trabajó. Por sus fragmentos de memorias sabemos que el Gobierno de Canalejas le encargó un texto en 1912. [...] Esfuerzo truncado porque, como se sabe, el 12 de noviembre Canalejas era abatido a tiros delante de la librería San Martín en la Puerta del Sol de Madrid [...] Previamente POSADA había trabajado en el proyecto Maura-La Cierva y había seguido su tortuoso iter parlamentario hasta su fracaso». En SOSA WAGNER, Francisco (2009): *Juristas en la Segunda República. Los iuspublicistas*, vol. 1, Madrid, Marcial Pons, págs. 100 y 101.

⁸⁶ Una copia del citado Decreto puede ser consultada en ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2008): *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel, págs. 296-297.

⁸⁷ Art. 312 CE de 1812: «*Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación*».

⁸⁸ En este trabajo se estudia en paralelo el proceso de configuración de la organización local en el Estado constitucional en Francia y en España. En Francia lo relevante es que el iter normativo conduce de los Decretos (de 14 o 22 de diciembre de 1789, entre otros) a la Constitución de 1791. En España el camino es a la inversa: la Constitución desembocó en la

doctoral analiza los rasgos comunes entre el texto gaditano y su referente francés.

Según RIVERO YSERN⁸⁹ la Constitución doceañista contiene las bases de un nuevo régimen local caracterizado por tres principios básicos:

- *Uniformización*⁹⁰: Todos los Ayuntamientos han de regirse por una misma Ley, con una organización y competencias comunes. En el Discurso Preliminar a la Constitución de ARGÜELLES ya se anticipaba⁹¹ la generalización normativa a todos los municipios de España⁹². Sobre

Ley, pero con una segunda peculiaridad que se expresaría de la siguiente manera: las varias Constituciones conducen a la Ley. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (1983): *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Administración Local.

⁸⁹ RIVERO YSERN, José Luis (2010): *Manual de Derecho Local*, 6ª edición, Cizur Menor, Thomson Civitas, págs. 32 y 33.

⁹⁰ Una visión no tan monolítica de la uniformización en VILLAR PALASÍ, José Luis (1972): *Curso de Derecho Administrativo*, Tom. I: Introducción, Teoría de las normas y grupos normativos, Madrid, Universidad Complutense, pág. 89: «*La uniformidad en la organización sólo se logra en el siglo XIX. Hasta entonces el Derecho local es absolutamente heterogéneo; cada ciudad tiene su Derecho organizatorio, que en 1812, y sólo en parte, se conseguirá uniformar. Como decía un viajero francés de la época, tras el encalado de las casas y plazas constitucionales se podía aún vislumbrar el granito de la piedra antigua*».

⁹¹ «*La Comisión cree que generalizando los Ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos se dará a esta saludable institución toda la perfección que pueda desearse*», en ARGÜELLES, Agustín de (1989): *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Reimpresión, Madrid, CEPC, pág. 115 (Parte III: «*El Gobierno de los Pueblos*»). Para Sánchez Agesta el texto, quizá en su letra y en su mayor parte es de Argüelles, aunque con una colaboración de Espiga y concebido como obra colectiva de la Comisión. SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1989): «*Agustín de Argüelles y la Constitución de 1812*», en ARGÜELLES, Agustín de, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Reimpresión, Madrid, CEPC, pág. 22. El colaborador citado es José de Espiga y Gadea, diputado nombrado por la Junta superior de Cataluña.

⁹² GALLEGO ANABITARTE, a pesar de ser una idea común, no cree que haya existido una adopción mimética de la organización municipal revolucionaria francesa en España: «*Una comparación con Francia indica que la mentalidad revolucionaria estatalista y sistemática no se había impuesto en España. La población francesa era entonces el doble que la española, mientras que la extensión de unos 500.000 km² de los dos países era similar. El Liberalismo español dividió al país en 50 provincias –respetando en gran parte los límites históricos de los viejos Reinos- mientras que el modelo francés dividía el territorio en más de 80 departamentos. Más de 9.000 municipios se formaron en España, mientras que en Francia se constituyeron cerca de 44.000 communes (municipios), es decir, un número muy superior a los de nuestro país, si se consideran las poblaciones respectivas. En el origen del municipio liberal español se encuentra su vocación de comarca, un espacio en el cual, por lo menos, puedan estar asentadas 1.000 almas, aunque sea en diferentes núcleos de población*». Cfr. GALLEGO

dos ideas recogidas, abolición de privilegios locales —uniformismo— y gestión directa por parte de los vecinos, las que determinan la generalización de la fórmula de los «Ayuntamientos»⁹³.

- *Democratización*: Erradicando, tal como hemos señalado, todos los cargos municipales de carácter perpetuo.
- *Centralización*: Mediante el control de los Ayuntamientos por el Estado⁹⁴, al incluirlos dentro del poder ejecutivo, en uno de sus niveles inferiores. El modelo «hipercentralizador»⁹⁵ que implanta Napoleón llega a España a través (indirectamente) del Estatuto de Bayona y (directamente) a

ANABITARTE, Alfredo (2009): *Poder y Derecho: Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid, Marcial Pons, pág. 176.

⁹³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1964): «Presupuestos políticos del Régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 43, pág. 16.

⁹⁴ «**Afirmaba Adolfo POSADA que el problema sustantivo de los municipios consiste en la determinación de sus relaciones políticas y constitucionales con el Estado del que aquellos forman parte, y que dicha determinación es elemento esencial de toda doctrina del régimen local. Es tan cierta esta sencilla afirmación que, si echamos la vista atrás, podemos constatar que, en el dilatado ciclo histórico, dos veces secular, que se inicia con el liberalismo gaditano y concluye con la reciente Constitución de 1978, España ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la existencia de un gobierno municipal y de un régimen local en sentido propio. Entre nosotros, los municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices marginales de la estructura del poder central, últimos e insignificantes eslabones de la cadena del poder alumbrado por el moderantismo y el conservadurismo decimonónico, unidades terminales, en definitiva, de un poder central omnipresente y omnicomprendivo. En rigor, no ha habido nunca auténticas relaciones políticas y constitucionales de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y administrativa por parte de este último, conformado y desarrollado sin desmayo sobre patrones rígidamente centralizadores**». En LEGUINA VILLA, Jesús (1983): «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102, pág. 2187.

⁹⁵ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2003): «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración 2002*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 53. El mismo autor reproduce el discurso del Conde de Toreno en las Cortes gaditanas para resaltar el carácter subordinado de los municipios: «*Los Ayuntamientos no son más que agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos... Las Cortes y el rey son dos poderes supremos de la nación: éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo...*». *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, Imprenta Real, Cádiz, 1812, tom. 11, sesión del 10 de enero, pág. 211.

través de los Decretos de organización municipal de su hermano José I. Y aquí se quedarán a través de la legislación ordinaria y de algunos preceptos constitucionales a partir de la propia Constitución de 1812.

Con tales premisas, uniformización⁹⁶ y centralización, resultó del todo imposible encontrar acomodo para regímenes especiales o de Carta⁹⁷. En el caso de Barcelona, como hito del período post-constitucional hemos de destacar el «Reglamento de Gobierno Interior del Excmo. Ayuntamiento Constitucional de Barcelona» de 1823⁹⁸.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1837

La Constitución progresista de la Monarquía española fue promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837. Dedicó su título XI a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos (arts. 69 a 71). Según su artículo 70 para el

⁹⁶ Para Cirilo MARTÍN RETORTILLO frente a la variedad local española anterior a la Revolución Francesa se superpuso en nuestra organización municipal el espíritu jacobino unitarista venido de Francia: «*De un solo golpe -añade Taine- las tijeras legislativas cortaron por un mismo patrón y una misma tela 36.000 copias de un mismo vestido; el mismo vestido indistintamente para todos los Municipios, cualquiera que fuese su estructura, un vestido demasiado estrecho para la unidad y ancho para el pueblo. En ambos casos, desproporcionado*». Este proceso de la Francia revolucionaria es trasladable a España, ya que «*los legisladores del siglo XIX cortaron el patrón mutuo, y a él sometieron la gran ciudad, la ciudad modesta, el pueblo populoso y la pequeña aldea que mereció rango de municipio*». La referencia es a Hippolyte Adolphe TAINE y a su obra de 1881 *La révolution: II — La conquête jacobine*, vide MARTÍN RETORTILLO, Cirilo (1946): *Examen de algunos problemas de la vida local española*, Huesca, Aguaron, págs. 12-13.

⁹⁷ «**El sistema constitucional de 1812, transplantador a nuestra patria de las ideas francesas, alumbró una uniformidad municipal, mal avenida con el sistema de Carta, y que había de perdurar durante todo el siglo XX**», en ORTIZ DÍAZ, José (1954): *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, IEAL, pág. 39.

⁹⁸ Regulaba el funcionamiento institucional municipal y se dividía en 137 artículos. Según su artículo 7: «*El jefe superior político de la provincia es presidente nato del Ayuntamiento, conforme al art. 13 cap. 3º del decreto de las Cortes de 23 de Junio de 1813, y en su defecto el alcalde ó regidor más antiguo, según el orden de su nombramiento*». En AA.VV (1823): *Reglamento de Gobierno Interior del Excmo. Ayuntamiento Constitucional de Barcelona*, Barcelona, Imprenta del Ayuntamiento Constitucional.

gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho. Y el artículo 71, establece que la ley determinará la organización y funciones de los Ayuntamientos. Poco después será aprobado el Reglamento municipal de los Alcaldes de Barrio, de 21 de noviembre de 1837⁹⁹

La Ley de ayuntamientos será presentada en Cortes por el gobierno del moderado Evaristo Pérez de Castro, y sancionada por la Reina M^a Cristina en Barcelona, aunque no será publicada hasta tres años después¹⁰⁰. El caballo de batalla del debate parlamentario entre progresistas y moderados fue sobre quién debía nombrar a los Alcaldes (el pueblo según los primeros y el gobierno según los segundos).

El Ayuntamiento constitucional de Barcelona presentó una Exposición a las Cortes sobre el proyecto de Ley municipal en fecha 13 de mayo de 1840, siendo su Alcalde Presidente D. José Maluquer: *«Son de tan alta importancia los proyectos de leyes de Ayuntamientos, de Diputaciones provinciales y Electoral, tocan tan de cerca al interés material del país y al gobierno municipal de los pueblos, y se ha ocupado tanto de ellos la opinión pública, que no deberá admirar el Congreso de SS. Diputados, que represente también sobre este punto el Ayuntamiento constitucional de Barcelona»*¹⁰¹. Continúa poniendo de manifiesto los males que aquejan a los municipios por el control de la Administración estatal: *«Este Ayuntamiento constitucional conoce bien la distancia á que se halla la sociedad moderna del punto que ocupaba en la organización política de otros tiempos. Mas nunca podrá concebir que la Constitución actual de la Monarquía en su artículo 70, emanado del 309 de la Constitución de 1812, pueda dar por resultado unas corporaciones reducidas á*

⁹⁹ ARRANZ, M., GRAU R. y LÓPEZ, M.: «Anàlisi històrica de l'Ajuntament de Barcelona» en AAVV, *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documentos de trabajo para la Carta municipal, Cuaderno 3, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1987.

¹⁰⁰ «Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos, sancionada en Barcelona á 14 de Julio de 1840, y mandada publicar por S. M. en 30 de Diciembre de 1843, con las modificaciones contenidas en el Real decreto de la misma fecha». *Gaceta de Madrid* núm. 3395, de 31 de diciembre de 1843, páginas 1 a 3.

¹⁰¹ AA.VV (1840): *Exposición que dirige a las Cortes el Escelentísimo Ayuntamiento Constitucional de Barcelona sobre los proyectos de Leyes de Ayuntamientos, Diputaciones, Provinciales y Electoral*, Barcelona, Imprenta J. Verdaguer, pág. 1.

mendigar la aprobación de sus deliberaciones locales ó á temer de contínuo la suspension de sus acuerdos ó el fin anticipado de su ecsistencia de una acto de displicencia, de despecho ó de favor»¹⁰².

Sin embargo la petición de un mejor gobierno municipal no está exento de límites: *«¿Será este el gobierno interior de los pueblos ofrecido en la Constitución?. No juzgue el Congreso de los Diputados que el Ayuntamiento de Barcelona esté persuadido de que deba crearse un poder independiente é invulnerable en los pueblos, desde el cual se desafiase impunemente al Estado ó se violasen los derechos de los particulares»¹⁰³.*

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1845

A comienzos de la década moderada se promulgó la Constitución de 1845 (23 de mayo). Esta no fue alumbrada por un previo proceso constituyente sino producto de la reforma del texto constitucional de 1837 por unas Cortes ordinarias. En cuanto a la Administración local se sigue la de 1837 con la novedad de prever la distinción entre Ayuntamientos y Alcaldes (art. 73)¹⁰⁴: *«Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho».*

La Ley municipal fue aprobada con anterioridad a la Constitución, Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos, de 8 de enero de 1845¹⁰⁵.

El Real Decreto de 4 de mayo de 1853 suprimió las 124 Alcaldías-Corregimientos existentes y sólo conservó las de Madrid y Barcelona: «Se

¹⁰² *Op. cit.*, pág. 2.

¹⁰³ *Op. cit.*, pág. 4.

¹⁰⁴ Lo que supone la aceptación en sede constitucional del nombramiento de los alcaldes por el poder ejecutivo.

¹⁰⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 3776, de 15 de enero de 1845, páginas 1 a 3.

suprimen las Alcaldías-Corregimientos del Reino, a excepción de las de Madrid y Barcelona»¹⁰⁶.

6. LA CONSTITUCIÓN NON NATA DE 1856. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DEL BIENIO PROGRESISTA (1854-1856)

A finales del bienio progresista (1854-1856), vio la luz aunque nunca fue promulgada la Constitución *non nata* de 1856, como reacción pendular a los excesos centralizadores de los moderados, dónde se plasmó de nuevo el carácter electivo de Ayuntamientos y Diputaciones¹⁰⁷, tal y como establecían sus artículos 74 y 75. La *non nata* Constitución de 1856 (estrictamente un proyecto constitucional que no llegó a buen puerto) dedica cuatro artículos (arts. 74 al 77)¹⁰⁸ al Régimen local en su Título XI. Reproducimos por su interés el Título undécimo (Título XI - De las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos):

«Art. 74. En cada provincia habrá una Diputación compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes. Estas Corporaciones entenderán en todos los negocios de interés peculiar de las respectivas provincias, y en los municipales que determinen las leyes.

Art. 75. Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos, compuestos de alcaldes y regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para

¹⁰⁶ Real decreto suprimiendo las Alcaldías-Corregimientos del reino, á excepción de las de Madrid y Barcelona. *Gaceta de Madrid* núm. 126, de 6 de mayo de 1853, página 1.

¹⁰⁷ De promesa incumplida es calificado este apartado del proyecto constitucional. Cfr. CASANOVA AGUILAR, Isabel (2008): *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Madrid, Iustel, pág. 54.

¹⁰⁸ Siguiendo la costumbre constitucional española de considerar que lo local (a nuestros efectos, lo municipal) es una cuestión de legalidad ordinaria (véase art. 76 del proyecto constitucional de 1876)

los gastos generales, provinciales o municipales, en la cantidad que, conforme a la escala de población, establezca la ley.

Art. 76. La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.

Art. 77. Los Ayuntamientos formarán las listas electorales para Diputados a Cortes, y las rectificarán las Diputaciones provinciales, con intervención precisa del Gobernador civil, dentro de los términos y con arreglo a los trámites que prescribe la ley.

Los individuos de estas Corporaciones y los funcionarios públicos de todas clases que cometan abusos, faltas o delitos en la formación de las listas o en cualquier otro acto electoral, podrán ser acusados por acción popular, y juzgados sin necesidad de autorización del Gobierno.

Las listas electorales serán permanentes».

Una de las originalidades más notables del proyecto de 1856 se halla en su artículo 92, por el que se confiere rango constitucional a una serie de bases de las leyes orgánicas. Entre estas se encuentran las del gobierno y administración municipal y provincial (Art. 92.4¹⁰⁹).

Tampoco en dichas bases orgánicas para la Ley de Gobierno y Administración Provincial y Municipal se establece ninguna previsión específica para el municipio de Barcelona (ni para ningún otro, ni para el de Madrid)¹¹⁰.

¹⁰⁹ Art. 92: «Son parte integrante de la Constitución, considerándose para su reforma y todos sus efectos como artículos constitucionales, las bases de las leyes orgánicas siguientes: 1ª. La ley Electoral. 2ª. La de Relaciones entre los dos Cuerpos Colegisladores. 3ª. La del Consejo de Estado. 4ª. La de Gobierno y administración provincial y municipal. 5ª. La de organización de los Tribunales. 6ª. La de Imprenta. 7ª. La de Milicia Nacional».

¹¹⁰ Ap. 4.º al núm. 408, pág. 14.307 a 14.310. En desarrollo del Título XI del proyecto de texto constitucional de 1856. Publicado en CASANOVA AGUILAR, Isabel (1985): *Aproximación a la constitución nonnata de 1856. Presentación general y primera publicación del texto íntegro*, Universidad de Murcia, Murcia, págs. 179 y ss.

La vuelta de los moderados al gobierno produjo una vuelta a la legislación local de 1845 y la anulación, por tanto, de los escasos avances de la Ley de Organización y Administración municipal de 5 de julio de 1856¹¹¹. La Ley municipal de 1856 no establecía ninguna particularidad sobre el régimen jurídico del Ayuntamiento de Barcelona. La Ley municipal de 1864 no hizo sino confirmar y reforzar las tendencias centralizadoras anteriores.

7. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1873

Tras la proclamación de la I República en 1873 obtienen mayoría parlamentaria los republicanos federales¹¹², siendo Pi i Margall, adalid del federalismo, el presidente del nuevo gobierno tras Estanislao Figueras. El Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873¹¹³, en el título III dedicado a los poderes públicos, declara que la forma de gobierno de la Nación española es la República federal (art. 39), continúa delimitando un triple ámbito en que todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional es de la Federación (art. 40). Consagra el principio de soberanía nacional por medio del sufragio universal en los organismos políticos de la República. Estos organismos son el municipio, el Estado regional¹¹⁴ y el Estado federal o Nación (art. 43). Además, el municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los derechos de la Federación.

¹¹¹ *Gaceta de Madrid* núm. 1280, de 6 de julio de 1856, páginas 1 a 4. Se dividía en 270 artículos y cuatro disposiciones transitorias.

¹¹² En las elecciones de 10 de mayo de 1873, 343 escaños fueron a parar a manos de los republicanos federales y 31 para el resto de fuerzas políticas.

¹¹³ Para adentrarse en el estudio del proyecto constitucional federal de 1870 véase CASANOVA AGUILAR, Isabel (2008): *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Madrid, Iustel, págs. 263 y ss.

¹¹⁴ El artículo 100 siguiendo las experiencias de Estados Federales, de los Estados Unidos de América principalmente, pero también de Alemania y Suiza, parece que atribuía la competencia sobre los municipios a los Estados federados: «*Los Estados regularán a su arbitrio, y bajo sus expensas, su organización territorial*».

Dedica el proyecto constitucional de 1873 el título decimocuarto a la cuestión municipal. En cuatro artículos (arts. 106 a 109) se comienza por proclamar la autonomía política, económica y administrativa de todos ellos, incluyendo una referencia a la justicia municipal -cuyos jueces serían nombrados por sufragio universal y conocerían de las faltas, de los juicios verbales y de los actos de conciliación- (art. 106). Los alcaldes debían dar cuenta de sus gastos al concejo, o común de vecinos, en la forma que ellos mismos establezcan (art. 107) y no podían ser separados sino por sentencia de Tribunal competente, ni sustituidos sino por sufragio universal. Las Constituciones de los Estados¹¹⁵ podían atribuir a los municipios la administración de la justicia civil y criminal que les competía, la policía de orden y de seguimiento y de limpieza, los caminos vecinales, las calles, las veredas, los hospitales y demás institutos de beneficencia local y las rentas, los fondos, los medios de crédito necesarios para llevar a ejecución todos estos fines. A su vez, debían exigir de todo Municipio la existencia de escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria.

Finaliza el título XIV disponiendo que si los Ayuntamientos repartieran desigualmente la contribución o la exigieran a un ciudadano en desproporción con sus haberes, habrá derecho de alzada a las asambleas de los Estados y de denuncia criminal ante los Tribunales de distrito (artículo 109).

Este proyecto constitucional no llegó a promulgarse por la irrupción en escena de los movimientos cantonalistas, la tercera guerra carlista, el problema cubano y diversas tensiones sociales que desestabilizaron al gobierno y que dieron paso, a finales de julio de 1873, a un nuevo gobierno conservador, el de Nicolás Salmerón.

¹¹⁵ Componen la Nación Española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas (art. 1 del Proyecto de Constitución Federal de 1873).

Únicamente queremos resaltar la inexistencia de referencias a la diversidad municipal, seguramente por el convencimiento de sus autores, que ello, en el caso de Barcelona, eventualmente debía corresponder a la Constitución del Estado regional de Cataluña, o a la legislación regional de régimen local.

8. LA RESTAURACIÓN

En el período comprendido entre el final de la I República (29 de diciembre de 1874) y el pronunciamiento militar el 13 de septiembre 1923, que dio paso a la dictadura de Primo de Rivera, se sucedieron los reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII, con el ínterin de la Regencia de M^a Cristina. A nivel local, la Restauración es directamente deudora de la legalidad establecida en 1869¹¹⁶. La Ley municipal de 1877 fue la única que rigió durante la Restauración de la monarquía constitucional. Dicha Ley de 1877 tiene escasa originalidad y supone una refundición y adaptación a la monarquía restaurada de la Ley de 1870, promulgada durante el período revolucionario, que se inicia con la «gloriosa» de septiembre de 1868¹¹⁷.

8.1 La Constitución de 1876

La Constitución de 1876 dedica dos artículos de su título X «De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos»¹¹⁸ al régimen municipal. En

¹¹⁶ Como prueba de ello se pone como ejemplo que el artículo 99 de la Constitución de 1869 y el artículo 84 de la Constitución de 1876 están redactados en los mismos términos. Cfr. CHACÓN ORTÍZ, Diego (1983): «Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español», en TUSELL GÓMEZ, Javier, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 267.

¹¹⁷ SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de (1978): «El Régimen Local de la Primera Restauración», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 198, pág. 320.

¹¹⁸ Siguiendo la parquedad constitucional española en materia local, el título X sólo tenía tres artículos (82 a 84) El art. 82 se dedicaba a la provincia: «*En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale*». También podemos añadir la previsión de una ley especial, que puede ser diferente, para las provincias de ultramar de Cuba y Puerto Rico (art. 89).

el primero, el art. 83 se establecía que «Habrán en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho». Y en el siguiente, el art. 84, disponía que la organización y atribuciones de los Ayuntamientos se regirán por su respectiva ley. La ley municipal debía ajustarse a los siguientes principios: a) Gobierno y dirección de los intereses peculiares del pueblo por la respectiva corporación; b) publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de los mismos; c) Intervención del Rey, y, en su caso, de las Cortes, para impedir que los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes y d) Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado. A comienzos del siglo pasado la normativa local vigente era la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que definió el municipio como asociación legal de todas las personas que residen en el término municipal. Su representación atañía al Ayuntamiento. Excepto en el número de componentes del Ayuntamiento y de la Junta Municipal (en el caso de Barcelona, 50 concejales que era el máximo permitido legalmente), el sistema orgánico municipal era el mismo para todos los municipios¹¹⁹. Los proyectos de

¹¹⁹ BERMEJO GIRONÉS sostiene dos argumentos para rebatir la acusación de centralismo contra la Ley de 1877: en primer lugar, que el Congreso internacional de Ciencias administrativas celebrado en Bruselas en 1910, tildó a este cuerpo legal de «autonomismo» y en segundo, en conexión con la posibilidad de introducir especialidades, recoge el pensamiento del liberal Álvaro de Figueroa y Torres (primer conde de Romanones): «y el Conde de ROMANONES, después de advertir que quien estudia una Ley sin practicarla no llega a conocerla jamás, afirmaba: «Esa Ley ha sido la constante norma de toda mi actuación como Concejales, Alcalde de Madrid, Ministro de la Gobernación y Presidente del Consejo; y siempre me ha parecido que por la coordinación y armonía entre las relaciones de los Ayuntamientos con el Estado, sin régimen de verdadera centralización al estilo de la democrática y republicana Francia, por la total fusión de un país como el nuestro tan propenso a disgregaciones, por la determinación de exclusivas funciones municipales, y por la libertad de fijar Presupuesto de gastos, salvo extralimitaciones legales, me ha parecido, repito, muy superior en ventajas a deficiencias fáciles de enmendar separando las funciones deliberantes de las ejecutivas, evitando que la fiscalización natural se convierta en artificiosa y **permitiendo al Municipio que adopte alguna modalidad especial**». Cfr. BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 50.

reforma de la Ley de 1877 pretenderán romper la uniformidad orgánica municipal¹²⁰.

Sin embargo, y en el caso que nos ocupa, hemos de hacer referencia obligada a la legislación de ensanches por ser antecedente mediato del régimen especial barcelonés. De esta nos ocuparemos a continuación.

8.2 Ley de 26 de julio de 1892 de ensanche de población de Madrid y Barcelona, derogatoria de la ley de 22 de Diciembre de 1876 referente á ambos ensanches¹²¹

MUÑOZ MACHADO¹²² al afrontar las respuestas específicas que el legislador desde finales del s. XIX ha dictado para subvenir a las necesidades de Barcelona, concluye que la regulación especial pionera fue de carácter urbanístico y se concretó en la legislación de ensanche¹²³. Las primeras normas de esta clase fueron una Real Orden de 6 de diciembre de 1846 y un Real Decreto de 31 de mayo de 1860.

En aquel momento y debido a un conjunto diverso de causas se produjo un considerable aumento de la población de numerosas ciudades. En concreto, y ciñéndonos al caso de Barcelona, podemos citar siguiendo a ORDUÑA¹²⁴: el

¹²⁰ GASCÓN MARÍN, José (1963): «Organización municipal de grandes ciudades», en AA.VV., *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor José M^a. Pi y Suñer*, Barcelona, Bosch, pág. 16.

¹²¹ Se publicó en la *Gaceta de Madrid*, núm. 210, de 28 de julio. Se dividía en 31 artículos.

¹²² MUÑOZ MACHADO, Santiago (2009): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Tom. III, Madrid, Iustel, pág. 1066.

¹²³ La Ley de 26 de julio de 1892, reglamentada en 31 de mayo de 1893, constituye el régimen jurídico para el ensanche de Madrid y Barcelona, luego aplicado a otras ciudades (Cartagena, Valencia, La Coruña, Cádiz y Bilbao). CARCELLER FERNÁNDEZ junto a la legislación de ensanche cita la Ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones (desarrollada en el Reglamento de 15 de diciembre de 1896) al amparo de la cual se llevó a cabo la apertura de la Gran Vía madrileña y de la barcelonesa Vía Layetana. En CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1979): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Montecorvo, págs. 42 y 43.

¹²⁴ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2008): *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel, págs. 154-157.

proceso desamortizador¹²⁵, deficientes cosechas, las plagas (específicamente, la filoxera), etc., arrojaron sobre el cinturón de la ciudad Condal un gran número de campesinos desplazados, que habían optado por esta solución a la más problemática emigración a América.

Tras el proyecto de Posada Herrera¹²⁶ (Ministro de la Gobernación) se aprobó la Ley de 29 de junio de 1864, fijando las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de las poblaciones. Doce años después, y en los albores de la Restauración, se promulgó la Ley de 22 de diciembre de 1876, declarando el carácter de utilidad pública de las obras de ensanche de poblaciones.

La Ley de 26 de julio de 1892¹²⁷, a pesar de su ámbito parcial (ensanche de población) supone uno de los primeros antecedentes donde se establece cierta especialidad del municipio de Barcelona frente al tradicional uniformismo local

¹²⁵ Proceso histórico-económico iniciado en España en 1798 y finalizado en 1924 (es precisamente el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo el que deroga expresamente en su artículo 5º las leyes desamortizadoras en cuanto a los bienes de los municipios, y de las entidades locales menores). Consistió en poner en el mercado, mediante subasta pública, los bienes inmuebles no productivos en poder de las denominadas «manos muertas»: Iglesia católica, órdenes religiosas, órdenes militares, territorios nobiliarios, etc.

¹²⁶ Según ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): *Municipios y Provincias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 477-478, el 30 de diciembre de 1861 se publicó en el Diario de Sesiones de las Cortes el «Proyecto de Ley General para la Reforma, saneamiento y Ensanche o otras Mejoras de las poblaciones», que constaba de cuarenta artículos y una Exposición de Motivos. El mismo autor nos explica que en el caso de Barcelona el desarrollo de la ciudad se veía limitado por el corsé impuesto por las murallas medievales a cuya demolición, propuesta por el Ayuntamiento, se opuso sistemáticamente el ejército alegando razones estratégicas de primer orden. Por fin en 1854 consiguieron la autorización para su derribo y al año siguiente el Ingeniero Ildelfonso Cerdá levantó el plano de los terrenos que ocuparía el ensanche de Barcelona. A partir de aquél momento se produjo un conflicto entre Cerdá y el Ayuntamiento, pero aquel fue autorizado por una Real Orden de 2 de febrero de 1859 a realizar en el plazo de un año el proyecto de ensanche y reforma de Barcelona, simultáneamente la Corporación municipal convocó un concurso con el mismo fin cuyo plazo concluía el 31 de julio. Cerdá, que probablemente tenía el proyecto realizado, lo presentó en el Ministerio inmediatamente y fue aprobado por R.O. de 7 de junio. Las impugnaciones del Ayuntamiento de Barcelona no fueron estimadas y el proyecto de Cerdá se aprobó por Real Decreto de 8 de julio de 1860.

¹²⁷ El texto del debate parlamentario sobre la Ley de ensanche de 1892 (Diario de Sesiones, de 27 de junio de 1892, núm. 233, págs. 7454 y ss.), el de la Ley y el de su Reglamento de desarrollo pueden ser consultados en LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (2007): *Historia de la Legislación Urbanística*, Madrid, Iustel, págs. 203-232.

español¹²⁸. La Ley estaba compuesta por treinta y un artículos. Su artículo 1º derogaba expresamente la Ley de 22 de diciembre de 1876 y establecía la supletoriedad de la legislación de expropiación forzosa. Además, el art. 31 estableció que el Ministro de la Gobernación (en el plazo de tres meses), dictaría un reglamento en armonía con las disposiciones de la Ley. Superado el plazo fijado, se aprobó el Real Decreto de 31 de mayo de 1893 conteniendo el Reglamento para la aplicación de la Ley de 26 de julio de 1892, sobre ensanches de población de Madrid y Barcelona. En su Capítulo VIII: Disposiciones generales, el art. 61 establecía que «*las Ordenanzas municipales de Madrid y Barcelona regirán en el ensanche de estas poblaciones en cuanto no se opongan á la ley de 26 de Julio de 1892 y á este reglamento*».

La Ley de 1892, con su Reglamento de 1893, se mantuvo en vigor más de cincuenta años y con arreglo a ella se continuó con la ejecución del ensanche de Barcelona, sin más alteraciones que la anexión de algunas zonas como consecuencia de la agregación de distintos pueblos de la ciudad siempre unidas a la central básica del plano Cerdá¹²⁹. La Ley especial de Ensanche concedió al Ayuntamiento como ingreso básico y casi único la cesión del aumento de tributación por contribución urbana durante treinta años¹³⁰.

¹²⁸ «[...] ***Es evidente que aun sin carta ni ley de régimen especial, Barcelona, como Madrid, tiene desde las Leyes de Ensanche y Extensión para ambas poblaciones, de 26 de julio de 1892, normativa jurídica singular que, si la imprimiéramos conjuntamente con nuestras Ordenanzas de policía urbana y de exacciones, formaría un cuerpo de preceptos envidiable por las más avanzadas cartas de los Estados Unidos y por las ordenaciones similares de Europa***». BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 65.

¹²⁹ JANER Y DURÁN, Enrique de (1942), «El Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento (El crecimiento de la ciudad de Barcelona. Antecedentes-planteamiento del problema)», *REVL*, núm. 6, noviembre-diciembre, pág. 93.

¹³⁰ JANER Y DURÁN, Enrique de (1943): «El Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento. III. La Hacienda municipal», *REVL*, núm. 11, septiembre-octubre, 1943, pág. 680.

Ya comenzado el siglo XX, el 7 de abril de 1904, y durante una visita de Alfonso XIII al Ayuntamiento de Barcelona, un joven concejal regionalista, Francesc Cambó¹³¹ pronunció el siguiente discurso a modo de «saludo»:

*«Ya habéis visto. Señor, esta ciudad de Barcelona, que al recibiros cortés y cariñosamente ha demostrado cuan poco fundadas eran las sospechas de que esta noble y leal ciudad pudiera obrar de distinto modo del que su dignidad y cortesía jamás desmentidas le exigían. Y, ya que no habéis venido á recoger triunfos que en vuestra altura son completamente innecesarios, sino á conocer esta ciudad, no solo en su cuerpo sino en su alma, sus aspiraciones y sus quejas y sus esperanzas, creemos ha de serle grato á V. M. que, cumpliendo con nuestro deber, le hablemos con catalana franqueza y con toda lealtad le digamos algo del sentimiento regionalista que nos trajo aquí y que, con mayor ó menor intensidad, veréis palpar en todas las manifestaciones de vida del pueblo catalán que hoy tiene la honra de recibir vuestra real visita. Esta ciudad, Señor, no se siente feliz. Se engañaría V. M. si creyese que el contento que se manifiesta desde que os tiene en su seno, indica que están satisfechas sus aspiraciones, que los graves problemas que tiene planteados y las hondas preocupaciones de su espíritu, han desaparecido. Barcelona, con ser ciudad grande y rica, quiere serlo mucho más, y se siente con fuerzas y energías para conseguirlo, y para ello no pide más que libertad, libertad para dar expansión á las fuerzas y á las energías que en ella bullen y pugnan en vano buscando una expansión que sólo en mínima parte le permiten las trabas de la ley. **La***

¹³¹ Cuando Antonio Maura alcanzó el poder en 1903 creyó encontrar en la *Lliga Regionalista*, controlada por Prat de la Riba, y especialmente en su cabeza política que era Cambó, un interlocutor para conseguir una reforma moderadamente descentralizadora del régimen local español. Sin embargo, el único proyecto que alcanzaron a concretar fue la Mancomunidad de Cataluña integrada por las cuatro provincias catalanas y creada por el Real Decreto de 26 de marzo de 1914 (*Gaceta de Madrid*, núm. 86, de 27 de marzo de 1914, págs. 750-751). Según el artículo segundo de su Estatuto eran de competencia de la Mancomunidad «*todos los servicios y todas las funciones que la legislación provincial vigente permita establecer y ejercitar á las Diputaciones provinciales y que las Diputaciones mancomunadas no hayan establecido o utilizado hasta el presente*». Cfr. MUÑOZ MACHADO, Santiago (2006): *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, pág. 259-260.

legislación á que está sujeto el Ayuntamiento de Barcelona no corresponde á la grandeza y á la vida de esta ciudad, y esta legislación, que para otros municipios puede ser justa y protectora, es para la nueva ciudad de Barcelona lo que eran las murallas para la ciudad antigua: un círculo que oprime y ahoga. Dentro de pocos momentos vuestra vista abarcará en su conjunto esta ciudad que se extiende de la montaña al mar y de río á río. Y sí con detenimiento lo mira, verá como este inmenso ensanche que rodea la vieja Barcelona, es obra exclusiva de la iniciativa individual que no ha tenido trabas en su acción para realizar tan colosal esfuerzo. Mas, no verá, no podrá ver en parte alguna, la acción de la municipalidad barcelonesa: los parques, los bosques, los grandes edificios destinados á servicios públicos y de cultura que en todas las grandes ciudades de Europa señalan la fuerza de la vida colectiva representada por la municipalidad, en Barcelona no existen, porque el Ayuntamiento no tiene libertad en la acción ni medios económicos para ello, Y no es, Señor, que la ciudad de Barcelona no contribuya al sostenimiento del esfuerzo colectivo que el Ayuntamiento representa, en tanta proporción como otras grandes ciudades extranjeras. Mas, lo que paga el pueblo para el fomento de la ciudad, solo en mínima parte en la ciudad se queda. Desde la cumbre del Tibidabo veréis los ensanches de Gracia y San Martín, que tienen extensión y vida da grandes ciudades. Pues bien, estos ensanches, existen á pesar de la ley, con infracción de la ley. Si la ley se cumpliera, millares de casas y de fábricas tendrían que derribarse, convirtiendo en campos yermos, centros de producción, de riqueza y de vida. **Parece que la ley á que viene sujeto el Municipio de Barcelona, es incompatible con la vida y engrandecimiento de esta ciudad. Para que desaparezca esta incompatibilidad, pedimos la libertad, pedimos la autonomía del Municipio.** Pero para que esta libertad y esta autonomía puedan producir todos sus efectos, puedan dar expansión á todas las energías que aquí pugnan por abrirse paso, deben ser completas, sin trabas ni limitaciones impuestas por la desconfianza, que embarazan y estorban para el bien y no atajan el mal. Bien comprendemos, Señor, que esa autonomía municipal que reclamemos es difícil de armonizarla con la actual organización del Estado, es un ingerto difícil,

*casi imposible de aplicar con esperanza de éxito en el árbol de una organización centralizada. Por ello los regionalistas pedimos todas las autonomías de los organismos naturales; de la región, del municipio, de la familia. Creemos, Señor, que esas ansias de libertad las juzgará V. M. con benevolencia y sin prevención alguna. **Que nosotros como concejales de Barcelona, sólo deseamos que esta ciudad sea, no la primera de España, si no una de las primeras del mundo, y como catalanes deseamos la mayor prosperidad de Cataluña como seguramente desea también V. M.** Y esto, Señor, sólo se conseguirá con la autonomía, que al engrandecer á este pueblo, engrandecería á su Rey»¹³².*

Y así contestó el Rey: *«Me alegro mucho de haber oído las manifestaciones de vuestro compañero, pues uno de mis mayores deseos es conocer las aspiraciones de mis súbditos. **Si de mí dependiera, concedería ahora mismo, con mucho gusto todo esto; pero en virtud de lo que dispone la Constitución, es el Gobierno el que ha de resolverlo.** Cedo, pues, la palabra al ministro de la Guerra»¹³³.*

Y el ministro Linares y Pombo¹³⁴, a continuación, concluyó: *«El Gobierno, que comprende y considera á todas las regiones por igual, estudia sus necesidades, sus aspiraciones y sus deseos para tomar después aquellos acuerdos que considere convenientes. Los deseos y aspiraciones que aquí se han manifestado no son de incumbencia exclusiva del Gobierno, sino del Gobierno con las Cortes. Representantes tenéis á Cortes que indudablemente se harán eco de vuestras manifestaciones. **El deseo del Gobierno es engrandecer las regiones, y no tiene ningún empeño en ahogar á***

¹³² Diario «La Vanguardia». Edición de 8 de abril (viernes) de 1904, pág. 2.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Arsenio Linares y Pombo (Valencia, 1848-Madrid, 1914). Ocupó la cartera ministerial en dos períodos: del 6 de diciembre de 1902 al 20 de julio de 1903, y del 1 de marzo al 21 de octubre de 1909. En 1909, su llamada a filas de las tropas en Cataluña para enviarlas a Marruecos derivó en la Semana Trágica de Barcelona.

Barcelona, sino, al contrario, en ensancharla. El Gobierno conoce los sentimientos del Rey, y en ellos inspira sus decisiones»¹³⁵.

9. LOS FALLIDOS PROYECTOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX. UN INTENTO DE APERTURA A LA ESPECIALIDAD

La reforma de la Administración local fue uno de los temas¹³⁶ que a lo largo del último cuarto de siglo XIX y el primer tercio del XX despertó un mayor interés político en España y prueba de ello es el número de páginas que en los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados o del Senado se dedicaron a los diferentes proyectos de ley, con probabilidad, muy superior a los relativos a cualquier otro tema. Siguiendo a JORDANA DE POZAS¹³⁷ podemos fijar en veintidós¹³⁸ los proyectos de carácter general¹³⁹ presentados desde 1877 hasta

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ TUSELL GÓMEZ, Javier (1987): *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, INAP, págs. 27-28.

¹³⁷ JORDANA DE POZAS, Luis (1975): «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 18. En esta cifra coincide Calvo Sotelo: «*Contra la ley de 1877 –arquetipo de centralismo absorbente- se pronunciaron gentes de la derecha y de la izquierda, que por turno propugnaron o impugnaron sistemáticamente los 22 proyectos de reforma sometidos al Parlamento desde 1878*». CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 45.

¹³⁸ Tentativas en palabras de PI SUÑER, ex-Secretario del Ayuntamiento de Barcelona: «*Aquella Ley de 1877 fué más resistente que posteriores tentativas de reforma, peligrosas siempre, pues con frecuencia los Gobiernos que ponían sus manos en ello, morían en las Cortes. Están bien presentes todavía los autores de estas tentativas desde el Ministerio de la Gobernación. Recordemos a González, a Gullón, a Moret, a Romero Robledo, a Silvela, a Sánchez de Toca, a Dato, a Maura, a Barroso, a Canalejas*». En PI SUÑER, José Mª (1957): «Prólogo» a la obra de MARQUÉS CARBÓ, Luis, *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, pág. XIII

¹³⁹ No incluimos el proyecto de ley presentado al Senado por el Ministro de la Gobernación, Manuel de Burgos y Mazo, el 14 de noviembre de 1919, sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades del que nos ocuparemos a continuación, por limitarse su ámbito subjetivo a municipios de más de 100.000 habitantes.

1923. Textos conservadores fueron los de Romero Robledo en 1884, de Silvela-Sánchez de Toca en 1891¹⁴⁰, de López Puigcerver en 1894, de Dato en 1899, de Silvela en 1899, de Maura en 1903, de González Besada en 1905 referido a la hacienda municipal, de Maura-La Cierva en 1907. Liberales son los de Venancio González en 1882, 1886, 1887, 1888 y 1889, de Alfonso González en 1901, de Moret en 1884 y 1902, de Romanones en 1906 y de Canalejas en 1912¹⁴¹. Muchos de los proyectos eran ligeras modificaciones de versiones anteriores¹⁴².

Además, se señalan tres razones de la importancia de la cuestión local¹⁴³:

- a) El régimen local constituía un motivo de controversia entre los grupos políticos demócratas o liberales y los que no lo eran.
- b) El caciquismo.

¹⁴⁰ En las bases para la reforma de la Ley Municipal del ministro Silvela se proponía una clasificación de los municipios en cinco categorías: 1ª.- Ayuntamientos de Municipios que no excedan de 1.000 vecinos. 2ª.- Ayuntamientos cuyos vecinos sean más de 1.000 y no pasen de 12.000. 3ª.- Ayuntamientos de municipios de 12.001 a 100.000 vecinos. 4º.- Ayuntamientos que, sin llegar a 100.000 vecinos, constituyan, sin embargo, capitalidad de región. 5º.- Ayuntamientos de municipios que pasen de 100.000 vecinos. En los municipios de 5ª categoría (donde se hubiera debido incluir al de Barcelona, junto a cuatro más por ser los de mayor población) se organizaba el Ayuntamiento de la siguiente manera: un alcalde, diez alcaldes de distrito o tenientes de alcalde y 45 concejales nombrados todos ellos libremente por el Rey (los últimos entre residentes con un mínimo de dos años ininterrumpida). Cabe destacar que la reforma se inspiraba en dos principios: primero, que las facultades administrativas otorgadas a los Ayuntamientos deben ser proporcionadas a la capacidad que respectivamente acrediten para administrarse ordenadamente y segundo, que la organización de las grandes ciudades no puede ser la misma que la de los pequeños municipios véase ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): «Nota preliminar», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Legislación de Administración Local 1900-1975*, Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. XXV.

¹⁴¹ Los proyectos de ley de 16 de diciembre de 1882, de 23 de junio de 1883 y de 5 de enero de 1884 fueron presentados al Senado. Sobre todos los proyectos de ley de régimen local, *vid.* POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, págs. 334 y ss.

¹⁴² Para conocer diversas reformas de la Ley Municipal de 1877 inspiradas en el criterio autonómico en un trabajo del primer tercio del siglo pasado, *vid.* UBIERNA, José Antonio (1919): *Vida autonómica de los organismos municipales*, Madrid, Editorial Reus, págs. 119 y ss.

¹⁴³ TUSELL GÓMEZ, Javier (1987): *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, INAP, págs. 27-28.

- c) La incidencia, sobre todo a medida que avanzaba el siglo XX, del regionalismo (en especial, el catalán).

La vigente en aquellos momentos Ley municipal de 1877 y las reformas anteriores y posteriores, se fraguaron sobre una realidad municipal sometida en su gran mayoría al caciquismo y a la ignorancia de los potenciales electores. Unamuno escribiría sobre esa situación que «*en Carballeda de Abajo o en Garbanzal de la Sierra, las más de las gentes no saben leer, y los que saben leer no leen apenas, y son pocas las personas que reciben periódicos [...] Ir a hablar allí de libertad de prensa resulta ridículo... Hay en España más Carballedas de Abajo o Garbanzales de la Sierra que no Barcelonas, Madriles y Zaragozas... Y como es así, el caciquismo prende que es un gusto*»¹⁴⁴. Esta descripción unamuniana también nos muestra la existencia de un ambiente municipal rural muy alejado de las grandes capitales. En 1900¹⁴⁵ en España sólo existían 34 ciudades mayores de 30.000 habitantes, incluidas Madrid (539.835) y Barcelona (533.000)¹⁴⁶.

9.1 Proyecto de Ley Municipal de 19 de octubre de 1901

El proyecto de Ley Municipal del ministro de la Gobernación Alfonso González recoge una sección (arts. 79 a 86)¹⁴⁷ dedicada a la organización de los Ayuntamientos en los Municipios de 100.000 o más habitantes.

¹⁴⁴ Citado por TUSELL GÓMEZ, Javier (1987): *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, INAP, pág. 45.

¹⁴⁵ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2008): *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel, pág. 156.

¹⁴⁶ Nótese la escasa diferencia poblacional entre las dos últimas al comenzar el pasado siglo.

¹⁴⁷ Sección cuarta del Capítulo II: *De la administración de los Municipios* del Título II: *Del Gobierno y Administración de los Municipios*. Cfr. COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 18-19.

Después de establecer la aplicación de determinados preceptos del régimen común a los municipios de mayor población (art. 79), a continuación se disponen determinadas variaciones sobre el mismo, una de las cuales sólo tendrá como destinatarios a los Ayuntamientos de Madrid y de Barcelona. Así, en el artículo 82 del proyecto se decreta que *«los Alcaldes de Madrid y Barcelona serán de libre nombramiento del Rey, no obstante lo dispuesto en el artículo 79»*.

También resulta útil la posibilidad de tener como auxiliar una Comisión municipal de asesoramiento del Alcalde en todos los asuntos administrativos (art. 84).

9.2 Proyecto de Ley sobre Reforma de la Ley Municipal de 22 de octubre de 1902

Este proyecto en forma de bases¹⁴⁸ y que fue presentado al Senado bajo los auspicios de Moret como ministro de la Gobernación, sólo incluía una referencia a una ley especial para el Ayuntamiento de Madrid con la facultad de que aquellas poblaciones mayores de 100.00 habitantes pudieran solicitar igualmente su aplicación:

«El Ayuntamiento de Madrid se regirá y gobernará por una ley especial.

Mientras esa ley no se promulgue, su Alcalde será nombrado libremente por el Gobierno.

Todas las poblaciones mayores de 100.00 almas que quieran ser gobernadas por esa ley especial, podrán solicitarlo del Gobierno, el cual aceptará o desestimaré la petición en Consejo de Ministros, oyendo al de Estado.

*El Decreto motivado se publicará en la Gaceta»*¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Estaba compuesto de 9 Bases, 3 Bases adicionales y una Base especial.

¹⁴⁹ Base especial del Proyecto de 22 de octubre de 1902. Cfr. COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 83. *Diario*

9.3 Proyecto de Ley y Bases para la Reforma de las de Administración Local de 26 de mayo de 1903 y de 9 de julio de 1903

El proyecto de 1903 carece de preámbulo o exposición de motivos¹⁵⁰. Acoge integrados el régimen municipal y provincial siguiendo los antecedentes constitucionales españoles (salvo en la Constitución de 1869). A nuestros efectos, sólo cabe referirse al aumento del número de Jueces de paz, hasta tres, para Madrid y Barcelona para prestar el servicio correccional gubernativo frente al Juez único del resto de municipios¹⁵¹.

9.4 Proyecto de Ley de Bases para la Reforma de la Municipal, de 3 de febrero de 1906

Este proyecto, a instancia del ministro de la Gobernación, el conde de Romanones, reproduce casi íntegramente la Base especial del proyecto de Ley sobre Reforma de la Ley Municipal de 22 de octubre de 1902, de Segismundo Moret, con la particularidad, de gran importancia a nuestros efectos, de incluir

de Sesiones de Cortes. Senado. Apéndice 3º al núm. 40. Sesión de 23 de octubre de 1902, 6 págs.

¹⁵⁰ Antonio Maura lo sustituyó por una exposición oral ante el Senado que comprendía las directrices fundamentales de la proyectada reforma: «*Me ha acogido a una práctica que tiene la autoridad de ejemplos respetables, dirigiéndoo la palabra, en vez de acudir a un preámbulo, porque me ha parecido esto más respetuoso para vosotros, puesto que a los que no quieran leer, si se toman la molestia de estar sentados mientras hablo, les será más fácil enterarse, y a los que no quieran soportar esta exposición oral les queda el Diario de Sesiones que sustituye al preámbulo*» (Sesión de 23 de mayo de 1903, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 9, pág. 55). Tomado de CARRO MARTÍNEZ, Antonio (1954): «Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura», en AA.VV., *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 291.

¹⁵¹ Base quinta, apartado decimotercero y Base quinta, apartado décimo, respectivamente.

expresamente al Ayuntamiento de Barcelona como uno de los dos municipios, junto al de Madrid, acreedores de manera expresa de una ley especial¹⁵². En la exposición de motivos se declaraba la intención de acentuar la especialidad del régimen municipal en las grandes poblaciones, exceptuando¹⁵³ de las reglas generales no sólo a Madrid, sino también a Barcelona y situando a la libertad y a la autonomía municipal¹⁵⁴ como bases y preocupación constante de la reforma.

En la Base especial se disponía: «*El Ayuntamiento de Madrid y **Barcelona** se regirán y gobernarán por una ley especial. Mientras esa ley no se promulgue, su Alcalde será nombrado libremente por el Gobierno. Todas las poblaciones mayores de 100.000 almas que quieran ser gobernadas por esa ley especial, podrán solicitarlo del Gobierno, el cual aceptará o desestimaré la petición en Consejo de Ministros, oyendo al de Estado. El Decreto motivado se publicará en la Gaceta. La expresada ley especial contendrá desde luego la excepción del régimen provincial que autoriza la Base segunda*»¹⁵⁵.

¹⁵² El proyecto constaba de nueve Bases, aparte la exposición de motivos y las Bases adicionales.

¹⁵³ Es del mismo parecer ORDUÑA. Cfr. ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): «Nota preliminar», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Legislación de Administración Local 1900-1975*, Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. XXXVII.

¹⁵⁴ Una autonomía no sólo respecto al Estado *stricto sensu* sino sobre todo frente a las Diputaciones y Comisiones provinciales: «*La autonomía municipal que, como queda dicho era y es la preocupación constante de la reforma, no implica solamente que el Estado desate las ligaduras que respecto de él sujetan a los Ayuntamientos, sino que reclama de modo más imperioso aún libertar a éstos de la dependencia, a que viven sometidos para con las Diputaciones y Comisiones provinciales. Al fin y al cabo, la tutela del Estado, bien intencionada casi siempre, es en ocasiones provechosa y es fácil hallarle un fundamento, mientras que es absurdo y resulta perjudicial que las Corporaciones provinciales, más necesitadas de tutela, y a ellas sometidas por las leyes, vengan a ser superiores a los Municipios, no obstante la personalidad natural de éstos, y la mayor importancia de su existencia y fin*». Párrafo cuarto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Bases para la Reforma de la Municipal, de 3 de febrero de 1906.

¹⁵⁵ Base especial del Proyecto de 3 de febrero de 1906. Cfr. COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 258. *Diario de Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados. Apéndice 2º al núm. 78. Sesión del 22 de febrero de 1906.

La excepción de la Base segunda de este proyecto es la que pueden solicitar los ayuntamientos cuyo vecindario exceda de 50.000 almas respecto del régimen provincial y dependencia de las Diputaciones, encargándose directamente de los servicios confiados a éstas¹⁵⁶.

9.5 Proyecto de Ley de Administración local, de 31 de mayo de 1907

El proyecto maurista¹⁵⁷ de 1907¹⁵⁸, siendo ministro de la Gobernación Juan de la Cierva, es el proyecto más importante¹⁵⁹ de los nacidos a instancia del partido conservador¹⁶⁰. A diferencia del proyecto de 1903 presentado como una Ley de bases, el de 1907 tenía una estructura totalmente articulada. El número de enmiendas alcanzó la cifra de 2.813¹⁶¹. Pocos procesos legislativos habrán

¹⁵⁶ Excepción que la Base segunda señala como parcial.

¹⁵⁷ Los conservadores son los únicos que apoyaron el proyecto de Maura mientras que el resto de partidos políticos pusieron, legítimamente, todas las trabas posibles. La importancia del proyecto no es exclusivamente local, sino también regional como veremos a continuación.

¹⁵⁸ Son de gran interés los dos tomos de los apuntes para el estudio de este proyecto publicados a instancia del Congreso de los Diputados: AA.VV (1907): *Apuntes para el estudio del proyecto de ley sobre Régimen de la Administración Local, presentado á las Cortes por el Sr. Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907*, Tom. I: (1810-1874), Madrid, Congreso de los Diputados y AA.VV (1907): *Apuntes para el estudio del proyecto de ley sobre Régimen de la Administración Local, presentado á las Cortes por el Sr. Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907*, Tom. II: (1876-1907), Madrid, Congreso de los Diputados.

¹⁵⁹ Prueba de ello son los siguientes datos de su tramitación parlamentaria: «*La larga y apasionadísima discusión parlamentaria del proyecto de 1907 –que se prolongó durante cerca de dos años, planteándose en la misma unas dos mil enmiendas, y produciéndose más de cuatro mil intervenciones entre discursos y rectificaciones- no llegó a conseguir un resultado positivo, puesto que cayó el Gobierno antes de lograr la definitiva aprobación de su proyecto*». En ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 85.

¹⁶⁰ «*La Reforma del régimen local há tiempo que constituye una de las más hondas preocupaciones del partido conservador español, especialmente en esta última etapa de su desenvolvimiento político. [...] El Jefe del partido, Sr. Maura, hace mucho tiempo que viene estimando la reforma del régimen local, como una de las más urgentes y eficaces en la necesaria reconstitución de las fuerzas nacionales*», en POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. V: «La significación política de la reforma del régimen local».

¹⁶¹ PI SUÑER, José M^a (1975): «La preparación del Estatuto Municipal», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios*

consumido un mayor número de sesiones parlamentarias¹⁶². POSADA al analizar el brevísimo¹⁶³ preámbulo del proyecto de 1907 expone la situación del municipio de Barcelona dentro del espíritu general de la reforma propuesta enmarcando sus anhelos y aspiraciones de gran ciudad en el movimiento regionalista¹⁶⁴ existente:

*«La psicología general que el proyecto parece suponer, entraña el gran optimismo, que estriba en la creencia en la existencia de energías sociales comprimidas y de un espíritu local ahogado por la centralización y por la organización caciquil. Quizá el optimismo ha ido demasiado lejos en la admisión de esa creencia. Sin duda, hay en España síntomas de anhelos de reconstituciones locales que el legislador no podía despreciar so pena de caer en imprudente terquedad. **El movimiento catalanista, con el movimiento barcelonista, entrañan, indicaciones de ese revivir enérgico que conviene incorporar al proceso renovador de nuestra nacionalidad.** Y no atendemos para sostener esta apreciación á la agitación política determinada por la*

conmemorativos, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 99.

¹⁶² Para CARRO, Letrado del Consejo de Estado, «los discursos se cuentan por millares y su nota formal es la brillantez y la riqueza doctrinal, pero en el fondo es lamentable observar cómo la principal arma de lucha fue, en todo caso, la sistemática negación de la obra del adversario». En CARRO MARTÍNEZ, Antonio (1954): «Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura», en AA.VV., *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, pág. 313

¹⁶³ Se critica la parquedad del preámbulo que se califica de excesiva y exageradamente breve con la consideración que un proyecto de ley tan complejo (no olvidemos que constaba de cuatrocientos artículos y cuatro disposiciones adicionales), y no precisamente pacífico, bien merecía una amplia *exposición de motivos* (en cursiva en el original). *Vid.* POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. 394.

¹⁶⁴ Del movimiento catalanista en relación con el municipalismo y del papel principal de Barcelona dan prueba la siguiente consideración enmarcada en el apartado IV: El catalanismo, del capítulo dedicado a la significación política de la reforma del régimen local maurista de 1907: «¿Cómo desconocer que en toda la agitación producida alrededor de la reforma del régimen local ha influido poderosamente la ciudad de Barcelona, que tiene planteados, con la intensidad de todos conocida, tantos problemas reales, de los que agitan á todas las grandes ciudades de los grandes pueblos?». *Ibid.*

Solidaridad¹⁶⁵ –un momento en la serie de un renacer histórico,- sino á las manifestaciones todas de la vida política de Cataluña, **y especialmente de Barcelona, que encarna la concentración del espíritu regionalista, á la vez que simboliza las aspiraciones autonómicas de una gran ciudad,** planteando en España, con cierta fuerza extraordinaria, el problema municipal urbano, en los términos en que se ofrece planteado en los grandes Municipios de Europa y América. Pero este optimismo con que puede considerarse el renacer regional, y ampliando mucho el horizonte, **los anhelos de grandes Municipios, Barcelona, Zaragoza, Valencia, Bilbao, San Sebastián, etc.**¹⁶⁶, ¿tiene un fundamento real cuando se aplica con una gran generalidad á todas las regiones de España y á todas las manifestaciones de la vida local?»¹⁶⁷.

El mismo autor sostiene, en respuesta a la cuestión anterior, y a la situación de la España rural, que las modificaciones no supongan la imposibilidad de una acción tutelar del Estado, que a su juicio constituye la garantía más eficaz (jurídica y política) del interés superior de los *derechos del hombre*¹⁶⁸ y de la civilización¹⁶⁹.

Del movimiento catalanista en relación con el municipalismo y del papel principal de Barcelona dan prueba la siguiente consideración enmarcada en el

¹⁶⁵ Solidaridad Catalana (1906-1909), unión de grupos y partidos de ámbito catalán formado por los catalanistas de la *Lliga Regionalista*, los carlistas, los republicanos nacionalistas y los republicanos federales (no pertenecieron a este movimiento ni los partidos dinásticos ni los republicanos lerrouxistas). En las elecciones de 1907, obtuvo 41 de los 44 escaños que se elegían en Cataluña.

¹⁶⁶ Se obvia la cita de Madrid, acaso por su condición de capital de España.

¹⁶⁷ Vid. POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, págs. 396-397.

¹⁶⁸ Cursiva en el texto original.

¹⁶⁹ Vuelve a citarse al municipio de Barcelona en materia cultural (educativa) para defender la «bondad» de la actuación estatal: «Y no se arguya que el Estado, en España es malo; que no tiene orientación culta; que es, además, remate de una oligarquía caciquil. Como diría el insigne Costa. Tenemos del Estado muy mediana idea: á veces se muestra por bajo de éste o aquel Municipio. **Bastaría recordar el contraste de Barcelona con su intento de presupuesto de cultura, frente al Gobierno español con sus repetidos presupuestos miserables para la educación nacional: por la incultura. Pero aun siendo esto cierto, los maestros cobran con general normalidad sus mezquinos sueldos desde que los abona ó administra el Estado**». POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. 397.

apartado IV: «*El catalanismo*» del capítulo introductorio dedicado a la significación política¹⁷⁰ de la reforma del régimen local maurista de 1907: ***¿Cómo desconocer que en toda la agitación producida alrededor de la reforma del régimen local ha influido poderosamente la ciudad de Barcelona, que tiene planteados, con la intensidad de todos conocida, tantos problemas reales, de los que agitan á todas las grandes ciudades de los grandes pueblos?***¹⁷¹.

En todo su extenso articulado se establecía un precepto para la introducción de especialidades¹⁷² para todos aquellos municipios de más de 300.000 habitantes (atendiendo únicamente al elemento poblacional para poder acceder a ciertas variaciones sobre el régimen municipal común¹⁷³). Así era su tenor literal:

¹⁷⁰ El papel del catalanismo se analizaba junto con el criterio generador de la reforma local en sus aspectos políticos: la reforma del régimen local y la política conservadora; consideraciones sobre la política conservadora-optimismo y el propósito de las reformas recientes (en especial, la del régimen electoral).

¹⁷¹ POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. 79. Sobre la influencia de Barcelona en las reformas del régimen local a lo largo del s. XX Bermejo Gironés (Secretario general en su día del Ayuntamiento de Barcelona) ha dejado escrito que «[...] *Barcelona, que ya influyó poderosamente en la reforma del Régimen local gestada desde el proyecto de MAURA de 1903, como puso de relieve POSADA en 1909, también imprimió carácter, con el peso específico de sus problemas, a la Reforma desarrollada por el nuevo Estado a partir de la Ley de Bases de 1945, en la Ley articulada de 1950 y en sus Reglamentos, porque en las Comisiones redactoras, en el Ministerio de la Gobernación, en la Comisión dictaminadora de las Cortes y en las atmósferas circundantes, hallaron favorable acogida las Corporaciones locales, los Organismos sindicales, las Entidades económicas, los administrativistas, urbanistas y otros técnicos barceloneses*». BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 65.

¹⁷² Por esta previsión se introducía en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de elaboración de «constituciones municipales» sólo en las grandes ciudades. Cfr. CAMPOY GARCÍA, Antonio (1934): *El Régimen Municipal en la nueva Constitución Española*, Madrid, Editorial Reus, pág. 66.

¹⁷³ A diferencia de otros proyectos y normas jurídicas que salvaban un primer límite numérico (100.000 o 300.000 habitantes) con otros supuestos de hecho alternativos (asociación con otros municipios para alcanzar el mínimo legal; capitalidad; existencia de motivos cualificados para acceder al mismo: petición municipal, anuencia gubernamental y/o dictamen del Consejo de Estado).

Artículo 90

«Los Ayuntamientos de más de 300.000 habitantes, una vez establecidos con arreglo á la presente ley, podrán proponer al Gobierno variantes en las condiciones orgánicas de su constitución respectiva y las especiales disposiciones que consideren más adecuadas á las circunstancias de cada localidad para su régimen de administración y gobierno.

El Consejo de Ministros aceptará o desestimaré la propuesta, oyendo al Consejo de Estado en pleno.

Del Real decreto, si entraña modificación de esta ley, habrá de darse cuenta á las Cortes desde luego ó tan pronto como sean reunidas»¹⁷⁴.

GARCÍA OVIEDO incidió en la diferenciación orgánica en los proyectos de Maura sobre Administración local distinguiendo entre municipios de corto, de medio y de populoso vecindario, a cada uno de los cuales se le asignaba una organización y funciones adecuadas. Este artículo 90; *«insinuación aún levísima, pero que en cierto modo abría las puertas a un régimen de Cartas, autorizando a determinados Municipios –sólo a la sazón Madrid y Barcelona- para que pudieran organizarse al margen de lo establecido en la Ley cuando asó creyesen que convenía a sus singulares intereses»¹⁷⁵.*

¹⁷⁴ Capítulo IV «De la constitución y organización de los Ayuntamientos» del Título I «De los Municipios y Mancomunidades» del Libro I: «De la Administración municipal». *Gaceta de Madrid*, núm. 160, de 9 de junio de 1907, pág. 958.

¹⁷⁵ Además expone una circunstancia que favoreció la consagración del sistema de Carta en el ordenamiento español (estatuto de 1924, Ley de 1935 y de 1950, entre otras). Una catástrofe ocurrida en Galveston, en los Estados Unidos, plantea el problema de la reconstrucción de la ciudad destruida por una inundación. No agrada el gobierno municipal existente para empresa de tal magnitud. Corrupción e ineficacia se acusaba en la mayoría de las Municipalidades estadounidenses, y así también en Galveston. El gobierno local de esta ciudad no inspiraba confianza para que con toda rapidez pudiera llevarse a efecto la reconstrucción de la ciudad. Se piensa en sustituirlo y se solicita una Carta para ello. La Carta es obtenida. Brota de ella el Gobierno por Comisión, que a los pocos años de funcionar habría de evolucionar hacia el Gobierno por Gerente. Sin embargo, en rigor, el régimen de Cartas español, embrionariamente iniciado en el Proyecto de 1907, no ha sido en verdad, ni por su

La Comisión¹⁷⁶ modificó¹⁷⁷ este artículo ampliando la facultad a todos los Ayuntamientos, que en su redacción definitiva devino en el artículo 95 del Proyecto sobre régimen de Administración local¹⁷⁸: «Los Ayuntamientos podrán proponer al Gobierno variantes en su constitución respectiva y las disposiciones especiales que consideren más adecuadas á las circunstancias de la localidad para su gobierno y administración.

El acuerdo del Ayuntamiento habrá de hacerse público por edictos durante los quince días siguientes al de su adopción, á fin de que los vecinos y electores del Municipio puedan formular en igual plazo las reclamaciones y observaciones que estimen oportunas, sobre todas las cuales la Comisión permanente emitirá dictamen que quedará durante diez días, en la Secretaría á disposición de los concejales. Transcurrido este último plazo, el Ayuntamiento se reunirá en sesión extraordinaria, convocada al solo efecto de resolver sobre aquel dictamen y acordar, en definitiva, la propuesta que, con remisión del expediente, haya de hacerse al Gobierno.

El Consejo de Ministros podrá, oyendo al Consejo de Estado en pleno, aprobar la propuesta, siempre que afecte exclusivamente á la constitución ó al modo de

significación ni por su origen, copia o remedo del norteamericano. En GARCÍA OVIEDO, Carlos (1954): «La diferenciación orgánica municipal en los Proyectos de reforma Régimen Local de D. Antonio Maura», en AA.VV., *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 395-396.

¹⁷⁶ La Comisión estaba formada por el Marqués de Pidal (presidente); el Conde de Torreánaz; don Tomás Montejo, don Elías Tormo, don Eduardo Hinojosa, don Joaquín Fernández Prida y el Marqués de Ibarra (secretario).

¹⁷⁷ La Comisión justificó sus modificaciones por motivos de claridad orden o por la aplicación de ideas o doctrinas comúnmente aceptadas: «*La Comisión encargada de dar dictamen sobre el libro I del proyecto de ley remitido por el Congreso respecto al régimen de Administración local, ha examinado el asunto con el detenimiento que su excepcional importancia requiere, y de acuerdo en todo lo esencial con los principios fundamentales admitidos por la otra Cámara, pero modificando, en obsequio á la claridad y al orden, algunos pormenores y deduciendo nuevas consecuencias de ideas ó doctrinas ya aceptadas, que especialmente la movieron á reconocer y ampliar el régimen de los Concejos abiertos donde quiera que exista ó por la índole de la población pueda aplicarse, tiene la honra de proponer á la aprobación del Senado el siguiente dictamen [...]».* Diario de las Sesiones de Cortes, Senado, 7 de noviembre de 1908, Apéndice 4º al número 20.

¹⁷⁸ CAMPOY GARCÍA, Antonio (1934): *El Régimen Municipal en la nueva Constitución Española*, Madrid, Editorial Reus, pág. 67.

funcionar de la Corporación municipal; desestimarla, razonando su acuerdo, ó someterla, cuando el informe de aquel Cuerpo Consultivo no sea favorable, á la aprobación de las Cortes por medio del oportuno proyecto de ley.

Para autorizar las modificaciones que implicaren reforma de los preceptos legales sobre régimen de la Hacienda municipal ó definición de la competencia de los Ayuntamientos, será siempre necesaria una ley.

Las resoluciones legislativa o gubernativa sobre estas propuestas de los Ayuntamientos se publicarán literalmente en la Gaceta y en los Boletines oficiales de todas las provincias»¹⁷⁹.

Los debates de este proyecto comenzaron el 13 de octubre y finalizaron el 8 de noviembre. Reproducimos de la primera sesión un extracto del discurso del Jefe del partido liberal, Sr. Moret¹⁸⁰, sobre el nombramiento de Alcaldes, en general, y del de Barcelona, en particular (punto fundamental aquél, a su juicio, de la cuestión municipal): «[...] Señores Diputados, el punto fundamental, el eje sobre el cual ha girado siempre en España esta cuestión municipal, ha sido el nombramiento de los Alcaldes. El Ayuntamiento es el Alcalde, el Alcalde es el jefe, y cuanto más fuerza se le dé y cuanto más se disminuya la intervención inmediata y directa del Ayuntamiento, más fuerte, más vigoroso, más enérgico es el Alcalde. Y el Alcalde, ¿qué es? ¿Es el representante del Municipio? No; el Alcalde es un empleado de nombramiento del Gobierno según el proyecto de ley, en todas las capitales de provincia, donde podrá elegirlo entre los

¹⁷⁹ «Dictamen de la Comisión acerca de los cinco primeros títulos del proyecto de ley sobre Régimen de Administración local relativos á los Ayuntamientos». *Diario de las Sesiones de Cortes*, Senado, 7 de noviembre de 1908, Apéndice 4º al número 20 (43 páginas incluyendo fe de erratas).

¹⁸⁰ Suyo sería el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909, disponiendo queden derogadas todas las disposiciones de carácter administrativo encaminadas á interpretar los preceptos de la ley Municipal vigente, para cuyo cumplimiento se tendrán sólo presentes el texto de sus artículos y las reglas que para su ejecución contiene este Real decreto (conocido como Decreto de «reorganización administrativa», *Gaceta de Madrid* núm. 320, de 16 de noviembre de 1909, págs. 308 a 312).

Concejales, excepto en Madrid y Barcelona, en donde puede nombrar a una persona que no pertenezca al Ayuntamiento»¹⁸¹.

En su discurso parlamentario el diputado Cambó, haciendo exhibición de su antigua condición de concejal barcelonés, elogia la introducción del artículo 90 pero realiza una crítica al mismo por ser una solución limitada a Madrid y Barcelona, no pudiendo ser adoptado por otros municipios (eran las únicas ciudades que superaban los 300.000 habitantes). También expone sus dudas en relación con la aplicación que tendría el principio de «carta municipal»¹⁸².

¹⁸¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 500. Es reproducción del *Diario de Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados, núm. 69, de 14 de octubre de 1907.

¹⁸² «[...] *Para resolver la crisis de los grandes Municipios el camino era clarísimo: era el régimen de libertad. El proyecto parece que inicia este camino en su artículo 90, y yo tengo aquí que rendir el homenaje de mi elogio a quien lo haya redactado. Pero creo firmemente también que es incompleto. [...] Es un gravísimo inconveniente que esto se limite a dos ciudades españolas, dos ciudades españolas que lo necesitan, pero que quizás lo necesitan menos que muchas otras; porque hoy Madrid y Barcelona tienen fuerzas suficientes para pasar muchas veces por encima de las leyes. Yo he sido Concejal de Barcelona; cuando nosotros deseábamos adoptar uno de esos acuerdos que significaban un gran problema para nuestra ciudad y teníamos para ello que pasar por encima de la ley, llamábamos al Secretario y le decíamos: Señor Secretario, vea usted de dar con la manera de realizar esto con el menor número de años de presidio posible. (Risas). Son muchos, muchísimos los Municipios españoles que por representar un grupo de población algo importante sienten deseos, necesidades que dentro de los moldes de la ley del 77 no se pueden satisfacer; a todos esos Municipios debe extenderse el régimen de la carta. [...] **El camino, pues, para remediar la crisis local en los grandes municipios, que es crisis de crecimiento, debería ser el principio de las cartas establecido en el artículo 90, pero extendido con más amplitud de la que allí se da, y aplicado con lealtad absoluta**».* Discurso pronunciado en la sesión de 24 de octubre de 1907, *Diario de Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados, núm. 79, de 25 de octubre de 1907. En COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 546-548.

9.6 Informe del Ayuntamiento de Barcelona, de 10 de octubre de 1907, sobre el proyecto de Ley de Administración Local

Durante la discusión parlamentaria del proyecto de 1907 fue aprobado por unanimidad, en sesión consistorial de 10 de octubre, un informe¹⁸³ del Ayuntamiento de Barcelona elaborado por los concejales Francisco Layret y Foix, Jesús Pinilla y Fornell y Luis Durán y Ventosa, siendo primer edil, Domingo Juan Sanllehi. El informe se estructuraba en los siguientes apartados: primero, consideraciones generales; segundo, de los Municipios y mancomunidades; tercero, de los organismos municipales; cuarto, de las autoridades municipales; quinto, constitución y organización de los Ayuntamientos; sexto, atribuciones del Ayuntamiento; séptimo, atribuciones de las Autoridades municipales; octavo, vida interior de los Ayuntamientos; noveno, Hacienda municipal; décimo, recursos y responsabilidades; undécimo, ensanche de poblaciones; duodécimo, de la administración provincial.

Como se recuerda en la primera página del texto, no era la primera vez que el Ayuntamiento se posicionaba realizando memorias sobre diferentes proyectos normativos. Se mencionan los alegatos¹⁸⁴ con ocasión del proyecto de régimen municipal de 4 de marzo de 1902, sobre Hacienda municipal de 15 de noviembre de 1905 y 10 de julio de 1907 y de 27 de junio de 1907¹⁸⁵ sobre la

¹⁸³ El informe íntegro está publicado en LAYRET FOIX, Francisco, PINILLA FORNELL, Jesús y DURÁN VENTOSA, Luis (1907): *Reforma de la Administración Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona-Imprenta de Henrich y C^a. Su extensión, de 102 páginas y que sólo hace referencia a las implicaciones del proyecto sobre el municipio de Barcelona, es proporcionada a la frondosidad del proyecto de ley de Administración local de 31 de mayo de 1907 (400 artículos).

¹⁸⁴ Informados por un «*constante anhelo de libertad municipal*». *Ibid.*, pág. 5.

¹⁸⁵ Con idéntica ponencia pero de menor extensión (19 páginas), este informe sobre las implicaciones de la reforma electoral fue aprobado en sesión de 27 de junio de 1907. Véase LAYRET FOIX, Francisco, PINILLA FORNELL, Jesús y DURÁN VENTOSA, Luis (1907): *Informe acerca del Proyecto de Ley Electoral presentado a las Cortes en 31 de mayo de 1907. (Ponencia de los señores concejales D. Francisco Layret, D. Jesús Pinilla y D. Luis Durán)*, Ayuntamiento de Barcelona-Imprenta de Henrich y C^a.

reforma electoral que «*es de un interés directo para aquellas Corporaciones nacidas del sufragio que en la Ley queda regulado*»¹⁸⁶.

Pasamos a recordar brevemente algunas de sus ideas por la calidad de su exposición y para conocer de primera mano la opinión consistorial sobre esta importante reforma legal y por el enorme impacto que hubiese tenido de haber llegado a buen puerto.

En las consideraciones generales del informe, la corporación barcelonesa se lamenta de los dos motivos que han dado al traste con el buen propósito que animaba el proyecto: la invencible desconfianza en el principio autonómico (léase municipal) y una excesiva fe en el espíritu reglamentario que con una uniformidad y una minucia importantes «*atenta á indicarles hasta donde han de poner raya en sus libros de contabilidad*». Con signos de exclamación se afirma que hubiera sido mejor promulgar una ley aneja a la Constitución fijando en pocos artículos el régimen local y dejando a cada ente la elaboración de su propia Carta por ley de su vida sin otros límites que los establecidos en la legislación constitucional. Se criticaba a continuación que el régimen municipal estaba sepultado bajo el «*espíritu burocrático y uniformista importado con la invasión francesa*». Se incide también en el desorden competencial entre el Estado, la Provincia y el Municipio que desperdicia las múltiples fuerzas públicas. Y se concluye que por las condiciones críticas expresadas y aun reconociendo el buen propósito del proyecto muy erróneamente desarrollado que motiva estas líneas, no puede responder «*á los ideales del pueblo de Barcelona*».

En el apartado segundo se estima deficiente la definición de la personalidad jurídica de los Ayuntamientos (art. 8 del proyecto)

En el tercer apartado (de los organismos municipales) se solicita la corrección del gran número de asuntos atribuidos al ministerio de la Gobernación (art. 34

¹⁸⁶ Como el Ayuntamiento de Barcelona. *Ibid.* pág. 19. En la misma memoria Barcelona consideraba más perentorio el establecimiento de una división electoral para eliminar las injusticias que a su criterio existían por las variaciones del censo.

del proyecto) que impide que esta ley pueda tildarse de descentralizadora (menos aún, municipalista)¹⁸⁷.

En el siguiente capítulo se expone que no está dedicado al estudio de las autoridades municipales¹⁸⁸ (que da título al mismo) sino sólo se regula la forma de elección y algo de sus funciones.

En el quinto (constitución y organización de los Ayuntamientos) se detiene, con especial interés, en el art. 90 del proyecto: la facultad a aquellos municipios de población superior a los 300.00 habitantes para poder proponer al Gobierno variantes en las condiciones orgánicas de su constitución y disposiciones que considere adecuadas para su administración y gobierno. Se cree elogiable el precepto en cuestión, pero de poca extensión al sólo poder formular su Carta, Barcelona y Madrid, y ninguno de los 9.000 municipios restantes (violando un derecho que *«por naturaleza corresponde á todos»*). No se cree conveniente que el Consejo de Ministros pueda alterar el proyecto de Carta y, si necesaria, una modificación en el sentido de limitar las atribuciones del Gobierno a aceptar o rechazar el proyecto de Carta en su integridad pues *«cualquier alteración que en ella se introdujera, no sólo desnaturalizaría el principio loable, como se ha indicado, que informa este precepto, sino que podría ser causa de que **los Municipios á quienes se trata de favorecer, quedaran en peores condiciones que bajo el imperio de la ley general**»*.

En materia competencial (atribuciones de los ayuntamientos) se advierte del defecto inveterado en la legislación administrativa española de medir a todos los municipios por un mismo rasero y de subordinar la competencia municipal a la observancia de las leyes generales que en muchas ocasiones, o bien la reducen o bien la anulan por completo. Se sigue con un análisis de numerosos supuestos concretos.

¹⁸⁷ *Autonomista* en la dicción literal del Informe.

¹⁸⁸ Alcalde, Tenientes de Alcalde y Concejal Jurado.

En las atribuciones de las autoridades municipales (apartado VII) se observa una gran confusión entre las competencias del Alcalde y las que corresponden a la Corporación.

En el octavo, donde se analiza la vida interior de los Ayuntamientos (arts. 127-145 del proyecto) se pide que desaparezca en toda su extensión y sea sustituido por un único artículo que consagre la facultad de todo Ayuntamiento de reglamentar su funcionamiento.

En cuestión de hacienda municipal el criterio del ayuntamiento es que se conculca la autonomía local y que no se puede admitir que *«á principios del siglo XX se persista en mantener el principio de las tres llaves¹⁸⁹ que ya desde los tiempos de la Novísima Recopilación quedó burlado»*. Se entra a continuación en un estudio parcial y detallado del título IV del proyecto.

En cuanto a recursos y responsabilidades (apartado X) el parecer municipal es dispar. Mientras se acoge con entusiasmo el acceso al recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos municipales, se ve con desagrado la persistencia de la intromisión gubernativa en la actuación local.

En el penúltimo apartado dedicado al ensanche de poblaciones se muestra el desacuerdo con la reforma al no concentrar y unificar en una sola ley todas las instituciones de carácter municipal y se colige que ello no puede tener otra explicación que la subsistencia de la legislación de ensanche existente.

¹⁸⁹ Ya en una Pragmática de Felipe II de 15 de mayo de 1584 se establecía que *«[...] en cada lugar haya una arca de tres llaves diferentes, en la parte mas cómoda y segura que al Ayuntamiento le pareciere, en la qual se meta todo el dinero que tuviere el pósito, y hubiere procedido y procediere del pan de él; y la una llave tenga la Justicia, y la otra un Regidor, y la otra un Depositario, que para ello serán nombrados en el tal tiempo que se eligieren los Oficiales del Concejo; y que en la dicha arca no se pueda meter ni sacar dinero ninguno, sin que todos tres esten presentes, y el Escribano de Ayuntamiento que dé fe dello, y lo sienta en un libro que estará en la dicha arca, firmando todas las partidas que se metieren ó sacaren»*. Novísima Recopilación, Libro VII, Título XX. En un arca de tres llaves también habían de guardarse los privilegios y escrituras municipales.

Para acabar (cap. XII), y en relación al régimen provincial, se señala como un defecto gravísimo de la ley la concesión a los Gobernadores civiles de atribuciones que corresponden a los municipios.

Volviendo a la discusión parlamentaria del proyecto de ley, en su alocución del 5 de noviembre de 1907 en el hemiciclo, Gumersindo de Azcárate incidía en los males de la uniformidad de la legislación de régimen local española, contraria a su parecer, a las experiencias municipales que se estaban desarrollando en los Estados Unidos de América: *«Otra de las consecuencias es la uniformidad, contra la cual ha protestado todo el mundo, porque cualquiera diría que ese proyecto estaba hecho para un solo municipio, o para varios completamente iguales; puesto que salvo lo relativo al número de concejales, las excepciones establecidas para Madrid y **Barcelona** y algunas otras cosas de detalle, fija los mismos preceptos para todos los municipios. Este contradice la tendencia moderna que se observa en los Estados Unidos, a donde hay que acudir para estudiar estas cosas, porque asombra el movimiento que hay en aquella República en el problema municipal, el gran número de libros y revistas que se publican, las Ligas que se organizan y las reformas que se proponen»*¹⁹⁰.

9.7 Proyecto de Ley de Bases de 15 de octubre de 1912

Presentado al Congreso por el entonces titular de la cartera de Gobernación Antonio Barroso y Castillo (José Canalejas ocupaba la Presidencia del Consejo de Ministros). Este proyecto es deudor del de 1907 (en su preámbulo se hacen siete referencias expresas al mismo).

¹⁹⁰ A su condición política de diputado del partido republicano progresista unía la académica de catedrático de legislación comparada en la Universidad Central de Madrid, de ahí su vivo conocimiento de la realidad legal municipal en los EE.UU, apelando no sólo al Derecho positivo sino también a una ingente bibliografía científica sobre la materia. Véase AZCÁRATE, Gumersindo de (1979): *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 296. El discurso en su integridad en *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso de los Diputados, núm. 85, de 5 de noviembre de 1907, páginas 2246-2255.

Una de las novedades que contiene en relación al proyecto de 1907 tantas veces referido es «*el mayor relieve de la facultad que se otorga a los Ayuntamientos para proponer modificaciones en la organización municipal*». ¹⁹¹ En su base octava ¹⁹² («*Ordenanzas y constituciones municipales*») se confería a los municipios la posibilidad de introducir variaciones sobre el régimen local común:

«Los Ayuntamientos dictarán las Ordenanzas municipales con sujeción a sus facultades, las cuales entrarán desde luego en vigor; pero sus preceptos no tendrán eficacia cuando fueren contrarios a las leyes del Reino o lesivos de derechos.

¹⁹¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 749.

¹⁹² *Diario de Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados. Apéndice 11 al núm. 157 (28 págs.). El proyecto se componía de 30 bases (la última, la base treinta, con cuatro disposiciones adicionales y dos transitorias). Será publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 291, de 17 de octubre de 1912, págs. 138 a 160 (ambas inclusive). La Base VIII se encuentra en la página 143: «*Base VIII. Ordenanzas y constituciones municipales. Ordenanzas municipales. Los Ayuntamientos dictarán las ordenanzas municipales con sujeción á sus facultades, las cuales entrarán, desde luego, en vigor; pero sus preceptos no tendrán eficacia cuando fueren contrarios á las leyes del reino ó lesivos de derechos. Constituciones municipales. Se reconocerá á los Municipios la facultad de proponer al Gobierno variantes en la constitución y régimen acomodados á las circunstancias de la localidad para su gobierno y administración con sujeción á las siguientes reglas: Iniciativa. 1.^a Iniciativa de la propuesta por el Ayuntamiento pleno respectivo; Publicidad del acuerdo. 2.^a Publicidad del acuerdo al efectos de que los electores del Municipio puedan formular reclamaciones ante la Junta municipal permanente que emitirá sobre ellas dictamen; Examen de reclamaciones. 3.^o Examen de las reclamaciones por el Ayuntamiento en sesión extraordinaria, en la cual acordará aquél la propuesta que en definitiva haya de elevarse al Gobierno; Facultad del Gobierno 4.^a Facultad del Consejo de Ministros para aprobar la propuesta, oído el Consejo de Estado en pleno, ó bien para desestimarla ó someterla a las Cortes cuando el informe de aquel Cuerpo consultivo no fuese favorable; Intervención de las Cortes 5.^a Intervención del Poder legislativo cuando la propuesta implique reforma de preceptos legales sobre régimen de la Hacienda municipal ó definición de la competencia de los Ayuntamientos*». El proyecto publicado en las Cortes frente al que vió la luz en la *Gaceta de Madrid* únicamente difieren en la introducción en este último texto de los cinco apartados correspondientes a las cinco fases: 1) iniciativa, 2) publicidad del acuerdo, 3) examen de reclamaciones, 4) facultad del gobierno y 5) intervención de las Cortes.

Se reconocerá a los Municipios la facultad de proponer al Gobierno variantes en la constitución y régimen acomodados a las circunstancias de la localidad para su gobierno y administración con sujeción a las siguientes reglas:

- 1.^a *Iniciativa del acuerdo de la propuesta por el Ayuntamiento pleno respectivo.*
- 2.^a *Publicidad del acuerdo al efecto de que los electores del Municipio puedan formular reclamaciones ante la Junta municipal permanente, que emitirá sobre ellas dictamen.*
- 3.^a *Examen de las reclamaciones por el Ayuntamiento en sesión extraordinaria, en la cual acordará aquél la propuesta que en definitiva haya de elevarse al Gobierno.*
- 4.^a *Facultad del Consejo de Ministros para aprobar la propuesta, oído el Consejo de Estado en pleno, o bien para desestimarla o someterla a las Cortes cuando el informe de aquel Cuerpo consultivo no fuese favorable.*
- 5.^a *Intervención del Poder legislativo cuando la propuesta implique reforma de preceptos legales sobre régimen de la Hacienda municipal o definición de la competencia de los Ayuntamientos».*

Del tenor literal podemos destacar que nos hallamos frente a una regulación mucho más detallada que la del proyecto de 1907 y de la cual podemos destacar las siguientes notas: a nivel formal, regulación pormenorizada del procedimiento para la tramitación de la Carta municipal; distinción implícita entre Carta orgánica y Carta económica; «doble control»¹⁹³ del ejecutivo central sobre la propuesta nacida del Ayuntamiento; efecto «parcialmente vinculante» del informe del Consejo de Estado si éste era desfavorable¹⁹⁴; e intervención

¹⁹³ Legitimidad y conveniencia. El Consejo de Ministros tenía facultades para desestimar la Carta por motivos de oportunidad. Cfr. ORTIZ DÍAZ, José (1954): *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, IEAL, pág. 41.

¹⁹⁴ La amplitud de contenido es igual en ambos proyectos y también el procedimiento en sus rasgos esenciales. Sí existe una diferencia sobre el valor del dictamen del Consejo de Estado: en el proyecto Maura de 1907 el Alto Órgano consultivo podía impedir la aprobación de una futura Carta. En el proyecto de ley de bases sobre el régimen local de 1912, el informe

necesaria del legislativo si existe afectación al régimen hacendístico o a la definición de competencias municipales.

A diferencia de otros antecedentes ya analizados, en el proyecto de 1912 no se establecía un requisito poblacional mínimo para poder introducir modificaciones al régimen local común en un municipio. Así, la exigencia de 300.00 habitantes en el proyecto maurista de 1907 o de 100.000 en el proyecto de Ley de Bases para la Reforma de la Municipal, de 3 de febrero de 1906.

9.8 Memoria relativa a la reforma de la Ley Municipal en lo referente a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, que se eleva al Gobierno en virtud de lo acordado en sesión de 4 de mayo de 1918 por el Ayuntamiento de Barcelona

ORTÍZ DÍAZ¹⁹⁵ se remonta a un intento pretendido en 1918 por el Ayuntamiento de Barcelona. En sesión de 4 de mayo de 1918, el consistorio barcelonés acordó elevar al Gobierno una memoria relativa a la reforma de la Ley municipal en lo referente a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, basándose en que *«repetidas veces esta Corporación ha acariciado la idea de solicitar una Carta municipal para la ciudad, en la que podría reflejarse con toda fidelidad su especial idiosincrasia y manera de ser. Pero el radical cambio que esto implicaría y su deseo de contribuir en la medida de sus fuerzas a la regeneración del régimen municipal, han hecho que crea mejor, de momento, el establecimiento de un régimen de transacción, que depurando las costumbres públicas fermente y excite la vida ciudadana. Tal régimen podría*

desfavorable del Consejo de Estado, no impedía la aprobación de la propuesta, únicamente se obligaba al Consejo de Ministros a tramitarla bajo forma de proyecto de ley a las Cortes (apartado cuarto de la base octava). Comparte el mismo criterio al comparar los proyectos de 1907 y 1912 (aunque equivocadamente sitúe el proyecto de Barroso en 1918). En AROCA GARCÍA, Ramón (1928): «Régimen de Carta municipal. (III)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 43, págs. 305-306.

¹⁹⁵ ORTIZ DÍAZ, Joaquín (1954): *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, IEAL, pág. 42.

conseguirse (dando cumplimiento a lo que previene la vigente Ley y sin perjuicio de reformar la vida de los demás Municipios) mediante una Ley especial para las poblaciones de más de 100.000 habitantes, en las que se sentasen las líneas generales por que deben regirse, con la necesaria amplitud para que cada una de ellas pudiese, con las garantías y sanciones procedentes, fijar su régimen especial».

Para la redacción de la Memoria se constituyó una comisión consistorial presidida por el Alcalde constitucional Manuel Morales Pareja y que tenía como secretario a Claudio Planas Font¹⁹⁶ (Secretario del propio Ayuntamiento). En el apartado I¹⁹⁷ se exponía que el Ayuntamiento de Barcelona siempre había sostenido el criterio de la absoluta necesidad de una radical transformación a base de una diferenciación orgánica adecuada al diverso carácter de las poblaciones atribuyendo un desconocimiento sistemático de las diversas gradaciones de la vida local a la totalidad de las leyes administrativas españolas. A continuación, reiteraba que la Corporación municipal había acariciado la idea de solicitar una Carta municipal para la ciudad en numerosas ocasiones pero que debido a las circunstancias, y de manera momentánea, se creía mejor el establecimiento de un régimen de transacción mediante una ley especial para las poblaciones de más de 100.000 habitantes con la suficiente amplitud para que cada una de ellas pudiese fijar su propio régimen especial. Se concluía este apartado expresando que la opinión unánime había informado el texto que se enviaba al Gobierno de la Nación.

En el apartado II («Las bases de la Autonomía») se indicaba que los inconvenientes de la Ley municipal de 1877 en cuanto a la organización de los grandes Municipios tenía un doble origen: la situación de dependencia casi absoluta en que se hallaban los municipios con respecto a los órganos del Gobierno y la absorción de la totalidad de las funciones municipales por un solo

¹⁹⁶ Tomaron parte como vocales los siguientes: don Emiliano Iglesias Ambrosio, don José Mir i Miró, don Antonio Martínez Domingo, don Luis Durán y Ventosa, don Carlos Jordá Fages, don Enrique Vila Marieges, don Luis Companys Jover, don Mariano Martí Ventosa, don Juan Soler Roig, don Noel Llopis Bertrán y don Ramón Coll y Rodés.

¹⁹⁷ Apartado I: «Objeto de esta Memoria» (pág. 2).

organismo (a estos dos problemas, se añade el peligro proveniente de las intromisiones del Poder judicial en la vida municipal).

En relación con los aspectos organizativos (apartado III) se propugnaba una estricta división de poderes: a) *legislativo*: con 50 concejales hasta 100.000 habitantes y uno adicional por cada fracción de 25.000. Elección por sufragio universal¹⁹⁸; b) *ejecutivo*: se defiende no continuar con el sistema vigente de un mero poder ejecutivo encargado al Alcalde y c) *presidencial*: se descarta el doble carácter de los Alcaldes de grandes municipios como jefes de la administración municipal y representantes del Gobierno¹⁹⁹.

En cuanto a su esfera de acción (apartado IV), se establecen propuestas sobre renovados medios, analizando los siguientes: poder de regulación y medios coercitivos; capacidad y forma de contratación y municipalización²⁰⁰ de ciertas empresas, y a la extensión de la jurisdicción municipal a la totalidad de su territorio²⁰¹, a la construcción²⁰² y al movimiento de la ciudad (totalidad de los servicios de locomoción). Como colofón, en este apartado se solicitan garantías suficientes de estabilidad, es decir, que solo quepa la derogación por una ley expresa posterior.

El quinto y último apartado es el dedicado a la Hacienda municipal. La reforma financiera ha de concretarse en los siguientes objetivos: hacienda propia

¹⁹⁸ Salvo para el partido tradicionalista que defendía una elección de carácter orgánico.

¹⁹⁹ Teniendo en cuenta que el Gobierno ya tiene un representante directo en las capitales: los Gobernadores civiles.

²⁰⁰ Una reciente y completa monografía sobre el tránsito del Estado liberal al Estado social, desde la Ley Municipal de 1877 hasta la Ley Municipal republicana de 1935, a la luz de la municipalización de servicios públicos, en MAGALDI MENDAÑA, Nuria (2012): *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Se ocupa de algunas experiencias concretas del Ayuntamiento de Barcelona desde el servicio de pompas fúnebres en 1828 (*op. cit.*, págs. 224 y ss.) o del servicio de abastecimiento de agua. Entre 1879 y 1920 en Barcelona se utilizaba un sistema mixto: una red de abastecimiento gestionada por el Ayuntamiento y sociedades privadas que realizan el suministro a través de otras redes (*op. cit.*, pág. 230).

²⁰¹ Se citan la zona marítima, el puerto y la zona de Ensanche.

²⁰² Se pone como ejemplo que las disposiciones sobre nuevas alineaciones que en Madrid produjeron una reforma notable a diferencia de lo ocurrido en Barcelona por la mayor solidez de las construcciones antiguas y por los pésimos resultados de la intervención ministerial.

municipal con fuentes de imposición suficientes para nutrir holgadamente los presupuestos locales aclarando la facultad municipal de cobrar derechos, contribuciones especiales y con un sistema de recargos sobre las contribuciones directas. Por último, se demandaba la cesión gradual²⁰³ del producto íntegro de la contribución urbana.

9.9 Proyecto de Ley presentado al Senado por el Sr. Ministro de la Gobernación, D. Manuel de Burgos y Mazo, el 14 de noviembre de 1919, sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades²⁰⁴

En su Preámbulo se reconocía la necesidad de conferir a España un nuevo régimen local y la aspiración, común a los diferentes partidos políticos, de dotar a las grandes poblaciones de una reforma adecuada a las complicadas cuestiones que exige su vida municipal. En cumplimiento del artículo 62²⁰⁵ de la Ley Municipal y tras una reunión en Madrid de las representaciones de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza²⁰⁶, el Gobierno recogió con pocas variaciones las conclusiones elaboradas por los municipios implicados.

La reunión de los representantes de las poblaciones de más de 100.000 almas se celebró en el salón Canalejas del ministerio de la Gobernación, el día 21 de octubre de 1919. Asistieron delegaciones en representación de los consistorios de Madrid, Barcelona, Bilbao, Málaga, Murcia, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Faltaron a la misma, a pesar de haber sido invitados, los delegados de en representación de los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena. En dicha reunión

²⁰³ En un período no superior a los diez años.

²⁰⁴ *Diario de Sesiones de Cortes*. Senado. Sesión del día 14 de noviembre de 1919. Apéndice 2º al núm. 32 (11 páginas).

²⁰⁵ Real Decreto aprobando la Ley Municipal y Provincial de 2 de octubre de 1877. Publicado el 4 de octubre de 1877 en la *Gaceta de Madrid* núm. 277.

²⁰⁶ También fueron oídas las Cámaras de la Propiedad Urbana de Madrid, Barcelona, Bilbao, Málaga y Zaragoza. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Senado. Sesión del día 14 de noviembre de 1919. Apéndice 2º al núm. 32, pág. 1.

recibieron un prolijo cuestionario²⁰⁷ para la determinación de las bases fundamentales. Después de numerosas horas de debate y deliberación²⁰⁸, el 24 de octubre, las delegaciones procedieron a entregar sus conclusiones al ministro de la Gobernación, Sr. Mazo, en presencia del Gobierno en pleno.

De manera condensada el cuestionario dividido en XV apartados (que darán lugar a las XV Bases proyectadas), planteaba la siguiente temática:

- I. Poblaciones en las que debería aplicarse la ley.- Posibilidad de su extensión a otras poblaciones.- Forma y condiciones de dicha extensión.
- II. Agregación o asociación a las grandes ciudades de municipios colindantes o no para la totalidad de la vida municipal o parcialmente para determinados servicios²⁰⁹.
- III. Aplicación a las grandes ciudades de los preceptos de la ley Municipal general referentes a vecindad, empadronamiento, derechos y deberes, etc.
- IV. Organización de los Municipios, organismos y autoridades que han de regirlos.- Su designación, duración, atribuciones respectivas y reglas generales de su funcionamiento.- Margen de libertad que, con las debidas garantías, conviene dejar en su organización.

²⁰⁷ Diario «ABC», edición de la tarde de 22 de octubre de 1919, pág. 19.

²⁰⁸ Que tuvieron lugar en el Ayuntamiento de Madrid.

²⁰⁹ Sobre el crecimiento de las grandes ciudades por medio de la absorción de municipios limítrofes ya había hablado POSADA con ejemplos extranjeros y patrios. Al ejemplo de Barcelona, añade también el proceso que se estaba desarrollando en esos momentos en Bilbao: «*El movimiento expansivo urbano es bien conocido: la facilidad de la comunicación ha permitido relacionar la aldea, el pequeño poblado con la ciudad, o bien ha suscitado la edificación de los barrios circundantes, y el crecimiento de los núcleos próximos, a veces grandes núcleos ya, y gradualmente, la expansión de la ciudad coincidiendo con las de las poblaciones cercanas ha determinado la fusión de los núcleos para formar las ciudades inmensas; ejemplos: Londres, Nueva York –la gran Nueva York,- y, entre nosotros, **Barcelona***». POSADA, Adolfo (1916): *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados Alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. 63.

V. Relación de las diferentes autoridades y organismos municipales con el Gobierno de Su Majestad y sus delegados.

VI. Carácter honorífico o retribuido de las distintas funciones municipales.- Incapacidades para su ejercicio.- Compatibilidades o incompatibilidades con otros cargos.

VII. Intervención en la vida municipal de elementos técnicos, no elegidos, como representantes de la ciudad, pero posibles auxiliares en la Administración municipal.

VIII. Esfera de acción municipal.- Atribuciones de los Ayuntamientos.- Implicación de las leyes generales en cuanto invadan las atribuciones de los Ayuntamientos y garantías contra posibles invasiones del Poder ejecutivo.

IX. Municipalización de servicios de índole no exclusivamente municipal.- Condiciones generales de adquisición, apelando o no a la expropiación forzosa, de las Empresas que explotan dichos servicios.- Reglas generales de explotación con mención especial de las condiciones de relación entre la economía de dichos servicios y el presupuesto municipal.

X. Funcionarios municipales.- Condiciones generales de su estatuto.- Libertad de los Ayuntamientos en cuanto no haya sido previamente establecido en la Ley municipal.- Consiguiente inaplicación de cualquier otra disposición.

XI. Hacienda municipal.- Bases sobre las que debe apoyarse.- Separación de las distintas Haciendas públicas.- Contenido mínimo de las fuentes de ingreso que el Estado debe dejar a la libre disposición de los Ayuntamientos.- Límites dentro de los cuales pueden éstos hacer uso de tal facultad.

XII. Presupuestos municipales, ordinarios y extraordinarios.- Procedimientos para sus acuerdos y garantías indispensables.- Empréstitos.- Su regulación.

XIII. Autoridad de los diferentes organismos municipales para obtener el cumplimiento de sus acuerdos.- Medios coactivos para el mantenimiento de su autoridad.

XIV. Recursos de los ciudadanos contra los acuerdos de los diferentes organismos municipales.- Autoridades o Tribunales ante los que proceden y procedimiento para su efectividad.

XV. Responsabilidad de las autoridades municipales y de los miembros de sus diversos organismos.- Autoridades o Tribunales ante los que deban hacerse efectivos y procedimiento para ello.

A la vista del cuestionario es lógico que en el preámbulo del proyecto de ley de grandes ciudades se pusiera de manifiesto que ninguno de los temas que atañían a los grandes municipios había quedado en el olvido: *«Proclamaron todas las representaciones reunidas que el cuestionario sometido a su deliberación y acuerdo abarcaba por completo las complicadas cuestiones que exige la organización y régimen de la vida municipal de las grandes poblaciones y expresaron su unánime deseo de que la reforma se extienda también, en la forma conveniente, a todos los demás Municipios españoles»*²¹⁰.

De la participación del municipio de Barcelona es ilustrativa la dación de cuenta del concejal Sr. Emiliano Iglesias Ambrosio, del partido radical, en la sesión de la Junta General extraordinaria del Ayuntamiento de Barcelona, de 29 de

²¹⁰ *Diario de las Sesiones de Cortes*. Senado. Sesión del día 14 de noviembre de 1919. Apéndice 2º al núm. 32, pág. 1.

octubre de 1919²¹¹. La delegación municipal estaba compuesta, además del Sr. Iglesias citado, por el también concejal Sr. Luis Durán y Ventosa, regionalista; por el Secretario municipal, Sr. Claudio Planas y Font y por el Director de la Escuela de Funcionarios de la Diputación de Barcelona, Sr. Isidro Lloret. Los concejales Iglesias y Durán habían sido designados en la sesión de 13 de octubre²¹².

El proyecto se estructuraba en quince bases (más dos adicionales) y sería aplicable a las poblaciones de más de 100.000 habitantes y a los que llegaren a ese número a consecuencia de agregación con otro u otros términos. También podía extenderse los preceptos de este proyecto a municipios que no alcanzando la cifra de 100.000 habitantes lo acordaren con la anuencia de sus vecinos e informe previo del Consejo de Estado²¹³.

En cuanto a su contenido, y entre otras, se establecían innovaciones de naturaleza organizativa (creación de un Consejo permanente, para evitar según el proyecto los *«inconvenientes que ofrece el parlamentarismo municipal»* compuesto por un número no inferior a seis ni superior a diez consejeros), electoral (Alcalde elegido por sufragio universal directo con un mandato de tres años) o competencial (exclusiva competencia municipal de numerosas

²¹¹ Recogida en el libro de Actas municipal de 29 de octubre de 1919, Tom. V, págs. 31 y siguientes. También ha sido de utilidad para completar la información de este apartado la consulta de las varias ediciones del mes de octubre y noviembre de 1919 del diario «La Vanguardia» y «ABC».

²¹² Acta municipal de 13 de octubre de 1919, Tom. IV, págs. 350 y siguientes. En esta sesión se discutió la postura que había de adoptar el Ayuntamiento de Barcelona al haber sido el único consistorio que había explicitado sus opiniones sobre la reforma legislativa en la Memoria relativa a la reforma de la Ley Municipal en lo referente a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, que se elevó al Gobierno en virtud de lo acordado en sesión de 4 de mayo de 1918.

²¹³ Base primera del Proyecto sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades de 1919. Esta forma de acceso a un régimen especial en atención a un número mínimo de población del que se puede eximir a ciertos municipios de menor población cumpliendo una serie de requisitos recuerda al introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en el título X de la LBRL relativo a los municipios de gran población (arts. 121 y ss.).

materias²¹⁴ con arreglo al artículo 84.1 de la Constitución). Este proyecto de ley tampoco entró en vigor siendo uno de los últimos fracasos del régimen de la Restauración ya a las puertas del golpe de Estado²¹⁵.

Al igual que se había solicitado en la Memoria del Ayuntamiento de Barcelona de 4 de mayo de 1918 (apartado IV), es decir, que solo cupiera la derogación por una ley expresa posterior, se reitera en el apartado sexto de la Base 8ª.2, disponiendo que la competencia en las materias que determine la ley especial de grandes poblaciones, sólo podrá ser derogada por otra posterior que taxativamente se dicte como de aplicación a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, y corresponde con carácter absoluto a la Corporación municipal, sin más limitación que los derechos legalmente creados, que se harán efectivos ante los tribunales correspondientes (previendo la eventual interposición de un recurso contencioso-administrativo contra disposiciones generales). En el apartado octavo de la Base 8ª se añadía que en las leyes generales que se dicten en lo sucesivo, se entenderá conferidas a las grandes poblaciones las facultades que en ella se establezcan para los organismos locales y provinciales, sea de la clase que fueren, sin que con ellas pueda limitarse ni desnaturalizarse la competencia municipal.

Junto a las respuestas normativas legales dadas en España al fenómeno de la aparición de las grandes ciudades desde la perspectiva del régimen local, se alude a la meramente urbanística que intentó abordar el llamado Proyecto Chapaprieta de 1923. Pretendió sustituir la técnica del ensanche, de la que nos hemos ocupado al tratar de la Ley de 26 de julio de 1892 de ensanche de población de Madrid y Barcelona, mediante la planificación íntegra, municipal y

²¹⁴ Base 8ª. Entre otras materias podemos destacar las siguientes: organización interior, servicios municipales (apertura y modificación de la vía pública; comodidad, higiene y salubridad; cultura e instrucción primaria), policía urbana y rural, administración de sus bienes, derechos e ingresos.

²¹⁵ ARRANZ, Manuel, GRAU, Ramon y LÓPEZ, Marina (1987): «Anàlisi històrica de l'Ajuntament de Barcelona», *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pág. 37.

supramunicipal, del fenómeno urbano. En él aparece por primera vez el concepto de área metropolitana²¹⁶ y de conurbación.

10. LA GÉNESIS DEL RÉGIMEN DE CARTA. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924

Tras la pléyade de frustrados intentos, de todo signo y factura como acabamos de comprobar, de reforma del régimen municipal, llegamos al Estatuto Municipal. Durante la Dictadura de Miguel Primo de Rivera²¹⁷, y con la autoría intelectual del político y jurista José Calvo Sotelo²¹⁸ como Director General de Administración en ese momento, se aprobó mediante un Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, el Estatuto Municipal²¹⁹. Éste fue aprobado después de

²¹⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano (1994): «El Régimen de los Grandes Municipios y en especial de las Capitales Nacionales: El Caso Español», *Revista de Derecho Público*, núms. 53-54, pág. 35. Una aproximación al hecho jurídico metropolitano de Madrid y Barcelona desde el s. XIX en TOSCANO GIL, Francisco (2010): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, págs. 80 y ss.

²¹⁷ Una narración minuciosa, a cargo de un testigo directo y cualificado, de la sustitución del Ayuntamiento de Barcelona por el designado tras el golpe de Estado de Primo de Rivera en PI SUÑER, José M^a (1957): «Prólogo» a la obra de MARQUÉS CARBÓ, Luis, *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, págs. XIV y ss.

²¹⁸ En sus memorias relata su pasado académico en la cátedra de Adolfo Posada de Derecho Municipal Comparado en la Universidad Central de Madrid: «Una vez posesionado de la Dirección General de Administración, entreguéme de lleno al estudio de la reforma local. Mis investigaciones y trabajos de muchos años antes, algunos realizados bajo la personal dirección e inspiración del eximio hombre público don Antonio Maura; otros, en la cátedra, siempre sugeridora y modernísima, del docto profesor don Adolfo Posada, facilitaron grandemente la tarea que con fervido entusiasmo emprendía». En CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 30.

²¹⁹ Publicado en la Gaceta de Madrid núm. 69, de 9 de marzo de 1924 (págs. 1218 y ss.). El texto completo puede ser consultado en la web del Boletín Oficial del Estado (Gazeta histórica):

http://www.boe.es/g/es/bases_datos/tifs.php?coleccion=gazeta&ref=1924/02607&anyo=1924&nbo=69&lim=A&pub=BOE&pco=1218&phi=1302. En cuanto a su denominación véanse las disquisiciones de su principal hacedor: «Mucho dudé en la manera de calificarlo. Ley, no lo era; decreto-ley, no me agradaba; Reglamento local, como alguien propuso, me parecía empequeñecer su rango; y al fin, opté por llamarlo Estatuto, calificativo ecléctico que no declaraba el origen del cuerpo legal y lo vistió con ropaje de eficiencia suprema. Fue un hallazgo de palabra, porque posteriormente se aplicó a otros muchos textos legales, aunque no

infructuosos proyectos (destacando en 1907, el del Gobierno Maura, y en 1912, el redactado a instancia de Canalejas) y tras casi medio siglo de la promulgación de la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, con la Restauración borbónica²²⁰. Es una norma extensa y prolija con 585 artículos, algunos de gran densidad. Entre los colaboradores de Calvo Sotelo éste recuerda, entre otros, a Gil Robles, Vallellano, Jordana de Pozas, a su hermano Leopoldo y a «Pi y Suñer y Vidal Guardiola (*enviados estos dos últimos por el Ayuntamiento de Barcelona*)»²²¹. También hace alusión a la acogida de la supresión de los alcaldes de Real orden, incluso en Madrid y Barcelona. Modificación que al final prosperó²²².

siempre tuviesen igual trascendencia». En CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 31.

²²⁰ En la propia Exposición de Motivos del Estatuto Municipal se contabilizan en veintidós los intentos de reforma del régimen local español desde 1877 hasta 1924: «*Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces*».

²²¹ CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 30. Un relato autobiográfico de gran interés para conocer los entresijos de la gestación del Estatuto Municipal a cargo de uno de los funcionarios barceloneses que formaron parte de su Comisión, en PI SUÑER, José Mª (1975): «La preparación del Estatuto Municipal», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 96-107. «*Una mañana del año 1923 me llamó el Alcalde y me dijo que le habían requerido desde Madrid para que formaran parte de la Comisión que había de estudiar el futuro Estatuto Municipal dos empleados del Ayuntamiento de Barcelona, uno de los cuales era yo, entonces Jefe de la Sección de Ensanche, y el otro, el de Hacienda, don Miguel Vidal Guardiola*». *Ibid.* pág. 97. Con anterioridad ya había rememorado los mismos hechos: «*Designó una Comisión, bastante amplia, en la que se encontraban catedráticos, funcionarios de la Administración central, especialistas y técnicos de algunos Ayuntamientos, entre ellos los de Madrid, Barcelona y Bilbao. Por Barcelona formamos parte de la Comisión Miguel Vidal y Guardiola y yo. Trabajó la misma durante varios meses en el texto del Estatuto, aunque su verdadera alma fué don José Calvo Sotelo, de una facilidad sorprendente para el trabajo. Yo vi dictarle el Preámbulo de dicho texto, a un taquígrafo, una tarde, sin que fuera preciso después efectuar retoques de importancia. En la confección del Estatuto puso el señor Calvo Sotelo todo su espíritu, recogiendo la lección de sus estudios y su experiencia personal y, además, las notas más salientes de la legislación extranjera en la materia*», en PI SUÑER, José Mª (1957): «Prólogo» a la obra de MARQUÉS CARBÓ, Luis, *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, pág. XVIII.

²²² «[...] No faltaron algunos reparos, por ejemplo, al tratarse de los nombramientos de alcaldes. Todos los proyectos de reforma habían admitido una excepción al principio de autónoma designación por las Corporaciones locales: la de Madrid. **El proyecto suprimía de raíz los alcaldes de Real orden, incluso en Madrid y Barcelona.** Al general Vallespinosa le

El Estatuto, con una grandilocuencia hija de su tiempo²²³, señala que «*el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesitase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde*». También, declara al Municipio como «*un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva*». A su vez reconoce la diferente tipología de entes locales y la variedad, en vez de la uniformidad aplicable a todos los municipios con escasas excepciones que se había mantenido desde la Constitución de 1812 hasta 1923, de tipos de gobierno local. El Estatuto ofrecía una pluralidad de tipos organizativos aplicables en defecto de régimen de Carta: el concejo abierto para los municipios más pequeños y el de Ayuntamiento, Comisión y Alcalde, para todos los demás, con la excepción del respeto a las singularidades tradicionales de Navarra y las provincias vascongadas²²⁴.

preocupó un tanto esta innovación. Pero al fin prosperó». El general en cuestión era Adolfo Vallespinosa, miembro del Directorio Militar nombrado por Real Decreto de 15 de septiembre de 1925. En CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 31.

²²³ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2008): *Historia de la Legislación de Régimen Local*, op. cit., pág. 174, por el estilo de la Exposición de Motivos cree que en algunas partes debe ser atribuible a la pluma de Miguel Primo de Rivera, ya que a veces recuerda el tono de sus notas oficiosas.

²²⁴ JORDANA DE POZAS, Luis (1975): «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 20.

10.1 El *home rule*

En la Exposición del Estatuto municipal de Primo de Rivera se menciona el principio de autonomía local derivado del constitucionalismo estadounidense: el *home rule* municipal²²⁵:

*«Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, **porque el principio del home rule municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable**».*

La fórmula del *home rule*²²⁶ ha tenido mayor influencia que el *self-government* en nuestro ordenamiento. Alguno de sus elementos característicos son:

- El municipio o ciudad no es una mera división territorial sino un gobierno local. Debe, por tanto, tener la capacidad de decidir de manera autónoma.
- Se les han de conferir las competencias necesarias para satisfacer las necesidades locales.
- El gobierno local se desenvuelve sin oponerse a la Constitución (federal y estatal) o a las leyes.

²²⁵ ALBI entiende que ello supone «una declaración expresa de sometimiento a las orientaciones de la doctrina norteamericana». Cfr. ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 88.

²²⁶ Para ALBI tanto el español Adolfo POSADA como el cubano CARRERA JÚSTIZ son los mayores representantes del movimiento norteamericano del *home rule*. En ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 82.

- Los electores de cada municipalidad deben gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.
- Característica fundamental del sistema constitucional federal norteamericano es la facultad atribuida por las Constituciones estatales a los electores de sus municipios de elaborar su propia Carta (*Charter system*). De ello nos ocupamos en el apartado correspondiente.

El interés por el mundo local en los Estados Unidos de Norteamérica no es una cuestión novedosa en Europa. TOCQUEVILLE²²⁷ en su portentosa obra «*La democracia en América*», le dedica una entusiasta atención a la organización municipal estadounidense (aunque centrándose en el territorio de Nueva Inglaterra) conectándola con las bases de la democracia en los EE.UU: «*Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: ellas son las que la ponen al alcance del pueblo, la hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede dotarse de un gobierno libre, pero no tiene el espíritu de la libertad*»²²⁸; «*En América no solamente existen instituciones municipales, sino también un espíritu municipal que las mantiene y vivifica*»²²⁹

STUART MILL en las dos recensiones que dedicó a «*La democracia en América*» para los lectores de habla inglesa resaltaba la importancia de las

²²⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de (2007): *La democracia en América*, trad. de Raimundo Viejo Viñas, Madrid, Akal. TOCQUEVILLE es un claro exponente de la importancia de la doctrina política para el análisis constitucional, y en general de *ius publicum*, sobre instituciones jurídicas: «*De modo similar, los estudios de las doctrinas políticas se revelan casi siempre útiles y, a menudo, indispensables para una mejor comprensión de los fenómenos jurídicos. Es suficiente para comprenderlo la relevancia en el ámbito constitucional de las obras de ciertos autores como —por citar sólo algunos— Bracton, Fortescue, Coke, Hamilton, Jefferson, Madison, Tocqueville o Montesquieu; o a la influencia sobre el pensamiento jurídico de filósofos como Aristóteles, Locke, Hobbes o Kant*». En PEGORARO, Lucio (2001): «El método en el derecho constitucional: La perspectiva desde el derecho comparado», *REP*, trad. Daniel Berzosa López, núm. 112, págs. 19-20.

²²⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de (2007): *La democracia en América ...*, pág. 95.

²²⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de (2007): *La democracia en América ...*, pág. 101.

instituciones municipales: «Aludimos en particular a las instituciones municipales; que, como muestra nuestro autor, y como cabría esperar, constituyen el verdadero manantial de la democracia norteamericana, y una causa principal de todo lo que hay de valiosos en sus influencias; pero de las que los viajeros ingleses, una raza que tiene ojos pero que no ve, oídos y no oye, ni siquiera había percibido la existencia»²³⁰.

Aunque el Estatuto de Calvo Sotelo a principios del siglo pasado sostenga el carácter de dogma universal indeclinable hay que hacer una primera matización de suma importancia. A pesar que el sistema de *home rule*²³¹ ha tenido influencia en nuestro ordenamiento, es un sistema nacido en un Estado federal²³². Las corporaciones locales no gozan en el sistema norteamericano de un reconocimiento expreso en la Constitución Federal de 1787²³³. En los Estados Unidos de América la cuestión local corresponde a los Estados²³⁴ y no

²³⁰ STUART MILL, John (1991): *Comentarios a Tocqueville*, edición de Dalmacio Negro Pavón, trad. de Cristina García Cay, Madrid, Espasa-Calpe, pág. 253.

²³¹ Jordana al detallar las innovaciones del Estatuto defiende que se invocan instituciones semejantes de otros países (el *home rule*, la *Selbsverwaltung*, ...). Véase JORDANA DE POZAS, Luis (1975): «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 20.

²³² Y en el seno de una democracia consolidada. Tanto el Estatuto Municipal como el régimen de Carta (LRL y LEB) durante el régimen franquista, son productos de un Estado autoritario.

²³³ PAREJA I LOZANO, Carles (1995): «Notas sobre el autogobierno local en el sistema norteamericano», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 266, pág. 421.

²³⁴ «Tenemos casos, como **los Estados Unidos de América, Australia o Canadá**, en los que la Federación apenas si se ocupa de los gobiernos locales, que se rigen enteramente por el ordenamiento de cada uno de los Estados federados. Se trata de Estados con origen colonial británico donde las Constituciones fundacionales (aún vigentes) ponían el acento en el federalismo (en la salvaguarda de los Estados frente a la Federación) y no en las estructuras locales de poder. **Las Constituciones de estas Federaciones no suelen hacer referencia a la autonomía local**. Y tampoco lo hacen las constituciones de todos los Estados federados. De tal manera que la autonomía local es cuestión de cada Parlamento estatal. A lo sumo se puede observar en la jurisprudencia una vaga garantía constitucional de "home rule" (poder municipal) [...] Un segundo grupo de Estados, también del tipo federal, muestra mayores niveles iniciales de autonomía local. Éste puede ser el caso de Alemania, Austria o la República Sudafricana. Se trata, en todo caso, de Constituciones contemporáneas, posteriores en todo caso a la segunda guerra mundial y frecuentemente enmendadas en tiempos recientes. Un dato común es aquí la posición central de la Constitución federal para garantizar unos niveles mínimos de autonomía

a la Federación (factor no desdeñable²³⁵). Además se da la paradoja de que en los Estados Unidos de América puede considerarse al Estado (entendido como Unión federal) antes que al municipio, que viene a resultar una creación del primero (junto con cada uno de los Estados federados)²³⁶. El punto de vista histórico es de suma importancia en el diferente tratamiento conceptual del municipio en España y en los Estados Unidos de Norteamérica. Para MARQUÉS CARBÓ²³⁷ la razón de que en España pueda considerarse el

local (frente a la Federación y los Estados federados) y, en algunos casos, la posibilidad de defensa subjetiva de esa autonomía constitucional incluso frente a la Ley (como en el caso de Austria y Alemania). En estos casos, aunque corresponde a la Ley (federal o estatal) la configuración de la autonomía local real, la Constitución sirve como límite y guía en esa labor legislativa». En VELASCO CABALLERO, Francisco (2008): «Autonomías locales en un mundo en cambio», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada, núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 175-176. Sobre Canadá y su organización federal véase también SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1997): *Estado federal y «Estatuto Particular». La posición constitucional de la Provincia de Quebec en la Federación canadiense*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons.

²³⁵ La X Enmienda (*Bill of Rights* de 1791) a la Constitución federal de 1787: «Los poderes no explícitamente delegados al Gobierno Federal de los Estados Unidos en la Constitución, ni los poderes prohibidos por ella a los Estados, están reservados para los Estados o para el pueblo». La falta de competencia federal «da lugar a una considerable diversidad de regímenes de las entidades locales en los diversos Estados». Vide PAREJA I LOZANO, Carles (1995): «Notas sobre el autogobierno local en el sistema norteamericano», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 266, pág. 422.

²³⁶ A diferencia de lo sucedido en Europa donde el municipio ha sido anterior al Estado. De igual parecer MARTÍNEZ BLANCO, Antonio (1980): «Régimen de carta: Derecho comparado, evolución histórica y perspectivas», *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXII, núm. 3-4, pág. 629. En relación con los demás países del continente americano es de gran interés lo expresado por ALBI: «**Los Municipios americanos, como hemos visto antes, no son anteriores al Estado; es éste –es decir, la metrópoli- quien los crea; pero hay algo más: no sólo el Estado es anterior al Municipio, sino que el Municipio es anterior a la relación vecinal**». En ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 162.

²³⁷ Una traslación del principio *prior tempore* a la organización territorial. MARQUÉS CARBÓ, Luis (1957): *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, pág. 4. El mismo autor acude al artículo a la autoridad de MARQUÉS CANÓS sobre el régimen local estadounidense: «*En los Estados Unidos, mientras que la distribución de poderes entre los Estados y el Gobierno nacional está basada en el principio federal, no ocurre lo mismo entre los gobiernos locales y el Estado respectivo. Las ciudades, los condados y demás gobiernos locales son creación del Estado, de él reciben sus poderes y a él son responsables. El control del Estado sobre las Municipalidades puede ser obtenido a través de la Constitución, o medio de la Legislatura o por obra de los departamentos administrativos estatales. En los primeros tiempos de la historia del país las Constituciones de los Estados contenían pocas provisiones relativas a las ciudades, y las Legislaturas tenían absoluto control sobre ellos, sólo sujeto a unas pocas limitaciones establecidas en la*

Municipio como entidad natural es el hecho de que apareció primero que el Estado. En Norteamérica fue al revés, y por ello tienen una visión diferente del mundo local. Y de igual modo, el motivo de que en Norteamérica el Estado sea superior al Municipio es, simplemente, que apareció antes²³⁸.

Por ello muchas de sus enseñanzas han de ser acogidas con cautela. Más, por provenir de un país con un contundente pedigrí constitucional haremos alguna referencia a algunas resoluciones judiciales (verdaderos *leading cases* en materia de autonomía local).

La *Dillon's Rule* es la doctrina jurisprudencial que sostiene la preeminencia del Estado (o Estados) frente a los gobiernos locales. Su denominación proviene de una sentencia de 1868 dictada por el Magistrado del Tribunal Supremo de Iowa, John Forrest Dillon²³⁹, en el asunto «*City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Company*»²⁴⁰. Según la *Dillon's Rule* los municipios son

*Constitución nacional. Esta autoridad del poder legislativo sobre las municipalidades fué tempranamente reconocida por los Tribunales, tanto estatales como nacionales». Vid. MARQUÉS CANÓS, Luis G. (1956): «El concepto de municipio en los Estados Unidos», *Revista Municipalía*, núm. de abril.*

²³⁸ MARQUÉS CARBÓ, Luis (1957): *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, pág. 5.

²³⁹ John Forrest Dillon (1831-1914). Además de magistrado, en Tribunales estatales y federales, y profesor universitario (en Columbia y Yale) fue un prolífico tratadista del Derecho local norteamericano. Podemos destacar su obra *Municipal Corporations* de 1872. El Tribunal Supremo adoptó la *Dillon's Rule* en los asuntos *Merrill v. Monticello* de 1891 y *Hunter v. Pittsburgh* de 1907.

²⁴⁰ 24 Iowa 455 (1868): «*Municipal corporations owe their origin to, and derive their powers and rights wholly from, the legislature. It breathes into them the breath of life, without which they cannot exist. As it creates, so it may destroy. If it may destroy, it may abridge and control. Unless there is some constitutional limitation ... the legislature might, by a single act, if we can suppose it capable of so great a folly and so great a wrong, sweep from existence all of the municipal corporations in the State, and the corporation could not prevent it. We know of no limitation on this right so far as the corporations themselves are concerned. They are, to phrase it, the mere tenants at will of the legislatura». TdA: «Los entes locales tienen su origen en el poder legislativo estatal y sus competencias y derechos se derivan absolutamente de él. Éste insufló en ellos el hálito vital y sin él, no pueden existir. De la misma manera que los puede crear, los puede destruir. Si los puede destruir, los puede reducir y controlar. A menos que exista un límite constitucional el poder legislativo estatal puede, por un único acto, si lo suponemos capaz de tal locura y craso error, eliminar de cuajo a todos los entes locales en su Estado, y estos no podrían evitarlo. No conocemos de límite alguno hasta ahora de esta*

criaturas del Estado y sólo pueden ejercer las competencias que expresamente aquél les haya otorgado. El Estado de Iowa autorizó a una compañía de ferrocarriles a tender una línea en el municipio de Clinton, sin licencia municipal ni compensación económica. El gobierno local logró una orden judicial del Tribunal de Distrito para impedirlo pero la Corte Suprema de Iowa la anuló declarando la preeminencia del poder estatal sobre el local.

De manera antagonista a la *Dillon's Rule*, la *Cooley Doctrine* defiende que los municipios poseen sus propios poderes que el Estado no puede sustraer. Al igual que la *Dillon's Rule*, la doctrina *Cooley*²⁴¹ se debe a la pluma de un Magistrado (Thomas M. Cooley) de la Corte Suprema de Michigan.

La *Fordham Rule* es una variación de la *Dillon's Rule*, que ha sido acogida por diversos Estados. Nació de la «*Jefferson Fordham's Model Constitutional Provisions for Municipal Home Rule*»²⁴². Por la *Fordham Rule* los Estados delegan amplios ámbitos competenciales a los gobiernos locales.

Para PI SUÑER²⁴³, el *home rule* da pie a las Cartas. En Estados Unidos muchos municipios se rigen por Cartas legislativas que las Asambleas estatales aprueban. Según ALBI, el sistema de Carta municipal es la verdadera o única fórmula de la autonomía municipal en el que es el propio municipio quién establece su ley orgánica y funcional sin intervención de ningún organismo extraño lo cual sólo se encuentra de manera en toda su pureza en

facultad como entes locales propiamente dichos. Ellos son, por así decirlo, meros precaristas a voluntad del poder legislativo estatal».

²⁴¹ 24 Mich 44, 95 (1871), *People e v Hurlbut*. «*Local government is a matter of absolute right; and the state cannot take it away*». TdA: «*El gobierno local es una cuestión de derecho absoluto, y el Estado no lo puede eliminar*».

²⁴² *American Municipal Association*, Chicago, 1953.

²⁴³ PI SUÑER, José M^a (1959): «Antecedentes histórico-doctrinales del régimen de Carta» en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 24 y ss.

algunas Cartas norteamericanas. Las diferentes modalidades de Cartas²⁴⁴, según expone esquemáticamente²⁴⁵, son las siguientes:

- a) *Special charter system*: En el mismo la Legislatura del Estado otorga un texto especial a cada población que lo solicite.
- b) *Optional charter plan*: La Legislatura prepara diversos modelos de Carta, redactados de antemano, entre los que pueden elegir los solicitantes.
- c) *Home rule charter plan*: Iniciado en el Estado de Missouri en 1875, entraña el *charter making power*, es decir, la atribución a los electores del Municipio de la facultad de redactar y sancionar su propia Constitución urbana, sin ninguna intervención tutelar.

Aunque únicamente el *Home rule charter plan* puede ser un claro exponente de la autonomía local. En el *special charter system* los municipios no tienen participación, y en el *optional charter plan* la participación se reduce a escoger dentro de una serie de textos predeterminados (ya elaborados por la Asamblea estatal).

Siguiendo en este punto a MARQUÉS CANÓS²⁴⁶ podemos considerar que la Carta es la Ley fundamental o Constitución del municipio. Con carácter general se plasma de manera documental, pero en determinadas ocasiones consiste simplemente en la suma total de actos legislativos y previsiones constitucionales relativos a una determinada ciudad, y que nunca han sido recopilados, ordenados ni publicados. El contenido de las Cartas comienza

²⁴⁴ Un estudio reciente de derecho español sobre el régimen de Carta en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2011): «Régimen especial de Cartas», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. II, 3ª edición, Madrid, Lustel, págs. 1615-1641.

²⁴⁵ ALBI CHOLVI, Fernando (1955): *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, pág. 86.

²⁴⁶ MARQUÉS CANÓS, Luis G. (1956): «El concepto de municipio en los Estados Unidos», *Revista Municipalia*, núm. de abril.

generalmente con la descripción de los límites geográficos de la ciudad (el término, en terminología española), y a continuación declaran que la ciudad es una corporación con poderes para demandar y ser demandada ante los Tribunales, con territorio propio y sello comunal. Las Cartas contienen, además, declaraciones de otros poderes de la ciudad: la organización del gobierno local, el funcionariado, métodos de selección del mismo y las funciones que deben llevar a cabo; provisiones sobre régimen electoral; hacienda y tributos locales, etc.

En general, puede decirse que existen en Estados Unidos cinco tipos de Cartas municipales. Éstos son: Cartas especiales («*Special charters*») Cartas generales («*General charters*»), Cartas clasificadas («*Charters*»), Cartas de autonomía («*Home-rule charters*») y Cartas opcionales («*Optional charters*»). Bajo el sistema de Carta especial, se concede a cada ciudad una Carta diferente por un acto especial del poder legislativo del respectivo Estado. Con el sistema de Carta general, se concede la misma forma de gobierno y los mismos poderes a todas las ciudades de un Estado; ello se lleva a cabo por medio de la promulgación de códigos municipales en los que se contienen provisiones concediendo Cartas generales para todas las ciudades de los Estados. El sistema de Cartas clasificadas surgió como una mejora de los dos sistemas anteriores; el Estado establece una clasificación de las ciudades basándose en el número de habitantes, y concede un tipo uniforme de Carta a todas las ciudades- de la misma clase. La Carta de autonomía, más conocida por «*Home rule charter*», puede definirse como el resultado del poder concedido por el Estado a las ciudades para adoptar y enmendar sus propias Cartas y gobernarse según las provisiones en ellas contenidas. El quinto sistema es el llamado «*optional plan*», por el que el poder legislativo del Estado redacta varias Cartas en las que se establecen distintas formas de gobierno, y las ciudades pueden elegir una de ellas.

10.2 El régimen de Carta

a) Introducción. Evolución histórica del régimen de carta en España

Como consecuencia del reconocimiento de la variedad local y al mismo tiempo de la descentralización²⁴⁷ o autonomía local el Estatuto Municipal de 1924 introduce el denominado régimen de Carta²⁴⁸ con clara inspiración en los Estados Unidos de América, hasta el punto de ser la nota más característica de su vida local²⁴⁹ junto con la ausencia de Códigos o leyes sobre régimen local dictados por el Poder Central y la influencia de una tradición de Cartas y Estatutos que arrancan en el Nuevo Mundo de las «*royal chartres*» concedidas por el Rey de Inglaterra a particulares y compañías colonizadoras. En relación a la ausencia de normativa general emanada por el gobierno central, ello es consecuencia de la estructura federal estadounidense. La Constitución federal de 1787 reservó las cuestiones municipales a los Estados federados que integran la Unión. Sintetiza magistralmente POSADA²⁵⁰ la evolución del régimen municipal en los EE.UU en la lucha por la emancipación frente a la intervención legislativa de los diversos Estados federados.

²⁴⁷ Descentralización que hay que entender en sus justos términos: «*La descentralización que se introduce bajo etiquetas autonomistas en los proyectos de Maura y los Estatutos de Calvo Sotelo, se mueve en el mismo contexto doctrinal. Responde a una concepción de Administración local, como una de las Administraciones públicas que operan en distintos niveles -municipal, provincial, nacional- de acuerdo con el gusto por la simetría de las competencias, deudor del sistema francés. Las distintas Administraciones públicas constituirían, así, manifestaciones diferentes de un fenómeno común y de ahí la facilidad de reconducción de cada una de las Administraciones a la unidad de un modo con frecuencia expeditivo y nada disimulado*». Vid. MEILÁN GIL, José Luis (1989): «Autonomías y descentralización local», *REALA*, núm. 243, pág. 547.

²⁴⁸ «*Régimen que reconocido en el Estatuto y leyes posteriores, no ha tenido prácticamente aplicación, porque las reservas «centralistas», con que tal régimen se ha articulado lo han hecho inaceptable, impracticable y nada sugestivo*» Cfr. POSADA, Adolfo (1979): *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 17.

²⁴⁹ MARTÍNEZ BLANCO, Antonio (1980): «Régimen de carta: Derecho comparado, evolución histórica y perspectivas», *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXII, núm. 3-4, pág. 627.

²⁵⁰ POSADA, Adolfo (1916): *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados Alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, págs. 179 y ss.

Era consciente el principal autor del Estatuto que el reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal no bastaría «[...] *para dar a cada municipio la fisonomía político-administrativa que le convenga, ni siquiera aún estableciendo ocho o veinte modelos de organización, ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal que se conocen en el país [...]* **Sólo hay un medio para resolver la dificultad y estriba en otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento. Esto hace el Estatuto regulando el régimen denominado de Carta**, nombre que tan rancio y recio suena en la Historia de España. A su amparo, cada Ayuntamiento fijará su propia estructura, dentro por supuesto, del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano. Como especialidad novísima del sistema de Carta, admitimos expresamente la implantación de las formas de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente, que tan espléndido fruto han rendido en otros países»²⁵¹.

En el capítulo X del Estatuto municipal, y en concreto, en su artículo 142 se recoge el Régimen de Carta municipal:

«Los Ayuntamientos podrán adoptar una organización peculiar y acomodada a las necesidades especiales de su vecindario, con sujeción a las siguientes reglas:

1ª El Ayuntamiento, por el voto favorable de dos terceras partes de los Concejales que lo componen, fijará las bases fundamentales de su nueva constitución que no podrá alterar lo dispuesto en esta ley respecto a la forma de designar los Concejales, atribuciones de la competencia propia de los Ayuntamientos, funciones delegadas del Poder central y relaciones tributarias con las demás circunscripciones territoriales y con el Estado. Tampoco podrán producir merma de la solvencia del Municipio en perjuicio de sus acreedores.

²⁵¹ Extractos de la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal. *Gaceta de Madrid* de 9 de marzo de 1924, núm. 69, pág. 1219.

2ª Adoptado el acuerdo, será hecho público en toda su integridad durante treinta días para que los habitantes en el término puedan formular reparos y reclamaciones.

3ª Transcurrido este plazo, se reunirá el Ayuntamiento en sesión extraordinaria para discutir las reclamaciones y protestas formuladas y acordar, en definitiva, el texto de la Carta municipal. Este acuerdo exigirá el voto favorable de dos terceras partes de los Concejales.

4ª Aprobada la Carta municipal por el Ayuntamiento, y en su caso por los electores, será elevada por conducto del Gobernador al Ministerio de la Gobernación, que propondrá al Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, la resolución pertinente, que en todo caso ha de motivarse, sin que en ella quepa rechazar la Carta municipal más que cuando sus prescripciones rebasen los límites señalados en el número 1ª de esta artículo».

Por el régimen de Carta los Ayuntamientos podían adoptar una organización peculiar y ajustada a las necesidades y circunstancias especiales de su municipio (art. 142). La Carta presenta dos modalidades: la orgánica, recogida en el propio Estatuto, y la económica o tributaria, introducida por el Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos al autorizar la extensión del régimen de Carta del art. 142 al orden tributario²⁵². El régimen de Carta se fundamenta en dos principios basilares: el de diversidad o variedad y

²⁵² Según la Disposición final, párrafo tercero, del Estatuto municipal: «*Los actuales Ayuntamientos podrán estudiar y proponer el régimen especial regulado en el capítulo X, título IV, del Libro primero de esta ley; pero el acuerdo sólo podrá ser llevado a la práctica después de constituida la nueva Corporación, por medio del sufragio establecido en esta ley, cuando lo apruebe expresamente o no lo rechace durante los tres primeros meses de su funcionamiento*». *Gaceta de Madrid*, núm. 69, de 9 de marzo de 1924, pág. 1299. Esta disposición no será de aplicación para las Cartas económicas por la exención establecida por el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, de 9 de julio de 1924 (art. 57), del que nos ocuparemos *ut infra*.

el de autonomía o descentralización. Por el primero, ciertos municipios pueden disfrutar de un régimen jurídico *ad hoc*, acorde con sus características socioeconómicas, un traje hecho a la medida. La Carta implica, además, que dicho régimen nazca de la voluntad municipal, dentro de los límites establecidos por la legislación general y de las limitaciones establecidas por el Estado²⁵³. AROCA GARCÍA entiende que el Estatuto municipal encierra una tendencia fuertemente descentralizadora pero que nunca llegará a confundirse con el sistema histórico de la autonomía municipal²⁵⁴. Sin embargo, libertad y autonomía, que al menos nominalmente, informaban el Estatuto no fueron llevadas hasta sus últimas consecuencias: la constitución y nombramiento democrático de los alcaldes y concejales, al no convocarse por la Dictadura de Primo de Rivera elecciones municipales.²⁵⁵ El mismo artífice del Estatuto así lo reconoció en su obra autobiográfica: «*parte importante del Estatuto había de*

²⁵³ ORTIZ DÍAZ, José (1975): «La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto municipal de Calvo Sotelo. Su vigencia y sentido actual», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 313.

²⁵⁴ Por el modo de ser obtenida –de arriba hacia abajo– y por la falta de un sentimiento tradicional que la considere como algo imprescriptible e inmutable, independiente del poder central y de sus necesidades administrativas y de organización. *Vid.* AROCA GARCÍA, Ramón (1927): «Régimen de Carta municipal. (I)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 41, pág. 613. Este artículo doctrinal, uno de los primeros, sino el primero sobre el régimen de carta municipal, es producto de su tesis doctoral en la Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, leída en 1927 y publicada en cuatro números de la *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. El citado y los tres siguientes: (1928): «Régimen de Carta municipal. (II)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 42, págs. 5-64; (1928): «Régimen de Carta municipal. (III)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 43, págs. 264-310; (1928): «Régimen de Carta municipal. (IV)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 44, págs. 391-445.

²⁵⁵ En su Estudio Preliminar a la obra aquí citada ORDUÑA acude a la voz Estatuto Municipal de la Enciclopedia Espasa en su Apéndice de 1931 para ilustrar la falta de democracia municipal con el correspondiente control gubernativo: «*Esta descentralización no se ha llevado a la práctica en todos sus aspectos; pues si bien se promulgó el estatuto, en la primera de sus disposiciones transitorias del mismo real decreto de promulgación se dejó en suspenso todo lo relativo a las elecciones, al referéndum y concejo abierto, es decir, todo lo que podía ser garantía de los ciudadanos. Así que ni siquiera se celebraron elecciones, nombrándose los munícipes por éstos o por el gobierno según la importancia de las elecciones y la vida de los municipios fue sometida a una total intervención por medio de los delegados gubernativos*». Véase ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2008): *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel, pág. 176 (nota núm. 225).

permanecer en situación de mera teoría mientras el Directorio no decidiera una convocatoria de comicios»²⁵⁶.

A pesar de compartir el mismo capítulo, X «Régimen de carta», en los artículos 143 a 149 se regulaban instituciones parcialmente diferenciadas. En primer lugar, en el artículo 143 se posibilitaba que continuasen subsistiendo tradiciones locales en materia orgánica y funcionamiento de las Corporaciones concejiles aunque se apartasen de lo dispuesto en el Estatuto municipal, salvo que no se probare suficientemente su carácter tradicional; su aplicación causare grave perjuicio al interés o al orden público o fuesen inconciliables con cualquier otra legislación.

En el artículo 144 se introducían dos novedosos sistemas de gobierno local, insertos en el de Carta, de inspiración estadounidense²⁵⁷: el Gobierno por Comisión (art. 145²⁵⁸) y el Gobierno por Gerente (art. 146²⁵⁹). Estos sistemas únicamente eran de aplicación en aquellos municipios de más de 50.000 habitantes o con un presupuesto de gasto anual per cápita superior a 50 pesetas y requerían de la petición de la vigésima parte de sus electores mediante referéndum. Como disposiciones comunes a los dos sistemas analizados, los electores gozaban del derecho de iniciativa e impugnación de acuerdos y el de referéndum, así como del de remoción de los cargos de consejero o gerente (art. 147). Tanto el Alcalde y Consejeros de la Comisión como el Gerente tenían derecho a retribución aunque podían ser obligados a

²⁵⁶ CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 33.

²⁵⁷ Así lo entiende también ALBI, desechando las conexiones que parte de la doctrina ha querido establecer con antecedentes patrios: «*Esto se completa por la aceptación de ciertas fórmulas de democracia directa vigentes en los Estados Unidos: referendum, iniciativa popular y recall. Son, asimismo, norteamericanas algunas modalidades orgánicas, como el régimen de Carta regulado por los artículos 142 a 149 –que sin embargo, se pretende entroncar con nuestros Fueros y Cartas pueblas-, en el cual se da cabida a las modalidades estadounidenses de Comisión y de Manager*». Vide ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 89.

²⁵⁸ En el Gobierno por Comisión se constituía una Comisión compuesta del Alcalde y un número de consejeros (de 4 a 10) con amplios poderes.

²⁵⁹ En este sistema un Alcalde Gerente asumía los plenos poderes municipales. La Corporación tenía un Alcalde Presidente al solo efecto de dirigir las sesiones municipales.

prestar fianza. Unos y otros podían nombrar y separar libremente al personal técnico a su servicio de acuerdo con la normativa reglamentaria. La Carta podía establecer un mandato limitado o ilimitado en cuanto a la duración de dichos cargos (art. 148). El artículo 149²⁶⁰, común al régimen de Carta orgánica, al Gobierno por Comisión y al Gobierno por Gerente introduce un régimen de «silencio positivo»²⁶¹ en aquellos casos en que el Gobierno no apruebe las propuestas que se le hubieren planteado en un plazo de seis meses.

Estas técnicas gerenciales no llegarían a aplicarse ni en Barcelona ni en ningún otro municipio por la resistencia de la burocracia local²⁶².

El régimen de Carta económica²⁶³ se desarrolló por el artículo 57 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, de 9 de julio de 1924:

²⁶⁰ «Transcurridos seis meses desde la elevación al Gobierno de cualquiera de las propuestas a que se refieren los artículos 142, 143 y 144, sin que recaiga acuerdo, se entenderán aprobadas». *Gaceta de Madrid* de 9 de marzo de 1924, núm. 69, pág. 1235.

²⁶¹ Resulta ciertamente curiosa esta previsión que podemos relacionar salvando las distancias con la aprobación en la actualidad por silencio administrativo de los instrumentos urbanísticos de planeamiento (también, verdaderas normas jurídicas). Para ORTIZ DÍAZ, José (1954): *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, IEAL, pág. 44, «[...] se trata de una aprobación tácita en virtud de la doctrina del silencio administrativo, en este caso con significado positivo».

²⁶² Para Jordana de Pozas: «las formas americanas de gobierno municipal y el mismo régimen de carta orgánica, suscitaron bastante interés y proyectos, pero tropezaron con la resistencia generalizada de la burocracia, imbuida de centralización y rutina. En cualquier caso, ejercieron un influjo aperturista beneficioso. Y es que, en Administración como en Cirugía, los injertos se hallan muy expuestos al rechazo». Cfr. JORDANA DE POZAS, Luis (1975): «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 21.

²⁶³ «Los regímenes de carta fueron creados y desarrollados por el Estatuto municipal, y Reglamentos de Organización y Hacienda, y dieron óptimos frutos en la parte económica desde su implantación, pues en resumen fue la manifestación que caracterizó el sistema; pero en sucesivas evoluciones se fue cercenando de tal forma su existencia bajo un hermetismo legal, muy sintetizado en la Circular de 15 de enero de 1944 y coronado al final con la rígida disposición 1.ª transitoria del Decreto de Ordenación de las Haciendas Locales». En VÁZQUEZ GALVÁN, Víctor (1954): «El régimen de Carta municipal», *Revista Moderna de Administración*

«Artículo 57. Los Ayuntamientos que lo deseen podrán extender el régimen de Carta, previsto en el artículo 142 del Estatuto, al orden económico, bien modificando el orden de prelación de las exacciones municipales que establecen los artículos 531 y siguientes, bien alterando el sistema de cobranza de aquellas exacciones. En uno y otro caso, la propuesta de Carta ha de contener razonamiento demostrativo de la necesidad de tal modificación, y habrá de ser informada por el Ministerio de Hacienda, a cuyo fin se ampliará en

Local, Barcelona, pág. 263. El Decreto en cuestión, era el Decreto de 25 de enero de 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales (BOE núm. 35, de 4 de febrero de 1946). En su Disposición transitoria primera se decía: «Los Ayuntamientos en régimen de Carta económica propondrán al Gobierno la revisión de aquella o la reintegración al régimen común, sin perjuicio de mantener entre tanto la vigencia de dicha Carta. 2. En ningún caso podrán subsistir en régimen de Carta recursos suprimidos por este Decreto», (ibid. pág. 1004). Sobre este punto y en relación con la revisión de las Carta económicas son de cierto interés las reflexiones de un estudioso de la Hacienda local PEREIRA GARCÍA, Jaime (1946): «La revisión de las Cartas económicas», REVL, núm. 29, pág. 776: «Dice el artículo 6º de la referida Orden de 14 de marzo, que «los Ayuntamientos en régimen económico de Carta deben solicitar de este Ministerio, por conducto de la respectiva Delegación de Hacienda, antes del día 1º de mayo próximo, la revisión de aquélla o la reintegración al régimen común. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese deducido petición alguna, se entenderá que la Corporación renuncia al expresado régimen de Carta». Son estos preceptos consecuencia lógica del espíritu que informa la Ley de Bases en la reforma que de las Haciendas Locales introduce, pero ninguno de ellos indica el procedimiento a seguir para la revisión, que sin duda por estimarse materia reglamentaria se omitió en la Ley. Quizá a primera vista, y como no hay precepto aplicable en ninguna de las dos recientes disposiciones que regulan la materia, parezca que debe seguirse el trámite que se siguió al otorgar la Carta, o sea, la información pública, informes del Ministerio de Hacienda y del Consejo de Estado y resolución definitiva del Consejo de Ministros. Creo que este trámite sería equivocado porque la revisión de la Carta, que es lo que ordena la Ley de Bases, no es la aprobación, o sea, el procedimiento originario que agotó el período constituyente de la referida norma económica. Por el contrario, estimo que la revisión no es más que eso: revisión, y que en el caso que nos ocupa no supone más que el trámite necesario para cohonestar los preceptos de la Carta con las Bases de la Ley y disposiciones que la desarrollan. Pero además, el mencionado artículo 6.º de la Orden de 14 de marzo del año actual dispone que antes de 1.º de mayo se habrá pedido por los Ayuntamientos en régimen de Carta la revisión de la misma, y es de suponer que esto sea con objeto de comenzar inmediatamente la labor revisionista. ¿Qué trámites se van a seguir para llevarla a cabo? Desde luego estimo que solamente el informe del Ministerio de Hacienda para que los preceptos de la norma municipal no rocen ni se opongan al sistema tributario estatal, ni se establezcan recursos o arbitrios suprimidos por la Ley de Bases. Pero no creo que se precise el informe del Consejo de Estado ni el trámite de información pública que retrasaría notablemente la aprobación de la Carta con el consiguiente quebranto para las Haciendas Locales, pues aunque se aplique mientras tanto la Carta cuya revisión se pide, no cabe duda que esa situación de interinidad e incertidumbre en nada las favorece».

treinta días el plazo que establece el número 4.º del mencionado artículo 142, cuyas prescripciones serán en todo lo demás íntegramente aplicables.

La Carta municipal, en cuanto afecta al orden económico, entrará en vigor tan pronto sea aprobada, expresa o tácitamente, por el Gobierno, sin que tenga por lo tanto, aplicación el párrafo tercero de la disposición final del Estatuto»²⁶⁴.

El orden de prelación de las exacciones municipales que establecen los artículos 531 y siguientes es ciertamente complejo y detallista. Las exacciones municipales, según el principio sentado en el antedicho art. 531, son subsidiarias de los recursos normales del presupuesto municipal. En consecuencia, sólo serán obligatorias en cuanto los reintegros, rentas subvenciones, dotaciones, herencias, legados, donativos y productos de la venta de los aprovechamientos secundarios del municipio no alcancen a cubrir las obligaciones del presupuesto²⁶⁵.

El párrafo tercero de la disposición final del Estatuto facultaba a los ayuntamientos existentes a estudiar y proponer el régimen de Carta pero limitando su efectividad para después de la constitución de la nueva corporación por medio de sufragio. Esta limitación no era de aplicación a las Cartas económicas²⁶⁶.

Desde el 8 de julio de 1924 al 2 de febrero de 1925 se promulgaron los ocho Reglamentos de ejecución del Estatuto, resultando un corpus normativo de más de 1.300 artículos, excesivo para ser conocido y aplicado por la gran mayoría de Administraciones municipales²⁶⁷. En el caso de Barcelona no se

²⁶⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 193, de 11 de julio de 1924, pág. 255. Al día siguiente, en la *Gaceta de Madrid*, núm. 194, de 12 de julio de 1924, págs. 279 y 280, se publicó el artículo 57 íntegro (ya que había sido parcialmente omitido en la publicación inicial).

²⁶⁵ Además, y ex art. 533, las multas, los arbitrios con fines no fiscales, el arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos y el arbitrio sobre los solares sin edificar no estaban sometidos a orden de prelación entre sí ni respecto de los demás ingresos del presupuesto municipal.

²⁶⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 69, de 9 de marzo de 1924, pág. 1299.

²⁶⁷ JORDANA DE POZAS, Luis (1975): «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario*

aprobó una Carta municipal²⁶⁸, ni orgánica ni económica, ni ninguna de las fórmulas gerenciales al amparo del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo.

El 15 de marzo de 1925 quedó suprimida definitivamente la Mancomunidad de Cataluña, seis días antes de la publicación del Estatuto Provincial²⁶⁹.

Sí existe noticia de la elaboración de un proyecto de carta económica al amparo del Estatuto Municipal con la finalidad de resolver la difícil situación económica tras la celebración de la Exposición Internacional de 1929 y su

del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 29.

²⁶⁸ Cosa que no nos puede resultar extraña debido a su escasa aplicación práctica: «*El sistema de Carta instaurado por el Estatuto lo mantuvo la Ley Municipal de la II República, de 1935, y también la vigente Ley de Régimen Local de 1950, si bien con modificaciones en cuanto a su regulación. Sin embargo, se ha hecho muy poco uso de él. Se aprobaron algunas Cartas económicas, pocas, y para pequeños Municipios. La fórmula de la Carta orgánica se encuentra prácticamente sin usar. [...] ¿A qué se puede deber la escasa utilización del régimen de Carta?. Carecemos de completa información para responder satisfactoriamente a esa pregunta. Me atrevería a aventurar que ha sido quizá la carencia de imaginación, la pereza o falta de audacia por parte de las Corporaciones locales, la determinante de ello. Tal vez también el caso de su regulación actual, el carácter excesivamente amplio de las normas de ius cogens*». ORTIZ DÍAZ, José (1975): «La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto municipal de Calvo Sotelo. Su vigencia y sentido actual», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 314. De parecer contrario, defendiendo una gran aplicación de las Cartas económicas: «*Advirtamos desde ahora que el régimen de Carta municipal deparado por el Estatuto se vino aplicando únicamente al ordenamiento «fiscal», según declaró años después el propio CALVO SOTELO, y la primera Carta, otorgada al Ayuntamiento de Figueras (Gerona), sirvió de modelo para muchos otros, que en número superior a mil llegaron a regir sus Haciendas conforme a normas peculiares, individualizadas en armonía con sus «genuinas condiciones económicas»*. Véase BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 51.

²⁶⁹ «*El tema catalán va a hacerse presente, también de una manera súbita, justamente en ese momento del final de la Dictadura. Ésta había cometido el gravísimo error de disolver la Mancomunidad Catalana, que se había constituido por el Real Decreto de 26 de marzo de 1914. Esta norma, que operaba sobre ideas que habían estado presentes ya en los proyectos Maura de régimen local de 1903 y 1907, y que habían intentado regularse ya en 1912, había dado satisfacción sustancial a lo que entonces eran las aspiraciones catalanas a un cierto particularismo, que en ese momento no tenía aún ningún carácter secesionista*». En GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2005): «Estudio preliminar» en AZAÑA, Manuel, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, pág. 12.

prórroga como nacional en 1930, que obligaron a grandes gastos de carácter extraordinario, pero la proclamación de la República y la promulgación del Estatuto de Cataluña, frustró aquella iniciativa²⁷⁰.

Sin embargo, no hay que desdeñar que el régimen de Carta supuso un cambio en la ancestral uniformidad local española y en el propio *nomen legis* del posterior régimen especial barcelonés: tanto en el caso de Ley catalana 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona y en el conjunto de la normativa especial de Barcelona (compuesta por la mencionada Ley del Parlamento de Cataluña y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de las Cortes Generales). La Exposición de Motivos: «*A comienzos del siglo XXI, **Barcelona quiere otorgarse, partiendo de la experiencia de muchos siglos de estatuto propio, de casi veinticinco años de autogobierno democrático y de acuerdo con el mandato del Parlamento de Cataluña y de las Leyes del Estado, una Carta Municipal que refuerce su autonomía, al servicio de una gestión administrativa eficaz y próxima a las ciudadanas y ciudadanos, de una descentralización más amplia, de una potenciación de las competencias municipales en el marco de una positiva colaboración institucional, y de una mejora de la calidad de los servicios de la ciudad que se corresponda con las necesidades y ambiciones de todos los barceloneses y barcelonesas***» o en el art. 5 de la LREB: «*Se crea una Comisión, integrada por representantes del Estado, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona que tiene como función realizar los estudios para la mejor articulación del régimen local de Barcelona, **proponer criterios de desarrollo y aplicación de esta Carta Municipal** ...*», denominan Carta Municipal a la LREB. En el caso de la Exposición la justificación se encuentra en que en gran parte es reproducción de la Exposición de la Ley 22/1998.

²⁷⁰ JANER Y DURÁN, Enrique de (1943): «El Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento. III. La Hacienda municipal», *REVL*, núm. 11, septiembre-octubre, 1943, pág. 678.

10.3 La Carta intermunicipal del Estatuto provincial de 1925

Aunque no tiene una conexión directa con el régimen especial de Barcelona, no queremos pasar por alto en un apartado dedicado al régimen de Carta, la intermunicipal del Estatuto provincial de 1925. Es una institución ayuna de precedentes en la legislación de régimen local y que «*permitirá a los Municipios de una provincia alterar la organización de la misma, suprimiendo su Diputación, modificando, cuando menos, su estructura orgánica, administrativa o económica, o desglosando de ella, a favor de un grupo de Ayuntamientos, parte grande o ínfima de sus servicios peculiares*»²⁷¹. Supone por tanto, una extensión de los principios municipales inspiradores del Estatuto municipal a las provincias. Su regulación se halla en los artículos 6 a 17 del Estatuto provincial de 1925²⁷².

11. LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA

11.1 La Constitución de 9 de diciembre de 1931

Tras la dictadura primorriverista y los gobiernos del general Dámaso Berenguer y del almirante Aznar-Cabañas se extingue la restauración borbónica con el triunfo en las elecciones municipales de 1931 de los partidos republicanos y la proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931²⁷³.

²⁷¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 80, de 25 de marzo de 1925, pág. 1447.

²⁷² *Gaceta de Madrid*, núm. 80, de 25 de marzo de 1925, págs. 1453-1454.

²⁷³ Para un análisis de la autonomía política catalana durante la época republicana véase AZAÑA, Manuel (2005): *Sobre la autonomía política de Cataluña*; selección de textos y estudio preliminar de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Madrid, Tecnos. En este libro se reúnen los textos más significativos de Manuel Azaña sobre la autonomía de Cataluña desde que, aún en la monarquía, promete en un discurso pronunciado en Barcelona que la República española reconocerá todas las aspiraciones catalanas. Fue muy destacable su papel en las Cortes Constituyentes donde muchas de sus intervenciones fueron trascendentales en los debates parlamentarios que perfilaron el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932.

La Constitución de la II República²⁷⁴ según su art. 8²⁷⁵ organizó territorialmente España en municipios, provincias y regiones autónomas: «*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*». Para constituir una región autónoma se requería la propuesta por la mayoría de sus municipios o que representaran a su vez dos tercios del censo electoral; posteriormente debe ser aprobado por dos tercios de los electores de la región y que finalmente lo aprueben las Cortes junto con el Estatuto propuesto. Así se convirtieron en regiones autónomas Cataluña, en 1932, y el País Vasco, en 1936. En el caso de Galicia, fue aceptada su propuesta de manera plebiscitaria en 1936, pero su ratificación por las Cortes quedó interrumpida por el inicio de nuestra Guerra Civil. La Constitución republicana reconoció a las regiones que se constituyan en régimen de autonomía la competencia legislativa sobre régimen local. Los artículos 14 y 15 de la Constitución de 1931 enumeran las competencias exclusivas estatales. El artículo 16 regula que en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, caso del régimen local²⁷⁶, podrán corresponder a la competencia de

²⁷⁴ Constitución de la II República Española, de 9 de diciembre de 1931. En su artículo noveno se consagraba el principio de autonomía local: «*Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento*». El texto puede ser consultado en la web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf.

²⁷⁵ Título I relativo a la «Organización nacional» (arts. 8 a 22).

²⁷⁶ En palabras del maestro PÉREZ SERRANO: «***En nuestro País, donde el tema municipal constituye vieja y batallona cuestión***, y donde los preceptos de alguna Ley sobre el nombramiento de Alcaldes provocaron casi una revolución, el Código político de 1931 quiso consagrar también la autonomía de los Municipios en las materias de su competencia, así como la designación de los Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto (art. 9º); idea que respondía a la concepción de que el Estado se formaba por Municipios mancomunados en provincias y por Regiones autónomas (art. 8.º), tesis poco feliz en el fondo y en la expresión». Vide PÉREZ SERRANO, Nicolás (1976): *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, pág. 684. Se refiere con total seguridad a la Revolución de 1840 por la presentación en las Cortes a instancia del gobierno del moderado Evaristo Pérez de Castro de la Ley de Ayuntamientos de 15 de julio de 1840, que supuso la ruptura entre los partidos moderado y progresista, ya que en el proyecto además de recortar las competencias municipales, el gobierno era quien designaba a los alcaldes, lo que para los progresistas era contrario a la Constitución de 1837. La Ley de 1840 fue sancionada en Barcelona.

las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes²⁷⁷. Esta posible diversidad de regímenes locales entre unas y otras partes del Estado constituye una novedad, plenamente rupturista con la legislación anterior, de la Constitución republicana²⁷⁸.

11.2 Legislación republicana sobre régimen local y sus escasas especialidades salvo el régimen de Carta

En lo atinente al mundo local, la Constitución de 1931 no contenía ningún régimen municipal especial, más allá de la permanencia de la capital de la República en Madrid (art. 5)²⁷⁹ y el histórico de concejo abierto (art. 9).

La legislación de la II República en materia municipal es posterior a la aprobación de la legislación catalana sobre la materia, de las que nos ocuparemos a continuación siguiendo el orden de prelación de fuentes ya que el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 declaraba que la legislación catalana no podía reducir la autonomía municipal a límites menores de los que señale la Ley general del Estado.

²⁷⁷ Y así lo harán Cataluña (art. 10), País Vasco (art. 2, letra a, apartado tercero) y Galicia (art. 14, letra a), en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

²⁷⁸ MIR I BAGÓ, Josep (1991): *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, pág. 175.

²⁷⁹ Respecto a los efectos del reconocimiento *ex Constitucione* de la capital en Madrid en el texto de 1931 *vid.* FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2005): *Evolución histórica del régimen especial de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Colex, págs. 48 a 50.

11.3 Proyecto de Bases para la Ley Municipal presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación, don Rafael Salazar Alonso

El primero de octubre de 1934 y durante el gobierno del radical Samper Ibáñez²⁸⁰, presidente del Consejo de Ministros, se presentó por el Ministro de la Gobernación Salazar Alonso, también miembro del partido radical, al Congreso de los Diputados el proyecto de Bases para la Ley Municipal. El proyecto constaba de treinta y nueve bases en la que «se *desenvolvía toda la problemática de carácter local*»²⁸¹.

En la Base I se establecía la clasificación municipal en diferentes categorías con arreglo a la población, a sus recursos y a las especiales modalidades de los servicios esenciales. En el caso de Madrid, como capital de la República, sería considerado como Municipio de categoría propia, y su régimen y gobierno podían ser objeto de ley especial.

En los Ayuntamientos de más de 500.000 habitantes el número de Concejales titulares sería de 30.

Base X

Régimen de la Carta

«Los Municipios tienen facultad para adoptar una organización peculiar y un sistema económico acomodado a sus necesidades, en virtud de Carta especial que, después de aprobada por el Ayuntamiento, previa resolución de las

²⁸⁰ Ricardo Samper Ibáñez había sido concejal y alcalde de Valencia, su ciudad natal, entre 1911 y 1923.

²⁸¹ Tal es el parecer de Javier TUSELL. También indica que una ojeada al proyecto basta para confirmar la superior valía del estatuto de la Dictadura, por cuanto en muchos puntos se sigue casi textualmente su tenor literal. En TUSELL GÓMEZ, Javier (1987): *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, INAP, pág. 203.

reclamaciones que el vecindario hubiese formulado, deberá ser ratificada por el Poder legislativo»²⁸².

El dictamen de la Comisión de Gobernación sobre el proyecto de ley de bases para la ley municipal fue objeto de un comentario de urgencia por Francisco AYALA²⁸³, que ocupaba en aquellos días la Cátedra de Derecho Municipal de la Universidad de Madrid. En relación con la «novedad» de la clasificación municipal en categorías diferenciadas defiende que aunque su enunciado hace pensar en modalidades orgánicas y de gobierno que seguro que habían sustentado el propósito de la Comisión redactora, sin embargo quedaron reducidas a una mera correlación entre la población y el número de concejales, tal como se establecía en la legislación vigente y en el Estatuto Municipal de 1924. En cuanto a la previsión del un régimen y gobierno especial para Madrid como capital de la República entendía que ello obedecía a la nueva estructura del Estado español (regiones) y a la fijación de la capitalidad *ex Constitutione*.

Sobre el régimen de Carta, AYALA entendió que se recogía en el Proyecto de manera embrionaria²⁸⁴, aunque resalta que sea el Poder legislativo y no el ejecutivo (Consejo de Ministros) el competente para ratificarla.

²⁸² *Diario de Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados. Sesión del día 1 de octubre de 1934. Apéndice 19 al núm. 113, 13 págs.

²⁸³ AYALA GARCÍA-DUARTE, Francisco (1934): «El proyecto de bases para la Ley municipal», *Revista de Derecho Público*, núm. 34, págs. 299-302.

²⁸⁴ Y también deudor del Estatuto municipal de 1924, a pesar de la escasa valoración que le atribuía el comentarista: «[...] Después del Estatuto municipal de 1924, donde se habían recogido con discreto tino las ideas inspiradoras de los anteriores intentos de reforma, después de esa endecha que la Dictadura quiso dedicar a la Democracia municipal con designios, a lo que pudo verse, meramente líricos». AYALA GARCÍA-DUARTE, Francisco (1934): «El proyecto de bases para la Ley municipal», *op. cit.*, pág. 300.

11.4 La Ley de Bases para la Ley Municipal, de 10 de julio de 1935

La Comisión permanente de Gobernación examinó el proyecto de Ley de Bases para la Ley Municipal y su Dictamen se publicó en el Diario de las Sesiones de Cortes en febrero de 1935²⁸⁵. Su Base XI²⁸⁶ estaba dedicada al «Régimen de la Carta», y con un texto que será ampliado en la redacción definitiva establecía:

«Los Municipios tienen facultad para adoptar una organización peculiar a un sistema acomodado a sus necesidades, en virtud de Carta especial que, después de aprobada por el Ayuntamiento, previa resolución de las reclamaciones que el vecindario hubiese formulado, deberá ser ratificada por el Poder legislativo».

La votación definitiva de la ley se llevó a cabo en la sesión del 28 de junio de 1935²⁸⁷. Votaron a favor 229 diputados de la mayoría (principalmente radicales

²⁸⁵ Publicado en el *Diario de las Sesiones de Cortes* correspondiente al día 1 de febrero de 1935 (Apéndice 13).

²⁸⁶ Que había sido la Base X del Proyecto.

²⁸⁷ Para un estudio sistemático de esta Ley véase la obra de LLANO DIAZ DE QUIJANO, Antonio y LAMONEDA FERNÁNDEZ, Juan (1935): *La Nueva Ley Municipal Orgánica (Aprobada por las Cortes de la República el día 28 de junio de 1935): Antecedentes, texto, comentarios, discusión parlamentaria íntegra*, Madrid, Imp. Torrent. Antonio Llano Díaz era Interventor del Estado en la Administración local y Juan Lamonedá era Secretario de Ayuntamiento y Jefe de los Servicios del Colegio Central del Secretariado local. En el prólogo a la misma, suscrito por Mariano Berdejo Casañal, Secretario General del Ayuntamiento de Madrid, se declaraba que *«la organización municipal es una de las piezas fundamentales del sistema político administrativo de un pueblo, sobre todo cuando se trata de aquellos, como el nuestro, en los que el Municipio tiene tan honda tradición que llega con sus raíces a las capas más profundas, sobre las que se ha ido asentando y solidificando la estructura del país. Creemos nosotros que después de la Constitución no tiene la República otra ley que más merezca llamar la atención de los legisladores, porque sus preceptos han de regular inmediatamente las actividades cotidianas de los ciudadanos y han de influir de modo directo en la elevación del nivel de la vida nacional»*. A criterio del mismo autor en lo aprobado por las Cortes no ha salido con grandes mejoras el Estatuto de 1924, y se hallan orientadas las Bases en los principios de autonomía, como era imprescindible después del

y cedistas). En contra hubo 23 votos (monárquicos, republicanos de izquierda, unión republicana y nacionalistas vascos) y la abstención de los diputados de la Lliga Catalana (9 en total)²⁸⁸.

Con la Ley de Bases de 10 de julio de 1935²⁸⁹ se autorizó al Gobierno para que promulgara una ley municipal. La discusión parlamentaria de la Ley de Bases careció de interés por haber abandonado la oposición las Cortes debido a los hechos de octubre de 1934²⁹⁰. Por ello, y con un gobierno compuesto por miembros de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) y del Partido Radical, en este período llamado bienio radical-cedista, se tomó como fuente de inspiración el Estatuto municipal de 1924²⁹¹.

La Ley de Bases de 10 de julio de 1935 se promulgó en la Sesión del Congreso de los Diputados del día 29 de junio de 1935²⁹² y se publicó en el número 193 de la Gaceta de Madrid correspondiente al día 12 de julio de 1935 (págs. 426 a 438)²⁹³.

artículo 9 de la Constitución de 1931 (entre las que incluye la 11.^a, que regula el régimen de Carta, junto a la 1.^a, 2.^a, 6.^a, 14.^a y 24.^a).

²⁸⁸ Los diputados de la *Lliga* justificaron su voto diciendo que la ley de bases no se refería a Cataluña, que tenía sus propias instituciones merced al Estatuto autonómico. Véase TUSELL GÓMEZ, Javier (1987): *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, INAP, pág. 211.

²⁸⁹ Publicada en la *Gaceta de Madrid* núm. 193, de 12 de julio de 1935.

²⁹⁰ Los tristes sucesos de Asturias y Cataluña retrasaron notablemente el proyecto y supondrían la ausencia de una parte importante de las fuerzas políticas, fundamentalmente Izquierda Republicana y socialistas. ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): «Nota preliminar», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Legislación de Administración Local 1900-1975*, Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. XLIII.

²⁹¹ «*De poco o nada original y en todo caso, nada significativo en la línea del pensamiento reformista del régimen local*» en palabras de CHACÓN ORTÍZ, Diego (1983): «Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español», en TUSELL GÓMEZ, Javier, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 286.

²⁹² *Diario de Sesiones de Cortes* núm. 214. Como apéndice 5º a dicho Diario se publica de manera íntegra la «Ley de Bases para la Municipal».

²⁹³ Va suscrita por el Presidente de la República, don Niceto Alcalá Zamora y Torres, y refrendada por el Ministro de la Gobernación, don Manuel Portela Valladares.

La Ley se dividió en 28 Bases autorizando en su artículo único al Gobierno, con arreglo al artículo 61 de la Constitución, para que en el término de tres meses promulgara una Ley municipal con estricta sujeción a aquéllas. En la Base primera (párrafo séptimo) se clasificaban los municipios en categorías diferentes con arreglo a su población, sus recursos, a las especiales modalidades de los servicios indispensables y a sus condiciones de vida.

La capital de la República, Madrid, según el art. 5 de la Constitución, será considerada como Municipio de categoría propia, y su régimen y gobierno podrán ser objeto de Ley especial²⁹⁴.

En la Base XI se contiene el régimen de Carta, con un doble contenido: organizativo y/o económico, dentro de los siguientes márgenes:

«Los Municipios tienen la facultad para adoptar una organización peculiar y un sistema económico acomodado a sus necesidades, en virtud de la carta especial que, después de aprobada por el Ayuntamiento, previa resolución de las reclamaciones que se hubiesen formulado, deberá serlo por el Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado, siempre que no contenga menoscabo a los intereses tributarios del Estado, a las garantías del vecindario o a las de los empleados municipales.

Transcurridos dos años de vigencia de una Carta municipal, podrá ejecutarse por el vecindario el derecho de revocación por medio de referéndum»²⁹⁵.

Procede esta base de la XIII del Anteproyecto «Formas especiales de gobierno municipal», que con fundamentales modificaciones pasó a ser la Base X del Proyecto y del Dictamen de la Comisión de Gobernación parlamentaria sobre el proyecto de ley de Bases para la Ley Municipal, manteniendo en ambos textos idéntica redacción.

²⁹⁴ Base primera (párrafo octavo y último).

²⁹⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 193, de 12 de julio de 1935, pág. 429.

Para LLANO DÍAZ y LAMONEDA la materia comprendida en la Base XI es de suma importancia al individualizar el régimen comunal otorgando a todos los municipios la «autonomía integral», es decir el derecho a dictarse su propia constitución orgánica y funcional, «*entroncando con la gloriosa tradición de nuestros fueros y cartas-pueblas, y reconociendo así el principio del “municipal home rule”, incorporado a la Constitución de Missouri de 1875 y aplicado con tan buen éxito en otros Estados norteamericanos que la “Liga Municipal Americana” viene pidiendo reiteradamente su generalización desde el año 1894. En los Proyectos de régimen local de 1907 y 1912 se reconocía a los Ayuntamientos la facultad de proponer al Gobierno modificaciones en su constitución y régimen, que éste podía aprobar, desestimar o someter a las Cortes. El Estatuto municipal fue la primera ley europea que estableció con generalidad la individualización del régimen municipal, haciendo posible, mediante la Carta político-administrativa, que ciertos Ayuntamientos adoptaran “una organización peculiar acomodada a las necesidades y circunstancias de su vecindario”, Carta que más tarde se extendió a lo económico por el Reglamento de Organización y funcionamiento y por el de Hacienda municipal. La nueva ley mantiene el régimen de Carta de tipo económico y político-administrativo, extendiéndose a todos los Municipios la posibilidad de adoptarla, suponiendo así un avance en comparación con el Estatuto*»²⁹⁶.

El texto de la Base Undécima (Base Décima del proyecto) que fue finalmente promulgado introducía varias enmiendas al proyecto²⁹⁷. En primer lugar, y por una enmienda presentada por Calvo Sotelo²⁹⁸, desapareció la referencia a la

²⁹⁶ Véase LLANO DIAZ DE QUIJANO, Antonio y LAMONEDA FERNÁNDEZ, Juan (1935): *La Nueva Ley Municipal Orgánica (Aprobada por las Cortes de la República el día 28 de junio de 1935): Antecedentes, texto, comentarios, discusión parlamentaria íntegra*, Madrid, Imp. Torrent, págs. 246 y 247.

²⁹⁷ De las seis enmiendas presentadas al Dictamen solamente dos fueron aceptadas y a ellas se deben las importantísimas innovaciones que presenta esta Base en relación con la primitiva propuesta de la Comisión de Gobernación. Cfr. LLANO DIAZ DE QUIJANO, Antonio y LAMONEDA FERNÁNDEZ, Juan (1935): *La Nueva Ley Municipal Orgánica (Aprobada por las Cortes de la República el día 28 de junio de 1935): Antecedentes, texto, comentarios, discusión parlamentaria íntegra*, Madrid, Imp. Torrent, págs. 246 y ss.

²⁹⁸ La enmienda II fue aceptada en su totalidad desapareciendo la limitación que para las reclamaciones consignaba el Dictamen a favor del vecindario; se establece la aprobación por el

ratificación por el Poder legislativo de la Carta, y se encarga su aprobación al Consejo de Ministros una vez oído el Consejo de Estado; y se introdujeron límites expresos al régimen de carta, cosa lógica al ser la Base definitivamente aprobada, un trasunto del art. 142.2 del Estatuto de 1924. La posibilidad de revocación de la carta por medio de un referéndum vecinal una vez superados dos años de su vigencia trajo causa de la estimación parcial de una enmienda aprobada en el Congreso de los Diputados en sesión de 1 de marzo de 1935²⁹⁹.

Para finalizar este apartado, también queremos destacar lo establecido en la Base II *in fine*, por contener una previsión limitada a muy pocos municipios (entre los que se encuentra Barcelona, por motivos poblacionales): «*El Gobierno podrá acordar la incorporación a Municipios de más de 100.000 habitantes de aquellos grupos de población que dependan de otros Ayuntamientos, cuando el desarrollo de las edificaciones llegue a confundir los núcleos urbanos, o los servicios de interés general impongan la agregación. La*

Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado (a diferencia del texto del Dictamen de la Comisión parlamentaria en que la aprobación se atribuía al Poder legislativo). Además se especifican los tres supuestos en que el Gobierno puede denegar la aprobación de la Carta: que no contenga menoscabo a los intereses tributarios del Estado, a las garantías del vecindario o a las de los empleados municipales.

²⁹⁹ Enmienda presentada por el diputado de la CEDA por Zaragoza, Serrano Suñer (enmienda VI). El diputado Irujo defendió que una vez aprobada la carta municipal se publique en la Gaceta de Madrid y tenga fuerza de ley aprobada en Cortes. El Presidente de la Comisión, Sr. Vega de la Iglesia contestó que, admitida la enmienda del señor Calvo Sotelo ya comentada, creía que era inútil. En consecuencia, su proponente procedió a retirarla. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 168, págs. 6791 y ss. La enmienda VI fue acogida parcialmente, al reconocer el derecho de revocación del régimen de Carta al vecindario, y no al Poder legislativo, a iniciativa del Gobierno, como también solicitaba Serrano Suñer. Además en su intervención parlamentaria ante la Comisión propugnó un entendimiento maximalista de la revocación, al sostener que ésta debería ser *in totum*. Únicamente fue acogida como indicación por parte de la Comisión: «[...] *para quedar absolutamente de acuerdo con la Comisión, le agradecería que recogiera igualmente –porque esto en cierto modo tiene un carácter genérico, que puede escapar al área propia de la Comisión que redacte el articulado- que la aceptación de la Carta, antes por el Poder legislativo, ahora por el Gobierno con audiencia del Consejo de Estado, sea en su totalidad; es decir, que el Poder ejecutivo **acepte o rechace la Carta en su totalidad**, sin modificaciones. Porque es evidente que el Municipio que ha formulado la Carta y que ha querido vivir en este régimen especial, seguramente preferiría en muchas ocasiones volver al régimen común antes que vivir en esa situación de Carta mutilada que se le produciría por virtud de este acuerdo del Gobierno*», Sesión de 1 de marzo de 1935.

disposición del Gobierno irá precedida en todo caso de audiencia de los Ayuntamientos interesados y de dictamen favorable del Consejo de Estado».

En la discusión de totalidad manifestó el Sr. Vega de la Iglesia que esta era la “única novedad esencial” de la Base II, olvidando que ya la ley municipal de 16 de diciembre de 1876 (artículo 1º), la de 2 de octubre de 1877 (artículo 10) y el Estatuto Municipal (artículo 20) habían tratado esta cuestión de manera similar³⁰⁰.

11.5 La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935

De acuerdo con esta delegación se aprobó la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935³⁰¹. Fue una Ley de considerable extensión ya que contaba con 240 artículos y 11 disposiciones transitorias³⁰². Su texto estaba dividido en cinco grandes títulos: Título primero: Entidades Municipales; Título segundo “De la Organización Municipal”; Título III: “De la Administración Municipal”; Título IV: “Del Régimen Jurídico” y Título V.- “Del régimen de tutela”.

³⁰⁰ En este sentido véase LLANO DIAZ DE QUIJANO, Antonio y LAMONEDA FERNÁNDEZ, Juan (1935): *La Nueva Ley Municipal Orgánica (Aprobada por las Cortes de la República el día 28 de junio de 1935): Antecedentes, texto, comentarios, discusión parlamentaria íntegra*, Madrid, Imp. Torrent, pág. 119. Sin embargo limitan su análisis al problema a la gran aglomeración madrileña y abogan por utilizar el mecanismo de la colaboración municipal en forma de Agrupación intermunicipal para determinados servicios, cuyas líneas generales podrían recogerse en la ley especial a que alude el último párrafo de la Base I: «*La capital de la República será considerado como Municipio de categoría propia, y su régimen y gobierno podrán ser objeto de ley especial*».

³⁰¹ Publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 305, de 1 de noviembre de 1935.

³⁰² Como hemos indicado en la nota *ut supra*, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 había sido publicada en el número 305 de la *Gaceta de Madrid* de fecha 1 de noviembre de 1935, págs. 898-919. Tít. I.- «Entidades Municipales» (páginas 970 a 973), Tít.- II: «De la Organización Municipal» (páginas 973 a 978), Tit. III.- «De la Administración Municipal» (páginas 978 a 987), Tít. IV.- «Del Régimen Jurídico» (páginas 987 a 989), Tít V.- «Del régimen de tutela» (páginas 989 a 991). Dos días más tarde, y debido a errores de copia e imprenta, se publicó debidamente rectificadada, en el número 307 de la *Gaceta de Madrid*, de 3 de noviembre de 1935, págs. 970-991.

En su artículo 4 se copian de manera casi literal los dos últimos apartados de la Base primera de la Ley de 10 de julio de 1935: clasificación de los municipios de acuerdo a su población y otros criterios y categoría propia y posibilidad de ley especial para Madrid, parece que atendiendo más al hecho capitalino que al estrictamente municipal³⁰³, aunque no podemos descartar la posibilidad de instar una ley especial madrileña con una base exclusivamente local.

La Ley Municipal republicana de 1935 dedica a la Carta municipal sus artículos 98 a 100.³⁰⁴

En los artículos 98 y 99 se dispone cuál ha de ser el procedimiento de tramitación y aprobación de las cartas municipales, bifásico: Ayuntamiento-Consejo de Ministros, oído el Consejo de Ministros; sus límites, y publicación (del acuerdo en la Gaceta de Madrid, e íntegra en el Boletín Oficial de la provincia que corresponda):

«Artículo 98. Los Ayuntamientos tienen la facultad de adoptar una organización peculiar para su gobierno y un sistema económico acomodado a las necesidades del Municipio, en virtud de Carta especial, cuya formación habrá de seguir los trámites siguientes:

1.º El Ayuntamiento, por el voto favorable de las dos terceras partes de los Concejales que legalmente lo compongan, y en sesión extraordinaria convocada para tal fin, acordará las bases fundamentales de su nuevo régimen, que no deberán implicar menoscabo de los intereses tributarios del Estado, de las garantías del vecindario, ni de las de los empleados municipales.

³⁰³ En este sentido *vide* FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2005): *Evolución histórica del régimen especial de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Colex, págs. 52 y 53.

³⁰⁴ Capítulo IV «De las Cartas Municipales» del Título II «De la organización municipal». *Gaceta de Madrid*, núm. 305, de 1 de noviembre de 1935, pág. 906.

2.º Adoptado el acuerdo, será hecho público durante treinta días para que los residentes en el término municipal puedan impugnarlo ante el mismo Ayuntamiento.

3.º Transcurrido dicho plazo, se reunirá éste, también en sesión extraordinaria, con objeto de resolver las reclamaciones presentadas y acordar en definitiva el texto de la Carta municipal con el voto favorable de las dos terceras partes de los Concejales que legalmente lo compongan.

4.º El Alcalde-Presidente elevará el expediente al Ministerio de la Gobernación, el cual lo examinará, y, si no estuviere completo, reclamará los antecedentes de cuya falta adolezca, a fin de informar si la Carta municipal debe ser aprobada o desaprobada; en cuanto ésta afecte al régimen económico, dará vista al Ministerio de Hacienda para que este Departamento dictamine.

5.º Previa audiencia del Consejo de Estado, resolverá el de Ministros. El acuerdo de éste se publicará por Decreto en la Gaceta de Madrid y Boletín Oficial de la provincia, con inserción en el último de la Carta municipal cuando resulte aprobada.

Artículo 99. *La Carta municipal deberá ser aceptada o rechazada en su totalidad y sin modificar el texto acordado por el Ayuntamiento. Si hubiere sido impugnada en tiempo y forma, podrán hacerse reparos a su texto para que el Ayuntamiento lo corrija en cuanto se oponga a la aprobación».*

El régimen de Carta del art. 98 se atribuye a una enmienda del propio CALVO SOTELO³⁰⁵.

En el art. 100 se excluye el dictamen del Consejo de Estado en aquellos supuestos de solicitud de Cartas iguales a otras ya aprobadas definitivamente:

³⁰⁵ Así lo asevera JORDANA DE POZAS en una conferencia en el curso dedicado a Calvo Sotelo por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en 1942. Véase JORDANA DE POZAS, Luis (1961): «Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal», en *Estudios de Administración Local y General*, Comisión de Homenaje al Profesor Jordana de Pozas con motivo de su jubilación universitaria, Tomo I, Volumen II, Madrid, IEAL, pág. 526.

«Artículo 100. Cuando el Ayuntamiento solicite la aprobación de una Carta municipal idéntica a otra de las ya otorgadas, se prescindirá del informe del Consejo de Estado».

Tras lo expuesto, y aún constatando que regulación republicana es menos extensa que la del Estatuto municipal, no podemos compartir algunas críticas sobre su parquedad y laconismo³⁰⁶, al contener la Ley de 1935 todos los elementos formales y materiales necesarios para su eventual aplicación.

11.6 El régimen local en la Cataluña republicana

11.6.1 El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932

El Estatuto de Cataluña de 1932³⁰⁷ no hacía referencia alguna a especialidades del municipio de Barcelona. En su artículo primero se decía que *«Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español, con arreglo a la Constitución de la República y el presente Estatuto. Su organismo representativo es la Generalidad y su territorio el que forman las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse este Estatuto»*.

En su art. 10 se atribuía a la Generalidad la competencia en materia de régimen local reconociéndose a los Ayuntamientos en general autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses y recursos propios para atender los servicios que fueran de sus competencias. También se establecía como límite al legislador autonómico, el que no podía reducir la autonomía municipal a límites inferiores a la contemplada por la normativa estatal.

³⁰⁶ «Con excesiva parquedad trata la Ley republicana la Carta municipal. Sólo le dedica tres artículos (98,99 y 100), bastante lacónicos por cierto. Adopta la clasificación bipartita de Carta orgánica y económica y establece sólo tres limitaciones al régimen especial que se adopte», en ORTIZ DÍAZ, José (1954): *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, IEAL, pág. 51.

³⁰⁷ Aprobado por la Ley de la Presidencia, de 15 de septiembre de 1932. *Gaceta de Madrid*, núm. 265, de 21 de septiembre del mismo año. Págs. 2090-2094.

Por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 14 de enero de 1933 se traspasaron a la Generalidad de Cataluña los servicios de régimen local³⁰⁸, poniendo en vigor el acuerdo de la Comisión mixta para la implantación del Estatuto creada por Decreto presidencial de 21 de noviembre de 1932.

En 1932 el Profesor Pi i Sunyer al comentar las futuras relaciones entre la Generalidad y los Ayuntamientos, dijo: «*Todo irá como antes; pero ahora la cuerda es más corta*»³⁰⁹.

11.6.2 El Estatuto de Régimen Interior³¹⁰ de Cataluña de 1933³¹¹

El Estatuto de Régimen Interior de Cataluña –denominado comúnmente Estatuto Interior– fue aprobado con rango de ley por el Parlamento de Cataluña el 25 de mayo de 1933. En el Estatuto de Régimen Interior se regulaban los aspectos básicos organizativos, competenciales y hacendísticos de las instituciones autonómicas catalanas. El Estatuto Interior se estructuraba en siete títulos –Disposiciones generales, Principios sociales, Organización de la Generalidad, Régimen local³¹², Función judicial, Hacienda y Reforma del Estatuto Interior–, además de un artículo adicional, un artículo transitorio y una disposición final.

En su artículo segundo se designaba expresamente a Barcelona como capital de Cataluña. En los art. 57 y siguientes, dedicados al régimen local, además de reconocer la autonomía municipal se consagran un principio de diferenciación

³⁰⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): *Municipios y Provincias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 563.

³⁰⁹ Comentario recogido por GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis (1993): *Una nueva distribución territorial del poder: el caso de Cataluña*, Madrid, Montecorvo, pág. 330. El mismo comentario casi literal en ÁLVAREZ RENDUELES, José Ramón (2001): *La formación de funcionarios en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 70: «*Como dijo Pi i Sunyer en 1932: Para los Ayuntamientos ahora la cuerda es más corta*».

³¹⁰ Esta adjetivación como «interior» se contraponía con la del Estatuto de 1932 que se conocía también como «exterior».

³¹¹ *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 45, de 27 de mayo de 1933, págs. 659 y ss. (versión en castellano).

³¹² Título IV (artículos 57 a 61).

municipal y el régimen de carta municipal (art. 60): «*La Ley determinará las normas por las cuales habrán de regirse los Municipios según sus respectivas población, importancia y situación, y regulará las condiciones del régimen de carta municipal*».

11.6.3 Ley Municipal de Cataluña de 1933-1934³¹³

Esta Ley³¹⁴ fue una norma de difícil gestación. De su estudio y dictamen se hizo cargo una Comisión especial parlamentaria³¹⁵. Fue tramitada legislativamente de manera fragmentada³¹⁶ durante más de un año (entre mayo de 1933 y agosto de 1934)³¹⁷.

³¹³ Un concienzudo y sistemático estudio de esta ley en MARQUÈS I CARBÓ, Lluís (1935): *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, Editorial «El Secretariat Català». Es de destacar que Lluís Marqués fue funcionario técnico de la Comisión parlamentaria dictaminadora del proyecto de Ley municipal, y por ello, su monografía es producto de una voz cualificada debido a su directa participación en los trabajos parlamentarios.

³¹⁴ En torno a los aspectos procedimentales, sustantivos y las especialidades del municipio de Barcelona en este período respecto al régimen municipal común *vid.* GRACIA RETORTILLO, Ricard (2008): *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, págs. 52 a 62.

³¹⁵ Los trabajos de esta Comisión se desarrollaron entre el 6 de junio de 1933 y el 24 de septiembre de 1934, fecha de aprobación del Dictamen sobre la última parte del proyecto que no llegó a ser sometido a la deliberación del Parlamento de Cataluña.

³¹⁶ GRACIA RETORTILLO, Ricard (2008), *op. cit.*, págs. 53-54, divide el largo recorrido parlamentario en cuatro etapas: primera: del 26 de mayo al 11 de agosto; segunda: del 19 de octubre al 19 de diciembre; tercera: del 7 al 16 de febrero y cuarta: del 13 de junio al 10 de Julio de 1934.

³¹⁷ La Sección que llevó a cabo de la redacción estaba compuesta por Joan Maluquer i Viladot (presidente) Josep M. Pi i Sunyer (vocal ponente) y Josep Roig i Bergadà, Amadeu Hurtado i Miró, Santiago Gubern i Fàbregas, Josep Xirau i Palau y Ramon Coll i Rodés (vocales) y Josep Quero i Molares (secretario técnico). El anteproyecto se hizo público por Orden de 11 de abril de 1933. Se puede consultar en el volumen primero de las publicaciones del Departamento de Justicia y Derecho de la Generalidad de Cataluña (Anteproyectos de la Comisión Jurídica Asesora). La edición facsímil se puede encontrar en: <http://www20.gencat.cat/docs/CJA/Continguts/Activitat/Estudis/Avantprojectes%20CJA%20%20llibre%201%201933.pdf> (págs. 71 y ss.).

La confección del anteproyecto de esta ley municipal fue encargada a la Comisión Jurídica Asesora y el proyecto del ejecutivo de la Generalidad lo reprodujo con escasas variaciones³¹⁸.

De esta ley podemos destacar las siguientes notas³¹⁹: es una de las pocas que fueron aprobadas por unanimidad en este período histórico; la ley refleja las ideas, concepciones y principios municipalistas españoles³²⁰ teniendo como precedente directo e inmediato el Estatuto Municipal que a su vez había recogido lo mejor de los proyectos de Maura (1907), Canalejas (1912) y Besada (1905)³²¹. La autonomía municipal se reconoce en su corto preámbulo³²² y en el articulado de la ley, culminándose en el reconocimiento del régimen de Carta en el art. 159.

En los debates previos a la discusión del articulado surge ya la problemática del Ayuntamiento de Barcelona entre partidarios y detractores de la tramitación por separado de una Ley exclusiva para el municipio de Barcelona.

³¹⁸ Publicado en sendos números del *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 30 de mayo (núm. 46) y 29 de junio de 1933 (núm. 59).

³¹⁹ Seguimos aquí algunas de las ideas apuntadas por ESCOFET I MILÀ, Josep M^a (1935): «Pròleg», en MARQUÈS I CARBÓ, Lluís (1935): *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, Editorial «El Secretariat Català», págs. V a XXI.

³²⁰ «*La Ley es obra de hispanización: refleja las ideas, concepciones y principios municipalistas españoles. Toda reforma o regulación del régimen municipal tiene una cierta génesis, es decir, un cierto proceso de formación de ideas y de condensación de aspiraciones; la génesis del nuevo régimen municipal catalán se encuentra en las conclusiones de aquellas sustanciosas Semanas Municipales, celebradas en Barcelona, en las cuales tomaron parte destacados municipalistas castellanos, y en los Congresos municipalistas, celebrados por toda la península. En cuanto al precedente directo e inmediato de nuestro régimen, no es otro que el Estatuto municipal, el cual había recogido lo mejor de los proyectos Maura, Canalejas y Besada*» TdA. En ESCOFET I MILÀ, Josep M^a (1935): «Pròleg», en MARQUÈS I CARBÓ, Lluís (1935): *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, Editorial «El Secretariat Català», págs. XII y a XIII. Puede resultar chocante que los precedentes de la ley republicana catalana sean un Estatuto primorriverista que a su vez recogía mucho de los proyectos legislativos locales de corte conservador: Maura y González Besada.

³²¹ Proyecto de Ley sobre Hacienda municipal.

³²² Se reconoce el derecho de libre personalidad de los municipios, se considera a los mismos entidades naturales de la vida pública y se afirma su autonomía en el marco de la Ley.

Dos grupos minoritarios en la Cámara catalana, *Unió Socialista de Catalunya*³²³ y la *Lliga Catalana*³²⁴, abogaban por la aprobación de una ley especial para la ciudad de Barcelona por ser un municipio que ya sobrepasaba el millón de habitantes y por sus concretas necesidades. Al final se descartará la opción de aprobar una Ley exclusiva para el municipio de Barcelona³²⁵.

A pesar de ello, sí se contemplan en el articulado, pero no en un capítulo específico, algunas especialidades para el municipio de Barcelona y el régimen de Carta municipal (accesible para cualquier municipio), dejando a las claras la inspiración del Estatuto de Calvo Sotelo que informaba la Ley de 1933-1934.

³²³ El diputado Sr. Serra i Moret en representación de la minoría socialista demandaba una ley especial o, subsidiariamente, un capítulo específico para el Ayuntamiento de Barcelona en la ley municipal general. *Vid. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 77, de 13 de junio de 1933, pág. 1808: «*Necesitamos saber cuál es el criterio de la Mayoría respecto de la cuestión municipal, vista de conjunto, y puesto que se plantea de una manera particular el problema del Ayuntamiento de Barcelona, necesitamos saberlo mucho más, porque yo particularmente tengo la idea de que el Ayuntamiento de Barcelona tendría que regirse por una Ley especial, o dentro de la Ley municipal tendría que haber un capítulo especial para el Ayuntamiento de Barcelona*», TdA.

³²⁴ El diputado Sr. Duran i Ventosa en representación de la minoría *Lliga Catalana*, *Ibid.*, pág. 1809: «*Particularmente, yo también soy partidario de aquello que indicaba el señor Serra i Moret, porque sería conveniente que dentro de Cataluña hubiera una Ley especial para la organización y funcionamiento del Ayuntamiento de Barcelona*», TdA.

³²⁵ Concluía el Consejero de Gobernación apelando a la existencia del régimen de Carta en el proyecto de ley, forma más depurada de autodeterminación municipal, que hacía innecesaria una ley especial para el Ayuntamiento de Barcelona, *Ibid.*, pág. 1810: «*En este Proyecto de Ley figura ya aceptado por el Gobierno, porque es un criterio del Gobierno de Cataluña, que exista la carta municipal ; carta municipal que significar aceptar la propia regulación, el darse las propias normas de vida de los Ayuntamientos. Esta carta municipal, forzosamente tiene que tener una garantía. No es suficiente, no basta con que un Ayuntamiento diga: «Yo me voy a regir de aquí adelante con estas normas, con estas Leyes», no, será necesario que estas Leyes, que esta carta municipal venga aquí al Parlamento de Cataluña y el Parlamento de Cataluña apruebe la carta municipal, por la cual se tienen que regir los Municipios. Con este régimen de carta municipal, como naturalmente no escapará a sus señorías se dan estas amplias facultades de autodeterminación municipal, o sea que es el reconocimiento más explícito de la autonomía municipal, con aquellas delimitaciones de que yo hablaba un día aquí en este Parlamento, delimitaciones necesarias para los altos intereses estatales*», TdA.

a) Especialidades del Ayuntamiento de Barcelona en relación con el régimen común

Junto a la posibilidad de instar la aprobación de una Carta municipal, facultad de la que podía gozar cualquier municipio de Cataluña, Barcelona por su enorme población contaba con algunas especialidades contenidas a lo largo de todo el articulado de la ley municipal de 1933-1934, mayoritariamente organizativas y en menor medida, electorales, y con una carencia casi absoluta en materia competencial. Por su naturaleza, las podemos agrupar en:

Especialidades organizativas y derecho sancionador.

Seguimos en este epígrafe el orden del propio articulado. El Ayuntamiento de Barcelona tendrá cuarenta consejeros (art. 45 *in fine*) frente a los veinticuatro de aquellos municipios con más de 20.000 habitantes. Su distribución será de veintiséis para el equipo de gobierno y diez, tres y uno, respectivamente, para los grupos de la oposición³²⁶.

Frente al principio de no retribución, de ninguna especie, de los consejeros municipales, en Barcelona este cargo sí lo puede ser, a criterio del Ayuntamiento (art. 51 *in fine*).

La Comisión de Gobierno, art. 59 de la Ley, estará formada además del Alcalde por ocho Consejeros Regidores (frente a los cuatro existentes en aquellos municipios de más de 5.000 habitantes). El Ayuntamiento de Barcelona podrá elegir Presidente de la Asamblea del Ayuntamiento en pleno; este cargo será ejercido sin retribución y elegido de la misma forma que el Alcalde (art. 60 *in fine*)³²⁷. Según el art. 68 el Presidente dirigirá y ordenará los debates y tendrá voto de calidad. Su mandato será de dos años, prorrogables

³²⁶ Orden de 4 de noviembre de 1933. *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 9 de noviembre de 1933, núm. 117, pág. 936.

³²⁷ Según la modificaciones introducidas por la Ley de 28 de junio de 1934. *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 3 de julio de 1934. Según Ricard GRACIA este es uno de los puntos que mayor discusión parlamentaria suscitó, acogiendo al final el texto legal una regulación muy cercana a la posición gubernamental. GRACIA RETORTILLO, Ricard (2008):

En el art. 65 se establecía que dentro de la división de funciones para la totalidad del territorio municipal, el Ayuntamiento podía establecer subdivisiones territoriales. El Ayuntamiento de Barcelona se valió de esta facultad para crear delegaciones en cada uno de sus distritos.

En materia sancionadora el Alcalde de Barcelona, su sustituto o delegados de la Comisión de Gobierno podían imponer sanciones pecuniarias por faltas de obediencia y respeto a la autoridad o infracciones administrativas contra Ordenanzas, Reglamentos o Bandos de gobierno municipales en una cuantía máxima de 1.000 pesetas, quintuplicando la cuantía máxima para aquellas poblaciones mayores de 20.000 habitantes, 200 pesetas (art. 77, párrafo primero).

La Asamblea municipal por mayoría absoluta podrá destituir en cualquier momento al Alcalde o Consejeros Regidores, así como a su Presidente, cargo facultativo que puede existir como se ha indicado anteriormente en el consistorio barcelonés (art. 78). En la sesión constitutiva y después de la elección de Alcalde, en Barcelona se procederá a la elección de Presidente de la Asamblea (art. 111, párrafo primero).

b) Régimen electoral, iniciativa popular y referéndum popular

Se reduce el porcentaje a alcanzar por las listas que no alcancen el mayor número de sufragios para acceder a un consejero (art. 86). Un 5% en Barcelona frente al 10% en aquellos Ayuntamientos de 12 a 24 consejeros. La distribución se hacía de la siguiente manera: a la primera lista le correspondía el 65% de los cuarenta consejeros, es decir 26. A la segunda, el 65% de los 14

Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, pág. 60.

restantes (9,10) redondeando esta cifra al número superior, 10 consejeros. A la tercera lista, le corresponde el 65% de los 4 consejeros restantes (2,60), que con el redondeo indicado, suponen 3 consejeros, y a la cuarta lista si reúne más del 5%, le corresponde un consejero. Si no se alcanza el 5%, este consejero le corresponde a la tercera lista.

Según el art. 147 lo vecinos pueden dirigirse a su Ayuntamiento proponiendo la adopción de disposiciones y acuerdos de competencia municipal. Con carácter general es necesario un mínimo del 5% del censo electoral, salvo en Barcelona donde sólo se requiere alcanzar el 2%.

Teniendo en cuenta su mayor población, y en el supuesto de petición de referéndum popular³²⁸ serán necesarios un mínimo de 500 electores, 250 en municipios de más de 20.000 habitantes (art. 154).

c) Contratación municipal

En el Ayuntamiento de Barcelona será obligatoria la autorización por Notario en aquellas subastas o concursos en cuantía superior a 100.000 pesetas³²⁹ (art. 174). La municipalidad de Barcelona puede adjudicar de manera directa, sin subasta o concurso, aquellos servicios y contratos que no superen el importe de 15.000 pesetas en total o 1.500 pesetas de forma anual, siempre que no se exceda el número de 10 (art. 176)³³⁰.

d) Carta municipal

A continuación transcribimos los preceptos que la Ley dedica al régimen de Carta municipal:

³²⁸ Podía ser sometida a referéndum cualquier consulta relativa al municipio (art. 148) con algunas especialidades en aquellas que tuvieran por objeto la alienación, transformación o derribo de monumentos, edificios históricos o artísticos (art. 152).

³²⁹ 50.000 en ayuntamientos de más de 10.000 habitantes.

³³⁰ En los municipios de más de 25.000 habitantes el límite era de 10.000 pesetas en total o 1.000 en los pagos anuales, pero sin tope de número de contratos.

Artículo 102, apartado undécimo

«Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada únicamente a la observancia de las Leyes generales, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos y en particular de cuanto tenga relación con los objetos siguientes:

11.- Aprobación y propuesta de cartas municipales, tanto de carácter orgánico como económico»³³¹.

Artículo 140, apartado séptimo

Son atribuciones propias de la Corporación municipal:

7ª.- Discusión y aprobación de la Carta municipal³³².

Artículo 159

«Los Ayuntamientos podrán adoptar una organización que se acomode a las características de cada Municipio, sujetándose a las siguientes reglas:

Primera.- La Corporación en pleno, por el voto favorable de dos terceras partes de sus componentes, fijará las bases fundamentales del régimen de Carta.

No podrán ser objeto de regulación en el régimen de carta las materias de elecciones municipales, competencia general de los Ayuntamientos y funciones delegadas de la Generalidad de Cataluña.

³³¹ *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 8 de enero de 1934, núm. 8, pág. 96 (versión en castellano).

³³² En aquellos municipios con Comisión de Gobierno. *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 8 de enero de 1934, núm. 8, págs. 98 y 99 (versión en castellano).

Segunda.- El acuerdo se hará público, y durante 30 días se admitirán las reclamaciones que los vecinos del Municipio formulen.

Tercera.- Transcurrido el referido plazo, se reunirá nuevamente a la Corporación en pleno, en sesión extraordinaria, para discutir las reclamaciones y aprobar el texto de la Carta. Para la aprobación se exigirá el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de Regidores.

Cuarta.- Aprobada la Carta será sometida al Consejero de la Generalidad de Cataluña, y éste, con el informe del Gobierno, la pasará al Parlamento Catalán para su discusión y aprobación».

Art. 160

«El régimen de Carta podrá limitarse a establecer un ordenamiento financiero especial distinto del sistema general establecido para los Municipios pero dentro del cuadro de las Leyes tributarias generales. La referida Carta económica seguirá para su aprobación los trámites del artículo anterior»³³³.

La Ley municipal de 1933 desarrolla la previsión del art. 60 *in fine* del Estatuto Interior estableciendo las condiciones del régimen de Carta municipal. La regulación del régimen de Carta (arts. 159-160) no sufrió modificación alguna, salvo la numeración, sobre el texto del proyecto de ley³³⁴. Sí existe un ligero cambio en el artículo 159 con relación al anteproyecto. En este, el artículo 159 definitivo correspondía al art. 160 y se añadía como límite al contenido de la Carta orgánica: *«las funciones delegadas del Poder Central»*.

³³³ *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 8 de enero de 1934, núm. 8, pág. 100 (versión en castellano). En el artículo 237, letra i), de la Ley municipal se atribuye la función a los Interventores municipales de intervenir en la redacción de las cartas económicas.

³³⁴ Arts. 136 y 137 del Proyecto de Ley Municipal (segunda parte). *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, núm. 85, anexo, pág. 5.

Del régimen de Carta legalmente positivizado podemos extraer las siguientes conclusiones:

Naturaleza jurídica

De la habilitación expresa y del articulado transcrito se puede inferir, sin género de duda, que la Carta es una norma con rango de ley que cuenta con una triple participación: del municipio, del ejecutivo regional, y la aprobación final del Parlamento de Cataluña (art. 159.4). No se prevé ninguna otra diferencia sobre el procedimiento legislativo ordinario. *De iure* no existe garantía alguna de que la Carta aprobada inicialmente por una mayoría cualificada del municipio no sea modificada o incluso obviada por el ejecutivo y/o legislativo regional.

a) Tipología

Como se desprende del título XI de la Ley «De las Cartas municipales», el régimen de Carta es dual: puede tener por objeto especialidades organizativo-funcionales (art. 159), la llamada carta orgánica, o de tipo económico-financieras (160), la carta económica. A los municipios se les confiere legalmente la competencia para la aprobación y propuesta de cartas municipales, tanto de carácter orgánico como económico (arts. 102, apartado 11 y 111, apartado 7).

b) Límites

Existe un triple límite al contenido de la Carta municipal orgánica (art. 159.1 *in fine*). No podrán ser objeto de regulación en el régimen de carta las siguientes materias: elecciones municipales, competencia general de los Ayuntamientos y funciones delegadas de la Generalidad de Cataluña (ya que las funciones delegadas del Poder Central desaparecieron en el texto definitivo tal como

hemos expuesto anteriormente). Para MARQUÈS³³⁵ el límite en materia electoral responde a la necesidad de salvaguardar la base democrática municipal, caso contrario, un ente local podría establecer un gobierno personal, declarar la perpetuidad de sus concejales, etc. En cuanto a las otras dos considera estas limitaciones lógicas al ser competencias de la Generalidad de Cataluña. A su vez, las cartas económicas debían respetar «*el cuadro de las Leyes tributarias generales*» (art. 160). Barcelona no aprobó una Carta, ni orgánica ni económica, siguiendo la legislación catalana. Algo que no debe sorprender ya que únicamente consta en el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya* la aprobación de una Carta municipal por Ley de 12 de julio de 1934: la Carta municipal del Ayuntamiento de Ossó de Sió³³⁶.

12. RÉGIMEN FRANQUISTA

Aún no acabada la guerra civil se procedió a la constitución de una Comisión con la finalidad de redactar un proyecto de Ley³³⁷ de Gobierno y Administración Local³³⁸, pero hasta 1940 y tras algunos cambios³³⁹ de los componentes de la

³³⁵ MARQUÈS I CARBÓ, Lluís (1935): *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, Editorial «El Secretariat Català», pág. 256.

³³⁶ *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 227, de 15 de agosto de 1934 (versión en castellano), págs. 964-965. Se trata de una Carta económica contenida en un anexo a la Ley y compuesta de 13 artículos y una disposición transitoria. Su vigencia según el art. 13 había de ser de dos años prorrogables por otros dos.

³³⁷ «**Una prueba del valor político que tiene el municipio es el hecho, constante en la historia contemporánea española, de que todas las revoluciones o cambios fundamentales de régimen hayan ido prontamente seguidos de una nueva Ley municipal. Dado el carácter pendular o intermitente de las directivas políticas desde 1808 a 1936, basta esa realidad para explicar la situación, poco satisfactoria en general, de las Administraciones locales**». Cfr. JORDANA DE POZAS, Luis (1961): «La Administración Pública. 10. La reforma del Régimen local», en AA.VV, *El nuevo Estado español: veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pág. 265.

³³⁸ Orden del Ministerio del Interior de 4 de noviembre de 1938 (*BOE* núm. 128, de 5 de noviembre de 1938, págs. 2223-2224). La Comisión estaba presidida por el Ministro del Interior Serrano Suñer, e integrada por Benjumea Burín (Alcalde de Sevilla y Jefe del Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones), Del Valle Yanguas (Jefe del Servicio Nacional de Rentas Públicas), Jordana de Pozas (Catedrático de Derecho Administrativo), Gamero del

Comisión no se aprobó un texto, que no obstante «cayó en el olvido político»³⁴⁰.

En 1941 se finalizó el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local³⁴¹, una obra desmesurada (contaba nada más y nada menos que con 1.127 artículos y 20 disposiciones transitorias) que no llegó a ver la luz³⁴².

En este Proyecto de Código, el propio Jordana de Pozas hará notar su «*tendencia francamente autoritaria*», pues los nombramientos gubernamentales de Alcaldes, Presidentes y Gobernadores, junto a una mayor intervención del Gobierno a través no sólo del propio Departamento y de la Dirección General del Ramo, sino también por medio de unos Consejos Central

Castillo (Oficial Letrado del Consejo de Estado), García Oviedo (Catedrático de Derecho Administrativo), Álvarez Gendín (Catedrático de Derecho Administrativo y Secretario de Administración Local), Allué Salvador (Presidente de la Diputación provincial de Zaragoza), Hoyos Sánchez (Abogado del Estado y Letrado del Consejo de Estado), Morales Díaz (abogado del Estado), Martínez de Tena (Abogado del Estado), Martín Mateo (alcalde de Palencia), Negueruela Caballero (Secretario de la Diputación provincial de Valladolid), Sanz Roselló (Jefe de la Sección provincial de Administración local de Baleares), Arana Arrieta (Funcionario del Ayuntamiento de Bilbao), Ruiz Guillén (Secretario del Ayuntamiento de Isal de San Fernando), Camacho Baños (Asesor jurídico del Ayuntamiento de Sevilla) y García Feito (Funcionario del Ministerio del Interior). La Orden debido al desarrollo de la guerra civil está fechada en Burgos.

³³⁹ Por Orden de 18 de noviembre de 1939, del Ministerio de la Gobernación, se amplió la composición incluyendo a Iturmendi Bañales (director general de Administración Local), Goyoaga y Escario (Presidente de la Diputación provincial de Vizcaya), Tello Rentero (Abogado del Estado), Martínez Agulló (Jefe de la Asesoría del Ministerio de la Gobernación) y Guerrero Ruiz (Secretario municipal), *BOE* núm. 325, de 19 de noviembre de 1939, pág. 6539.

³⁴⁰ COSCULLUELA MONTANER, Luis (2008): «Estudio Preliminar del siglo XX», en ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel, pág. 208.

³⁴¹ Publicado a instancia del Ministerio de la Gobernación por la imprenta del BOE (277 págs.).

³⁴² «*La proyección, muy casuística, se deslizaba en un clima de transición entre las orientaciones y criterios encontrados, contenía novedades interesantes y aciertos indiscutibles; en la parte económica seguía fundamentalmente la línea clásica de la legislación de Calvo Sotelo. Tuvo detractores. No fue aceptada. Se pensó, más tarde, en reducir la desmesurada extensión del proyecto, y el intento de presentar un texto refundido no pasó de simple propósito, por haberse optado, en definitiva, por la elaboración de una Ley de Bases*», en MARQUÉS CARBÓ, Luis (1957): *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, pág. 14. La Ley de Bases fue la de 17 de julio de 1945 que fue articulada por el Decreto de 16 de diciembre de 1950, que aprobó la Ley de Régimen Local.

y Local de Protectorado y Urbanismo, *«hacían prácticamente imposible cualquier atisbo de autonomía municipal»*³⁴³.

Dentro de los más de mil artículos del Proyecto cabe mencionar los que recogen la posibilidad de una Ley especial para la capital de España que parece incluir su doble condición capitalina y municipal (art. 12)³⁴⁴, la posibilidad de que los municipios puedan solicitar modificaciones al Gobierno a través del Ministro de la Gobernación (art. 14) y la Carta económica (arts. 561-562)³⁴⁵.

Art. 12

«Los Municipios se consideran clasificados en categorías diferentes con arreglo con arreglo a su población, a sus recursos, a sus condiciones de vida y a la especial modalidad de sus servicios.

*El régimen y gobierno municipal de la capital del Estado podrán ser objeto de Ley especial»*³⁴⁶.

Art. 14

«El carácter de generalidad que el presente Código asigna a los Municipios, en el conjunto de su organización y funciones, no excluye la posibilidad de mantener aquellas formas orgánicas y fines peculiares de determinadas Municipalidades que hayan perdurado tradicionalmente, o de adoptar modificaciones que razones de índole geográfica, consuetudinaria o de otro tipo, aconsejen implantar en algún Municipio. Con tal fin, cualquier

³⁴³ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): «Nota preliminar», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. XI.

³⁴⁴ Libro primero *«Organización, Administración y Régimen Económico de las Entidades Municipales»*, Título primero *«Entidades municipales»*, Capítulo primero *«Municipios y entidades locales menores»*.

³⁴⁵ Capítulo XI: *«Carta económica municipal»*.

³⁴⁶ COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 21.

Ayuntamiento podrá estudiar las variaciones de todo orden que, fundadas en motivos de tradición, uso, economía local o de otra naturaleza, considere conveniente introducir en la aplicación de este Código; señalar aquellos de sus preceptos que pugnen con sus intereses, y, en suma, podrán fundamentar y sugerir al Gobierno las reformas a que aspiren, oyendo en el expediente que tramiten al efecto a los cabezas de familia, Sindicatos, Corporaciones y Asociaciones, como entidades orgánicas, representativas y exponentes del espíritu familiar y tradicional, del trabajo y de la riqueza en el Municipio de que se trate.

El Ministro de la Gobernación someterá a la consideración y acuerdo del Consejo de Ministros las iniciativas y propuestas que en el sentido expuesto aduzcan los Municipios y que singularmente les puedan ser otorgadas»³⁴⁷.

Art. 561

«Cuando, por circunstancias locales evidentes y fundadas del Municipio, que originen insuficiencia de rendimiento, imposible o inconveniente aplicación de los ingresos y exacciones regulados en este Código, estime necesario su Ayuntamiento dotarle de un sistema económica fiscal acomodado a sus necesidades y características, en virtud de Carta económica municipal, a la aceptación y puesta en vigor de ésta, habrá de preceder la concurrencia de requisitos y cumplimiento de los trámites siguientes:

1.º El Ayuntamiento fijará las bases fundamentales de su régimen económico fiscal, que no podrán ser incompatibles con el régimen tributario del Estado o de la Provincia ni atentar contra el interés público. En la determinación de estas bases tendrán en cuenta los Ayuntamientos que las exacciones que propongan habrán de gravar primordialmente la riqueza radicante en el término municipal y que mediante la Carta pueden alterar el orden de aplicación establecido en el artículo 558 de este Código.

³⁴⁷ COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 42.

2.º Adoptado el acuerdo, será hecho público durante quince días para que los residentes en el término municipal puedan impugnarlo ante el propio Ayuntamiento.

3.º Transcurrido este plazo, se reunirá el Ayuntamiento en sesión extraordinaria para examinar las reclamaciones y protestas formuladas y acordar, en definitiva, el texto de la Carta económica. Este acuerdo exigirá el voto favorable de la mayoría de los miembros que formen la Corporación.

4.º Aprobada la Carta económica por el Ayuntamiento, el Alcalde remitirá el expediente al Consejo Provincial de Protectorado Local, debiendo éste emitir informe en el término de ocho días, cumplido lo cual será elevado al Ministerio de la Gobernación, que propondrá al Consejo de Ministros la resolución pertinente, dando previa vista del mismo al Ministerio de Hacienda, a los efectos de su dictamen»³⁴⁸.

Art. 562

«La Carta económica municipal podrá ser aceptada, rechazada o modificada en todo o en parte. El acuerdo de aprobación se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», y el texto íntegro de la Carta económica, en el «Boletín Oficial» de la Provincia. Los Ayuntamientos de Municipios que no cuenten con medios técnicos suficientes para elaborar su Carta económica, deberán recabarlos de la Diputación de su provincia, que vendrá obligada a prestárselos gratuitamente»³⁴⁹.

³⁴⁸ COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 199-200.

³⁴⁹ COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 200.

12.1 El régimen de los municipios adoptados

Algún autor³⁵⁰ al analizar la Ley especial de Barcelona de 1960 hizo mención al régimen especial de los municipios adoptados. Recién acabada la guerra civil y para paliar sus desastrosos efectos en los municipios más afectados en la contienda surgió un régimen peculiar para aquellos municipios adoptados por el Jefe del Estado. Si hacemos un breve excursión al régimen de los municipios adoptados es por suponer una excepción al régimen municipal general, porque a pesar de su carácter peculiar y transitorio estuvo vigente durante varios años (si bien con un ámbito subjetivo limitado) y, fundamentalmente, por contemplar un régimen especial de Carta en materia de protección económica propuesta por el propio Ayuntamiento³⁵¹. Esta legislación peculiar estaba constituida por el Decreto de 23 de septiembre de 1939³⁵², regulando la adopción de localidades dañadas por la guerra en determinadas condiciones por el Jefe del Estado, por la Ley de 13 de julio de 1940 por la que se establece un Régimen Municipal transitorio para los Municipios adoptados por Su Excelencia el Jefe del Estado³⁵³, la Ley de 13 de diciembre de 1943 por la que se modifica el artículo 17 de la de 13 de julio de 1940 que estableció el régimen municipal transitorio para los Municipios adoptados por S. E. el Jefe del Estado³⁵⁴ y el Decreto-Ley de 11 de diciembre de 1950 por el que se crea un

³⁵⁰ SERRALLONGA GUASCH, Luis G. (1960): *Comentarios al Régimen especial de Barcelona*, Barcelona, Ediciones Civitas, pág. XXII: «Algo semejante, pero en muy diferente escala, se llevó a efecto con la Ley de 15 de Julio de 1940 sobre régimen especial de los Municipios adoptados por el Caudillo».

³⁵¹ Para un mayor entendimiento sobre el régimen de los municipios adoptados véase GÓMEZ AGUERRE, Pedro y VELASCO MURIAS, Luis Fernando (1969): *Administración territorial y gobierno local. Sistemas comparados*, Madrid, Ministerio de la Gobernación-BOE, págs. 159-160.

³⁵² *Boletín Oficial del Estado* núm. 274, de 1 de octubre de 1939. Págs. 5489 a 5490.

³⁵³ *Boletín Oficial del Estado* núm. 210, de 28 de julio de 1940. Págs. 5210 a 5216.

³⁵⁴ *Boletín Oficial del Estado* núm. 349, de 15 de diciembre de 1943. Págs. 11921 a 11922. Ampliaba en tres años más la vigencia del régimen transitorio de las localidades adoptadas.

sistema de adopción por el Jefe del Estado para las islas de Fuerteventura y Hierro³⁵⁵.

A nivel organizativo, y de acuerdo con este *régimen especial*³⁵⁶, se reduce el número de los componentes de la localidad adoptada y la distribución de sus competencias, que pasan en su mayor parte al Alcalde, que adquiere un status de órgano supremo del municipio asumiendo la totalidad de las atribuciones de la Comisión permanente en la legislación común.

En el Preámbulo de la Ley de 13 de julio de 1943 se llamaba al sistema de Carta municipal económica para solventar adecuadamente su régimen financiero: «*Dentro de la legislación vigente, el cauce más adecuado para reponer la Hacienda de los pueblos dañados por la guerra, cuando no les basten los rendimientos de las exacciones que el Estatuto Municipal les asigna, está en la aplicación de un sistema especial para su vida económica, adecuado a sus peculiares necesidades y nueva ordenación de su fuentes de ingreso, **solamente logable mediante la aprobación de Cartas Municipales***³⁵⁷, que en su contenido respondan a lo extraordinario de su situación como poblaciones adoptadas»³⁵⁸.

En el orden económico, las especialidades tenían por objeto exenciones tributarias, la autorización para determinar la Hacienda local con arreglo a variaciones sobre el régimen general, la función de auxilio por parte de las Diputaciones con dispensa del cobro en concepto de contingente provincial y la función tuitiva del Consejo provincial de protectorado (bajo la presidencia del Gobernador civil correspondiente).

³⁵⁵ BOE núm. 349, de 15 de diciembre de 1950. Págs. 5843 a 5844.

³⁵⁶ Así es denominado por BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 57.

³⁵⁷ El Ayuntamiento fijará las bases fundamentales de su régimen económico fiscal en su Carta municipal especial pero aquellas no podrán ser incompatibles con el régimen tributario del Estado o de la Provincia, ni atentar contra el interés público (ex art. 12.1 de la Ley de 13 de julio de 1940 por la que se establece un Régimen Municipal transitorio para los Municipios adoptados por Su Excelencia el Jefe del Estado).

³⁵⁸ BOE núm. 210, de 28 de julio de 1940, pág. 5211.

Lo verdaderamente trascendente de este régimen consiste en que la especialidad no implica, por excepción, una mayor autonomía o descentralización sino todo lo contrario: una intervención más rigurosa del Poder central³⁵⁹.

12.2 La Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945

Con el final de la Guerra Civil española la normativa local durante este período se inicia con la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945³⁶⁰ de acuerdo con la previsión del artículo 10 de la Ley de 17 de julio de 1942³⁶¹, que fue articulada y refundida por Decreto de 24 de junio de 1955³⁶².

La Ley de Bases de 1945 introdujo una clasificación en siete categorías de municipios a los efectos de designar concejales: desde 3 concejales para 500 residentes hasta 24 concejales en los municipios con más de 500.000 residentes en su término municipal. Sin tener en cuenta, en este último caso, las diferencias existentes entre el municipio de 500.000 habitantes que el que supera el millón (Barcelona³⁶³) o los dos millones de población (Madrid)³⁶⁴.

³⁵⁹ NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): «La organización local vigente: uniformismo y variedad» en la obra colectiva Sebastián MARTIN-RETORTILLO (dir.): *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, pág. 122.

³⁶⁰ Se dividía en 68 Bases, 1 Disposición Final, 5 Disposiciones Adicionales y 2 Disposiciones Transitorias. Fue modificada por la Ley de la Jefatura del Estado, de 3 de diciembre de 1953.

³⁶¹ En el apartado h) se encomienda al Pleno de las Cortes Españolas la aprobación de las bases de régimen local.

³⁶² Unos comentarios sistemáticos a la Ley incluyendo aspectos históricos y de Derecho comparado en MARQUÉS CARBÓ, Luis (1957): *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona.

³⁶³ Una exposición con tintes jurídicos del crecimiento de Barcelona hasta principios de los años cuarenta clasificada en los siguientes apartados: vía pública; transportes; abastos; cultura; higiene y sanidad y beneficencia en JANER Y DURÁN, Enrique de (1943): «El

En su Base décima se introduce el régimen especial de Carta en los siguientes términos³⁶⁵: «Podrá otorgarse a los Municipios, a petición del respectivo Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades en virtud de Carta especial.

La concesión de Cartas municipales corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, cuando se trate de Carta económica, y del Consejo de Estado, en todo caso.

Las Cartas municipales no podrán alterar lo dispuesto en esta Ley, respecto a la forma de designar Alcalde y Concejales, causas de incapacidad, incompatibilidad o excusa para el desempeño de tales cargos, funciones propias de la competencia municipal, régimen de funcionarios, funciones delegadas del Poder central y relaciones de orden administrativo o económico con la Provincia y el Estado.

La Ley fijará los límites dentro de los cuales podrá otorgarse mediante Carta un sistema económico peculiar»³⁶⁶.

En la Disposición transitoria primera se mantenía el régimen especial de los Municipios adoptados conforme a su legislación peculiar. Según la Disposición transitoria segunda los Ayuntamientos en régimen de carta propondrán al

Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento. II. Servicios municipales», *REVL*, núm. 7, enero-febrero, págs. 64-83.

³⁶⁴ Una crítica al establecimiento al límite máximo de concejales igualando por abajo situaciones dispares en el caso de la organización orgánica de grandes ciudades en España en GASCÓN MARÍN, José (1963): «Organización municipal de grandes ciudades», en AA.VV., *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor José M^a. Pi y Suñer*, Barcelona, Bosch, pág. 17.

³⁶⁵ Algunos ya auguraban un escaso éxito a esta previsión: «la posibilidad de un régimen orgánico peculiar (Base 10), si bien habrá de confiarse poco en una gran aplicación de esta Base por dificultades de orden práctico para que cada Ayuntamiento pueda por sí solo dar forma correcta al ordenamiento de su propia vida», en DIAZ Y DIAZ CANEJA, José (1952): «Municipalismo», *REVL*, núm. 64, pág. 511.

³⁶⁶ *BOE* núm. 199, de 18 de julio de 1945, pág. 363. El apartado b) de la Base decimotercera atribuye al Ayuntamiento en pleno la propuesta para la variación del Régimen orgánico o económico del Municipio. *Ibid.*, pág. 364.

Gobierno la revisión de aquélla o la reintegración al régimen común, sin perjuicio de mantener entretanto la vigencia de su carta.

12.3 Texto articulado de 16 de diciembre de 1950

Mediante Decreto de 16 de diciembre de 1950 del Ministerio de la Gobernación se aprobó el Texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945. Desarrollando la Base décima de la Ley de Bases de 1945³⁶⁷, en los artículos 94 a 99 regula el régimen especial de Carta³⁶⁸.

Según el art. 94 en virtud de Carta especial³⁶⁹ podrá otorgarse a los Municipios, siempre que lo solicite el respectivo Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares³⁷⁰.

En cuanto a su tramitación (art. 95), era necesaria la aprobación de la propuesta por las dos terceras partes del número de hecho y en todo caso la mayoría absoluta legal para adoptar el régimen municipal de Carta (art. 303, letra d). Adoptado el acuerdo se le daba trámite de audiencia a los residentes

³⁶⁷ Para ÁLVAREZ-GENDÍN: «ninguna observación cabe hacer a los artículos referentes al régimen especial de Carta, porque no se altera el estrecho cauce en que se puede redactar, sobre todo en lo orgánico, de acuerdo con la base 10.^a. Pueden mencionarse los trámites de publicidad que incorpora el texto del artículo 95, a fin de recibir el anhelo popular, pero no se permite luego el camino jurisdiccional en la hipótesis de una impugnación fundada». Cfr. ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, Sabino (1951): «La nueva Ley de Régimen Local. Innovaciones y aclaraciones a la Ley de Bases», *REVL*, núm. 57, págs. 350-351.

³⁶⁸ Capítulo II del título III «Organización municipal» del Libro I «Organización y administración de las entidades municipales». *BOE* núm. 363, de 29 de diciembre de 1950, pág. 6041.

³⁶⁹ Uno de los primeros trabajos en materia de cartas municipales fue llevado a cabo por el antiguo Secretario General de la extinta Diputación Provincial de Madrid con motivo de su tesis doctoral. Cfr. AYMAT GONZÁLEZ, José M^a (1950): *Un aspecto de la sudad jurídica. La Carta Municipal*, Tesis doctoral inédita. Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid. En su anexo se acompañan Cartas municipales solicitadas en diferentes épocas (págs. 152 y ss.): Getafe, de 17 de julio de 1945; Valdemorillo (Madrid), de 14 de enero de 1942; Altea, aprobada en Consejo de Ministros de 9 de enero de 1953; Carta Económica Municipal de Málaga. Aprobada en 25-28 de noviembre de 1932 y por el Ministro el 17 de abril de 1934. Fue convalidada en fecha 18 de octubre de 1946.

³⁷⁰ Una breve exposición del régimen de Carta en la Ley de 1950 se puede encontrar en GARCÍA OVIEDO, Carlos (1951): *Derecho Administrativo*, Madrid, EISA, 3^a edición, págs 545-546.

por un plazo de treinta días a los efectos de su posible impugnación. Tras este plazo, el Ayuntamiento en sesión extraordinaria decidía sobre las impugnaciones aprobando el texto de la Carta y elevando la misma al Ministro de la Gobernación, éste la sometía al Consejo de Estado. Una vez oído el Consejo de Estado, la Carta era sometida a aprobación de Consejo de Ministros. En el supuesto de Cartas económicas se requería informe del Ministerio de Hacienda.

El Consejo de Ministros podía introducir modificaciones en el proyecto pero en este caso el Ayuntamiento podía desistir de su petición (desistimiento que se presumía cuando en el plazo de seis meses la Carta no hubiere entrado en vigor, art. 97)

Los artículos 98 y 99 introducían los límites para las Cartas orgánicas³⁷¹ y económicas³⁷², respectivamente. Límites mucho más restrictivos que los establecidos en la legislación precedente (Estatuto municipal o legislación republicana).

El artículo 100, que cierra el capítulo dedicado al régimen de Carta dispone que las Cartas dejarán de regir por dos causas: renuncia del Ayuntamiento con el quórum reforzado del art. 303; o por cumplirse el plazo previsto en la propia Carta.

El desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de 1950 se llevó a cabo por el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Entes Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952³⁷³. Su capítulo III «Del régimen especial de Carta»³⁷⁴ del Libro I «Organización de las Entidades

³⁷¹ Reproduciendo fielmente el párrafo tercero de la Base décima de 1945 las Cartas municipales orgánicas no podrán alterar lo dispuesto en esta Ley, respecto a la forma de designar Alcalde y Concejales, causas de incapacidad, incompatibilidad o excusa para el desempeño de tales cargos, funciones propias de la competencia municipal, régimen de funcionarios, funciones delegadas del Poder central y relaciones de orden administrativo o económico con la Provincia y el Estado.

³⁷² Las Cartas municipales económicas no podrán perjudicar los intereses tributarios del Estado ni de la Provincia; mantener exacciones suprimidas por la legislación general; mermar la solvencia municipal en perjuicio de los acreedores menoscabar los derechos de los vecinos ni las garantías de los empleados municipales.

³⁷³ BOE núm. 159, de 7 de junio de 1952, págs. 2532-2556.

³⁷⁴ *Ibid.*, pág. 2538.

municipales» se dividía en tres secciones: primera (arts. 102-112), «De las condiciones de la Carta»; segunda (arts. 113-116), «De la Carta orgánica» y tercera (arts. 117-120), «De las Cartas económicas».

En la sección primera se pormenorizan los mecanismos formales de aprobación y sólo queremos destacar dos preceptos. Por el art. 110 se atribuye al Consejo de Ministros, sin los requisitos necesarios con carácter general salvo la propuesta municipal y la información pública, la aprobación de las Cartas idénticas a otras ya aprobadas. Por el art. 11 pueden ser declaradas subsistentes en su primitiva forma o adaptados a los nuevos tiempos, los antiguos usos, costumbres y Ordenanzas municipales.

En la sección segunda se introducen diferentes finalidades de Carta orgánica, entre otras, las siguientes: reducir o ampliar el número de concejales; constituir la comisión permanente donde legalmente no exista o prescindir del Ayuntamiento pleno y sustituirlo por aquélla; transformar el Concejo abierto en Ayuntamiento o viceversa; arbitrar nuevas modalidades de prestación o de municipalización de servicios o conferir al gobierno municipal las facultades propias de régimen de Comisión o de Gerente³⁷⁵.

En la sección tercera se enclavan las finalidades, en régimen de *numerus apertus*, de las Cartas económicas. Entre las mismas, y de acuerdo con el artículo 118, podemos citar: 1) alteración del orden prelativo de las exacciones y de la imposición municipal, y modificar el sistema de cobranza; 2) crear otras exacciones que no sean las suprimidas; 3) establecer arbitrios con fines no fiscales cuando no existan medios legales coercitivos para lograr el objeto perseguido; 4) imponer la prestación personal y de transportes para toda clase de obras y servicios, sin sujetarla a la prioridad de exacciones y como carga inherente a la residencia o 5) conceptuar entre los ingresos el cupo definitivo anual correspondiente al Fondo de Corporaciones Locales (suprimido posteriormente por la Ley de Bases de 1953).

³⁷⁵ El régimen de Comisión, en su caso, es para municipios de más de 100.000 habitantes o con un presupuesto ordinario de gastos por habitante y en cómputo anual sea superior a las 100 pesetas (art. 115). El régimen de Gerencia para municipios de más de 50.000 habitantes o con un presupuesto ordinario de gastos por habitante y en cómputo anual sea superior a las 50 pesetas (art. 116).

La Ley de 3 de diciembre sobre modificación de la de bases de Régimen local de 17 de julio de 1945³⁷⁶ se aprobó para dar respuesta a las nuevas necesidades en materia de hacienda local y en aplicación del mandato de revisión quinquenal de la Disposición final tercera de la Ley.

Esta modificación no amplía el régimen municipal ni diferencia a Barcelona de los municipios con población superior a 20.000 habitantes (el límite superior que establecía la propia ley). Si cabe destacar que el anteproyecto de esta norma si establecía una Base decimocuarta con el título «Régimen especial de Madrid y Barcelona», con el siguiente redactado: «*Los Ayuntamientos de las capitales de Madrid y Barcelona y las Diputaciones de sus Provincias, podrán formular, en término de un año, propuestas de régimen especial orgánico y económico, atendiendo a sus características excepcionales, que el Gobierno, mediante Decreto con fuerza de Ley derivada de la autorización que se conceda, podrá promulgar*»³⁷⁷.

Según BERMEJO GIRONÉS, no prosperó esta parte del proyecto por los temores albergados en que el incremento de la presión tributaria del Estado apenas deja sectores de las economías privadas o de la circulación económica libres del gravamen del fisco³⁷⁸.

³⁷⁶ BOE núm. 338, de 4 de diciembre de 1953, págs. 7144-7149.

³⁷⁷ Citado por GRACIA RETORTILLO, Ricard (2008): *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, pág. 78, que conoció este texto por medio del discurso del representante de la Comisión dictaminadora, Sr. Blas Tello y Fernández Caballero en la presentación del dictamen de la Ley de 7 de noviembre de 1957. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 569, de 6 de noviembre, págs. 11596-11603.

³⁷⁸ BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1968): «La Magnificación municipal en Barcelona», Seminario sobre experiencias y soluciones del Municipio de Barcelona, *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de municipios*, Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local-Bayer Hnos., pág. 839.

12.4 Ley de Régimen Local de 1955

La Ley de Régimen Local de 1955 destila un régimen local en base a los principios configuradores del sistema político autoritario y centralizador existente. La Ley ni siquiera con carácter meramente declarativo contiene una noción de autonomía municipal a imagen y semejanza de la del Estatuto Municipal de 1924 y estará vigente, con sus modificaciones, hasta el final del franquismo. Tal como sostiene GRACIA³⁷⁹, la LRL de 1955³⁸⁰ conserva la redacción de los arts. 94 a 100 en los mismos términos que la LRL de 1950, a excepción del art. 99, que fue objeto de algunas modificaciones. Tras la modificación de 1953 y la refundición normativa de 1955, la ley de régimen local de 1955 seguía sin hacer ninguna referencia específica al municipio de Barcelona³⁸¹. Sólo resulta de interés la previsión del régimen especial de carta³⁸² y que se establecía un distinto número de concejales según la respectiva población de cada municipio.

³⁷⁹ GRACIA RETORTILLO, Ricard (2007): «Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona» en FONT LLOVET, T. y JIMÉNEZ ASENSIO, R. (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, pág. 65.

³⁸⁰ «**Aunque la Ley de Régimen Local es única para todas las corporaciones, no es un aparato de ortopedia. Más bien despliega sus fórmulas a modo de abanico. Sus varios radios se expresan en las posibilidades deparadas por el régimen optativo de Carta, bien orgánica, bien económica.** [...] Los regímenes especiales responden a cuatro órdenes de caracteres: 1.º, el geográfico, determinante de los Cabildos insulares y de las Mancomunidades interinsulares del Archipiélago canario y de análoga posibilidad para el balear; 2.º, el histórico: regímenes forales de Álava y de Navarra; 3.º, el optativo, mediante Carta orgánica o económica; 4.º, el producido por circunstancias graves y transitorias y que determina el régimen de Municipios adoptados por el Caudillo». En RUIZ DEL CASTILLO Y DE NAVASCUES, Carlos Enrique (1961): «La vida local», en AA.VV., *El nuevo Estado español: veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pág. 330.

³⁸¹ A excepción de la prevista en el art. 64. que disponía que los Alcaldes de las ciudades de Madrid y Barcelona «*tendrán tratamiento de Excelencia*». Garantizando en todo caso los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones legales.

³⁸² Según NIETO normalmente se acusa a la LRL de poco matizada aunque sin embargo la Ley de régimen local no es tan uniformista al contar como válvula de escape: el régimen de carta. Véase NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): «La organización local vigente: uniformismo y variedad» en la obra colectiva MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (dir.): *Descentralización*

Con posterioridad se aprueban distintos Reglamentos de Régimen Local, algunos de los cuales han tenido una larga vigencia³⁸³.

NIETO³⁸⁴ también defiende que Barcelona (junto con Madrid) incluso antes de 1957 venía disfrutando de un régimen especial apoyado en leyes particulares a espaldas de la LRL: sistema de anexiones, prestación particular de algunos servicios, con sustracción incluso de las competencias municipales, organizaciones exclusivas, etc.

13. LEY ESPECIAL PARA EL MUNICIPIO DE BARCELONA. TEXTO ARTICULADO APROBADO POR DECRETO 1166/1960, DE 23 DE MAYO

Los anhelos de una normativa específica para el municipio de Barcelona que no habían sido satisfechos ni en los numerosos proyectos legislativos de la Restauración, ni con el Estatuto calvosotelista de la Dictadura de Primo de Rivera, ni con la segunda República, lo fueron a finales de los años 50 del siglo XX por medio de la Ley especial de 1960.

administrativa y organización política, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, pág. 65.

³⁸³ Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952; Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952; Reglamento de Funcionarios, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952; Reglamento de Haciendas Locales, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952; Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953; Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955 y Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

³⁸⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): «La organización local vigente: uniformismo y variedad» en la obra colectiva Sebastián MARTIN-RETORTILLO (dir.): *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, pág. 116.

Tal como habíamos apuntado al ocuparnos de la legislación de ensanche a fines del siglo XIX, las especialidades de Barcelona sólo fueron abordadas por la legislación sectorial y no por la de régimen local, como se ha comentado al abordar las diferentes leyes, de bases y articuladas, desde el final de la Guerra Civil.

La primera norma sectorial específica para Barcelona, pero sin limitarse a su término municipal, es la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre ordenación urbana de Barcelona y su comarca³⁸⁵. Al constarse que el desarrollo urbano de Barcelona sobrepasaba de largo su término municipal alcanzando de manera directa a toda su comarca y descartando de plano la anexión de los municipios afectados (27 en total más Barcelona³⁸⁶). La ley creó la Comisión de Urbanismo de Barcelona³⁸⁷ presidida por el gobernador civil y representantes de los municipios afectados y de los ministerios competentes como una corporación de derecho público. Su comisión ejecutiva estaba presidida por el Alcalde de Barcelona (art. 2). Su principal cometido era la ejecución y desarrollo del Plan comarcal de ordenación urbana de Barcelona³⁸⁸.

³⁸⁵ BOE núm. 239, de 5 de diciembre de 1953, págs. 7180-7181.

³⁸⁶ Art. 3.2 de la Ley de 1953: «*Barcelona, Badalona, Castelldefels, Cornellá, Esplugas, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Les Botigues de Sitges, Molins de Rey, Moncada y Reixach, Mongat, Pallejá, Papiol, Prat de Llobregat, Ripollet, San Adrián del Besós, San Baudilio de Llobregat, San Cugat del Vallés, San Clemente de Llobregat, San Feliu de Llobregat, San Juan de Espí, San Justo Desvern, San Vicente dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramanet, Tiana, Viladecáns y Saradñaola*».

³⁸⁷ El de Barcelona es un organismo metropolitano autónomo dotado de personalidad jurídica y calificado como Corporación de Derecho público frente a los de Valencia y Bilbao que reciben la consideración de Corporaciones administrativas. En ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 432.

³⁸⁸ La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1979 se ocupó del mismo resolviendo que se ajustaba a Derecho su aplicación a los diferentes municipios incluidos en su ámbito territorial y salvaguardando la Ley especial de Barcelona frente a la normativa local general (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente: D. Ángel Martín del Burgo y Marchán), en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por «Igemsa» contra la Resolución del M.º de la Vivienda de 25 enero 1972, que desestimó el recurso de reposición interpuesto por la Sociedad hoy recurrente y otros contra la Orden Ministerial de 13 marzo 1965, que aprobó la delimitación del polígono de expropiación «La Mina», en San Adrián de Besós: «*Que como el municipio de San Adrián de Besós queda integrado en la comarca barcelonesa, mejor dicho, en el Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona, de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la Ley de 3 diciembre 1953 y en el art. 30-3 del texto articulado de la Ley Especial para dicha Capital, aprobado por D. 1166/60, de 23 de mayo; es por esto por lo que resulta impertinente traer aquí a colocación el principio general del art. 11*

Otras normas sectoriales en otros sectores que tuvieron a Barcelona y su área de influencia como destinataria fueron: la Ley de 26 de diciembre de 1957, sobre Ordenación del Transporte en Barcelona³⁸⁹. Por su artículo sexto se autorizaba al Ayuntamiento de Barcelona para establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros de cualquier clase sin necesidad de concesión por parte del Estado y dentro de su término municipal; el Decreto de 21 de marzo de 1958, por el que se adaptaban a Barcelona las disposiciones que rigen el Plan de Urgencia Social de Madrid ajustando aquél a las circunstancias locales de Barcelona en materia de vivienda³⁹⁰. Este Plan traspasaba el término municipal ya su ámbito territorial de ejecución comprendía todos los municipios de la comarca de Barcelona (según lo establecido en el art. 3 de la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre ordenación urbana de Barcelona y su comarca), y el Decreto de 14 de noviembre de 1958 sobre Abastecimientos de aguas en la ciudad de Barcelona que fue convalidado con fuerza de ley por la Ley 15/1959, de 11 de mayo³⁹¹, por la que se concede un crédito extraordinario de 75.000.000 de pesetas al Ministerio de Obras Públicas, con destino a realizar obras del nuevo abastecimiento de agua

de la Ley de Régimen Local, de 24 junio 1955, puesto que en la materia que nos ocupa se ha creado (rehuyendo de momento la fórmula de la absorción) una circunscripción territorial más amplia que la puramente municipal, con órganos «ad hoc» dentro de ella, como es la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, creada por la citada Ley de 3 diciembre 1953 (art. 1), con competencia extendida al área geográfica formada por el conjunto de Municipios agrupados a estos efectos; comisión dependiente directamente del M.º Vivienda, según lo reglado en el art. 1-3.º del D. de 13 julio 1972, modificativo de la estructura orgánica de este Departamento ministerial».

³⁸⁹ BOE núm. 324, de 28 de diciembre de 1957, págs. 1457-1458.

³⁹⁰ BOE núm. 78, de 1 de abril de 1958, págs. 591-592. La disposición final segunda de la Ley de 13 de noviembre de 1957 sobre el Plan de Urgencia Social de Madrid autorizaba al Ministerio de la Vivienda, previo acuerdo del Consejo de Ministros, a dictar las disposiciones encaminadas a adaptarla a las necesidades de Barcelona. El preámbulo del Decreto de 1958 declaraba que las circunstancias de Barcelona son semejantes a las de Madrid, tanto en lo que se refiere a la escasez de viviendas como en el conjunto de problemas urbanísticos, económicos y sociales, que condicionan las adecuadas soluciones. Según su artículo octavo los derechos y obligaciones que la Ley de Urgencia Social de Madrid confiere a su Ayuntamiento se atribuyen a los Ayuntamientos de Barcelona y su Comarca en cuanto a sus respectivos términos municipales. Se atribuyen a la Comisión de Urbanismo de Barcelona las facultades otorgadas a la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid.

³⁹¹ BOE núm. 113 de 12 de mayo de 1959, pág. 6906.

potable a Barcelona y poblaciones de su zona de influencia.

13.1 Habilitación para la Ley especial de Barcelona: La Ley de 7 de noviembre de 1957, de modificación de la Ley de Régimen Local

La legislación sectorial que acabamos de estudiar sólo daba una respuesta parcial, cada norma en un ámbito acotado de actuación, a las necesidades de Barcelona y su Comarca. No será hasta la modificación de la Ley de Régimen Local de 1955³⁹², merced a la Ley de 7 de noviembre de 1957³⁹³, que se reconocerá el régimen especial de grandes ciudades para Madrid y Barcelona³⁹⁴.

Durante su tramitación en las Cortes Españolas no podemos dejar de analizar ni que sea de manera sintética el dictamen de la Comisión de Gobernación y en especial la defensa del mismo llevada a cabo por su presidente Tello y Fernández Caballero³⁹⁵. Para exponer la fundamentación, contenido y finalidad del proyecto de ley por el que adicionando las Bases del régimen local se

³⁹² Al poco tiempo de su promulgación se ponderaba por el profesor GARRIDO FALLA el valor de la Ley de 7 de noviembre de 1957 como excepción al uniformismo municipal: «*La primera consideración que puede ocurrirse a la vista del sistema municipal español es que nuestro uniformismo resulta terriblemente pobre. La tónica observación de que la Ley establece un único patrón con arreglo al cual ha de organizarse y funcionar, lo mismo la pequeña aldea que la gran ciudad de más de un millón de habitantes, sólo ha sido recientemente atemperado por la Ley de 7 de noviembre de 1957, por la que se autorizaba al Gobierno para establecer un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, ampliable a otras ciudades cuyas circunstancias lo aconsejen*». En GARRIDO FALLA, Fernando (1961): «Los diversos tipos de organización municipal», en AA.VV, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pág. 65.

³⁹³ Publicada en el BOE núm. 281, de 8 de noviembre de 1957, pág. 1065.

³⁹⁴ La capital de Estado, y sobre todo las grandes metrópolis, Madrid y Barcelona, debido a las nuevas situaciones que padecen requieren un tratamiento especial, que al no encontrar salida neutral en el régimen de carta, se resuelve por la vía de normas especiales *vide* NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en la obra colectiva Sebastián MARTIN-RETORTILLO (dir.): *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, págs. 64-65.

³⁹⁵ Blas Tello y Fernández Caballero fue Procurador en Cortes desde 1952 hasta 1955 (Organización sindical) y desde 1955 hasta 1977 (Consejero Nacional) y magistrado. Datos extraídos de la documentación de la web del Congreso de los Diputados.

autorizaba al Gobierno para establecer un régimen especial para Barcelona y Madrid se incide en la problemática del régimen municipal español reiterando la cuestión del minifundismo (9.212 municipios más del 90 por 100 de ellos con una población inferior a los 5.000 habitantes). Ello a juicio de la Comisión había desplazado la atención sobre los municipios de mayor población. En cuanto a estos últimos se aborda la uniformidad legislativa nacida en el siglo XIX, que si bien se inspiraba en un modelo generalizador y racionalista, en orden a la seguridad jurídica, ello era a costa de no respetar los supuestos de hecho diferentes que servían de ejemplo a los legisladores. Como correcciones al sistema de uniformidad legislativa local se alzan dos figuras: el régimen de Carta y el régimen especial para las grandes poblaciones. Blas Tello defiende que frente a la *communis opinio* y pese a compartir un propósito común, son instituciones diferenciadas. En cuanto al régimen de Carta, y a pesar de destacarse que la rica tradición municipal española había de haber sido propicia para que la diferenciación normativa municipal gozara de amplio predicamento, no será hasta el Estatuto de Calvo Sotelo que tomará cuerpo, operando la Carta municipal como una combinación de normas dispositivas y de derecho necesario³⁹⁶.

En relación al régimen especial para grandes poblaciones y después de un *excursus* histórico que se inicia en Mesopotamia, pasando por Roma, la Edad Media hasta alcanzar el siglo XX, momento en el que aparecen urbes con una población superior al millón de habitantes se afrontan los antecedentes legislativos españoles sobre regímenes especiales³⁹⁷ (según los datos de la Comisión, el área metropolitana de Madrid y Barcelona reunía a mediados del siglo pasado más del 10 por 100 de la población total, cuando a mediados del siglo XIX representaban aproximadamente el 3 %).

³⁹⁶ También se mencionan los intentos de Barcelona y Madrid para alcanzar una Carta: «*siendo también público el hecho de que Barcelona venía estudiando la aprobación de una Carta económica*» y concluyendo que no habían existido intentos serios, con carácter general, para conseguir una Carta orgánica.

³⁹⁷ Centrándonos en Barcelona, comenzando con la Ley de 26 de julio de 1892 de Ensanche de Madrid y de Barcelona y finalizando con la Ley comarcal de 3 de diciembre de 1953.

En la breve Exposición de Motivos de la Ley de 7 de noviembre de 1957³⁹⁸ se hace referencia a la complejidad de la vida municipal de las grandes urbes y al derecho comparado: *«proceso evolutivo en la legislación de la generalidad de los países, que hoy presenta regímenes especiales para aquellas ciudades cuyo sistema orgánico y económico es diferente al de los restantes municipios nacionales»*. Aunque esta Ley mira especialmente a Madrid y a Barcelona, y parece abjurar de la normativa uniforme local: *«Sentida también en España esta necesidad, parece llegado el momento de establecer un régimen especial para Madrid y Barcelona, y evitar las dificultades de una legislación uniforme que, si bien ha perdurado en los últimos tiempos, no tiene un especial arraigo en nuestra tradición legislativa»*, no cierra la puerta a otros municipios con la misma problemática: *«Por otra parte, no cumpliría la Ley su finalidad total si dejara cerrada la vía para otras ciudades que en un futuro más o menos próximo puedan demandar análogas soluciones, por lo que la previsión se amplía a todas aquellas leyes cuya importancia así lo aconseje»*.

A pesar de su título, únicamente adicionó un párrafo al art. 94 de la Ley de Régimen Local del siguiente tenor literal: *«12. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, en base a los estudios pertinentes, en que tendrán participación las Corporaciones Locales y los Departamentos ministeriales afectados, previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar, con carácter de Ley, un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e*

³⁹⁸ *«No era suficiente el régimen de Carta, dadas las fuertes limitaciones con que la Ley lo autoriza, para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento de las grandes ciudades. Más allá de ese régimen, al que pueden acogerse, en general, los Municipios –y también las Provincias–, una adición, en 1957, a **la vigente Ley de Régimen local ha abierto cauce a la especialidad del gobierno metropolitano, mediante regímenes especiales, como el ya implantado en Barcelona**, y el que está en estudio para Madrid. El criterio diferenciador, que se acomoda a las diversas clases de Entidades y a la peculiaridad de los problemas de éstas, queda progresivamente reconocido»*. Cfr. RUIZ DEL CASTILLO Y DE NAVASCUES, Carlos Enrique (1961): «La vida local», en AA.VV, *El nuevo Estado español: veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, págs. 330-331.

importancia de sus problemas municipales también lo aconseje. Cabrá establecer dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y Gerencia, con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de Régimen Local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales».

En su Disposición Transitoria se prorrogó el mandato de los componentes de las Corporaciones locales afectados hasta la aprobación de las leyes especiales.

Con carácter general, GONZÁLEZ PÉREZ³⁹⁹ mostró su desacuerdo al considerar *«que quizás no fue muy acertado su encuadramiento, al incluirse como un párrafo de un artículo, el 94, dedicado a regular el régimen especial de carta. Porque la autorización que la modificación introducida por la Ley de 7 de noviembre de 1957 confiere al Gobierno, **excede con mucho los límites propios del régimen de carta**⁴⁰⁰. Ciertamente que el régimen que en ella se prevé constituye -como el que se instaura por una Carta -una excepción al uniformismo⁴⁰¹. Pero este denominador común no es característica suficiente como para regular en un mismo artículo, ni siquiera en un mismo capítulo -el que lleva por título «Régimen especial de Carta»-, modalidades tan distintas. **El régimen especial de las grandes ciudades, y sobre todo el de capitalidad,***

³⁹⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1957): «El régimen especial de Madrid y Barcelona», *Revista de Administración Pública*, núm. 24, septiembre-diciembre, pág. 331.

⁴⁰⁰ NIETO pone de manifiesto que resulta significativo que cuando la naturaleza de las cosas ha forzado a una variedad, se utilice el régimen de ley especial (dictada por el Gobierno) en vez de acudir a la elaboración de una carta municipal por el propio municipio, en NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): «La organización local vigente: uniformismo y variedad» en la obra colectiva MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (dir.): *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, pág. 65.

⁴⁰¹ «La nueva Ley ha mantenido las indicadas singularidades o la posibilidad de que se utilice el régimen de carta y, además de confirmar los regímenes especiales de Ceuta y Melilla y de los municipios adoptados, **ha comenzado a utilizar la autorización legislativa antes mencionada con la llamada Carta de Barcelona**». Cfr. JORDANA DE POZAS, Luis (1961): «La Administración Pública. 10. La reforma del Régimen local», en AA.VV, *El nuevo Estado español: veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pág. 267.

tienen rango suficiente como para que el artículo que supone la autorización para que sea instaurado, se hubiera incluido en el Título preliminar del texto básico regulador de nuestro régimen local»⁴⁰².

A su vez⁴⁰³, criticó la laxitud de los límites a la delegación: **«En cuanto al contenido, también la autorización concedida al Gobierno impone una serie de limitaciones, pero tan amplias, que apenas si existe algún aspecto del régimen local que no pueda ser susceptible de modificación al regular los regímenes especiales de las grandes capitales, por lo que quizás no hubiera sido necesario imponer limitación alguna en este sentido. En efecto, el número 2 del artículo 94 habla de «régimen especial orgánico y económico», y después añade: «Cabrá establecer dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y**

⁴⁰² Para LARA posiblemente esté justificada esta crítica, pero si hemos de atenernos al texto de la Ley, habremos de concluir que en tanto ésta no se modifique, el régimen especial de Madrid—como el de Barcelona—es, legalmente, un régimen de Carta. Vid. LARA POL, Juan Antonio (1963): «La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 130, pág. 482. Para MARTÍN HERNÁNDEZ la diferencia entre el régimen especial y el régimen de carta se reside en el diferente papel del municipio en su elaboración, mero colaborador y destinatario en el primer caso, y sujeto creador y actor principal, en el segundo: **«Teniendo en cuenta estas exigencias, la Ley de 7 de noviembre de 1959 añade un párrafo al artículo 94 de la Ley de Régimen local, por el cual se autoriza la aprobación de un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales así lo aconsejen. Como consecuencia de esta autorización, y una vez realizados los estudios oportunos, Barcelona ha obtenido su régimen especial en virtud de la Ley de 23 de mayo de 1960. Con frecuencia hemos leído en los comentarios de prensa, e incluso en algunos trabajos publicados en revistas dedicadas a la vida local, dar el nombre de carta a la nueva regulación. Hay que señalar, no obstante, que si el régimen especial y la carta son análogos en cuanto a sus efectos, que no son otros que los de dictar una regulación especial para determinado ente local, así como en cuanto a la forma que dicha regulación adoptaría: ley delegada, técnicamente no se puede hablar ahora de régimen de carta. La diferencia fundamental radica en que éste arranca del Municipio y sigue una línea ascendente hasta ser aprobado por el Poder central, pudiendo incluso el Municipio rechazarlo cuando se introduzcan modificaciones en su formulación primitiva. El régimen especial, por el contrario, se inicia y se aprueba, aunque se permita el informe del propio Ayuntamiento, por el Poder central, imponiéndose su observancia a las ciudades afectadas. Por otra parte, como se desprende de la propia redacción dada al artículo 94 de la Ley de Régimen local, mientras que al régimen de carta podrán acogerse todos los Municipios sin excepción, el régimen especial únicamente podrá aplicarse a Madrid y Barcelona, así como a otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconsejen»**, en MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino (1963): «Recursos económicos especiales por razón de capitalidad», *REVL*, núm. 130, págs. 517-518.

⁴⁰³ *Op. cit.*, pág. 333.

Gerencia con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de régimen local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales».

En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA⁴⁰⁴ censuró el mecanismo de delegación empleado⁴⁰⁵, por la promulgación de una ley ordinaria en vez de haber modificado la Ley de bases de 1953 y por carecer de cobertura expresa en la ley delegante (tal como exigirían con posterioridad los arts. 41 y 51 de la Ley Orgánica del Estado⁴⁰⁶)⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 3ª edición, Madrid, Civitas, págs. 160-163: «[...] Si es cierto que la práctica de las Leyes de bases, como acabamos de decir, ampara en general el principio de una suficiente concreción de las bases, de modo que el Texto articulado aparezca como una deducción o explicitación de las mismas y de la específica y clara directiva legislativa que en ellas se encuentra, también puede citarse algún ejemplo excepcional de lo contrario. El más claro que yo conozco es el de la Ley de 7 de noviembre de 1957. [...] **Es ya curioso y contrario a nuestra práctica constitucional uniforme que una delegación legislativa recepticia se incluya en el texto de una Ley ordinaria, sin dar lugar a una Ley de bases especial; esa figura es propia de la técnica de la «autorización» (deslegalización y remisión), de cuyo ejercicio emanan normas administrativas formalmente tales. Pero es mucho más anómalo y mucho más grave que la delegación sea puramente formal** («un régimen especial orgánico y económico», sin precisar cuál; «concesión de recursos económicos especiales» sin ninguna otra determinación sobre los mismos), sin verdadera enunciación de contenido concreto alguno. Ello supone, más que una delegación, una verdadera cesión abstracta de competencia legislativa, lo cual no está permitido, como ya nos consta, por el sistema constitucional positivo (Leyes Fundamentales y costumbre constitucional). [...] **En nuestro sentir los Textos articulados de estas Leyes carecen de cobertura expresa** (como exigen hoy los arts. 41 y 51 de la Ley Orgánica del Estado) en la Ley delegante. Este aserto, que parece bastante obvio, debe por lo menos aceptarse respecto a todo cuanto exceda del régimen orgánico y del régimen económico (distinto de la creación de nuevos tributos) de los respectivos municipios».

⁴⁰⁵ Otros focalizaron su crítica en los límites de la delegación al entender que la Ley de delegación, necesariamente, ha de ser concretada para cada caso, señalando los límites, los criterios generales dentro de los cuales la Ley articulada debe moverse. Como ejemplo de delegación expresa y concreta, pero sin definir demasiado el ámbito y los criterios de la Ley delegada, cataloga VILLAR PALASÍ a la Ley de 7 de noviembre de 1957, que autorizó al Gobierno para aprobar un régimen especial y orgánico para Barcelona. En VILLAR PALASÍ, José Luis (1972): *Curso de Derecho Administrativo*, Tom. I: Introducción, Teoría de las normas y grupos normativos, Madrid, Universidad Complutense, pág. 247.

⁴⁰⁶ Ley Orgánica del Estado, 1/1967, de 10 de enero. BOE núm. 9, de 11 de enero de 1967, págs. 466-477. Art. 41: «I. La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes, ni regular, salvo autorización expresa de una Ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes. II. Serán nulas las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en el párrafo anterior»; art. 51: «El Gobierno podrá someter a la sanción

En relación con este asunto, una apostilla. Incluso el propio legislador parece que asumió una delegación tan particular tal como se puede deducir de la propia Exposición de Motivos del Decreto 1166/1960⁴⁰⁸.

Con el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo⁴⁰⁹, por el que se aprueba el Texto articulado del régimen especial del Municipio de Barcelona (LEB) se da cumplimiento a la delegación legislativa de la Ley de 7 de noviembre de 1957. En cuanto a su naturaleza⁴¹⁰, ni es una Carta municipal ni una genuina ley de régimen especial (es un Decreto ministerial y su rango legislativo proviene de la citada delegación legislativa). De parecer contrario, es uno de los partícipes en su redacción, el profesor BALLBÉ, para el que la LEB es una verdadera Carta orgánica y económica de Barcelona por haberse aprobado a instancia municipal⁴¹¹.⁴¹²

del Jefe del Estado disposiciones con fuerza de ley con arreglo a las autorizaciones expresas de las Cortes».

⁴⁰⁷ En la misma línea de rechazo a una delegación legislativa de esa guisa se posicionó ENTRENA CUESTA, Rafael (1973): «Régimen especial de Cartas municipales. La legislación especial de grandes ciudades en el Derecho español», *VIII Seminario universitario interamericano sobre asuntos municipales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 132.

⁴⁰⁸ «[...] Dichas soluciones, además, han de presentar, especialmente en esta etapa de iniciación, una cauta flexibilidad que permita ir adaptándolas a lo que en cada momento se muestre como lo más conveniente. **Ello exige que se otorguen al Gobierno y, en su caso, al Ministerio de la Gobernación, facultades especiales de ordenación y tutela, con lo cual no se hace sino recoger el propio espíritu de la Ley de 7 de noviembre de 1957, que ha conferido al Gobierno una especial delegación legislativa».**

⁴⁰⁹ BOE núm. 151, de 24 de junio de 1960. Se rectificó el error padecido en éste donde señalaba como fecha de la disposición el 15 de junio en vez de la correcta 23 de mayo, por corrección de erratas publicada en el BOE núm. 152, de 25 de junio de 1960.

⁴¹⁰ «En cuanto a su valor: **La Carta de Barcelona**, aprobada por Decreto de 15 de junio de 1960, **establece para dicha ciudad un modelo de régimen que varía sustancialmente del común**». Véase GARRIDO FALLA, Fernando (1961): «Los diversos tipos de organización municipal», en AA.VV, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pág. 65.

⁴¹¹ «El régimen aprobado en el último Consejo de Ministros celebrado en Barcelona constituye una verdadera Carta orgánica y Económica de Barcelona, como dictada por iniciativa de su Ayuntamiento y respondiendo a una aspiración y sentimiento de la Ciudad». Cfr. BALLBÉ PRUNÉS, Manuel (1960): «Barcelona: régimen especial», *Gaceta Ilustrada*, pág. 44, edición de 23 de julio.

La participación municipal se plasmó en la comisión que había de dictaminar o proponer el régimen especial barcelonés. Ésta estaba compuesta por el Director general de Administración Local (José Luis Morris Marrodán), el Secretario general Técnico de la Presidencia del Gobierno (Laureano López Rodó), el Director del Instituto de Estudios de Administración Local (Carlos Ruiz del Castillo), el Gobernador Civil (Felipe Acedo Colunga), el Alcalde Presidente del Ayuntamiento (José M^a de Porcioles Colomer), el Decano de la Facultad de Derecho (Josep M^a. Pi Suñer), un Catedrático de Derecho Administrativo (Manuel Ballbé Prunés), designado a propuesta del mismo, y el Secretario del propio Ayuntamiento (Juan Ignacio Bermejo Gironés)⁴¹³.

El Pleno de trabajo de la Cámara político-jurídica de Barcelona⁴¹⁴, en sesión de 11 de noviembre de 1958 y en relación a las Ponencias desarrolladas en la I

⁴¹² En el mismo sentido de su naturaleza jurídica de Carta: «*Las Leyes Especiales de Madrid y Barcelona se inspiran en el modelo de Carta municipal. Estas Leyes tenían como principal finalidad la gestión conjunta de los Planes de Ordenación Urbana que se aprueban entonces, es decir, responden a planteamientos de tipo puramente urbanístico, y también a una tendencia anexionista, de aumento de las grandes urbes, en detrimento de poblaciones aledañas. Se trata de unas Leyes que no consideran Madrid o Barcelona como capitales de vastas zonas de influencia, sino como meros Municipios que han crecido más de la cuenta. Puede considerarse que con ellas se inicia una etapa en la que se establecen regímenes especiales para ambos Municipios, cuyo rasgo más característico es, en el aspecto orgánico, el reforzamiento de las facultades de los órganos propiamente ejecutivos del Ayuntamiento (sistema de Alcalde fuerte), que culminará, como veremos, con la Carta Municipal de Barcelona de 1998 y la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid de 2006*». Cfr. DIOS DURÁN, Rafael (2008): *La organización del Gobierno de la Ciudad*, Sevilla, Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía, pág. 60.

⁴¹³ Art. 2º del Decreto de 13 de septiembre de 1957 por el que se constituye una Comisión que dictamine las propuestas sobre Régimen Especial orgánico y económico del Municipio de Madrid y otra para el de Barcelona, *BOE* núm. 241, de 23 de septiembre de 1957, pág. 903. Los nombres propios han sido extraídos de AAVV (1987): *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documentos de trabajo para la Carta municipal, Cuaderno 3, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, pág. 276. En la misma obra, pág. 247, CARCELLER FERNÁNDEZ comenta que se consultó en algunas materias a GARCÍA DE ENTERRÍA, no obstante la crítica que luego éste formuló a la LEB.

⁴¹⁴ La Jefatura Provincial del Movimiento de Barcelona creó en fecha 21 de mayo de 1954, la Cámara Político-Jurídica de la que formaron parte los afiliados con estudios jurídicos (doctorado o licenciatura en Derecho). Estaba gobernada por un Consejo rector designado por el jefe provincial. La misión encomendada a la dicha institución en el seno del Movimiento era el debate de las cuestiones profesionales, jurídicas y políticas de mayor actualidad. La Cámara

Sesión Abierta⁴¹⁵, adoptó diversas conclusiones de contenido formal y material⁴¹⁶.

Como conclusiones formales acordó interesar que fuera incorporada una representación de la Jefatura Provincial de F. E. T. y de las J. O. N. S. y de la Delegación Provincial de Sindicatos, nombradas por sus respectivos Jefe y Delegado, a las Comisiones designadas por el Decreto de 13 de septiembre de 1957⁴¹⁷; que previamente al dictamen del Consejo de Estado se sometiera el anteproyecto a del Consejo provincial de Falange y del Consejo provincial económico sindical y que a las vista de las conclusiones materiales propugnadas excedían los límites de la Ley de 7 de noviembre de 1957, sería necesaria una nueva disposición legislativa y la aprobación de normas transitorias para hacer frente en el ínterin al adecuado desarrollo del régimen especial de Barcelona.

Las conclusiones de contenido material son ocho en total⁴¹⁸. Sin ánimo de exhaustividad, se consideraba conveniente que el municipio de Barcelona y su

Político-Jurídica se reunía ordinariamente dos veces al mes, los lunes primero y tercero, en la Jefatura Provincial del Movimiento.

⁴¹⁵ El contenido íntegro de las cinco ponencias, los discursos de apertura y clausura y las conclusiones en AA.VV. (1959): *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica.

⁴¹⁶ AA.VV. (1959): *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 113-117.

⁴¹⁷ Se hace eco de esta conclusión uno de los ponentes en la Sesión Abierta sobre régimen especial orgánico y económico del municipio, magistrado del Tribunal Supremo, Catedrático de Dcho. Administrativo y Secretario de Administración Local. Cfr. ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, Sabino (1960): «El nuevo Régimen municipal de Barcelona», *REVL*, núm. 112, julio-agosto, pág. 497.

⁴¹⁸ Un claro exponente de los estudios y seminarios que precedieron a la LEB: «*Hemos aludido ya a la incidencia que en el pasado tuvieron las entidades locales, hasta el punto de que en bastantes momentos el derecho público en Cataluña tiene sello local. Por otra parte, determinados éxitos se convierten en motivo de impulsos puntuales. **Recuérdese, por ejemplo, no ya la preparación del texto, sino los estudios y seminarios que acompañaron a la publicación de la Ley especial para el Municipio de Barcelona de 1960, así como el Decreto Ley de 1974 que estableció la Corporación Metropolitana de Barcelona, aunque, en este último caso, la dimensión urbanística de sus competencias principales ocultó, parcialmente, las novedades que ocasionaba la creación de la entidad desde un punto de vista institucional***». En ARGULLOL I MURGADAS, Enric (2010): «Una aproximación al cultivo del derecho público en Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, núm. 41, pág. 12.

zona de influencia se constituyeran como «Unidad Metropolitana» (Gran Urbe) asumiendo las competencias de la provincia y de los municipios comprendidos, que sin embargo subsistirán como entidades locales diferenciadas. Su régimen metropolitano se compondría de dos órganos, el ejecutivo, compuesto por el Alcalde metropolitano con sus colaboradores (en número no superior a 12); y el normativo-fiscalizador, la Cámara Metropolitana, constituida Concejales (en número no superior a 48). Se pedía también el mantenimiento del régimen de funcionarios general y un sistema tributario único, a cargo de la Metròpoli, y cuyos ingresos debían repartirse equitativamente entre el Estado, la Metròpoli y los entes locales diferenciados, en proporción a las obligaciones que les sean asignadas.

Según relata CARCELLER⁴¹⁹ el día 20 de mayo de 1960, en la reunión del Consejo de Ministros que tuvo lugar en Barcelona, en el Palacio de Pedralbes, se aprobó la LEB. El Decreto 1166/1960, de 23 de mayo (en adelante LEB) se estructura en cuatro títulos (Preliminar: Régimen legal; I: Organización Municipal; II: Administración municipal y III: Hacienda municipal), 84 artículos, una Disposición final y cuatro Disposiciones transitorias. Antes de pasar a un análisis descriptivo de la LEB hemos de resaltar su carácter paccionado (entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Estado⁴²⁰) y una cierta autarquía jurídica: *«Los problemas de las grandes ciudades no se limitan a ser mera ampliación de los que existen en Municipios inferiores, sino que presentan características peculiares que demandan, por eso mismo, tratamiento diferenciado. Puede pensarse que hoy tenemos la fortuna de contar con la experiencia de lo hecho en otros países; pero nada más erróneo, y de ello ofrece abundantes ejemplos la historia patria, que el puro y simple trasplante de instituciones nacidas en otros países, aunque su civilización sea muy afín a la nuestra. **Ha sido***

⁴¹⁹ CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1987): «Estudio sobre la Ley especial de Barcelona», en *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documentos de trabajo para la Carta municipal, Cuaderno 3, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, pág. 248.

⁴²⁰ Así lo remarca JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2006): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 139.

preciso, pues, estructurar el régimen especial atendiendo más al peculiar talante y modo de ser de nuestra gran urbe que a patrones importados; por mucha que haya sido su eficacia en otros climas. En suma, para los problemas españoles se han buscado soluciones españolas».

Que haya sido Barcelona y no Madrid⁴²¹ la primera ciudad en gozar de un régimen especial acredita definitivamente que la especialidad no deriva de la capitalidad sino que es más bien una respuesta técnica que rompe el marco de las estructuras locales tradicionales: la cuestión es la gran ciudad y no la capitalidad política⁴²².

13.2 El Decreto 1166/1960. La primera de las tres C

El alcalde Porcioles que había sido nombrado en 1957, tenía en su programa político las tres C: la primera, la Carta Municipal, la segunda, la recuperación para la ciudad de Barcelona del Castillo de Montjuich y la tercera, que excedía del ámbito municipal de Barcelona, la Compilación del Derecho Civil catalán⁴²³.

⁴²¹ Para Fernando ALBI los Decretos que aprobarán las Leyes especiales de Barcelona y Madrid guardan una estrecha coincidencia, aunque presenten muchas diferencias de matices, que no alteran esa afinidad sustancial. Véase ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 439.

⁴²² PAREJO ALFONSO, Luciano (1994): «El Régimen de los Grandes Municipios y en especial de las Capitales Nacionales: El Caso Español», *Revista de Derecho Público*, núms. 53-54, pág. 37.

⁴²³ Ponderando en su justa medida la importancia de la Ley especial como plasmación de la participación de la administración local en el cultivo del derecho público en Cataluña: «*El derecho público hallará cobijo en el ejercicio de la abogacía y de la función jurisdiccional y en el mundo local. Respecto del primero, se puede remarcar que el derecho urbanístico irá ganando consistencia y concentrará una parte significativa de la actividad. Con respecto al mundo local, en 1960 se produce un hecho que tendrá una repercusión significativa en el cultivo del derecho público: se aprueba la Ley especial del Municipio de Barcelona, la incorrectamente denominada Carta Municipal, promovida por el alcalde Porcioles en el marco de su programa de las tres "C": Castillo de Montjuïc, Compilación del Derecho Civil especial de Cataluña y Carta Municipal. Si la Compilación encontró la resonancia que se podía esperar de una sociedad jurídica esencialmente iusprivatista, la Carta tuvo también una repercusión destacable en la más escuálida vida iuspublicista. Hemos aludido ya a la participación del profesor Ballbé en la preparación de este documento, pero, además,*

Por el objeto de nuestro estudio nos limitaremos a la primera de las tres C, la Carta municipal de Barcelona, o para ser más rigurosos, a la Ley de régimen especial del municipio de Barcelona. Para ello empezaremos este apartado con un análisis del dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de texto articulado de 1960 sobre esta materia.

13.3 El dictamen del Consejo de Estado, de 16 de mayo de 1960

En el preámbulo del Decreto 1166 del Ministerio de la Gobernación, de 23 de mayo de 1960, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, en su párrafo final se decía: «*En su virtud, según lo autorizado por el apartado dos del artículo noventa y cuatro de la Ley de Régimen local, de conformidad en lo substancial con el dictamen del Consejo de Estado [...]*»⁴²⁴. La fórmula legal empleada «*de conformidad en lo substancial*» deja

colaboraron en el mismo, antes o en su desarrollo, otros juristas o funcionarios locales, se realizaron conferencias y surgieron algunas publicaciones. Se puede decir, pues, que la Carta animó un poco las quietas aguas del derecho público en Cataluña. Por otra parte, algunos secretarios de ayuntamientos y algunos funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona iban publicando material sobre aspectos locales. De hecho, el propio Ayuntamiento de Barcelona empezará a promover estudios que, en parte, se referirán a cuestiones de derecho público», En ARGULLOL I MURGADAS, Enric (2010): «Una aproximación al cultivo del derecho público en Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, núm. 41, págs. 6-7.

⁴²⁴ Lo que manifiesta que al igual que había sucedido en relación al Proyecto de Decreto legislativo relativo a Madrid, el Alto Cuerpo consultivo hiciera algunos reparos al de Barcelona. El dictamen en cuestión no fue incluido en la Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado, ni de manera extractada, como sí se hizo con el dictamen de Madrid en la Recopilación de 1961-1962. Véase SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1973): «El tema de las competencias: Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, pág. 356. La falta de publicación no ha de resultar extraña por la normativa aplicable en relación con la publicidad de los dictámenes ya que «*mientras que hasta 1944 la regla general era el carácter reservado de los dictámenes, a partir de ese año y, sobre todo, de la extensión de la autorización por el Reglamento de 1945, se permite con carácter general la publicación de recopilaciones de la doctrina legal que resulta de estos dictámenes; autorización que el Reglamento de 1980 convierte en obligación de publicación. Por fin, en la reforma de este Reglamento de 2005 la recopilación se transforma en el mandato para formar una base pública de los dictámenes, además de permitir que el Consejo publique los nuevos productos de su actividad, los estudios, informes o memorias*». En MARTÍN OVIEDO, José María (2013): *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional*

bien a las claras que no se habían seguido todas las indicaciones del Consejo de Estado. A diferencia de lo que establece el Decreto 1674/1963, de 11 de julio: «oído el Consejo de Estado»⁴²⁵

El proyecto fue remitido por el ministro de la Gobernación por Orden de 22 de abril de 1960⁴²⁶ a dictamen de la Comisión Permanente del Alto Cuerpo Consultivo con el número de expediente 26.325⁴²⁷, la cual acordó significar la imposibilidad de evacuar el trámite sin contar con la siguiente documentación:

- a) Los estudios e informes a que se refiere el artículo 129⁴²⁸ de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.
- b) Los estudios llevados a cabo en cumplimiento de la Ley de 7 de noviembre de 1957 por las Corporaciones y Departamentos ministeriales afectados.
- c) Los antecedentes, estudios, datos estadísticos y cálculos que se hubieran tenido en cuenta en relación con la materia de la Hacienda local

(1808-2012), Madrid, Consejo de Estado, documento electrónico, págs. 20-21. Hasta la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, no se modificó la normativa rectora del Alto órgano consultivo. Ni su anterior Ley Orgánica, de 25 de noviembre de 1944, ni su Reglamento Orgánico, de 13 de abril de 1945.

⁴²⁵ BOE núm. 171, de 18 de julio de 1963, pág. 10982.

⁴²⁶ Siendo ministro de la Gobernación, Camilo Alonso Vega. La solicitud inicial de dictamen sobre el proyecto de texto articulado por el que se regula el régimen municipal especial de Barcelona (en ejemplar duplicado), se dirigió a través del Presidente del Consejo de Estado a fin de que su Comisión Permanente, con carácter de urgencia, emitiera el dictamen previsto en el número 9º del artículo 17 de la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944 y de acuerdo con lo establecido en el artículo 138.4 del Reglamento del alto Cuerpo Consultivo.

⁴²⁷ Como veremos el número de expediente final que le corresponderá será el 26.399, una vez que vuelva a ser enviado y la competencia recaiga en el Pleno en vez de la Comisión Permanente.

⁴²⁸ Artículo 129.1: «*La elaboración de Disposiciones generales y de anteproyectos de Ley se iniciará por el Centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de aquellos, con arreglo a lo dispuesto en el presente Capítulo y en el Capítulo I del Título I*».

y muy especialmente el informe que sobre el particular hubiera emitido el ministerio de Hacienda.

- c) Informe del ministerio de la Vivienda sobre la materia de su competencia regulada en el proyecto de texto articulado⁴²⁹.

Además, la Comisión Permanente⁴³⁰ del Consejo de Estado⁴³¹, en fecha 5 de mayo de 1960, advirtió de la necesidad de que el dictamen fuera conocido por el Pleno en virtud de lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957⁴³², al tratarse del proyecto de una disposición con fuerza de ley cuando el Gobierno cuenta con expresa delegación por Ley votada en Cortes, es decir en supuestos de una «ley delegada» o «legislación delegada»⁴³³.

⁴²⁹ El informe del Ministerio de la Vivienda sobre la materia de su competencia regulada en el texto articulado no llegó a tener entrada en el Consejo de Estado. Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por la Dirección General de Administración Local, un representante del mencionado Departamento «*ha tenido parte muy activa en las deliberaciones de la Comisión de Estudio, como se desprende de sus actas, sin que ni siquiera se le haya limitado tal intervención a las materias de su estricta competencia*».

⁴³⁰ Estaba compuesta por el Conde de Vallellano (Presidente), Jordana de Pozas, Lapuerta, Cuervo, Coronel y Suñer (Consejeros) y Martín Artajo (Secretario General).

⁴³¹ Tras examinar el Proyecto de dictamen elaborado por la Sección 3ª (Gobernación). Siendo el Oficial letrado competente, el sr. Fueyo.

⁴³² Art. 10.4 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Decreto de 26 de julio de 1957, BOE de 31 de julio: «*Es de la competencia del Consejo de Ministros: Someter al Jefe del Estado proyectos de disposiciones con fuerza de Ley, cuando el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con expresa delegación por Ley votada en Cortes y **previo dictamen del Consejo de Estado en pleno***».

⁴³³ El Consejero Lamo de Espinosa en sus enmiendas, de 16 de mayo de 1960, al dictamen y dado el carácter de legislación delegada, extraía, entre otras, las siguientes consecuencias: a) Que el Gobierno únicamente está facultado para regular las materias incluidas en la delegación. De acuerdo con la Ley de 7 de noviembre de 1957 dos son los aspectos que pueden ser regulados: el orgánico y el económico. b) El Gobierno no podrá a su vez hacer una nueva delegación a favor de otros órganos: «*delegata potestas non delegatur*». Por ello el especial cuidado en que deberán analizarse los preceptos que en vez de regular aquellas especialidades que constituyen su objeto, se limitan a sentar las bases con arreglo a las cuales debe hacerse la regulación por otros órganos de la administración, tanto estatal como local. Sin perjuicio de la potestad reglamentaria. c) El mismo reparo ofrece la posibilidad de modificar preceptos contenidos en otras Leyes generales y, en concreto, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, con modificaciones que ensanchan y amplían las facultades de la Administración con una sensible merma de los derechos dominicales de los particulares, con

Al volver de nuevo el expediente al Pleno del Consejo de Estado se habían incorporado al expediente a dictaminar los documentos que pasamos a relacionar⁴³⁴:

- a) Cinco actas de las reuniones celebradas por la Comisión designada para llevar a cabo el estudio del régimen especial orgánico y económico de Barcelona, conteniendo de manera sucinta las deliberaciones y acuerdos adoptados.
- b) Un anteproyecto de Ley de Régimen especial para Barcelona y su comarca, incluyendo una certificación del Secretario del Ayuntamiento de Barcelona en la que se hace constar, entre otros extremos, el acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona aprobando el dictamen.

evidente perjuicio para sus intereses, sin que pueden ser enmarcadas en las peculiaridades orgánicas o económicas del Municipio barcelonés.

d) Se suscita también una **cuestión de orden constitucional** y es la que resulta de los nuevos gravámenes y algunas figuras impositivas configuradas en el texto articulado en relación con el artículo 9.2 del Fuero de los Españoles, según el cual *«nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a Ley votada en Cortes»*. Lamo de Espinosa no cree que pueda ser la ley especial de Barcelona la norma que establezca nuevas figuras impositivas dada la diferencia de rango entre ambos preceptos –Ley Fundamental, el Fuero (de ahí la cuestión de «orden constitucional»), y Ley ordinaria, la autorizante (Ley de 7 de noviembre de 1957). e) También llama la atención sobre la carencia de fuerza expresiva del texto del preámbulo. Según su criterio una materia tan «reciamente ligada a nuestras tradiciones» debiera ser tratada en forma más sugerente para que su contenido, exclusivamente técnico según el proyecto, se politice y potencie. Destaca el silencio sobre el sentido político inspirador de la Ley: *«el Movimiento Nacional ha hecho posible la existencia de un régimen diferenciado para las grandes ciudades. El proyecto no será suficiente, pero es indudable que representa un avance, al escindir el régimen uniformista monolítico. Por otro lado, la composición representativa del municipio, no es más que una consecuencia obligada del principio representativo del orden político instaurado por el Movimiento Nacional. Estos dos aspectos, cuando menos, convendría fuesen recogidos debidamente en el preámbulo»*.

⁴³⁴ El Consejo de Estado comenzaba su dictamen remarcando la rapidez con que habían sido aportados los antecedentes interesados y el estudio de los mismos apreciando las circunstancias de urgencia señalada al ser remitido por primera vez el expediente al Consejo de Estado.

- c) Una comunicación del Director General de Administración Local dirigida a la Comisión de Estudios del régimen especial de Barcelona en la que se hace constar que se ha estudiado minuciosamente el anteproyecto municipal indicado en el apartado anterior y remitía a la Comisión un nuevo anteproyecto a efectos de estudio.
- d) Una nueva comunicación del titular de la Dirección General de Administración Local con destino a la mencionada Comisión, en la que se da cuenta de las conversaciones sostenidas con el Ministerio de Hacienda, y de manera muy especial con la Dirección General de Régimen Fiscal de Corporaciones sobre los estudios y datos facilitados por el Ayuntamiento de Barcelona y se anuncia el envío a la Comisión con fecha de 26 de marzo de 1960 de unas bases en materia de Hacienda local, que dio lugar según el Dictamen del Consejo de Estado, a una «completa reelaboración» del anteproyecto en dicha materia.
- e) Un informe de la Jefatura de la Sección de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona en torno a la situación hacendística, en el que se formulan consideraciones sobre la insuficiencia fiscal, indicando sus efectos y se hace referencia a los medios a utilizar para una imposición más justa⁴³⁵.
- f) Propuesta de la Dirección General de Administración Local de remisión del anteproyecto objeto de este estudio al Consejo de Estado.
- g) Un informe del Director General de Administración Local explicitando la forma en que se ha dado cumplimiento a los antecedentes solicitados.

⁴³⁵ En éste informe se señalaba que la participación del Ayuntamiento de Barcelona en los tributos directos del Estado había quedado anulada enteramente por las sucesivas reformas legislativas. Además, se anexaban cuatro documentos: a) un cuadro comparativo de la evolución de precios en el período 1936-1960, b) un estado sobre la incidencia del presupuesto en la economía individual, c) otro sobre los recargos en los tributos estatales y d) un cuadro sobre la evolución legislativa en esta materia.

- h) Un informe de la Dirección General de Régimen Fiscal de Corporaciones. El punto de partida es la reiterada demanda del municipio barcelonés de más recursos económicos para atender a las necesidades de su población.

El Pleno del Consejo de Estado examinó el proyecto de texto articulado de la ley de régimen especial de Barcelona⁴³⁶ compuesto de 81 artículos, dos disposiciones finales y tres disposiciones transitorias.

He tenido acceso al contenido íntegro de los expedientes⁴³⁷ del Consejo de Estado correspondientes al proyecto de ley por el que se regula el régimen especial de Barcelona y a su dictamen definitivo. De la lectura atenta de la anterior documentación se pone de manifiesto que existen algunas omisiones de importancia entre el texto que aparentemente aprobó el Pleno del Consejo de Estado y el texto que definitivamente se incorporó al Dictamen núm. 26.399 de 16 de mayo de 1960. Omisiones de importancia al haber dulcificado los reparos que ya habían sido advertidos en su discusión durante la elaboración del Dictamen inicial (expediente núm. 26.325) por la Sección Tercera (Gobernación) y la Comisión Permanente del Consejo de Estado. Dichas omisiones afectan de manera principal a los aspectos de legalidad formal sobre el objeto y límites de la delegación legislativa⁴³⁸: *«Por virtud de la naturaleza*

⁴³⁶ Este Dictamen no fue objeto de publicación alguna, oficial o extraoficial, tal como hemos explicado *ut supra*. Quiero dejar aquí constancia de mi gratitud al Consejo de Estado en la persona de su Secretaria General, D^a. Guadalupe Hernández-Gil Álvarez Cienfuegos, por haberme proporcionado una copia del mismo.

⁴³⁷ Expedientes en plural, ya que como se ha indicado anteriormente y por cuestiones competenciales el proyecto fue dirigido en un primer momento a la Comisión Permanente y posteriormente se elaboró el dictamen correspondiente por el Pleno. Ello dio lugar a dos expedientes (núms. 26.399, el definitivo y 26.325, el inicial).

⁴³⁸ Otro de los autores que manifestó sus dudas en relación con la legalidad del Decreto de 23 de mayo de 1960 fue ENTRENA CUESTA en la publicación de su ponencia del curso anual de verano celebrado en Peñíscola durante los días 6 a 17 de septiembre de 1960 y organizado por la Diputación provincial de Castellón y el Instituto de Estudios Políticos: *«En ocasiones incluso podría ponerse en duda la legalidad de algunos de los preceptos de la mencionada disposición, no sólo porque **cabe pensar que se excede de los límites de la***

jurídica de la norma que se propone constituye cuestión previa examinar el aspecto de la legalidad formal en los términos de la delegación legislativa deferida al Gobierno por la Ley de autorización de 7 de noviembre de 1957. Sobre el particular es preciso examinar tanto la cuestión de procedimiento como la de contenido, ya que para la elaboración de la norma de que se trata, la Ley citada prescribe un proceso de “régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona” y por las indicaciones que concretamente se hacen relativas a la posibilidad de establecer “modalidades de Comisión y Gerencia, con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de Régimen Local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales”»⁴³⁹.

También señalaba que independientemente de la aprobación de un primer anteproyecto de que hay constancia creía muy conveniente que se hubiera sometido al Ayuntamiento de Barcelona el proyecto objeto del dictamen, a pesar de que de la literalidad de la Ley de autorización dicha formalidad no era preceptiva.

Recogiendo, aunque no en su literalidad, algunas de las objeciones que habían manifestadas en la Comisión Permanente, el Pleno se adentra en los límites de la delegación. En primer lugar, se suscita una cuestión de «orden constitucional» en relación con los nuevos gravámenes figuras impositivas por una eventual contradicción con el artículo 9⁴⁴⁰ del Fuero de los Españoles que

delegación que se contienen en la Ley de 7 de noviembre de 1957, sino porque, incluso, en más de un supuesto cabe entrever una auténtica subdelegación, en contra del principio según el cual la potestad delegada no puede delegarse». Vid. ENTRENA CUESTA, Rafael (1961): «Problemas actuales de las grandes ciudades», en AA.VV, Problemas políticos de la vida local, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, págs. 125-126.

⁴³⁹ Página 20 del texto del «borrador» o «proyecto» de Dictamen del Pleno del Consejo de Estado sobre el proyecto de Ley por el que se regula el régimen especial de Barcelona expediente núm. 26.399).

⁴⁴⁰ «Los españoles contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas según su capacidad económica. **Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a Ley votada en Cortes**». BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945. En el mismo diario oficial se publicó la Ley de Bases de Régimen Local.

establecía el principio de legalidad tributaria. Sin embargo, el propio Consejo de Estado salvaba la eventual «inconstitucionalidad» al entender que aunque *stricto sensu* los nuevos tributos de la Ley especial de Barcelona no habían sido votados en Cortes, si traen causa y validez de una Ley votada en Cortes, y apelaba a la literalidad de la Ley delegante (Ley de 7 de noviembre de 1957), en concreto a la posibilidad de conceder recursos económicos especiales⁴⁴¹. En segundo lugar, y dado el carácter de «Ley delegada» del proyecto de Ley especial del municipio de Barcelona, se extraen tres consecuencias:

- a) Que el Gobierno ha de limitarse a las materias incluidas en la delegación. Caso contrario se extralimitaría invadiendo las competencias de la Cortes y devendría nulo dicho precepto. De acuerdo con la Ley de 7 de noviembre de 1957 dos son los aspectos que pueden ser regulados: el orgánico y el económico. *«Por ello se presta también a interpretación el criterio seguido en el texto que se informa de incluir en la regulación materias tales como las de régimen de obras municipales, contratación, urbanización, etc., que en el más estricto de los términos, no entran taxativamente dentro del concepto de régimen especial orgánico y económico. **El Consejo de Estado sienta, como criterio general, el de que en las materias indicadas, se mantenga el régimen común; salvo en aquellos preceptos que el Gobierno estime que constituyen condición «sine qua non» del nuevo régimen orgánico y de la reforma de la Hacienda Local de Barcelona que se propone»***⁴⁴².

- b) El Gobierno no podrá, a su vez, hacer una nueva delegación a favor de otros órganos: *«delegata potestas non delegatur»*. Por ello el especial

⁴⁴¹ «Cabrá establecer dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y Gerencia con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de régimen local, intervención del Gobierno y **concesión de recursos económicos especiales**».

⁴⁴² Página 23 del texto del «borrador» o «proyecto» de Dictamen del Pleno del Consejo de Estado sobre el proyecto de Ley por el que se regula el régimen especial de Barcelona (expediente núm. 26.399). Sin negrita en el original.

cuidado en que deberán analizarse los preceptos que en vez de regular aquellas especialidades que constituyen su objeto, se limitan a sentar las bases con arreglo a las cuales debe hacerse la regulación por otros órganos de la administración, tanto estatal como local. Sin perjuicio de la potestad reglamentaria.

- c) La misma crítica merece la posibilidad de modificar preceptos contenidos en otras Leyes generales y, en concreto, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, con modificaciones que ensanchan y amplían las facultades de la Administración con una sensible merma de los derechos dominicales de los particulares, con evidente perjuicio para sus intereses, sin que pueden ser enmarcadas en las peculiaridades orgánicas o económicas del Municipio barcelonés.

- d) Al entrar en el examen del Título II relativo a la «Administración municipal» se reiteran las salvedades sobre la necesaria limitación que debe darse a los tratamientos de esta materia para no excederse de los estrictos límites de la delegación legislativa⁴⁴³.

13.4 Contenido

Seguiremos la propia estructura de la Ley especial para efectuar un análisis de sus notas más características⁴⁴⁴:

⁴⁴³ *Ibid.*, pág. 43.

⁴⁴⁴ Una recopilación sistemática anotada artículo por artículo de la LEB y de sus reglamentos de desarrollo (Organización y administración; y de Hacienda municipal), a cargo de letrados del Gabinete técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona en CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio y ROVIRA MOLA, Alberto de (1965): *Código de Barcelona*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.

13.4.1 Preámbulo

Después de constatar la necesidad de un régimen especial para el gobierno de las grandes metrópolis se hace un somero repaso a los antecedentes legislativos⁴⁴⁵ del Gobierno Nacional, conforme a los principios del Movimiento, que se apuntan en el anteproyecto de reforma del Régimen Local de 1953, pero que no se perfecciona hasta la Ley de 7 de noviembre de 1957, que adicionó el artículo 94 de la Ley de Régimen Local con un párrafo que autoriza al Gobierno para aprobar con carácter de Ley y partiendo de los estudios pertinentes en que participarían las Corporaciones locales y los Departamentos ministeriales afectados un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyas circunstancias lo aconsejen. Se considera que la problemática de las grandes ciudades no se limita a ser mera ampliación de los que existen en municipios de menor población, sino que presenta características peculiares que demandan tratamiento diferenciado. Se incide en que las soluciones especialmente en esta etapa de iniciación, requieren de una cauta flexibilidad que permita ir adaptándolas a lo que en cada momento se muestre como lo más conveniente. A continuación se recuerda la larga y laboriosa preparación de la Ley y se pasa a desglosar a grandes rasgos su contenido.

En lo orgánico, se ha tenido siempre a la vista que la bondad de una administración ha de medirse por su eficacia, y que esta suele ser función directa de la unidad en la esfera ejecutiva. Ello conducía derechamente a configurar al Alcalde como cargo al que se atribuyen amplias facultades y prerrogativas. Sin embargo, de una parte, el singular volumen de las vastas funciones inherentes a la Administración de toda gran ciudad ofrecía

⁴⁴⁵ Sólo se hace una peculiar referencia en el párrafo segundo del Preámbulo del Decreto 1166/1960 a la normativa republicana del siguiente tenor: «*La Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, aludió, en el último párrafo de su artículo cuarto, a la posibilidad de aplicar aquella fórmula para la capital de la Nación, propósito que la ineficacia característica de la época en que se promulgo dejó inoperante*».

apreciables inconvenientes para que la gestión municipal pudiera ser confiada con eficacia a una estricta gerencia. Y de otra, había de tenerse también en cuenta que la administración de la gran urbe ofrece aspectos técnicos de la mayor importancia. Para conjugar ambas facetas, se rodea al Alcalde de un reducido equipo de Delegados de Servicios directamente designados por aquel, cada uno de los cuales asume la dirección de una de las grandes ramas o departamentos en que ha de dividirse la actividad municipal.

En consonancia con la orientación indicada, la función ejecutiva se centra en la figura del Alcalde, pero no como órgano exclusivo, sino asistido por una Comisión Ejecutiva, integrada por los Delegados de Servicios designados por aquel, en misión complementaria de sus propias actividades, y por un número igual de Concejales, con lo que sin pérdida de la indispensable unidad de actuación se alcanzaran las ventajas inherentes a todo órgano corporativo, especialmente en aquellos asuntos que, por su mayor complejidad, precisen e impongan un mejor asesoramiento y una más amplia anuencia de voluntades.

Inspirándose en precedentes nacionales muy estimables y de gran arraigo en Barcelona, que concuerdan, en buena parte, con principios hoy generalmente aceptados, se centran, tanto las facultades municipales reglamentarias y de dirección, como la plena función fiscalizadora de la gestión corporativa en una asamblea general de amplia representación.

El Consejo Pleno, que fijara y aprobara las grandes líneas de actuación municipal y resolverá las más trascendentales cuestiones de esta, permitirá la separación de la función planificadora, reglamentaria y fiscalizadora, de la ejecutiva, con todas sus ventajas, y se superara la amalgama y confusión de atribuciones que prácticamente se producían en nuestro actual ordenamiento jurídico, sin perjuicio de reservar también al Consejo Pleno algunos actos de gestión que así lo requieran por su índole extraordinaria.

No se ha creído oportuno modificar el sistema de elección de Concejales. El cuadro orgánico se completa con la figura de los Tenientes de Alcalde (su número se fija en tres), cuyo cometido será el de verdaderos sustitutos de este, descargándoles, en cambio, de las funciones de jefatura inmediata de una

división de servicios que se encomienda a los Delegados. Su número, que se fija en tres.

Se regula la actividad municipal de conformidad con un plan general así como la creación de un gabinete técnico⁴⁴⁶, al que se confían los estudios necesarios para la programación, la coordinación y supervisión del desarrollo de los programas.

En materia de personal se ha dedicado especial atención a la manera de designar al Secretario general de la Corporación, Interventor y Depositario de fondos de la misma. También se establecen peculiaridades propias para el régimen de realización de obras municipales. Se instituye un sistema de calificación de las mismas que se conecta con los procedimientos de contratación. En las actividades urbanísticas se cuidó especialmente reduciendo al mínimo las alteraciones en el régimen general de la Ley.

En materia de servicios, la nueva ordenación se limita a atribuir a la competencia de la Corporación todos aquellos servicios públicos que tengan realmente carácter municipal.

Se descarta la anexión de los municipios circundantes para evitar los graves inconvenientes que se derivan de la expansión de un municipio con amplitud desmesurada.

Se mantiene la Comisión de Urbanismo de Barcelona, con la denominación de Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios (art. 30), añadiendo a sus funciones típicamente urbanísticas, la planificadora y ejecutiva sobre los elementos comunes de la comarca, aunque con una orientación más municipal⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ Para un análisis de un cuarto de siglo de la función de organización y programación en el municipio de Barcelona véase BOTELLA, Miguel (1987): «Organización, programación y control en los grandes Ayuntamientos. El caso de Barcelona (1960-1986)», en AA.VV, *Organización y descentralización municipal*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), págs. 141-162.

⁴⁴⁷ Art. 30.5 «Además de las atribuciones a que se refiere la Ley de 3 de diciembre de 1953 y la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, competarán a la Comisión las obras y los servicios comunes. El Ministerio de la Gobernación dictara las medidas jurídicas y económicas que, en su caso, sean menester para la implantación, coordinación y sostenimiento de los servicios comarcales».

En materia de hacienda municipal, fundamentalmente eran tres los defectos que se observaban en la legislación general: la insuficiencia de medios; una excesiva reiteración impositiva, acompañada de una transformación, en ocasiones improcedente, de tasas en verdaderos arbitrios, y finalmente, la exoneración más o menos acentuada de una parte de la población respecto a la carga fiscal que aprecian exigir ciertas manifestaciones de riqueza. Se ha tendido a la supresión de las anomalías referidas y al necesario incremento de recursos para que el municipio pueda cumplir sus fines.

13.4.2 Título preliminar: Régimen legal

El título preliminar consta de un único artículo, el 1º, que dispone que el régimen municipal de la ciudad de Barcelona se acomodará a los preceptos de esta Ley. Supletoriamente, será de aplicación la legislación de régimen local en cuanto no la contradiga. La legislación de régimen local general estaba constituida por el texto refundido de 24 de junio de 1955 de la Ley de régimen local y por el texto articulado de la Ley de Haciendas locales de 18 de diciembre de 1953. Además, una copiosa normativa reglamentaria de la que citamos la de mayor transcendencia, por orden cronológico, a continuación: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952; de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, de 17 de mayo de 1952; de Funcionarios de Administración local, de 30 de mayo de 1952; de Haciendas locales, de 4 de agosto de 1952; de Contratación de las Corporaciones locales, de 9 de enero de 1953 y de Servicios de las Corporaciones locales, de 17 de junio de 1955. Además, continuaba en vigor con las modificaciones introducidas por la Ley especial de Barcelona, la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre ordenación urbana de Barcelona y su comarca y habían de tenerse en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley de 26 de diciembre de 1957, sobre Ordenación del Transporte en Barcelona, en el Decreto de 21 de marzo de 1958, por el que se adaptaban a Barcelona las disposiciones que rigen el Plan de Urgencia Social de Madrid ajustando aquél a las circunstancias locales de

Barcelona en materia de vivienda, y en el Decreto de 14 de noviembre de 1958 sobre Abastecimientos de aguas en la ciudad de Barcelona que fue convalidado con fuerza de ley por la Ley 15/1959, de 11 de mayo.

Del régimen legal queremos destacar que aplica de manera ortodoxa la relación ley general-ley especial, desplazando a efectos aplicativos a la primera y no derogándola⁴⁴⁸. Así se reitera en el reglamento de desarrollo de los títulos I y II de la Ley especial⁴⁴⁹, cuando en su artículo 1.2 se dispone que en lo no previsto en la Ley especial y en este Reglamento se aplicarán supletoriamente las disposiciones sobre régimen local.

Para hacer más fácil la aplicación de la Ley especial, en la disposición transitoria cuarta se contenía un mandato al ministro de la Gobernación para que antes del 31 de marzo de 1961 publicara la oportuna tabla de vigencias con indicación de los preceptos que quedan afectados por las normas contenidas en la presente disposición⁴⁵⁰.

El desarrollo normativo de la LEB se llevó a cabo por sendos Decretos: el 2086/1961, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Hacienda Municipal de Barcelona⁴⁵¹ (RHMB) y el 4026/1964, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla los títulos primero y segundo del texto articulado de la Ley especial del Municipio de Barcelona⁴⁵² (ROAMB).

⁴⁴⁸ Sobre este aspecto, la relación régimen general-régimen especial, volveremos al tratar del régimen especial barcelonés vigente.

⁴⁴⁹ Decreto 4026/1964, de 3 de diciembre. *BOE* núm. 306, de 22 de diciembre, pág. 17118.

⁴⁵⁰ Para SERRALLONGA GUASCH, Luis G. (1960): *Comentarios al Régimen especial de Barcelona*, Barcelona, Ediciones Civitas, pág. XXII, las eventuales dudas de cualquier operador jurídico para deducir la norma de aplicación a un caso concreto, la Ley de régimen local o La ley especial, no llegarían a producirse porque antes de su vigencia se publicaría una tabla de vigencias que concretaría con claridad esta materia. Tal disposición no llegó a ver la luz.

⁴⁵¹ *BOE* núm. 269, de 10 de noviembre de 1961. Constaba de 143 artículos y desarrollaba los títulos I y II.

⁴⁵² *BOE* núm. 306, de 22 de diciembre de 1964. Constaba de 114 artículos y desarrollaba el título III dedicado a las especialidades de la Hacienda municipal barcelonesa.

El Decreto 2086/1961 desarrolla el título III de la LEB. Se divide en tres títulos que tienen por objeto, respectivamente, la hacienda municipal, la gestión económica y las reclamaciones económico-administrativas⁴⁵³.

Posteriormente, el Decreto 4026/1964 desarrolló los dos primeros títulos de la LEB (Organización y Administración).

13.4.3 Título I: Organización Municipal

El Gobierno y administración del Municipio de Barcelona estará a cargo de las siguientes autoridades y órganos del Ayuntamiento (art. 2): a) El Alcalde; b) Los Tenientes de Alcalde; c) El Consejo Pleno; d) La Comisión Municipal y ejecutiva, e) Las Juntas de Distrito.

El *Alcalde* es el jefe de la administración municipal, presidente del Consejo Pleno y de la Comisión Municipal ejecutiva y Delegado del Gobierno, salvo en las materias exceptuadas El Alcalde será nombrado por el Jefe del Estado, a propuesta del Ministro de la Gobernación (art. 6). Salvo que se disponga antes su renovación, el mandato del Alcalde durara seis años, sin perjuicio de que pueda ser nuevamente designado para el cargo. El nombramiento hasta ese momento se hacía por el ministro de la Gobernación. Según el art. 6.3 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona el Alcalde podrá reunir en Consejo asesor a los ex Alcaldes de la ciudad para consultarles sobre los asuntos de interés que estime conveniente.

Se robusteció la figura del Alcalde y le corresponden las facultades que se le atribuyen en los arts. 7 y concordantes de la LEB y las demás no atribuidas expresamente a otros órganos⁴⁵⁴. Para el que fuera Presidente de la Comisión

⁴⁵⁴ La especificidades competenciales del Alcalde de Barcelona en la Ley especial frente a los Alcaldes de régimen común han sido puesto de manifiesto por la STS de 31 de enero de 1979 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente: D. Fernando Vidal Gutiérrez): «[...] examinando el expediente, que el Decreto del Alcalde de 16 abril 1969 (folio 6 del expediente)

redactora del proyecto de Ley especial de Barcelona⁴⁵⁵ el régimen especial en este punto no se corresponde propiamente al gobierno por gerencia ni al de comisión, sino que ofrece mayores semejanzas con el sistema de Alcalde fuerte⁴⁵⁶ (ya diseñado en la Ley especial de municipios adoptados, de 13 de julio de 1940⁴⁵⁷), y de Alcalde administrador, atendiendo al contenido que estas fórmulas tenían en el sistema local estadounidense. Las extensas competencias ejecutivas del Alcalde de Barcelona permiten equiparlo a la figura del *Strong Mayor* norteamericano, y la figura de un reducido número de

*sobre incoación del expediente para inclusión de la finca núm. 86 de la calle de Marqués del Duero -que es la de autos- no es un Decreto dictado por pura iniciativa del Alcalde, sino que es un Decreto de aprobación de una propuesta del Delegado del Servicio de Urbanismo formulada, como resulta de los folios del expediente anteriores al citado folio 6 (cual en los arts. 2.º, 3.º, 4.º y 5.º), por tal Delegación de Urbanismo en el expediente que ante tal órgano municipal Especial se venía siguiendo «en desarrollo de las provisiones del Programa de actuación vigente»; lo que unido a que **no hay que olvidar que el art. 7.º de la Ley Especial para el Municipio de Barcelona, concede además al Alcalde según el núm. 1.º de tal artículo, las facultades genéricas que según la Ley de Régimen Local, art. 116, corresponden a los Alcaldes, la que se contiene en el núm. 3.º de tal artículo 7 de la mentada Ley Especial que es la de que el Alcalde ejercerá la iniciativa de todos los servicios, que resulta que es una facultad que no tienen asignada los Alcaldes por la Ley de Régimen Local, pues fácil es ver que aunque en esta Ley por su art. 116 se concede a los Alcaldes según el ap. c) la facultad de dirigir e inspeccionar los servicios (estas facultades también se le conceden al de Barcelona por el núm. 3.º del art. 7 de la Ley Especial de su Municipio), pero la Ley de Régimen Local en el ap. C) de su art. 116 no confiere a los Alcaldes esa específica y trascendental facultad de iniciativa que al de Barcelona otorga el núm. 3.º del tan citado art. 7.º de la Ley Especial del Municipio de Barcelona, y llevando todo lo expuesto a la conclusión de que en el caso de autos el acuerdo de incoación del expediente de inclusión fue conforme a Derecho».***

⁴⁵⁵ MORIS MARRODÁN, José Luis (1962): «Orientaciones recientes de la Administración municipal», en AA.VV., *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Tom. II, págs. 17 y ss.

⁴⁵⁶ Del mismo parecer, en relación especialmente con el régimen de Madrid y en menor medida Barcelona son GÓMEZ AGUERRE, Pedro y VELASCO MURIAS, Luis Fernando (1969): *Administración territorial y gobierno local. Sistemas comparados*, Madrid, Ministerio de la Gobernación-BOE, pág. 167.

⁴⁵⁷ En este no se optó por la profesionalización de los gestores, sino por una concentración de funciones para una mayor eficacia administrativa dadas las excepcionales circunstancias de la postguerra civil véase ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, Sabino (1959): «Tendencia a profesionalizar el desempeño de los órganos gestores municipales», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, pág. 98.

Delegados de Servicios para la dirección de las diferentes parcelas de acción municipal lo acercan a la modalidad de *Mayor Administrador*.

El Alcalde nombrará y separará discrecionalmente de entre los Concejales tres⁴⁵⁸ *Tenientes de Alcalde* (art. 8), que, como colaboradores directos y permanentes, ejercerán las funciones que expresamente les delegue por escrito. Los Tenientes de Alcalde, por el orden de prelación señalado en sus nombramientos, sustituirán al Alcalde en los casos de vacante, ausencia, enfermedad o impedimento de cualquier clase. Se reducía el número de Tenientes de Alcalde existente, doce en total.

El Alcalde, dando cuenta al Consejo Pleno, designará y separará libremente a los *Delegados de Servicios*⁴⁵⁹ (art. 9) en que se divida la administración municipal, sin que excedan de seis. El cargo de Delegado de servicios será incompatible con el de Concejales. Los Delegados de Servicios⁴⁶⁰ ejercerán la jefatura inmediata de los servicios municipales que les estuvieren encomendados, con las siguientes atribuciones: 1. Dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos que dentro de ellos les encomiende el Alcalde; 2. Vigilar y fiscalizar todas las dependencias municipales a su cargo; 3. Proponer al Alcalde la resolución que estimen procedente en los asuntos que sean de la competencia del mismo y cuya tramitación les este atribuida, respetando en todo caso las atribuciones conferidas por la presente Ley a los demás órganos municipales y 4. Elevar anualmente al Alcalde un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo. Esta

⁴⁵⁸ Se reducía el número de Tenientes de Alcalde existente, doce en total.

⁴⁵⁹ Su desarrollo reglamentario en los arts. 16 a 19 del reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona. El Discurso pronunciado por el Alcalde Porcioles en la reunión del Consejo pleno de 28 de junio de 1961, con motivo del juramento de los nuevos Delegados de Servicios está publicado en PORCIOLES Y COLOMER, José M^a (1965): *Palabras a la Ciudad*, Tom. II, Barcelona, La Polígrafa, págs. 73-82.

⁴⁶⁰ Se ha resaltado como curiosidad que ni la Ley de Barcelona ni la de Madrid hubieran incluido a éstos en la enumeración que hacen de las autoridades y órganos del Ayuntamiento que tienen a su cargo el gobierno y administración municipal *vid.* ABELLÁN, Carmelo (1971): *Tratado práctico de la Administración Local española*, Tom. I: Estructuras y Actividades, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, pág. 127.

figura novedosa supone la introducción del principio gerencial en la administración municipal española⁴⁶¹.

El *Consejo Pleno* (art. 10) estaba integrado por el Alcalde, que será su presidente; los *Concejales*⁴⁶² y el Secretario del Ayuntamiento. El número de Concejales era igual al triple del de circunscripciones en que se divide el término municipal a efectos electorales. Los Concejales serán designados por

⁴⁶¹ BALLBÉ PRUNÉS, Manuel (1960): «Barcelona: régimen especial», *Gaceta Ilustrada*, pág. 44, edición de 23 de julio.

⁴⁶² Desde 1948 le correspondían a Barcelona 24 concejales (8 a cada tercio: familiar, sindical y corporativo). Con la LEB le correspondían 36, igual al triple de circunscripciones en que se dividía el municipio (12 distritos). La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1972 estimó el recurso interpuesto contra la sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Barcelona de 12 de enero de 1971 sobre elección de concejales (distrito VII del Municipio de Barcelona, tercio de representación familiar): «[...] **CONSIDERANDO que tales criterios no pueden ser compartidos ni por los argumentos de la sentencia apelada ni por los adicionales de la parte apelada, conforme a los siguientes motivos:** A) porque **no es posible entender, por analogía supuestamente lógica y menos como derecho supletorio, un precepto concreto y singular dictado para el Municipio de Madrid al Municipio de Barcelona, que se rige por una ley también especial distante -como la de Madrid- del sistema electoral común en las restantes corporaciones locales, ya que la analogía no es fuente de derecho, sino elemento hermenéutico en su aplicación que puede ser aducible solamente cuando no se rebase el límite de lo interpretativo, trocándolo en sustitutivo o complementario;** B) porque **la diferencia de regímenes es patente y no puede atribuirse ni a inadvertencia del legislador ni a falta de necesidad para que en Barcelona se aplicara la innovación introducida respecto de Madrid en el artículo dos del Decreto de 22 de agosto de 1970, que se refirió separada y divergentemente a una y otra entidad municipal;** C) porque ninguna de las restantes disposiciones y preceptos antes invocados - y singularmente el Decreto-Ley de 16 de julio, de 1964- permite deducir la conclusión a que se llega en la sentencia y que se postula por el apelado; D) porque la constitución de las circunscripciones como distritos electorales en Barcelona implica una serie de consecuencias, sobre las que no se suscita discusión en autos, pero que no alcanzan a exigir el requisito de que los candidatos proclamables y, en su caso, los proclamados concejales por el tercio de representación familiar en aquella ciudad hayan de estar precisamente domiciliados dentro del distrito correspondiente a la circunscripción electoral de que se trata; y E) porque, aun consignando con meros efectos dialécticos y como refuerzo de cuanto precede que existiera una anomalía ideal en la disimilitud de sistema electoral ante la supuesta concurrencia del criterio de una supuesta igualdad de régimen legal en el caso de autos, con derivable igualdad de situaciones reguladoras, su remedio habría de correr a cargo del legislador y no de un fallo judicial, por corresponder ello a la función legislativa -artículos 1 y 10 de la Ley constitutiva de las Cortes- y no a la jurisdiccional- artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial – dentro del sistema de coordinación de funciones especializadas del poder estatal que consagra el artículo dos de la Ley Orgánica del Estado». Para el Tribunal Supremo no es posible entender por analogía supuestamente lógica y menos como derecho supletorio un precepto concreto y singular dictado para el Municipio de Madrid al Municipio de Barcelona, que se rige por una ley también especial ya que la analogía no es fuente de derecho, sino elemento hermenéutico.

terceras partes (art. 11): a) Por elección de los vecinos cabezas de familia⁴⁶³ y mujeres casadas⁴⁶⁴; b) Por elección de los organismos sindicales radiantes en el término municipal, y c) Por elección de las Entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en el Municipio, no integradas en la organización sindical. En la denominación de este órgano se ven reminiscencias del Consejo de Ciento⁴⁶⁵. El Consejo pleno celebrará anualmente cinco sesiones fijas, e las fechas que se señalan, separadas por un plazo de dos meses, salvo en el período estival, que es de tres meses, y con la posibilidad de que el Alcalde pueda convocar otras sesiones.

Corresponde al Consejo Pleno, entre otras, las siguientes competencias (art. 17): aprobación del «Plan general de acción municipal»; las propuestas de revisión del Plan general de ordenación urbana de Barcelona y la aprobación

⁴⁶³ En consonancia con el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, una de las Leyes fundamentales franquistas, en su artículo 22 (capítulo II) reconoce a la familia como uno de los pilares de la comunidad nacional según los principios del Movimiento: «*El Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva*». Sin embargo, no será hasta la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, aprobada por el Decreto 779/1967, de 20 de abril (BOE núm. 95, de 21 de abril) cuando la familia se convierta en uno de los mecanismos de participación en tareas legislativas siguiendo la arquitectura institucional franquista inspirada en tesis falangistas: «*Artículo 22.- El Consejo Nacional estará constituido por los siguientes Consejeros: [...] c) Doce Consejeros representantes de las estructuras básicas de la comunidad nacional: 1. Cuatro elegidos entre sus miembros por los procuradores en Cortes representantes de la Familia. 2. Cuatro elegidos entre sus miembros por los procuradores en Cortes representantes de las Corporaciones locales. 3. Cuatro elegidos entre sus miembros por los procuradores en Cortes representantes de la Organización Sindical*». Un comentario sobre las instituciones locales en la legislación franquista equiparando las Leyes fundamentales a textos «constitucionales» puede verse en JORDANA DE POZAS, Luis (1967): «La Administración Local en la Leyes Fundamentales Españolas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, pág. 207: «*Las siete Leyes Fundamentales del Reino, en el orden y con el texto que tienen en el reciente Decreto 779/1967, de 20 de abril, integran la Constitución política de España. Una Constitución flexible, elaborada a lo largo de un tercio de siglo con unidad, continuidad y prudencia relevantes*».

⁴⁶⁴ Este apartado fue modificado por el Decreto 2482/1970 de 22 de agosto. Se modifican determinados preceptos de la legislación especial de los municipios de Madrid y Barcelona en cuanto a la capacidad de la mujer casada para ser electora y elegible en la designación de Concejales por el tercio familiar. BOE de 8 de septiembre de 1970.

⁴⁶⁵ El nombre de «Consejo pleno» nos recuerda el antiguo y glorioso «Consejo de Ciento», vide SERRALLONGA GUASCH, Luis G. (1960): *Comentarios al Régimen especial de Barcelona*, Barcelona, Ediciones Civitas, pág. XXVI.

de los planes de conjunto; la aprobación de presupuestos y ordenanzas de exacciones y la emisión de Deuda y operaciones de crédito que exceda del 3% del presupuesto municipal.

La existente Comisión Municipal permanente pasa a denominarse *Comisión Municipal ejecutiva* (art. 23). No es un mero cambio de denominación sino que supone una modificación sustancial de la existente. Está integrada por el Alcalde, que será su presidente; los Tenientes de Alcalde, los Delegados de Servicios y un número de Concejales igual al de estos. Su régimen de facultades era de considerablemente más amplio que el de los municipios de régimen común. Podemos mencionar (art. 24): informar los asuntos que deban someterse al pleno; la organización de las dependencias y servicios municipales; la aprobación de los planes parciales de ordenación urbana y de sus ordenanzas; de los planes especiales singulares de los distintos servicios; de los proyectos de urbanización y, en general, de los de obras e instalaciones municipales; la adquisición de bienes y derechos, y la enajenación de aquellos cuya cuantía exceda del uno por mil del presupuesto ordinario y no rebase el uno por ciento, contratación o concesión de obras y servicios de duración superior a un año y que no exceda de cinco, o de cuantía comprendida entre el uno por mil y el tres por ciento del presupuesto ordinario y diversas cuestiones en materia de personal.

Una de las innovaciones de la LEB son las *Juntas de Distrito* (art. 25). Estaban integradas por: a) El presidente, que, de entre los Concejales del Ayuntamiento, designe el Alcalde; b) El Concejal del tercio de cabezas de familia, elegido por la correspondiente circunscripción; c) Un Concejal por el tercio sindical y otro por el corporativo, que nombrara discrecionalmente el Alcalde; y d) tres vocales, designados también por el Alcalde, de entre vecinos de reconocido prestigio en el distrito, a propuesta del presidente de la Junta, todos los vocales a que se refieren los dos apartados anteriores (art. 26). Les correspondía informar sobre planes y programas de actuación, elevar a la alcaldía o a los órganos municipales competentes las aspiraciones del

vecindario referentes a obras y servicios y ejercer la superior inspección urbanística en el distrito (art. 27).

En cuanto a los funcionarios de cuerpos nacionales de administración local, la provisión de plazas de Secretario, de Interventor y de Depositario, a diferencia de la normativa general, se efectuaba mediante concurso, en el que se exigirán las siguientes condiciones mínimas: a) Pertenecer al respectivo cuerpo nacional de administración local; b) No rebasar los sesenta años de edad; c) Llevar diez años de servicios en cargo correspondiente al cuerpo nacional de que se trate y d) Reunir las condiciones de aptitud física adecuadas al desempeño de la función (art. 28).

El antedicho límite de edad a los sesenta años fue objeto de una controvertida sentencia de nuestro Tribunal Constitucional STC 75/1983 de 3 de agosto, que tuvo por objeto una cuestión de inconstitucionalidad núm. 44/82, promovida por la Sala 2ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, sobre el art. 28.2 b), del Decreto 1166/1980, de 23 Mayo, por el que se aprueba la Ley especial para el Municipio de Barcelona, en relación con los arts. 14 y 23.2 CE, y en un procedimiento a instancia de un Interventor al que le fue denegada su admisión a participar en un concurso al Ayuntamiento de Barcelona por exceder de los sesenta años fijados como tope por la Ley especial⁴⁶⁶.

La Comisión de Urbanismo de Barcelona (art. 30), de acuerdo con la Ley de 3 de diciembre de 1953, tendrá el carácter de Corporación de derecho público, dotada de plena personalidad jurídica, y en ella se integraran representaciones de los Municipios y Departamentos ministeriales interesados.

La actividad municipal se desarrollará conforme al plan aprobado por el Consejo municipal pleno con los siguientes objetivos: a) Asegurar la unidad de orientación y ordenado desenvolvimiento de la actuación municipal y de sus

⁴⁶⁶ RODRÍGUEZ MORO, Nemesio (1984): «No es inconstitucional la ley que establece el límite de sesenta años para concursar a las plazas de Secretario, Interventor y Depositario de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona», *REVL*, núm. 221, págs. 151-162.

órganos, la gradual y equilibrada atención de las diversas funciones municipales y su coordinación en armonía con los valores culturales, sociales y económicos de la comunidad y b) Informar sistemáticamente a los ciudadanos de la situación presente y trayectoria futura del Municipio y de sus problemas, necesidades y aspiraciones. El plan abarcará todos los sectores de la administración⁴⁶⁷ y los objetivos los medios y los resultados de su actuación en el curso del tiempo con una previsión de veinte años. El Plan se denominara «*Plan general de acción municipal*» (art. 32) y contendrá al menos las siguientes secciones, formando un sistema unitario, coherente y total: a) «Plan de objetivos municipales»; b) «Plan de obras y servicios» y c) «Plan financiero». Sobre la base del Plan vigente la alcaldía formará un «*Programa de actuación*» de seis años⁴⁶⁸, en el que se comprenderán para las distintas anualidades las previsiones adecuadas para el desarrollo ordenado de las obras, servicios y haciendas municipales.

El Programa de actuación será aprobado por el Consejo Pleno y revisado anualmente. El presupuesto municipal y el desarrollo de la actividad de los distintos órganos del Ayuntamiento se acomodarán al «Programa de actuación vigente».

La planificación abarcaba todos los servicios públicos de carácter municipal, cualquiera que fuera su forma de gestión (art. 61.2 del Reglamento de Organización del Ayuntamiento de Barcelona).

El Plan y el Programa significan una innovación transcendental en el ordenamiento local vinculando significativamente al Alcalde y a la Comisión municipal ejecutiva⁴⁶⁹. Para la labor de planeamiento, el Alcalde cuenta con

⁴⁶⁷ Tempranamente se señalaron las dificultades que planteaba la redacción de un plan de tal envergadura ya que a pesar que se limitaba a un único municipio comprendía todas las competencias municipales a veinte años vista. En ese momento el Ayuntamiento de Barcelona distribuía su actividad en doce departamentos: Gobernación, Hacienda, Sanidad, Obras Públicas, Urbanización y Ensanche, Beneficencia, Turismo, Transportes, Cultura, Cementerios, Patrimonio y Compras, y Abastos. Véase MARIN TEJERIZO, Jesús (1960): «El Plan General de Acción Municipal, en la Carta de Barcelona», *REVL*, núm. 112, pág. 542.

⁴⁶⁸ Su vigencia es de seis años, con lo que, normalmente, coincidirá con el mandato de cada Alcalde.

⁴⁶⁹ BALLBÉ PRUNÉS, Manuel (1960): «Barcelona: régimen especial», *Gaceta Ilustrada*, pág. 45, edición de 23 de julio.

varios órganos auxiliares: a) Los Delegados de Servicios, que deben elevar anualmente a la Alcaldía un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo (apartado 4º, del artículo 9-3); b) Las Juntas de Distrito, que están obligadas a informar sobre planes y programas de actuación y c) El Gabinete técnico de Programación, que centraliza el planeamiento.

Como órgano *staff* de nueva creación, por la imposibilidad del mismo de tomar decisiones⁴⁷⁰, y bajo la inmediata dependencia del Alcalde⁴⁷¹ e integrado en la Secretaria general del Ayuntamiento, se constituyó un *Gabinete técnico de Programación* (art. 34) para la asistencia constante de la Corporación⁴⁷². El Gabinete había de desarrollar el ciclo completo de la programación en sus diversas fases de investigación y análisis de la situación presente y previsión de las trayectorias futuras, señalamiento de objetivos, estudio de soluciones posibles, formulación de planes y etapas, coordinación y supervisión de la ejecución.

Es de destacar que el artículo 64.4 del Reglamento de desarrollo de la LEB también le atribuía la facultad de informar y colaborar en la redacción de las Ordenanzas, Reglamentos, Estatutos y demás disposiciones de carácter general.

⁴⁷⁰ Según el art. 34.2 de la LEB no podrán atribuirse o encomendarse, ni aún accidentalmente, al Gabinete o a sus miembros, mientras pertenezcan al mismo, funciones de administración activa, ni su actuación podrá interferir o sustituir la de órganos de decisión y ejecución.

⁴⁷¹ El Alcalde Porcioles, en el Prólogo al Código de Barcelona lo califica de «*feliz creación de la Carta, a modo de estado mayor o de línea staff*». Vid. CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio y ROVIRA MOLA, Alberto de (1965): *Código de Barcelona*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, pág. X.

⁴⁷² Según el escalafón de los Funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona (cerrado a fecha 31 de marzo de 1968) el Gabinete Técnico de Programación se componía de un Jefe de Departamento (Antonio Carceller Fernández), 5 Jefes de 2ª de Departamento (Manuel Palomar Llovet, Ramon Monguió Tarragó, Alberto de Rovira Mola, Antonio Andreu Massó y Javier Subias Fages), 8 Jefes de Servicio y 13 técnicos (entre los que se encontraba Pascual Maragall Mira, alcalde que fue de Barcelona entre diciembre de 1982 y septiembre de 1997).

13.4.4 Título II: Administración municipal

De acuerdo con una actuación planificada, tal como acabamos de ver, la Ley especial en su título segundo regula los servicios municipales (cap. I); obras municipales (cap. II); contratación municipal (cap. III) y urbanización (cap. IV).

De acuerdo al art. 38 de la LEB el Ayuntamiento de Barcelona asume la exclusiva competencia⁴⁷³ para la organización y prestación, en cualquiera de las formas legalmente establecidas, incluso por concesión, de cuantos servicios públicos tengan carácter municipal con arreglo a la legislación general y se realicen en su término. Si alguno de los servicios se viniera prestando por concesión del Estado, el Ayuntamiento queda subrogado en la condición de titular concedente. Pero la ley especial no prevé el traspaso de todos aquellos servicios locales que con carácter previo a la misma fueran de competencia estatal sino sólo de aquellos se vinieran prestando por concesión y la transferencia no será automática sino que requiere del oportuno expediente⁴⁷⁴.

Las obras municipales se regulan en los arts. 41 y 42 de la LEB y su desarrollo reglamentario en los artículos 82 a 91 del ROAMB. Tal como decía el Preámbulo, se instituye un sistema de calificación de las mismas que se conecta con los procedimientos de contratación (arts. 43 a 48 LEB), de manera

⁴⁷³ En relación con la alcance de este precepto Fernando ALBI hacía la siguiente pregunta: «*¿Cuál puede ser su eficacia real? Tanto el artículo 45 de la Ley de Madrid como el 38 de la de Barcelona –al igual que ocurrió con el 150 del Estatuto municipal de 1924, de redacción similar- llevan junto a la norma de ilimitado alcance el correctivo que la desvirtúa, que la constriñe, que la reduce, que la priva de todo lo que tiene de excesiva. Porque para ejercer el Ayuntamiento esa sedicente exclusividad de competencia ha de sujetarse –lo dicen los preceptos que hemos reproducido- a la legislación general, es decir, que ha de tratarse de servicios, que según esa legislación general, tengan el carácter de municipales*». En ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 441.

⁴⁷⁴ Para profundizar en el alcance competencial de la LEB de 1960 véase SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1973): «El tema de las competencias: Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, págs. 354-364.

que a la vez que se eviten fraudes en las licitaciones y se eliminen los licitadores que no hubieren acreditado la calidad de sus obras anteriores.

En las actividades urbanísticas (arts. 49 a 58) el punto de partida era la experiencia proporcionada por la Ley del Suelo de 1956. Su ejecución normativa se contiene en los arts. 111 a 115 y en la disposición transitoria primera del ROAMB.

La ley del Suelo de 1956 introdujo fórmulas de planificación para los supuestos de aglomeraciones urbanas que excedieran un término municipal. Por un lado establecía los planes directores territoriales de coordinación (planes de ámbito supramunicipal y regional), y por otro, los planes generales municipales de ordenación, que pueden comprender uno o más municipios⁴⁷⁵.

De manera muy elocuente, ALBI de acuerdo con la praxis de los regímenes especiales de grandes ciudades, consideraba excesivo atribuirles un grado de dependencia funcional extraordinariamente superior al de los municipios de régimen común⁴⁷⁶.

13.4.5 Título III: Hacienda municipal

Se divide este título en tres capítulos⁴⁷⁷, comprendiendo los artículos 59 al 84, ambos inclusive, del mencionado texto legal. Para ARANDA NAVARRO⁴⁷⁸ en

⁴⁷⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano (1994): «El Régimen de los Grandes Municipios y en especial de las Capitales Nacionales: El Caso Español», *Revista de Derecho Público*, núms. 53-54, pág. 37.

⁴⁷⁶ ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 441 y ss.

⁴⁷⁷ Un análisis escueto y descriptivo sobre el régimen especial económico del municipio barcelonés en ASENSI TERÁN, J. M. (1960): «El régimen especial de Barcelona en su aspecto económico», *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios*, núm. 187-188, págs. 465-474.

⁴⁷⁸ ARANDA NAVARRO, Jesús (1960): «La Hacienda municipal en el régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona», *REVL*, núm. 112, pág. 514.

este aspecto de la Hacienda municipal⁴⁷⁹, es indudable que el nuevo régimen especial tiene todas las características de una Carta económica.

Un único párrafo dedica en su Preámbulo la LEB, a exponer los motivos de las reformas que en materia de Hacienda municipal contiene el régimen especial económico establecido para la ciudad de Barcelona. Estos defectos eran, fundamentalmente, tres: la insuficiencia de medios⁴⁸⁰; una excesiva reiteración de la imposición, acompañada de una transformación, en ocasiones improcedente, de tasas en verdaderos arbitrios; y, por último, la exoneración más o menos acentuada de una parte de la población respecto a la carga fiscal, que parecían exigir ciertas manifestaciones de riqueza, con lo que resultaba lesionada la justicia distributiva⁴⁸¹.

El nuevo sistema fiscal municipal se funda en los siguientes principios: a) Los tributos se coordinaran con los que constituyen el sistema fiscal del Estado; b) La imposición se configurara de forma que los tributos recaigan sobre la riqueza situada o sobre las actividades que se desarrollen en el término municipal de Barcelona, de forma que se evite su traslación hacia las que se encuentren o tengan lugar en el territorio de otros Municipios; c) La aplicación de los recursos tributarios del Ayuntamiento no estará sujeta a orden prelativo alguno y d) Los sistemas de exacción⁴⁸² se estructuraran en forma que procuren la máxima economía administrativa en su aplicación, mas una justa distribución de las cargas fiscales y la reducción de la presión tributaria

⁴⁷⁹ El presupuesto total del Ayuntamiento de Barcelona en 1962 era de 1.819.983.000 pesetas. Cfr. ALBI CHOLVI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 336.

⁴⁸⁰ El presupuesto municipal de 1958 fue inferior en 382 millones y en 659 millones de pesetas (en cuantía actualizada), respectivamente, a los de 1913 y 1930. Datos aportados por BALLBÉ PRUNÉS, Manuel (1960): «Barcelona: régimen especial», *Gaceta Ilustrada*, pág. 45, edición de 23 de julio.

⁴⁸¹ Algo más de un 44 por 100 de los ingresos del presupuesto municipal de Barcelona procede de la imposición sobre el consumo, mientras que los gravámenes sobre la industria tan sólo alcanzan al 19,25 por 100 (datos referidos a 1959). Datos aportados por ARANDA NAVARRO, Jesús (1960): «La Hacienda municipal en el régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona», *REVL*, núm. 112, pág. 517.

⁴⁸² En relación a las exacciones autorizadas por la LEB de 1960 y su reglamento de desarrollo de 1961 véase ABELLÁN, Carmelo (1975): *Tratado práctico de la Administración Local española*, Tom. IV: Régimen Jurídico, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 744-745.

indirecta, evitando en lo posible la existencia de servicios paralelos estatales y locales.

Se establece una tasa por estacionamiento de vehículos de cualquier clase o categoría, sean o no de tracción mecánica, que, comprenderá también el aparcamiento y parada en vías públicas (art. 63). Se autoriza al Ayuntamiento de Barcelona para crear arbitrios sobre el incremento del precio de traspaso de los locales de negocio (art. 74); sobre la radicación⁴⁸³ en la ciudad de empresas industriales y comerciales por razón de su sede, sucursales, agencias, fabricas, depósitos o cualesquiera otros establecimientos (art. 75)⁴⁸⁴ o sobre estancias,

⁴⁸³ Una crítica al *nomen iuris* de este arbitrio en MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino (1963): «Recursos económicos especiales por razón de capitalidad», *REVL*, núm. 130, pág. 535: «En el régimen especial de Barcelona se habla por vez primera de un arbitrio de radicación, nombre que tampoco nos parece adecuado, ya que cualquier arbitrio se establece en función a que la riqueza o el bien sujeto «radica» en el término en el cual tributa. Aunque aquí lo que se grava es simplemente el hecho de que una industria radique en el término de Barcelona, sin tener en cuenta ninguna otra manifestación de riqueza, tal vez, dado el sentido de su regulación, hubiera podido hablarse con mayor precisión de «arbitrio de superficie o arbitrio de ocupación». En el mismo trabajo, y poniéndolo en relación con el arbitrio de beneficios del proyecto de régimen especial de Madrid, el autor efectuaba una propuesta de mejora de la citada figura impositiva: «Aunque tal vez supondría acercarse más a la perfección situar junto a los dos criterios señalados en el régimen especial de Barcelona—el de la superficie y la zona de ubicación—el de los beneficios que se obtengan, bien para aumentar o disminuir la cuota resultante». *Op. cit.*, pág. 536.

⁴⁸⁴ Este precepto fue impugnado por un recurso del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona. El Tribunal Supremo lo inadmitió sin entrar en el fondo por falta de legitimación activa. Es de sumo interés la posición del Alto Tribunal sobre la naturaleza jurídica de esta norma infralegal del régimen especial municipal de Barcelona, STS de 13 de abril de 1966 (Sala 3ª, ponente: Valentín Silva Melero): «**CONSIDERANDO: Que el D. 9 de noviembre de 1961 no es una disposición que pueda decirse que emana de una entidad local, en la que la intervención de la Administración estatal no tenga otro valor que dotarle de firmeza, en virtud de autorización, aprobación o conocimiento, pues no cabe eludir su carácter de disposición de carácter general, que la diferencia del trámite de aprobación por una autoridad superior, que es a la que se refiere el art. 29, nº 2, de la Ley de esta jurisdicción. CDO.: Que tratándose, pues, de una disposición de carácter general de la Administración Central, la legitimación para impugnarla queda subordinada a la concurrencia de las condiciones que se concretan en el nº 1, ap. b), del art. 28 de la Ley citada, en orden a tratarse de Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público que ostenten la representación de intereses generales, circunstancias que no se dan en los recurrentes. CDO.: Que la Jurisprudencia ha reiterado esta doctrina, incluso al resolver alegaciones previas, propuestas por la representación de la Administración en otros recursos interpuestos contra el aludido Decreto, por lo que es procedente acoger la alegación de inadmisibilidad sin que se aprecien motivos para una especial imposición de costas, ni sea procedente entrar en el fondo del asunto**». En *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1966*. Vol. I, pág. 2116, Ar. 2115.

que se exigirá sobre las facturaciones en los hoteles de lujo y de primera categoría. El tipo no podrá exceder del 3 por 100 del importe de aquellas, descontado el servicio y los demás gravámenes existentes (art. 76)⁴⁸⁵.

En el apartado 3º del artículo 62, se dispone que el Ayuntamiento deje de aplicar las tasas por inspección y reconocimiento sanitario de establecimientos comerciales e industriales y la de «disfrute de la vía pública» en determinados supuestos. También se suprime el sistema de exacción periférica o fielatos (art. 80.2).

Otras novedades son⁴⁸⁶: la posible unificación de derechos y tasas y cualquier otra forma de imposición sobre propiedad inmobiliaria, actividades o beneficios comerciales, para su cobro en un solo recibo; la aplicación, aparte de los clásicos sistemas de recaudación de la Ley común, del sistema de evaluación global; la declaración en Ordenanza de segundos contribuyentes a las personas que en el proceso económico ocupen el grado inmediato anterior al que expenda el artículo o preste el servicio gravado y la elevación de la cuantía de las multas por defraudaciones.

Según la Disposición final tercera de la LEB el desarrollo reglamentario de las normas del Título tercero se llevaría a cabo por una Comisión, integrada por representantes de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda y del Ayuntamiento de Barcelona y se sometería a la aprobación del Ministro de Hacienda.

⁴⁸⁵ Todos estos arbitrios fueron derogados por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

⁴⁸⁶ MORENO PÁEZ, Leocadio Manuel (1961): «La modernización de la Administración financiera en la Ley de régimen municipal de la ciudad de Barcelona», *REVL*, núm. 116, marzo-abril, pág. 190.

Incluso tras la entrada en vigor de la Ley especial de Barcelona y de Madrid, según MARQUÉS CARBÓ⁴⁸⁷ el régimen local español seguía siendo de los uniformes con algunas salvedades o especialidades. Establece a continuación una cuádruple clasificación:

- a) El régimen foral de Navarra y Álava. Y algunas especialidades en las Islas Canarias.
- b) En el seno del tratamiento unitario municipal, la legislación española establece unas pocas y ligeras modalidades: régimen de Comisión permanente para municipios con una población superior a los dos mil habitantes y la gradación competencial de servicios obligatorios entre los municipios de hasta 5.000 habitantes y los de población superior a dicha cifra.
- c) El régimen de Carta orgánica y económica, que podría dar lugar la diversidad en estructuraciones funcionales y económicas, *«pero desde hace tiempo tal régimen, en la práctica, es inoperante»*.
- d) Los municipios de Madrid y Barcelona disfrutaban de un régimen especial, y este régimen especial afecta a los municipios integrantes de las respectivas áreas metropolitanas⁴⁸⁸. La especialidad de ambos regímenes se extiende a la hacienda, y así los municipios de Barcelona y Madrid pueden hacer uso de unas especiales fuentes de ingresos, como son, por ejemplo, el impuesto sobre radicación de empresas (que grava el ejercicio y de la industria) y la tasa sobre aparcamiento.

⁴⁸⁷ MARQUÉS CARBÓ, Luis (1966): *El Municipio en el mundo (Estudio de Administración Local Comparada)*, Tom. I: Europa, Barcelona, Bayer Hnos., págs. 113-114. Este autor, alto funcionario local, también había sido discípulo de POSADA en su Cátedra de Derecho municipal comparado de la Universidad Central de Madrid.

⁴⁸⁸ *«El régimen especial del municipio de Barcelona ha creado la comarca –en estos momentos no existe otra en el país– de Barcelona, integrada por 27 municipios, incluido Barcelona»*. *Op. cit.*, pág. 113.

14. LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE 1967

Para JORDANA DE POZAS⁴⁸⁹ por la Ley Orgánica del Estado de 1967 adquirieron rango fundamental o «constitucional»⁴⁹⁰ algunas normas relativas a la Administración local. Hasta su promulgación, el Municipio era uno de los cauces de participación de los españoles en las funciones públicas (Fuero de los Españoles, artículo 10), había sido incluido entre las estructuras básicas de la comunidad nacional (ley de Principios del Movimiento Nacional, VI), tenía carácter representativo (ley de Principios del Movimiento Nacional, VIII) y se hallaba representado en Cortes (ley de Cortes, artículo 2.º, I, e), formando sus procuradores un grupo denominado «de Administración local» (ley de Sucesión

⁴⁸⁹ JORDANA DE POZAS, Luis (1967): «La Administración Local en la Leyes Fundamentales Españolas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, págs. 210-211.

⁴⁹⁰ Una magistral exposición sobre la naturaleza jurídica no constitucional de las Leyes Fundamentales tomada de SANTAMARÍA PASTOR: «*Un complejo de normas de valor supralegal, denominadas Leyes Fundamentales, que fueron dictadas en régimen de goteo desde 1938 (Fuero del Trabajo) hasta 1966 (Ley Orgánica del Estado), sin pretensión de sistematicidad alguna y con motivaciones puramente coyunturales. La elusión de todo intento codificador y del término mismo de Constitución (considerado por el régimen, con todo acierto, como símbolo de un sistema demoliberal que se rechazaba abiertamente) eran, sin embargo, factores secundarios: el régimen de Franco se asentaba en la hipótesis implícita de la titularidad exclusiva de la soberanía y del poder constituyente en la persona del general, que, en la más pura tradición del principio monárquico, hacía ocasionalmente uso del mismo para expresar sus puntos de vista o sus proyectos políticos. Pero si las Leyes Fundamentales no podían considerarse, desde luego, como una Constitución, no era sólo por razón de su contenido, ajeno a la tradición liberal europea, sino también por otras razones que tienen, esta vez, más que ver con lo jurídico. En primer lugar, por la suprema vaguedad (hablar de sutileza sería excesivo) de la mayor parte de sus preceptos, susceptibles de cualesquiera interpretaciones y carentes, por tanto, de eficacia vinculante efectiva alguna para el legislador y aun para los propios Tribunales (cuyas sentencias sólo en contadas ocasiones, y a título de obiter dictum, invocaban sus normas). En segundo lugar, por una concepción nítidamente schmittiana de la norma fundamental, de gran influencia en nuestra doctrina de este período, que concebía las Leyes Fundamentales como manifestaciones singulares de ese poder de decisión soberana sobre la forma de la comunidad política, no como un simple y vulgar texto normativo. Y, en tercer lugar, por la lógica inexistencia de un mecanismo de control de la «constitucionalidad» de las normas, que sólo fue implantado —en forma que nos resistimos a calificar, y con la denominación de «recurso de contrafuero»— por la Ley Orgánica del Estado de 1966 y que funcionó en una única ocasión y en relación con una norma reglamentaria (con resultados, por cierto, positivos, quizá para demostrar que no se trataba de una cruda mixtificación». Vide SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1999): «El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la «Revista Administración Pública» (1950-1999)», *Revista de administración pública*, núm. 150, págs. 536-537.*

en la Jefatura del Estado, art. 4.º, I). Todas las demás normas, sin embargo, tenían rango meramente legal o reglamentario. Tras la entrada en vigor de la Ley orgánica del Estado solamente podían ser derogadas o modificadas por el procedimiento excepcional establecido en el artículo 10 de la ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que requería, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación: entre otras, el carácter natural y básico de los Municipios, la existencia de las Provincias y su carácter de agrupación territorial de Municipios, la personalidad y capacidad plena de los Municipios y de las Provincias, el carácter representativo de los entes locales (municipios y provincias), la designación de sus miembros mediante elección por sufragio, el deber del Estado de promover el desarrollo de la vida municipal y provincial, el de proteger y fomentar el patrimonio de las Corporaciones locales, el de asegurarle los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines y el principio de legalidad aplicable al régimen local. Además, señala que *«en su conjunto, tales preceptos son de una amplitud superior a la de aquellas Constituciones españolas que mayor atención prestaron a las instituciones locales»*⁴⁹¹.

Por Decreto-ley 17/1969, de 17 de octubre, por el que se extiende a los Municipios de Madrid y Barcelona el derecho de sufragio de la mujer casada y se regulan los períodos de los miembros de las Corporaciones Locales, se dejó sin efecto la convocatoria de elecciones en Barcelona⁴⁹². La necesidad de adaptar la legislación especial de Madrid y Barcelona a las prescripciones de la Ley de cinco de diciembre de 1968, que modificó la legislación general del Régimen Local en el sentido de que serán electores o elegibles por la representación familiar no sólo los cabezas de familia, sino también las mujeres casadas, y por otro lado, la conveniencia de introducir en el Régimen Local

⁴⁹¹ *Ibid.*, pág. 208: «Aunque los preceptos fundamentales de más concreta aplicación al régimen local son los contenidos en los artículos 45 al 48, ambos inclusive, de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero último, es imprescindible para su adecuada interpretación acudir a otros de esa misma Ley y a las de Principios del Movimiento Nacional, Fuero de los Españoles, constitución de las Cortes y Sucesión en la Jefatura del Estado».

⁴⁹² BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1969, pág. 15871. El artículo tercero dejó sin efecto la convocatoria de las elecciones en el Ayuntamiento de Barcelona, acordada por Decreto 1807/1969, de dieciséis de agosto.

español las modificaciones precisas para armonizar su legislación con la promulgada en desarrollo del régimen jurídico fundamental y prorrogando en un año el mandato de los Concejales, Diputados provinciales y Consejeros de Cabildos.

15. LA DIMENSIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA. EL DECRETO-LEY 5/1974 DE 24 DE AGOSTO, POR EL QUE SE CREA LA ENTIDAD MUNICIPAL METROPOLITANA DE BARCELONA⁴⁹³

En las postrimerías del franquismo, mediante Decreto-ley⁴⁹⁴ y sin pretender desconocer las experiencias acumuladas en el funcionamiento de las estructuras urbanísticas supramunicipales de Barcelona, creadas, a raíz de la Ley de 3 de diciembre de 1953 y perfeccionadas en la LEB, se creó la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (EMMB). Estaba integrada por el municipio de Barcelona y otros veintisiete municipios⁴⁹⁵. En la composición de la Entidad metropolitana se reconoció el papel que el Municipio de Barcelona, al ostentar por razones históricas y urbanísticas la condición de auténtica metrópoli o municipio director, con una representación cualificada en su órgano superior, el Consejo metropolitano (art. 3.2).

⁴⁹³ BOE núm. 204, de 26 de agosto de 1974.

⁴⁹⁴ Dividido en quince artículos y seis Disposiciones finales.

⁴⁹⁵ Art. 2 del Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, por el que se crea la Entidad municipal metropolitana de Barcelona: «*La Entidad municipal metropolitana de Barcelona estará constituida por los siguientes Municipios: Barcelona, Badalona, Castelldefels, Cornellá, Esplugas, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Les Botigues de Sitges, Molins de Rey, Moncada y Reixach, Montgat, Pallejá, Papiol, Prat de Llobregat, Ripollet, San Adrián de Besós, San Baudilio de Llobregat, San Cugat del Vallés, San Clemente de Llobregat, San Feliú de Llobregat, San Juan Despí, San Justo Desvern, San Vicente dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramanet, Sardañola, Tiana y Viladecans*».

Sin embargo, algunos sostuvieron que se minimiza el papel de Barcelona⁴⁹⁶, que ni tan sólo ostenta la presidencia automática de la EMMB y cuya representación, fijada en diez representantes, es la mitad de lo que le correspondería por su población si la representación fuera proporcional. También ENTRENA CUESTA propugnaba que a pesar que el propio Decreto-ley y distintas voces sostenían la existencia de un predominio por el Ayuntamiento de Barcelona; los números contradecían tal aseveración. La comarca de Barcelona tiene hoy 2.800.000 habitantes, de los cuales Barcelona tenía 1.800.000 habitantes de los 2.800.000 habitantes de la Comarca de Barcelona y como los medios económicos de la EMMB se fijan en proporción a los presupuestos municipales, la ciudad de Barcelona por sí sola pagará mucho más que el resto de Municipios. Y sin embargo, habrá igual número de representantes de Municipios del resto de la comarca que del Ayuntamiento de Barcelona. Si a esto se añade la presencia de los representantes de la Diputación, el Ayuntamiento estará en minoría⁴⁹⁷. La hacienda metropolitana se nutría de una subvención con cargo al Presupuesto del Estado y de otra con la aportación de los propios Ayuntamientos interesados, que oscilaba entre el 3 y el 10 por 100 de sus presupuestos, a la que se unía también la Diputación Provincial, con una adicional del 3 por 100 de sus presupuestos.

La finalidad de la EMMB era el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y de la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana (art. 1)⁴⁹⁸. Junto

⁴⁹⁶ GUERRA-LIBRERO ARROYO, Gumersindo (1974): «La Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona», *REVL*, núm. 184, pág. 645.

⁴⁹⁷ También para el alcalde Porcioles, impulsor de la Ley especial de 1960: «*Barcelona queda en posición gravemente minoritaria, tanto en el Consejo Metropolitano como en la Comisión Administrativa. Ni siquiera se atribuye a la ciudad de Barcelona, como en la Carta, su Presidencia. Por otra parte, se hacen intervenir en funciones municipales a organismos ajenos a esta competición, cuya potenciación debe buscarse en el área provincial y regional*». *Ibid.*, pág. 646.

⁴⁹⁸ Sobre la naturaleza jurídica de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona resulta de interés la STS de 25 de mayo de 1981 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente: D. Angel Martín del Burgo y Marchán): «[...] *Que esta alegación ha de ser igualmente rechazada, ya que el D.-Ley de 24 agosto 1974 ha superado las ambivalencias e incertidumbres que podían suscitar los sistemas que le precedieron -Ley 3 diciembre*

al planeamiento y la gestión urbanística⁴⁹⁹, la Corporación Metropolitana ejerció competencias en otros ámbitos: agua, transporte, residuos, abastos, espacios verdes, red viaria, control ambiental y asistencia técnica municipal. A los pocos meses, el Decreto 3276/1974 de 28 de noviembre de 1974, desarrolló su organización y funcionamiento⁵⁰⁰. Anteriormente el Decreto 2863/1974, de 27 de septiembre

Tras una no muy larga existencia (menos de tres lustros), la Entidad metropolitana se extinguió en 1987⁵⁰¹ por lo dispuesto en la Disposición adicional primera⁵⁰² de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la

1953 y Ley 23 mayo 1960-, al constituir la «Entidad municipal metropolitana de Barcelona» como auténtica Entidad Local; sistema seguido por la derogada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 noviembre 1975; sistema diferente al seguido con los otros grandes municipios (Madrid, Bilbao, Valencia), para los que se crearon Organismos con el carácter de Administraciones institucionales del Estado, u Organismos autónomos; alegación rechazable, repetimos, porque con la creación de esta «Entidad», con la naturaleza expresada, se pretende centrar en ella todas las tareas y competencias relacionadas con el urbanismo y con los servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana, y, consiguientemente, las responsabilidades derivadas de su actuación; y todo ello dentro del régimen de autonomía y de personalidad diferenciada propio de las clásicas Entidades Locales, cuya fórmula ha sido utilizada precisamente para el mejor logro de estos objetivos».

⁴⁹⁹ Un estudio de las competencias metropolitanas en cada una de las fases del proceso urbanístico: planeamiento, gestión y control, en LLISSET BORRELL, Francisco (1979): «Las competencias urbanísticas metropolitanas (con especial referencia a la Comarca de Barcelona)», *REVL*, núm. 201, págs. 37-56.

⁵⁰⁰ Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Decreto-ley 5/1974, sobre organización y funcionamiento de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. BOE núm. 286 de 29 de noviembre de 1974, págs. 24261-24266.

⁵⁰¹ La Disposición Derogatoria única de la LREB deroga expresamente en sus apartados b) y c) el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la entidad municipal metropolitana y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de organización y funcionamiento de la entidad municipal metropolitana.

⁵⁰² «Queda extinguida la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona creada por el Decreto-Ley 5/1974 de 24 de agosto, sin perjuicio de lo establecido por la Disposición Transitoria Segunda. La Administración de la Generalidad y los municipios de conformidad con la legislación de régimen local y con las correspondientes leyes sectoriales, asumirán las competencias de la Entidad mencionada que no hayan sido asignadas de forma expresa por la presente Ley a otros órganos o entidades». DA 1ª de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la «conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

«conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa⁵⁰³.

16. LEY 41/1975, DE 19 DE DICIEMBRE, DE BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL

Sin embargo con la EMMB no se puso fin a la legislación municipal en la época franquista. Ya en 1971 se había presentado un proyecto de ley de bases de régimen local que no llegó a ser promulgado. En 1975, se aprobó la Ley 41/1975, de 19 de diciembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local⁵⁰⁴.

Por la fecha de su aprobación, un día escaso antes de la muerte de Franco, nunca llegó a aprobarse un texto articulado completo⁵⁰⁵ de la Ley 41/1975⁵⁰⁶.

⁵⁰³ BOE núm. 100, de 27 de abril de 1987.

⁵⁰⁴ BOE núm. 280, de 21 de noviembre de 1975, págs. 24342 a 24360.

⁵⁰⁵ Sí se desarrolló en algunas materias por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1977, págs. 25969 a 25986). Desarrollando las bases quinta, número tres, párrafo cuatro; sexta, número cinco; once y trece, en su totalidad; quince, número tres, párrafo tres; dieciséis, número cinco; veinte, en su totalidad; treinta y nueve, número cuatro; cuarenta y cuarenta y seis, en su totalidad; cuarenta y siete, números uno, dos y tres; cuarenta y ocho, números uno a seis, ambos inclusive; disposiciones finales segunda y cuarta, y disposiciones transitorias segunda y tercera de dicha Ley. En esta norma figuraba todo lo relativo a los funcionarios públicos locales, con objeto de poner término a la situación de transitoriedad en la materia que se inició con el Decreto-ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado. Su artículo 106 permitía generalizar a los Municipios y Diputaciones de régimen común la figura de los Directores de Servicios, que gestionan las grandes áreas de servicios sobre la base de una departamentalización de la actividad municipal y con la posibilidad de participar junto con Concejales, y bajo la presidencia del Alcalde, en la Comisión Municipal Ejecutiva (Barcelona) o Comisión Municipal de Gobierno (Madrid), *cfr.* BASSOLS COMA, Martín (1986): «Gerencias urbanísticas y Régimen local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, págs. 73-74. Además, se incluía lo referente a mancomunidades de municipios y provincias, régimen de los municipios inferiores a cinco mil habitantes, contratación administrativa y otros aspectos más o menos conexos. En relación con el régimen especial barcelonés, la tabla de preceptos sobre régimen local que continúan vigentes o quedan derogados en virtud del precedente texto articulado establecía: «Decreto 1166/1960, de 23 de mayo. texto de la ley especial del municipio de Barcelona. vigente en cuanto no resulte modificado por el presente texto articulado en la parte referente a funcionarios».

⁵⁰⁶ Como acertadamente exponen los profesores COSCULLUELA y ORDUÑA: «El día 20 de noviembre de 1975 nadie pensaba que el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local,

Queremos reseñar que ésta, hacía mención expresa al régimen especial de Barcelona (disposición final tercera), y admitía una cierta modulación de la uniformidad⁵⁰⁷ del régimen local existente. En la exposición de motivos se declaraba que: **«Las Entidades Locales pueden concebirse con criterio uniformista o no. En el primer caso, la rigidez e inflexibilidad no permitiría reconocer la realidad de casos específicos. Este criterio está prácticamente abandonado en el mundo actual y también sucede lo mismo con el de absoluta variedad. Por ello, la tendencia es a establecer unos principios de uniformidad con el reconocimiento de peculiaridades concretas. El fenómeno que introduce la variedad es fundamentalmente el urbanístico. El proceso de urbanización de la población española revela una considerable aceleración en los últimos años, con una clara tendencia a concentrarse en grandes áreas de carácter metropolitano. El último censo nos muestra que mientras el porcentaje de la población que vive en los Municipios urbanos menores apenas ha experimentado variación, el que reside en los Municipios de más de cien mil habitantes ha pasado a representar del veintisiete coma siete por ciento de la población total a un treinta y seis coma siete de la misma.**

aprobado el día anterior, pudiese tener validez y permanencia dilatada. En primer lugar, la Ley nacía muerta en cuanto a la primera cualidad, y respecto a la segunda, se prolongaría por escaso tiempo». Cfr. COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1990): *Legislación de Administración Local (1975-1987)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. XIX. En este trabajo, los autores bajo una estructura cronológica, dividen su estudio en tres grandes períodos muy marcados entre sí: de 1975 a 1978, época preconstitucional; de 1979 a 1985, bajo la égida de una constitución, con ayuntamientos democráticos, y desde 1985, con una nueva regulación local, hasta 1990.

⁵⁰⁷ El régimen especial de Barcelona ha sido una de las escasas excepciones a dicha uniformidad: **«Las quiebras a la uniformidad (régimen de carta, régimen de grandes ciudades —Madrid y Barcelona—, Municipios adoptados, régimen especial foral de Álava y Navarra, régimen de las islas Canarias, régimen de plazas y provincias africanas) no son otra cosa que búsquedas (o reconocimientos) de más "autonomía" mediante una "subdiferenciación" normativa, es decir, la consecución de un círculo normativo propio dentro del círculo más amplio de la regulación general de los entes locales, que a su vez está inscrito en el círculo superior de las leyes administrativas del Estado».** En PÉREZ MORENO, Alfonso (1970): «El proceso de penetración de la Leyes reguladoras de la Administración central en el régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 61, págs. 57-58.

Junto a este hecho indiscutible destaca con no menor fuerza el hecho de la despoblación de los Municipios rurales. Consecuencia de ello ha sido que el número de Municipios con población inferior a los cien habitantes haya pasado, en el decenio mil novecientos sesenta-mil novecientos setenta, de ciento veinticuatro a cuatrocientos cincuenta y uno. El dato, aunque parcial, puede considerarse suficientemente revelador. Los viejos criterios uniformistas en materia municipal y la legislación en ellos inspirada se han derrumbado, no tanto por los ataques que les han dirigido en el campo de la doctrina, cuanto por la imposibilidad material de su aplicación en las nuevas circunstancias sobrevenidas. Hay que buscar estructuras acordes con estas formas, también nuevas, de distribución del asentamiento poblacional. Los órganos de gobierno de la gran zona metropolitana tendrán muy poco que ver en el futuro con los que sirvan para administrar los pequeños poblamientos rurales»⁵⁰⁸.

Además, se continuaba preservando la posibilidad de regímenes municipales especiales bajo el régimen de carta en su base doce⁵⁰⁹. Este régimen también se extendía a las provincias con algunas modificaciones (base decimonovena). Este Régimen, junto con la Entidad comarcal son conceptos introducidos por las Cortes durante los debates acerca del Proyecto de Ley. Los apartados siguientes de esta Base 19 se refieren, con distinto énfasis, a los regímenes de Álava y Navarra, que se respetarán íntegramente; Ceuta y Melilla; Canarias; Baleares. Para SOLÉ VILLALONGA, «no hay mención, en cambio, de Vizcaya y Guipúzcoa, ni de las Provincias catalanas, respecto de las cuales —unas y otras— se ha aprobado la constitución de Comisiones para el estudio de

⁵⁰⁸ Exposición de motivos (apartado IV). BOE núm. 280, de 21 de noviembre de 1975, pág. 24345.

⁵⁰⁹ En el apartado IV *in fine*, de la exposición de motivos, se apelaba a la tradición histórica española: «Finalmente, se reconoce —siguiendo una tradición española— la posibilidad de que los Municipios puedan dotarse de un régimen peculiar por razones específicas (régimen de carta)».

regímenes administrativos especiales (Decretos de 7-XI-1975 y 20-11-1976, respectivamente)»⁵¹⁰.

Base doce. Otros regímenes municipales especiales

«Uno. Los municipios podrán adoptar un régimen peculiar de carta en los aspectos orgánico, funcional o económico, por razón del número o diseminación de su población, del carácter predominante de una determinada actividad económica o de otras características distintivas que lo justifiquen.

Dos. Dicho régimen no podrá alterar lo dispuesto en la Ley sobre forma de elegir los Alcaldes y Concejales, condiciones para el desempeño de estos cargos, competencia municipal, régimen de funcionarios, funciones delegadas y relaciones de orden administrativo y fiscal con la Provincia y el Estado, ni menoscabar los derechos otorgados al vecindario o mermar la solvencia del municipio.

Tres. El establecimiento del régimen previsto en esta base se promoverá por el Municipio interesado, que adoptará el acuerdo con el quórum especial a que se refiere el número dos de la Base cuarenta y una⁵¹¹, en el procedimiento tendrá carácter preceptivo la información pública, el informe de la Diputación provincial y el dictamen del Consejo de Estado. La decisión corresponderá al Consejo de Ministros, mediante Decreto dictado, a propuesta del Ministro de la Gobernación, previo informe del de Hacienda, en lo relativo a las especialidades económico-fiscales»⁵¹².

⁵¹⁰ SOLÉ VILLALONGA, Gabriel (1976): «Las Haciendas Locales en la Ley de Bases del Estatuto. Consideración de sus distintos niveles», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 192, págs. 726-727.

⁵¹¹ Según la misma, los acuerdos se adoptarán por mayoría de miembros asistentes a la sesión. No obstante, será preciso el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso, la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación, para la adopción de los acuerdos corporativos que recaigan sobre materias de singular relevancia. *Ibid.*, pág. 24358.

⁵¹² BOE núm. 280, de 21 de noviembre de 1975, pág. 24350.

Como se puede colegir de su tenor literal, el municipio tenía la iniciativa en la tramitación de su carta municipal, pero la aprobación seguía residenciada en el Consejo de Ministros. Además, se añadía a la tradicional información pública y dictamen del Consejo de Estado, el informe de la Diputación provincial correspondiente, que no era necesario en otra normativa anterior.

La Disposición final primera, párrafo tercero, letra a) de la Ley 41/1975, de 19 de diciembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, establecía que el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno, queda autorizado para adaptar a los principios de esta Ley las normas contenidas en las Leyes reguladoras de los regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona. En la letra b)⁵¹³ del citado precepto se contenía la misma previsión sobre la adecuación normativa en relación con las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona y de las comarcas urbanísticas de Valencia y Bilbao⁵¹⁴.

Es de gran interés el trabajo que dos letrados del Gabinete Técnico de Programación⁵¹⁵ llevaron a cabo analizando el texto de Bases de Régimen Local, y específicamente la afectación a la Ley especial de Barcelona de

⁵¹³ Introducir en los regímenes de las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona y de las comarcas urbanísticas de Valencia y Bilbao las modificaciones oportunas a fin de acomodarlos a lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de la nueva institucionalización que proceda.

⁵¹⁴ Para CARCELLER FERNÁNDEZ, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA, «*las soluciones dadas por el Derecho español a la organización del Urbanismo en los grandes conjuntos urbanos se plasman, inicialmente, en la serie de disposiciones de ordenación urbana ad hoc para cada ciudad, que se designaron con la expresión poco afortunada –como índice de un posible criterio urbanístico oficial- de Gran Madrid, **Gran Barcelona**, Gran Bilbao y Gran Valencia*». En CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1979): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Montecorvo, pág. 85. Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ ostentó la jefatura del Gabinete Técnico de Programación, pieza clave de la Ley de régimen especial del municipio de Barcelona de 1960, desde donde se pergeñaban las Ordenanzas y resto de normativa municipal más todo tipo de estudios o análisis sobre cualquier ámbito de la actuación municipal.

⁵¹⁵ DIAZ CAPMANY, Felipe y RIVAS CARRERAS, Victor-Rafael (1976): *Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local: innovaciones al régimen vigente e incidencia en la Ley especial de Barcelona*, Barcelona, Departamento de Asistencia Técnica del Ayuntamiento de Barcelona. Agradezco aquí al personal de la Biblioteca y del Archivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el haberme proporcionado un ejemplar para su estudio.

1960⁵¹⁶. Según su criterio, la adaptación de la Ley especial barcelonesa afectaría a los artículos 5, 6, 9, 11, 13, 15, 16, 23, 25, 26, 38, 40, y 77. También, y por mor del principio de homologación normativa del artículo 35.1 de la LEB: «*La actuación administrativa del Ayuntamiento de Barcelona se acomodará a los preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo en cuanto resulten de aplicación a la Administración local*», cabía esperar que declinasen en su especialidad los artículos 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 59 y 80.

En materia tributaria se producía una ampliación subjetiva del impuesto de radicación⁵¹⁷, vigente en Barcelona y Madrid, como ya hemos analizado, a municipios capital de provincia y a aquellos con una población superior a 100.000 habitantes⁵¹⁸.

La Ley de Bases de 1975 fue derogada por la Ley 47/1978, de 7 de octubre⁵¹⁹ en todos aquellos preceptos que no habían sido desarrollados por el Real Decreto 3250/1976, de 30 diciembre, sobre ingresos de las Corporaciones

⁵¹⁶ DIAZ CAPMANY, Felipe y RIVAS CARRERAS, Victor-Rafael (1976), *op. cit.*, págs. 145-175.

⁵¹⁷ Sobre esta figura tributaria véase la STS de 4 de marzo de 1989 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente: D. Antonio Agúndez Fernández): «[...] **El impuesto municipal de radicación grava la actividad negocial ejercida en los locales cuyas superficies estén comprendidas dentro del polígono del establecimiento** y, en su caso - que es el actual-, por la total superficie suma de las tres plantas del establecimiento Aparcamiento de Vehículos de la Calle Aragón N.º 178, de Barcelona: **artículo 75 de la Ley Especial de 23 mayo 1960, y artículos 36-1 y 37 del Reglamento de Hacienda de Barcelona fecha 9 noviembre 1961**», FD 3.

⁵¹⁸ SOLÉ VILLALONGA, Gabriel (1976): «Las Haciendas Locales en la Ley de Bases del Estatuto. Consideración de sus distintos niveles», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 192, pág. 723: «De esta forma, el grupo de Impuestos municipales nuevos pasó al singular, al quedar reducido a un solo tributo: el Impuesto sobre la radicación. **Pero que, en realidad, no es un tributo nuevo, puesto que ya se aplicaba en Madrid y Barcelona; lo que es nueva es su extensión generalizada a toda la geografía nacional, siempre que se trate de Municipios que sean capital de Provincia o que tengan más de 100.000 habitantes**». Conferencia pronunciada en la clausura del Curso sobre «Las Haciendas locales en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local», que tuvo lugar en el Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid, durante los días 17 al 26 de mayo de 1976, transcurridos seis meses desde la aprobación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, y a falta de otros seis para la teórica publicación de su Texto articulado.

⁵¹⁹ BOE núm. 243, de 11 de octubre de 1978, pág. 23605.

Locales, por el Real Decreto 3046/1977, de 6 octubre, sobre funcionarios públicos locales y otros extremos, y por el Real Decreto 2725/1977, de 15 octubre, por el que se dictan normas para la incorporación como funcionarios de la Administración Local de los actuales Secretarios habilitados.

PARTE SEGUNDA: LA ADAPTACIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

1. PRESENTACIÓN.

Abordamos en este apartado el proceso de adaptación al marco constitucional del régimen municipal especial de Barcelona a lo largo de más de tres décadas. Como hemos visto en las páginas precedentes, el municipio de Barcelona gozaba desde 1960 de una normativa diferenciada frente al resto de municipios contenida principalmente en el Decreto 1166/1960, por el que se regula el régimen especial de Barcelona, en virtud del cual se introdujeron determinadas singularidades relativas a cuestiones de naturaleza organizativa, administrativa o hacendística (en menor medida). Este régimen especial fue complementado con el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes.

Sin embargo, la llegada de la democracia no producirá un cambio inmediato en las fuentes normativas del régimen especial barcelonés⁵²⁰ sino que será

⁵²⁰ Aunque como ya hemos tenido ocasión de mencionar en la primera parte es más ajustado a la realidad hablar de un conjunto de especialidades frente al régimen local común que de un régimen especial *stricto sensu*. En este sentido se han manifestado diferentes autores, por todos *vide*: JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2007): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local* 2006, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 139: «No obstante, **el régimen especial que se inició en 1960 marcaría completamente la evolución posterior del modelo, pues lo que realmente se hizo no fue aprobar un régimen especial en sentido estricto, sino más bien definir que la ciudad de Barcelona al igual que, un poco más tarde, la de Madrid dispondrían de una serie de especialidades en relación con el régimen local común, pero sin que ello representara un régimen totalmente distinto. En consecuencia, las especialidades se proyectaron principalmente sobre la materia organizativa (el sistema político-institucional) y sobre el régimen financiero-tributario, aunque aquí en menor medida. A ello se sumaron, como hemos visto, algunas peculiaridades en lo que afecta a competencias y ciertas reglas específicas en cuestiones menores del régimen jurídico.**

necesario un largo período de adaptación al nuevo orden constitucional⁵²¹. Dicha adaptación, como no podía ser de otra manera, tendrá como principales actores a los legisladores (al estatal, que ya había dado luz al régimen especial franquista y al autonómico, consecuencia de la Constitución de 1978)⁵²².

Todo ello sin olvidar que la naturaleza normativa de la Constitución produjo tal como declaró como doctrina general nuestro Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad sobrevenida⁵²³ de aquellos preceptos del régimen especial barcelonés que pudieran resultar contrarios a aquélla por ser una Ley superior -criterio jerárquico- y posterior -criterio temporal-. Y la coincidencia de este doble criterio da lugar -de una parte- a la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y -de otra- a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación.

Y *nada más*». Una exposición general sobre la naturaleza jurídico-constitucional del régimen especial en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2008): «Régimen especial de Barcelona: Exposición general», en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Madrid, Civitas, págs. 29-80.

⁵²¹ Tal como ha reconocido el propio Tribunal Supremo en su sentencia de 27 abril de 1990 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: D. Francisco González Navarro): «*Esta Sala debe también decir que el principio de igualdad en las condiciones básicas -art. 149.1.1.º de la Constitución-, del que es manifestación el de la igualdad de trato en las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.º de la Constitución), impide aceptar que el artículo 37 del pliego de condiciones pueda encontrar habilitación suficiente en la Ley Especial del Municipio de Barcelona, aparte de que, a partir de la nueva Ley de Régimen Local es clara la identidad del régimen de contratación estatal y local, y es el caso que **la legislación especial barcelonesa mantiene su vigencia en lo que no contradiga, por supuesto, a la Constitución, pero también a la nueva legislación local** -Disposición Adicion. 16.ª de la Ley Básica Estatal de 1985-*», FD 3.

⁵²² Del europeo y su incidencia nos ocuparemos en la tercera parte de este trabajo.

⁵²³ Tal como declaró una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, la STC 4/1981, de 2 de febrero. El Magistrado Francisco RUBIO LLORENTE formuló un voto particular a esta sentencia defendiendo que inconstitucionalidad y derogación son instituciones jurídicas distintas. Mientras que la derogación es el resultado de la sucesión de las normas en el tiempo, la inconstitucionalidad supone la contradicción entre la Constitución y una norma posterior a ella. Propugnando también esta tesis al poco tiempo véase el trabajo de ARAGÓN REYES, Manuel (1981): «La sentencia del Tribunal Constitucional sobre leyes relativas al régimen local, anteriores a la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, págs. 185-205, que consideró que la derogación *ex Constitutione* no es sustancialmente distinta de la que tiene origen en normas de rango inferior.

2. LA POSICIÓN DEL MUNICIPIO DE BARCELONA EN LA CONSTITUCIÓN

Durante la Transición y tras la aprobación de la Constitución de 1978⁵²⁴, Barcelona siguió con el régimen especial que se le había conferido por el régimen franquista, es decir, a nivel municipal, por la Ley del régimen especial del municipio de Barcelona y sus reglamentos de desarrollo; y a nivel metropolitano por el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, de creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y su normativa de ejecución.

Además, la normativa citada había permanecido casi inalterada desde su aprobación salvo las modificaciones establecidas por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, y algunas otras en materia de función pública local⁵²⁵. Pero sí fue necesario adaptar la designación de los órganos del Ayuntamiento de Barcelona a la llegada de la democracia. Este camino se inició por la Ley 1/1977, de 4 de enero⁵²⁶, para la Reforma Política. Previamente a las primeras elecciones municipales tras la muerte de Franco, celebradas el día 3 de abril de 1979⁵²⁷, se alteró la normativa electoral en consonancia con los nuevos fundamentos constitucionales de un Estado social y democrático de Derecho. La Ley

⁵²⁴ Aprobada por las Cortes en sesiones plenarios del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes, el 27 de diciembre de 1978.

⁵²⁵ Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos. *BOE* núm. 283, de 26 de noviembre de 1977, págs. 25969-25986. Declara vigente la LEB en cuánto no resulte modificada por el presente texto articulado en la parte referente a funcionarios.

⁵²⁶ *BOE* núm. 4, de 5 de enero de 1977, págs. 170-171. En su artículo 1.1 establecía que la democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

⁵²⁷ Los últimos comicios locales democráticos se remontaban al 12 de abril de 1931: la victoria en las grandes ciudades, de los partidos republicanos trajo entonces consigo el exilio de Alfonso XIII y la proclamación de la Segunda República. En Barcelona, *Esquerra Republicana* de Cataluña (ERC) coaligada con la Unión Socialista de Cataluña (USC) obtuvo veinticinco de los cincuenta concejales en liza, siendo elegido alcalde Jaume Aiguader i Miró.

39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales⁵²⁸, derogó tácitamente diversos preceptos de la LEB.

Un ejemplo de los cambios sufridos podemos verlo en la Resolución de 18 de abril de 1979 de la Dirección General de Administración Local del Ministerio de Administración Territorial por la que se establecen criterios de interpretación para la constitución de las Corporaciones Locales de Madrid y Barcelona⁵²⁹.

2.1 La inexistencia de una garantía constitucional expresa para el régimen municipal especial de Barcelona

El texto constitucional de 1978, en vigor desde el 29 de diciembre de 1978⁵³⁰, omitió cualquier mención a la existencia del régimen municipal especial de Barcelona. Solo existe en la Constitución una especialidad al régimen municipal

⁵²⁸ BOE núm. 173, de 21 de julio de 1978, págs. 17267-17275.

⁵²⁹ BOE núm. 94, de 19 de abril de 1979, pág. 9024: «*Excmos. Sres. Gobernadores civiles de Madrid y Barcelona: Dictada ya Resolución por esta Dirección General en relación con criterios de interpretación para la uniformidad en la constitución de las Corporaciones Locales, y a la vista de las Leyes especiales de Madrid y Barcelona y el alcance derogatorio que respecto a éstas tiene la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, en relación con las Comisiones Municipales de Gobierno y Ejecutiva, respectivamente. Delegados de Servicios y otros extremos, me es grato comunicarles el criterio sustentado por la Dirección General de Administración Local sobre los puntos de dudosa interpretación: 1.- La Comisión Municipal de Gobierno y la Comisión Municipal Ejecutiva, reguladas en las Leyes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona, respectivamente, están derogadas en cuanto a su composición por la Ley de Elecciones Locales. Consecuentemente, su constitución y composición se harán conforme a lo dispuesto en esta Ley de Elecciones Locales, adquiriendo sus componentes las calidades de Teniente de Alcalde, quienes ejercerán las funciones que el Alcalde les delegue en relación a Distritos o Servicios determinados, y en estricta proporción al número de Concejales obtenido por cada lista. 2º. Habiendo dado la Ley de Elecciones Locales no sólo una nueva configuración a la Comisión Municipal Permanente y un nuevo sistema de Elección de sus miembros, sino. Incluso una distinta dimensión a la misma, hasta tal punto que han desaparecido, en virtud de aquélla, las Comisiones Municipales de Gobierno y Ejecutiva de Madrid y Barcelona, respectivamente, transformadas en la Comisión Municipal Permanente, constituida como en los demás Municipios únicamente por Concejales, entiende esta Dirección General que la repetida Ley de Elecciones Locales ha derogado la figura de los Delegados de Servicios de dichas ciudades, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación general que sea aplicable».*

⁵³⁰ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, págs. 29313-29424.

común, el régimen de concejo abierto (art. 140 CE⁵³¹) y una única referencia expresa a una gran ciudad, Madrid, al declarar que la capital del Estado es la villa de Madrid (art. 5 CE⁵³²), obviando por tanto su estatus municipal.

Frente al parecer mayoritario, GARCÍA FERNÁNDEZ advierte que son muy numerosos los preceptos constitucionales⁵³³ en los que se hacen referencias más o menos explícitas al mundo local (señala en concreto los siguientes artículos de la Constitución de 1978: 3, 5, 9, 11, 21, 22, 23, 24, 25.3, 26-33, 37, 38, 39-41, 43-51, 54, 68, 69, 81, 86, 87, 103, 105, 106, 117.3, 123, 127, 128.2, 130, 132, 133.2, 133.4, 134.7, 136, 143, 144, 146, 148.1.2, 148.1.3, 148.1.9, 148.1.15 y 16, 148.1.18-22, 149.1.16, 149.1.18, 149.1.21, 149.1.23, 149.1.29, 150 y 152.3)⁵³⁴.

⁵³¹ Art. 140 *in fine* de la CE: «La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

⁵³² El artículo 8 del Anteproyecto de Constitución posibilitaba que por medio de una ley se establecieran servicios centrales en municipios distintos de la Villa de Madrid: «La Capital del Estado es la Villa de Madrid. Podrán establecerse por ley, servicios centrales en otras localidades de España». *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, de 5 de enero de 1978. Pág. 670. Un análisis de este precepto constitucional en VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2009): «Art. 5», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 80-82.

⁵³³ Criterio contrario al manifestado por SOSA WAGNER de que el legislador constitucional predica la autonomía de los municipios pero pocas pistas más proporciona al intérprete. Véase SOSA WAGNER, Francisco (2011): «Los principios del régimen local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, pág. 217.

⁵³⁴ Y se hace la siguiente pregunta: «¿Cómo es posible sostener que la Constitución no aporta una noción de autonomía local y que esta noción es sólo de configuración legal, como suele señalar el TC?. Mucho más determinada está la noción de autonomía local a partir de su inferencia constitucional que muchos de los derechos fundamentales cuyo núcleo esencial ha tenido que acabar configurando el propio TC. Y está muy determinada porque la Constitución establece, no sin precisión, cuales son los intereses que corresponden a las Entidades locales, intereses que gestionan con autonomía como dice el último inciso del art. 137 CE. [...] **Lo que ocurre es que para extraer el contenido constitucional de la autonomía local la mayoría de la doctrina se queda en los arts. 137 y 140 a 142 y eso da una visión limitada y reduccionista**». Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2002): «Derecho constitucional y Entidades Locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local», *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, Cortes de Castilla-La Mancha-Universidad de Castilla-La Mancha, págs. 228-233.

Advierte FERNÁNDEZ-MIRANDA⁵³⁵ que la brevedad de los preceptos constitucionales dedicados a la Administración local tiene una explicación de técnica legislativa arraigada en nuestra historia constitucional. Salvo la Constitución de Cádiz, de 1812, que recoge un tratamiento pormenorizado del régimen local⁵³⁶, todas las Constituciones le han dedicado escasos artículos⁵³⁷.

Retrotrayéndose aún más, GARCÍA FERNÁNDEZ señala que en el Estatuto de 1808 no se olvida a los municipios, sino que, conforme a los modelos constitucionales en que se inspira, no considera que los municipios hayan de introducirse en un texto de vocación constitucional porque no son más que el escalón inferior de la Administración del Estado la cual, por otra parte, tampoco se regula salvo, muy sucintamente, para aludir a sus órganos directivos que son los Ministerios. Para fundamentar su posición alude a los Decretos que dictó José I, primero para la Villa de Madrid y luego para todo el país (Decretos de 6 de febrero de 1809, de 21 de agosto de 1821 [dos de la misma fecha], de 4 de septiembre de 1809 y, sobre todo, de 14 de abril de 1810⁵³⁸). Describe también los elementos comunes en los textos constitucionales españoles⁵³⁹: a) uniformismo y generalidad; b) dualismo orgánico (Alcalde/Ayuntamiento); c)

⁵³⁵ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2008): «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, pág. 153.

⁵³⁶ Para GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2003): «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración 2002*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 50: «Conviene señalar que ninguna otra Constitución ha sido tan minuciosa en materia local aunque también es cierto que no ha habido una Constitución española tan extensa y tan prolíja».

⁵³⁷ Tal como hemos mencionado *ut supra*, el Estatuto de Bayona ni siquiera se ocupó de la Administración local. En el constitucionalismo histórico español podemos destacar entre otros: los arts. 70 y 71 de la Constitución de 1837; arts. 73 y 74 de la Constitución de 1845; arts. 83 y 84 de la Constitución de 1876 o el art. 9 de la Constitución de 1931.

⁵³⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2003): «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración 2002*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 49.

⁵³⁹ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2003): «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración 2002*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 52.

remisión a la Ley para establecer las competencias de los Ayuntamientos; d) reconocimiento, no obstante, de un núcleo propio de actividad, que es el «gobierno interior» en las Constituciones de 1837, no promulgada de 1856 y el «gobierno y dirección de los intereses peculiares» en las de 1869 y 1876, siendo la Constitución de 1845 la única que omite esta referencia al campo de acción municipal; e) tutela de las Diputaciones provinciales; f) electividad directa, aunque censitaria, de, al menos, los Concejales; g) no reconocimiento expreso de la distinción competencias propias/competencias delegadas.

Como hemos indicado, la Constitución de 1978⁵⁴⁰ eludió cualquier referencia a los regímenes municipales especiales, y la única cobertura a los mismos parecía encontrarse en el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). El mismo autor⁵⁴¹ certeramente expone que *«la escueta regulación que ofrece el texto constitucional de la entidades locales contrasta, sin duda, con la extensión y densidad que, sin embargo, dedicaron nuestros constituyentes a las Comunidades Autónomas en el seno de la organización territorial del Estado. No es momento de introducirme en consideraciones que expliquen esa actitud, simplemente constataré que la atención hacia las Comunidades Autónomas monopolizó el discurso político»*⁵⁴²,

⁵⁴⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2006): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial de ...», pág. 143.

⁵⁴¹ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2000): «La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)», en *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000, Madrid, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, págs.137-138.

⁵⁴² Y algunos ya anticiparon de manera acertada, y echando mano del derecho comparado, la difícil relación que podía establecerse entre CCAA y entes locales: *«En lo que concierne a las Comunidades Autónomas, no es desdeñable, desde luego, el peligro de que estos nuevos entes políticos territoriales incurran en procesos neocentralizadores en sus relaciones con las colectividades locales. Peligro que ya se ha dejado sentir en otros Estados de estructura política compuesta, análoga a la nuestra, y sobre el que ha llamado la atención con insistencia la doctrina científica. En Alemania Federal, por ejemplo, se ha llegado a afirmar que «la legislación de los lander es, a menudo, más restrictiva para las autoridades locales que la legislación federal» (MAYNTZ). Y en Italia se ha podido advertir que las formas de centralismo regional no han sido menos agudas que las estatales; si en lo que concierne a sus relaciones con los órganos centrales del Estado, «la región se presenta como un aliado natural del poder local», en la regulación de sus relaciones con este último se ha mostrado más bien como «su enemigo institucional, porque estando más próximo es (a*

la tarea del legislador, el quehacer de la doctrina, así como, en cierta medida, la labor de la jurisprudencia constitucional. Las consecuencias de este modo de proceder son bien obvias: el espacio local ha sido considerado, pues como un área marginal en la estructuración del Estado autonómico. Se ha enfatizado mucho el carácter del nivel local de gobierno como administración local y se ha olvidado recurrentemente su dimensión político-constitucional, que conecta directamente con el principio constitucional del principio de autonomía local». El malogrado profesor GARCÍA MORILLO⁵⁴³ hace tan sólo una década mostraba su extrañeza y sorpresa ante la escasa atención brindada por los constitucionalistas a los entes locales. Ello lo atribuía a tres factores: al papel secundario que las instituciones locales han desempeñado, históricamente en España; a la parquedad de su regulación constitucional y a la disparidad y diferencias de los entes locales entre los distintos ordenamientos jurídicos estatales⁵⁴⁴.

menudo) más invasor» (CASSESE). La inclinación de muchas regiones italianas a reproducir e intensificar los antiguos controles estatales sobre los municipios ha ido deslizándose así hacia actitudes y comportamientos característicos de un modelo ya superado de organización política centralizada, «como, por ejemplo —observa NIGBO— el suministro de directrices no mediante actos de programación explícitos, imparciales y participados, sino mediante la maniobra de las financiaciones y de las intervenciones (económicas) extraordinarias». **Es, por tanto, muy real la tentación en que podrían caer entre nosotros las nuevas Comunidades Autónomas de reforzar su propia cohesión interna a costa del autogobierno de las entidades infrarregionales.** Sucumbir a esa tentación, con daño de la autonomía que la Constitución garantiza a los municipios, sería, además de inconstitucional, «poco consecuente con la verdadera filosofía del regionalismo político» (MUÑOZ MACHADO). Las Comunidades Autónomas han de ser, ante todo, entes de gobierno y de dirección política que han de contar, como es lógico, con una indispensable organización administrativa que permita asegurar el acierto y la eficacia de sus decisiones, pero no deben extender más allá de lo necesario sus aparatos burocráticos, reproduciendo y multiplicando el modelo centralizado tradicional y ensanchando el foso que separa al poder público de la sociedad civil». En LEGUINA VILLA, Jesús (1983): «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102, págs. 2197-2198.

⁵⁴³ GARCÍA MORILLO, Joaquín (1998): *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, págs. 17-18.

⁵⁴⁴ *Op. cit.*, pág. 18: «[...] **Lo primero que llama la atención al constitucionalista que se aproxima a la regulación constitucional de los entes locales es que los constitucionalistas han prestado, hasta el presente, poca o ninguna atención a estas instituciones. Apenas un par de trabajos responden a la pluma de los especialistas en Derecho constitucional;** como sucede con tantas otras facetas de nuestro Derecho público, las aportaciones encaminadas al análisis de la autonomía local obedecen al esfuerzo de los

2.2 La segunda reforma constitucional. El nuevo artículo 135 CE. Su afectación al régimen especial

La segunda reforma de la Constitución ha tenido por objeto al artículo 135 del texto constitucional:

Artículo 135. Estabilidad presupuestaria.

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. **Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.***

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá

*administrativistas. Aunque es claro que, en un sistema como el nuestro, la distinción entre el Derecho constitucional y Administrativo es por demás artificiosa, y es igualmente notorio que ambas ramas forman parte de ese gran tronco que es el Derecho Público, no deja de ser sorprendente que los constitucionalistas hayamos renunciado al estudio de unas instituciones que, sin duda, cumplen una importante función en el Estado social y democrático de Derecho, que son, probablemente, las que cuentan con más larga tradición de entre las instituciones políticas y que además, están animadas por el principio de representatividad democrática». Entre ese par de trabajos GARCÍA MORILLO mencionaba el de Manuel ARAGÓN REYES «El tratamiento constitucional de la autonomía local» y el de Javier GARCÍA FERNÁNDEZ «La autonomía del derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución española», ambos en la obra de 1985, *Organización territorial del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.*

superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

Al igual que la anterior reforma, que afectó al artículo 13.2 CE, se ha realizado por el procedimiento de urgencia y en lectura única⁵⁴⁵, pero a diferencia de aquélla su contenido ha suscitado una considerable controversia política, social y jurídica. Mientras la primera reforma fue apoyada por todos los grupos parlamentarios, en el presente caso, la reforma se pergeñó con inusitada

⁵⁴⁵ La proposición original de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados, se publicó en el BOCG de 26 de agosto de 2011, núm. 329-1 y el BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, publica la reforma del mencionado artículo 135 de la Carta Magna, cuya disposición final única indica que entrará en vigor el mismo día de su publicación, sin *vacatio legis*.

celeridad tras un acuerdo entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición, y con escasísimo debate. Ni las diferentes Comunidades Autónomas ni los entes locales⁵⁴⁶, a pesar de ser destinatarios directos del nuevo artículo 135 CE, fueron consultados mediante los instrumentos existentes (Consejo de Política Fiscal y Financiera o Federación Española de Municipios y Provincias, respectivamente).

El nuevo artículo 135.1 de la Constitución consagra el principio de estabilidad presupuestaria como regla esencial a la que todas las Administraciones Públicas han de adecuar su actuación. Sin embargo, el número 2 de ese mismo artículo introduce la posibilidad de que el Estado y/o las Comunidades Autónomas incurran en déficit estructural, con la prohibición de que el mismo supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros. Simultáneamente, se declara taxativamente que las Entidades Locales «*deberán presentar equilibrio presupuestario*». Serán, pues, las Entidades Locales las que con mayor rigor hayan de soportar las consecuencias derivadas de la reforma constitucional⁵⁴⁷. Téngase en cuenta que la situación precedente admitía el déficit destinado a realizar actuaciones productivas (déficit inversor) y, limitadamente, el déficit derivado de la insuficiencia en el crecimiento del PIB cuando se tratase de municipios que fuesen capitales de provincia o municipios de gran población. La dicción literal del artículo 135.2 CE *in fine* no parece admitir desviaciones en relación con el déficit local sin perjuicio de determinadas situaciones excepcionales para los entes locales.

⁵⁴⁶ La exigencia de equilibrio presupuestario sólo aparecía en nuestra vigente Constitución referida a las Entidades Locales (art. 135.2, *in fine* CE).

⁵⁴⁷ Sobre los efectos de la crisis económica en general y su afectación a la autonomía municipal véase CUBERO MARCOS, José Ignacio (2013), «Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 95, págs. 17-52. Este trabajo tiene por objeto analizar en qué medida la autonomía local y el principio democrático que la inspira se hallan afectados directamente por algunas medidas liberalizadoras procedentes del gobierno español y de la Unión Europea: estrategias tendentes a la libre prestación de servicios y actividades; el pago de las deudas pendientes a contratistas y proveedores; y la obligatoriedad de la prestación de determinados servicios obligatorios.

En desarrollo de dicho precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)⁵⁴⁸. Esta Ley Orgánica, tal como afirma su exposición de motivos, busca garantizar el principio de estabilidad presupuestaria para reforzar, así, la obligación de España para con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. La Disposición Final primera de la LOEPSF únicamente invoca como título competencial el artículo 135 CE⁵⁴⁹, aunque su anteproyecto incluía la invocación de los artículos 149.1.13 y 149.1.14 CE, esta referencia. La LOEPSF ha derogado las dos leyes que, desde el año 2001, constituían la legislación estatal vigente en esta materia. Por un lado, la Ley general de estabilidad presupuestaria, aprobada inicialmente como Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y que, después de sucesivas reformas y una refundición, fue nuevamente reformada por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, y por el Real decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Por otro lado, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, que fue reformada principalmente mediante la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo⁵⁵⁰.

⁵⁴⁸ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012.

⁵⁴⁹ Disposición Final primera. Título competencial: «*La presente Ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución*».

⁵⁵⁰ Dos reformas, en su conjunto, de gran calado que afectaron, respectivamente, a diecinueve de los veinticinco artículos de la Ley 18/2001 y a nueve de los once artículos de la Ley orgánica 5/2001. La novedad más importante que introdujo la reforma del año 2006 fue la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico, lo que exigía obtener superávit en las situaciones en las que la economía creciese por encima de su potencial para destinarlo a compensar los déficits registrados cuando la economía se encontrase en la situación contraria. Por lo que se refiere a las Entidades Locales, se estableció, para aquellas Entidades incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y determinadas anualmente por la Comisión Nacional de Administración Local, la aplicación, al igual que al Estado y a las Comunidades Autónomas, del principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación (tal como se expone en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 164/2012, de 1 de marzo sobre el Anteproyecto de Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Esta Ley también fue objeto de Dictamen por el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña: el núm. 8/2012, de 2 de julio, sobre la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La única especialidad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en relación con ciudades⁵⁵¹ aparece en su Disposición Final primera⁵⁵². Ni el municipio de Madrid ni el de Barcelona han tenido un tratamiento particularizado en su redactado, de manera acorde con el tratamiento uniforme a todas las Corporaciones Locales⁵⁵³.

Junto al régimen general aplicable a todos los Estados miembros de la Unión Europea contenido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el día 2 de marzo de 2012 veinticinco Estados miembros de la Unión Europea –entre los que se encuentra el Reino de España– han firmado el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), con el objeto, según se indica en su artículo 1º.1 de *«reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, (...) reforzar la coordinación de sus políticas económicas y (...) mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social»*. El TECG será aplicable íntegramente a las Partes Contratantes cuya moneda es el euro, aplicándose a las restantes Partes Contratantes en la medida y en las condiciones establecidas en el artículo 14.

⁵⁵¹ No es momento de analizar la compleja naturaleza jurídica de las Ciudades Autónomas de Ceuta Y Melilla. Algo apuntaremos en el apartado dedicado a los conflictos en defensa de la autonomía local y a las leyes de destinatario único (*vide* STC 240/2006).

⁵⁵² Ciudades que ostentan una peculiar situación constitucional (como se puede observar en la STC 240/2006). Disposición Final quinta. Régimen de las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla: *«Las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y de Melilla se regirán en materia de estabilidad presupuestaria por las disposiciones contenidas en la presente Ley Orgánica que resulten de aplicación a las Corporaciones Locales, sin perjuicio de las e dades que se deriven de su condición de miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y de que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 13.5 de la presente norma, se deba considerar el régimen de endeudamiento que para las mismas se establece en sus respectivos Estatutos de Autonomía, teniendo carácter supletorio el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

⁵⁵³ Tampoco en su modificación, por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

El artículo 135 de la CE dará lugar a la modificación de la LBRL⁵⁵⁴ y de la LHL para adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de la que nos ocuparemos *ut infra*.

3. RÉGIMEN ESPECIAL Y ESTATUTO DE AUTONOMÍA

3.1 El mutismo del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 sobre el régimen especial del municipio de Barcelona

El Estatuto catalán de 1979⁵⁵⁵ no hacía referencia expresa al municipio de Barcelona. Ni como capital de su Comunidad Autónoma⁵⁵⁶ (a diferencia de los Estatutos de Autonomía de Madrid⁵⁵⁷ o Extremadura⁵⁵⁸) ni haciendo mención

⁵⁵⁴ El artículo 135 de la CE ha influenciado la reforma del modelo de gobierno local en España que «no puede basarse ya únicamente sobre el pilar del reconocimiento y garantía de la autonomía local. Este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango: las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos expresamente en el artículo 135 de la Constitución. Autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse». *Vide* FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (2014): «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, pág. 20.

⁵⁵⁵ Publicado en el *BOE* núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

⁵⁵⁶ Únicamente menciona expresamente a Barcelona como sede del Parlamento en su art. 30.3 EAC de 1979: «*El Parlamento tiene su sede en la ciudad de Barcelona, pero podrá celebrar reuniones en otros lugares de Cataluña en la forma y supuestos que la Ley determine*» y del Consejo Ejecutivo (art. 37.3 EAC de 1979): «*La sede del Consejo estará en la ciudad de Barcelona, y sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones*».

⁵⁵⁷ Artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM): «*La sede de las instituciones de la Comunidad es la villa de Madrid. Por Ley de Comunidad aprobada, por mayoría absoluta, podrán localizarse algunos organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio*». Este precepto fue modificado por el art. 1.4 de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio y el vigente texto es el siguiente: «*La capital de la Comunidad, sede de sus instituciones, es la villa de Madrid, pudiendo sus organismos, servicios y dependencias localizarse en otros municipios del territorio de la*

alguna a su régimen especial. El Estatuto de Autonomía madrileño sí contenía en su artículo sexto una llamada a una ley de régimen especial para la villa de Madrid⁵⁵⁹, pero limitada a su dimensión capitalina⁵⁶⁰. Ello no es de extrañar a la vista del poco peso específico de la Administración local en el mismo (únicamente en su art. 9, número 8, en materia de competencias exclusivas de la Generalidad aparece el régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución). Tampoco el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932⁵⁶¹ estableció un régimen especial para el municipio de Barcelona.

El Estatuto interior de Cataluña de 25 de mayo de 1933⁵⁶², sí contenía una referencia expresa a Barcelona y a la posible existencia de un régimen de Carta municipal. El artículo segundo del citado texto afirmaba la capitalidad de

Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones».

⁵⁵⁸ Art. 5 de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura: «*La sede de la Junta y de la Asamblea se fija en Mérida, que es la capital de Extremadura*», BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1983. Por obra de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el art. 5 ha pasado a tener esta nueva redacción: «*La capital de Extremadura es la ciudad de Mérida, sede de la Asamblea, de la Presidencia y de la Junta*», BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011.

⁵⁵⁹ Un completo análisis de la dimensión capitalina y de la especialidad municipal de Madrid incluyendo algunos estudios de derecho comparado (Berlín, Roma, París), en AA.VV. (2007): *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.), Cizur Menor, Aranzadi.

⁵⁶⁰ Artículo 6 EACM: «*La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por ley, votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*». La previsión de un régimen especial para Madrid en su Estatuto frente al silencio del estatuto de Cataluña no había de entenderse en este último caso como una prohibición a su existencia *vide* SOLÉ TURA, Jordi y AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (1987): «*Memòria sobre els fonaments jurídics de la nova Carta Municipal de Barcelona*», en AA.VV. (1987): *Carta Municipal, Estatut d'Autonomia i Constitució*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 5, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pág. 8

⁵⁶¹ Aprobado por Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros de 15 de septiembre de 1932. Publicada en la *Gaceta de Madrid* de 21 de septiembre de 1932.

⁵⁶² GALÁN GALÁN, Alfredo (2006): «*Disposición adicional sexta*». En especial el apartado segundo y concordantes, relativos al régimen del Municipio de Barcelona en la obra colectiva REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 3862.

Barcelona de manera inequívoca: «*La capital de Cataluña es Barcelona*» y el art. 60 se remitía a la ley en lo referente al régimen de Carta municipal: «*La ley determinará las normas por las que habrán de regirse los municipios según las respectivas población, importancia y situación, y regulará las condiciones del régimen de Carta municipal*».

El presidente catalán Josep Tarradellas encargó, el 9 de agosto de 1979, a la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña un dictamen sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979. Sin embargo no se sometió a la consideración de la Comisión Jurídica el texto del proyecto de Estatuto de Sau, sino la versión posterior acordada por la Comisión Constitucional de las Cortes Generales y la Asamblea de parlamentarios catalanes, pendiente solo de referéndum del pueblo catalán, y ya sin posibilidad de modificación. Por ello, el dictamen se centró en la interpretación de algunos de sus preceptos «*no siempre suficientemente claros y congruentes*». El dictamen fue aprobado por unanimidad el 3 de octubre de 1979⁵⁶³.

Uno de los caballos de batalla de este dictamen⁵⁶⁴ fue la interpretación del alcance del título competencial régimen local (art. 9.8 EAC de 1979). La Comisión Jurídica Asesora interpretó de manera amplia la materia régimen local atribuida en exclusiva a la Generalidad, y de forma muy limitada la de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) restringiéndola al régimen de los recursos y acciones ejercitables por parte de los administrados frente a las entidades locales, y no ya los aspectos relativos a la organización y la competencia, que formarían parte del régimen local. Para

⁵⁶³ En su redacción, como ponentes, participaron los siguientes: Faus i Esteve (como presidente de la Comisión), Puig i Salellas, Fernández de Villavicencio Arévalo, Vilaseca i Marcet, Casals i Coldecarrera, y Molinario i Valls. A los que hay que añadir al resto de vocales: Anglada i Vilardebó, Aragón i Masó, Argullol i Murgadas, Figa i Faura, Marín i Luna, Pintó i Ruiz, Puig i Ferriol, Saltor i Soler, Sansa i Caminal, Rebés i Solé, Tallada i d'Esteve y Viladàs i Monsonís.

⁵⁶⁴ Págs. 25 a 29 del Dictamen 2/1979, de 3 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora. Se puede consultar en:

http://www20.gencat.cat/docs/CJA/Continguts/La_Institucio/Historia/Dictamen_EAC_1979.pdf.

la Comisión jurídica una interpretación distinta supondría «*una cosa tan grave como la inexistencia de auténticas competencias exclusivas en el Proyecto de Estatuto*». Como de todos es sabido, esta interpretación no será acogida por parte del Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, de 28 de julio, que declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, sobre la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad ni en su jurisprudencia posterior, en una línea sostenida hasta la STC 31/2010, de 28 de junio.

3.2 La estatutorización del régimen especial. El artículo 89 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁵⁶⁵

A continuación recogemos los diferentes redactados del precepto dedicado al régimen especial del municipio de Barcelona (actual artículo 89 del EAC) desde los documentos de trabajo del Instituto de Estudios Autonómicos (IEA) entregados a la ponencia parlamentaria constituida en el seno de la Comisión de organización y administración de la Generalidad y gobierno local hasta el texto publicado en el BOE y vigente en este momento. Cómo se verá, el mismo no ha tenido modificaciones importantes⁵⁶⁶ ni ha sido objeto del Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, ni de los respectivos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional⁵⁶⁷:

⁵⁶⁵ BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006.

⁵⁶⁶ Salvo el cambio de numeración. Era el artículo 46.2 en los Documentos de trabajo elaborados por el Instituto de Estudios Autonómicos (IEA) y entregados a la Ponencia parlamentaria. En el trámite de Comisión le correspondió el ordinal 84 (separando el principio de diferenciación y el régimen especial de Barcelona), y finalmente ocupó el vigente artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁵⁶⁷ La STC 31/2010 se ha ocupado de la constitucionalidad genérica del capítulo VI del título II («El gobierno local») y la específica de los artículos 84.2 y 3 («régimen jurídico y determinación de las competencias locales»), 86.5 (control jurídico de los actos y acuerdos locales), 83.1, 90 y 91 («veguerías») y 160 («competencias de la Generalitat en materia de régimen local») del EAC.

a) Documentos de trabajo elaborados por el Instituto de Estudios Autonómicos (IEA) entregados a la ponencia parlamentaria constituida en el seno de la comisión de organización y administración de la Generalitat y gobierno local del Parlamento de Cataluña (julio 2004 - junio 2005).

Artículo 46. Principio de diferenciación y régimen especial del municipio de Barcelona

«1. Las leyes que afectan el régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios tienen que tener en cuenta necesariamente sus diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión, para asegurar la igualdad esencial de los ciudadanos en la satisfacción de sus intereses, en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los servicios públicos y de interés general.

2. El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene que participar, de acuerdo con la Ley y el Reglamento del Parlamento, en la elaboración de los proyectos de ley que incidan en este régimen especial y tiene que ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial»⁵⁶⁸.

⁵⁶⁸ TdA. El texto original en lengua catalana es el siguiente: «Article 46. Principi de diferenciació i règim especial del municipi de Barcelona: 1. Les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les seves diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió, per tal d'assegurar la igualtat essencial dels ciutadans en la satisfacció dels seus interessos, en l'exercici dels seus drets i en l'accés als serveis públics i d'interès general. 2. El municipi de Barcelona disposa d'un règim especial establert per llei del Parlament. L'Ajuntament de Barcelona ha de participar, d'acord amb la llei i el Reglament del Parlament, en l'elaboració dels projectes de llei que incideixin en aquest règim especial i ha d'ésser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives sobre el seu règim especial».

b) Informe de la ponencia constituida en el seno de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local del Parlamento de Cataluña (BOPC, núm. 211, de 28 de julio de 2005).

Artículo 84. Régimen especial del municipio de Barcelona

«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene que participar, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, en la elaboración de los proyectos de ley que incidan en este régimen especial y tiene que ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial»⁵⁶⁹.

c) Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local (BOPC, núm. 213, de 1 de agosto de 2005, corrección de errores: BOPC núm. 214, de 4 de agosto de 2005)

Art. 84. Régimen especial del municipio de Barcelona

«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, tiene que participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial

⁵⁶⁹ TdA. El texto original en lengua catalana es el siguiente: «Article 84. Règim especial del municipi de Barcelona: *El municipi de Barcelona disposa d'un règim especial establert per llei del Parlament. L'Ajuntament de Barcelona ha de participar, d'acord amb les lleis i el Reglament del Parlament, en l'elaboració dels projectes de llei que incideixin en aquest règim especial i ha d'ésser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives sobre el seu règim especial*».

y tiene que ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial»⁵⁷⁰.

d) Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, núm. 269, de 1 de septiembre de 2005 (BOPC, núm. 217, de 6 de septiembre de 2005).

A este dictamen a solicitud del Parlamento de Cataluña, con relación al Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Cataluña, el Consejo Consultivo no hizo ningún tipo de pronunciamiento (por inexistencia de dudas de constitucionalidad o estatutoriedad) sobre el art. 89 del EAC.

Art. 89. Régimen especial del municipio de Barcelona

«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial».

e) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Pleno del Parlamento el 30 de septiembre de 2005 (BOPC, núm. 224, de 3 de octubre de 2005).

⁵⁷⁰ No existen diferencias entre el texto del Informe y de la Ponencia de la Comisión parlamentaria autonómica. Vale la versión catalana reproducida *ut supra*.

Art. 89. Régimen especial del municipio de Barcelona

«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial».

f) Tramitación en las Cortes Generales. Enmiendas por el Grupo Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Durante su iter parlamentario el art. 89 del EAC sólo fue objeto de dos enmiendas. La primera, a cargo del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (enmienda núm. 61⁵⁷¹), una enmienda de modificación proponiendo un nuevo redactado para su adecuación constitucional. La propuesta era la siguiente:

«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por Ley del Parlamento, sin perjuicio de lo dispuesto en las Leyes del Estado. El Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las Leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los Proyectos de Ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial».

⁵⁷¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 210-7, de 3 de enero de 2006, págs. 112 y 113.

La segunda, idéntica, por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado (enmienda núm. 39⁵⁷²). Ninguna fue aceptada. Del texto propuesto podemos destacar el inciso «*sin perjuicio de lo dispuesto en las Leyes del Estado*», una cláusula que podría pretender no limitar el régimen especial de Barcelona al legislador autonómico y resaltar su carácter bifronte; y el concretar en un órgano del Ayuntamiento de Barcelona, el Consejo Municipal, como competente para la iniciativa y participación en la modificación del régimen especial.

g) Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Art. 89. Régimen especial del municipio de Barcelona

«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial»⁵⁷³.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha supuesto importantes avances en la posición jurídica de Barcelona en el subordenamiento autonómico⁵⁷⁴. Entre los mismos cabe destacar:

⁵⁷² *Boletín Oficial Cortes Generales*. Senado, Serie III B, núm. 12-d, de 24 de abril de 2006, pág. 96.

⁵⁷³ *BOE* núm. 172, de 20 de julio de 2006, pág. 27283.

⁵⁷⁴ Según la enumeración de preceptos estatutarios contenida en el art. 62.2 EAC, entre las materias objeto de Ley de Desarrollo Básico del Estatuto de Cataluña (LDBE) no se

- A diferencia del texto estatutario de 1979, en el actualmente vigente se recogen expresamente tanto la capitalidad⁵⁷⁵ (art. 10), como el régimen especial de Barcelona (art. 89), expresión del principio de diferenciación.

encuentra el art. 89. Las LDBE son un tipo especial de ley presente en algunos ordenamientos autonómicos, entre ellos el catalán y fueron creadas por el Reglamento Parlamento de Cataluña de 1980. Son aquellas leyes que regulan directamente determinadas materias, *numerus clausus*, y cuya aprobación, modificación y derogación requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra actualmente son las siguientes: a) integración de los entes locales catalanes en el sistema institucional de la Generalidad (art. 2.3); b) lengua (art. 6); c) carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (art. 37.2); d) régimen electoral del Parlamento catalán (art. 56.2); e) estatuto personal del Presidente de la Generalidad (art. 67.5); f) organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno (art. 68.3); g) Consejo de Garantías Estatutarias (art. 77.3); h) Síndico de Agravios. *Síndic de Greuges* (art. 79.3); i) Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 81.2); y j) régimen jurídico especial de Aran (art. 94.1). Se incluye el régimen del Valle de Arán pero no el régimen especial de Barcelona. Para profundizar en este tipo peculiar de ley véase GALÁN GALÁN, Alfredo (2009): «Las leyes de desarrollo básico del estatuto de autonomía. El caso de la ley de gobiernos locales de Cataluña», *REAF*, núm. 9, págs. 280-346.

⁵⁷⁵ A diferencia de Cataluña, algunas leyes autonómicas sí han aprobado un estatuto de capitalidad sobre sus respectivas capitales. a) La Ley de Capitalidad de **Santiago de Compostela**. La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, en su artículo 89.2, recogía la aprobación de un Estatuto de capitalidad para la ciudad de Santiago de Compostela, aprobado por la Ley 4/2002, de 25 de junio; b) Carta de capitalidad de **Pamplona**: La Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, de Navarra establece la carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona que confiere al Ayuntamiento de Pamplona un tratamiento diferenciado en el régimen económico financiero, dotándolo de un sistema de financiación propio y complementario del régimen ordinario; c) Régimen especial de **Logroño**: La Ley 1/2003 de 3 de marzo, de Administración Local de la Rioja, en el art. 50, recoge que puede establecerse un régimen especial para Logroño, competencial y financiero; d) Capitalidad compartida en la Comunidad Autónoma Canaria: La Ley 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la CCAA Canarias, de la capitalidad compartida de las ciudades de **Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife**. Establece de manera compartida la capitalidad de estas dos ciudades. No introduce novedades de organización salvo la creación del Consejo de capitalidad d) Capitalidad de **Palma de Mallorca**: La ley 23/2006, de 20 de diciembre de capitalidad de Palma regula el Estatuto especial de Palma como capital de la Comunidad Autónoma. El municipio de Palma tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial. Debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en éste y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre el mismo. La Ley de capitalidad de Palma regula las competencias municipales y las relaciones con la Comunidad Autónoma. Una aproximación a la Ley de Capitalidad de Palma en BALLESTER OLIVER, Miquel (2014): «La organización municipal del Ayuntamiento de Palma de Mallorca», en SOCIAS CAMACHO, Joana M. y BLASCO ESTEVE, Avelino (dirs.), *Derecho Local de las Islas Baleares*, Madrid, Iustel, págs. 190 y ss.

- La Carta Municipal de Barcelona, entendida como «tramo autonómico» del régimen especial barcelonés, goza desde la entrada en vigor de la LO 6/2006 de una garantía estatutaria. El legislador ordinario catalán no puede disponer del mismo.

- Sin embargo y a diferencia del régimen especial de Madrid, la estatutorización sólo tiene efecto sobre el legislador autonómico. Hubiera resultado más acertado y coherente con la naturaleza dual del régimen especial de Barcelona que el artículo 89 del EAC también previera un régimen estatal especial para Barcelona a imagen y semejanza del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid⁵⁷⁶ (pero limitado, como es obvio, a la condición municipal de Barcelona)

- Aunque no exclusivo de Barcelona se recoge el principio de diferenciación⁵⁷⁷ en el art. 84.3 EAC: «*La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, **por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal**, y por el principio de suficiencia financiera*».

⁵⁷⁶ Artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. «*La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, **tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes**. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*».

⁵⁷⁷ Sobre el principio de subsidiariedad en el EAC nos remitimos a TORRES COBAS, Ferran (2005): «Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía», *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 93-119.

3.3 La STC 31/2010, de 28 de junio y el gobierno local

Dedicamos este apartado al análisis de la STC 31/2010, de 28 de junio sobre la reforma del estatuto de Cataluña pero circunscribiendo nuestras consideraciones a cuestiones locales⁵⁷⁸. Aunque directamente no fue objeto del recurso el artículo 89 del EAC, sí que la sentencia aborda diferentes preceptos en conexión directa con el régimen especial municipal de Barcelona, especialmente todas las cuestiones relativas a aspectos del gobierno y administración local⁵⁷⁹.

Una de las mayores innovaciones de la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006⁵⁸⁰ es la que hace referencia a la regulación del gobierno y administración

⁵⁷⁸ Un análisis doctrinal que aborda *in extenso* esta cuestión en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2010): «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, págs. 267-285.

⁵⁷⁹ Algunos trabajos que abordan los efectos de la STC 31/2010 en este concreto ámbito: PARICIO RALLO, Eduard (2011): «La proyección de la sentencia núm. 31/2010 del Tribunal Constitucional en el ámbito local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, págs. 63-76; POMED SÁNCHEZ, Luis (2011): «El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución», *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 69-95; TUDELA ARANDA, José (2010): «Las bases del régimen local tras los Estatutos de segunda generación y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, págs. 63-91; VELASCO CABALLERO, Francisco (2011): «Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 85-117 y GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard (2011): «Estatuto de autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12, págs. 237-301 y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2011): «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 253-285.

⁵⁸⁰ Una de las cuestiones controvertidas en el proceso de reforma estatutaria catalán fue la posición y límites del Estatuto de Autonomía en relación con la Constitución y la legislación básica. En conexión con la jurisprudencia constitucional, y acudiendo al FJ 1 de la STC 18/1982, de 4 de mayo, SAIZ ARNAIZ incide en el principio de supremacía constitucional sobre el resto del ordenamiento jurídico (también sobre los Estatutos): «*Es pues el Estatuto, y no podría ser de otro modo, el que ha de interpretarse de conformidad con la Constitución, sin que una directriz interpretativa prevista por aquél pueda condicionar el entendimiento de esta última. El contenido de lo básico o de lo que sea exclusivo del Estado, por poner algún ejemplo, no pueden modularse para una comunidad autónoma desde una decisión estatutaria, en forma*

local. Ya sea desde un punto institucional y material (capítulo VI del Título II), financiero (capítulo III del Título VI) o competencial (en especial, los artículos 151, *Organización territorial*⁵⁸¹, y 160, *Régimen local*.⁵⁸²). Estos cambios se enmarcan en lo que se ha llamado «interiorización»⁵⁸³ de los gobiernos locales

de mandato interpretativo carente de todo sustento constitucional». EN SAIZ ARNAIZ, Alejandro (2004): «Hecho diferencial y el reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, pág. 91.

⁵⁸¹ Artículo 151 EAC. *Organización territorial*. «Corresponde a la Generalidad, 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».

⁵⁸² Artículo 160 EAC. *Régimen local*. «1. Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalidad 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 Generalidad, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. b) 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 artículo 84. c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalidad y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. 2. Corresponde a la Generalidad la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1. 3. Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados».

⁵⁸³ Para un mejor entendimiento de este concepto son de gran utilidad los siguientes trabajos: ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2013): «Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, págs. 61-97; POMED SÁNCHEZ, Luis (2011): «El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución», *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 69-95; GALÁN GALÁN, Alfredo (2010): «El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas», *Istituzioni del Federalismo*, nº 1/2, págs. 141-174; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2006): «La interiorización autonómica del régimen local», en FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *El régimen local en la*

por parte de la Generalidad⁵⁸⁴. Interiorización local en el nivel autonómico en un doble efecto: institucional y competencial. El primero, el institucional, al integrar a los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales en el sistema de la Generalidad (ex art. 2.3 EAC⁵⁸⁵), y a nivel sistemático, regular el gobierno local en el título dedicado a las instituciones autonómicas⁵⁸⁶. El segundo, al asumir más competencias sobre entidades locales por el gobierno autónomo catalán.

a) Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

El Tribunal Constitucional, por providencia de 27 de septiembre de 2006⁵⁸⁷, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 8045-2006, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra los artículos 2.4; 3.1; 5; 6.1, 2, 3 y 5; 7; 8; 11; 15; 20; 21.1 y 2; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41.5; 50.4 y 5; 52; 71.1 y 6; 76.1, 2 y 4; 78.1; 80.1 y 3; 82; 83.1; 84.2 y 3; 86.5; 90; 91; 95.1, 2, 4, 5 y 6; 96.1, 2, 3 y 4; 97; 98.1 y 2; 99.1; 101.1 y 2; 102; 103; 105; 106; 107; 110; 111; 112; 114.5; 115; 117.1.a) y b), 2, 3, 4 y 5; 118.1; 118.1.b); 118.2; 118.2.b); 118.3; 120; 121.1; 121.2.a); 122; 123; 125; 126.2; 127.1, 2 y 3; 128.1.a), y d); 128.3; 129;

reforma de los Estatutos de Autonomía, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 53-69.

⁵⁸⁴ Una opinión contraria en RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (2011): *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, pág. 606.

⁵⁸⁵ «Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalidad, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía».

⁵⁸⁶ Capítulo VI («El gobierno local») del título II («De las instituciones») del EAC. También la financiación local se incluye en el título dedicado a la financiación autonómica: capítulo III («Las haciendas de los gobiernos locales») del título VI («De la financiación de la Generalidad»).

⁵⁸⁷ BOE núm. 241, de 9 de octubre de 2006, pág. 34930.

131; 132.1; 133; 134.2; 135; 136.a) y b); 138; 139.1; 140.2, 3, 4, 5 y 6; 140.7.a), b), c) y d); 141.2; 142.2; 144.5; 146.1.a) y b); 147.1.a), b) y c); 148.2; 149.2 y 3; 150; 151; 152; 154.2; 155.1.b); 157; 158.3; 160.1, a), b), c) y d) y 3; 161; 162.1, 2 y 3; 163.c); 166.1.a); 166.2 y 3; 169.2 y 3; 170.1.d) e i) y 2; 171.c), apartado segundo; 172; 173; 174.3; 176.2 y 3; 180; 182.1, 2 y 3; 183; 184; 185.1; 186, 1, 2, 3 y 4; 187, 1, 2 y 3; 188; 189.2 y 3; 191.1; 195; 198; 199; 200 in fine; 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205 primer párrafo; 206.3 y 5; 210; 218.2 y 5; 219.2 y 4; 222.1.b); 222.1.d); 223.1.d); 223.1.i); disposición adicional segunda; disposición adicional tercera; disposición adicional cuarta; disposición adicional sexta; disposición adicional séptima, último párrafo; disposición adicional octava; disposición adicional novena; disposición adicional décima; disposición adicional decimotercera; disposición final primera, núm. 1; disposición final segunda y disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En este recurso de inconstitucionalidad se recurrían de manera total o parcial 114 de los 223 artículos, ocho de las quince disposiciones adicionales y las tres disposiciones finales⁵⁸⁸ de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Por ello al comenzar la STC 31/2010, de 28 de junio que resuelve el citado recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 en el apartado primero de los Fundamentos jurídicos de manera liminar el Tribunal Constitucional declara que **«El recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna in extenso la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público. La extensión y detalle de los**

⁵⁸⁸ Para ser exhaustivos, hay que reseñar que de la disposición final primera exclusivamente se impugnó el primero de sus dos apartados, por el que se atribuye a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad la función de concretar, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía reformado, la aplicación del nuevo régimen de financiación de la Generalidad contenido en el Título VI de la norma estatutaria.

argumentos aportados por las partes para la defensa de sus respectivas posiciones ha hecho necesario abandonar la estructura tradicionalmente observada en la exposición de los antecedentes de nuestras resoluciones y ordenar los distintos alegatos en función de los dos grandes apartados en los que se organiza el escrito de demanda, centrado el primero en las consideraciones generales que inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso y aplicado el segundo a la impugnación concreta de los numerosos preceptos estatutarios que aquí se recurren».

El Grupo Parlamentario Popular entendía que la reforma estatutaria catalana incurría en inconstitucionalidad por realizar una regulación del régimen local impropia de un Estatuto y que trata de desplazar la legislación básica y de impedir el ejercicio de la competencia estatal sobre la materia. Según los recurrentes el Capítulo IV tiene la misma finalidad: una total «interiorización» del gobierno local con la que se pretende aniquilar el llamado «carácter bifronte» del régimen local que se desprende del art. 149.1.18ª CE y que ha consagrado siempre la jurisprudencia del TC, desde su sentencia 84/1982, de 23 de diciembre. Dicho Capítulo y los arts. 151 y 160 del EAC pretenden limitar que el Estado dicte normativa básica local en Cataluña y desplazar a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la Ley de Haciendas Locales y a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en lo que a los entes locales concierne.

b) Alegaciones de la Abogacía General del Estado ante el Tribunal Constitucional, de 2 de noviembre de 2006

El Abogado del Estado⁵⁸⁹ en nombre del Gobierno de la Nación, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006 contra determinados preceptos de la

⁵⁸⁹ En su apartado quinto dedicado al título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006, letra f), se contestaba a diversos preceptos de su capítulo IV: arts. 83.1, 84, apartados 2º y 3º, 86.5, 90 y 91 (págs. 56 y ss.). Puede consultarse en:

reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por Ley Orgánica 6/2006, alegó que los Diputados recurrentes del Grupo Parlamentario del Partido Popular del Congreso plasman una crítica general contra el art. 2.3⁵⁹⁰ EAC 2006 y la totalidad del capítulo VI del título II del EAC por superar el ámbito propio de los Estatutos, infringiendo el art. 147.2.c) de la CE, por incluir a las entidades locales catalanas en el sistema institucional de la Generalidad desconociendo el carácter bifronte del régimen local, y por impedir o limitar el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.18ª CE en relación con la Administración local de Cataluña. La Abogacía defendía que se trataba de una crítica muy general y contradictoria con la decisión tomada libremente por los recurrentes de no recurrir el art. 2.3 del EAC d⁵⁹¹ y de no impugnar el íntegro capítulo VI del título II del EAC sino sólo el apartado 1 del art. 83, los apartados 2 y 3 del art. 84, el apartado 5 del art. 86 y los arts. 90 y 91. También se recordaba que ya el art. 5.1 del Estatuto de 1979, con términos un tanto equívocos, incluía municipios y comarcas en la «organización territorial» de la Generalidad.

Para el Gobierno de la Nación ni el capítulo VI del título II del EAC ni cualquiera de sus artículos se oponen al carácter bifronte de las Administraciones locales catalanas. La famosa bifrontalidad, según la propia STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4, solo significa que *«el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas»*, de manera que la Ley autonómica reguladora de la organización territorial de Cataluña prevista en el art. 5.3 del Estatuto de 1979 *«deb[ía] ajustarse [...] a las bases establecidas por el Estado»* (en el

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/SDJR/recursos/4_a_1_rekurs_pp/copy_of_pdfs/4_a_1_2_a_al_legacions_advocat_estat.pdf

⁵⁹⁰ Que incluye como integrantes del «sistema institucional» de la Generalidad a municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales.

⁵⁹¹ Del Título Preliminar sólo se impugnaron los arts. 2.4; 3.1; 5; 6.1, .2, .3 y .5; 7; 8 y 11.2.

mismo sentido SSTC 214/1989, FFJJ 11, 12 y 20, y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Pero el carácter bifronte de la Administración local no excluye que, *«junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, exist[a] también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas»* (SSTC 214/1989, FJ 29, y 331/1993, FJ 3).

Si la Generalidad ostenta amplias competencias en materia de régimen local (arts. 151 y 160 EAC 2006), no puede considerarse contrario al art. 147.2.c) de la CE que se plasmen en su Estatuto las líneas fundamentales de la organización local catalana a fin de vincular al legislador ordinario catalán de régimen local, mientras que con ello no se invada la competencia estatal del art. 149.1.18ª CE. Es cierto que los arts. 151 y 160 EAC no mencionan expresamente esa competencia constitucional del Estado cuando atribuyen competencia exclusiva a la Generalidad en las materias de organización territorial y régimen local. Ese silencio carece de significación excluyente⁵⁹², puesto que está fuera del alcance y eficacia peculiares de los Estatutos el impedir o restringir la incidencia de las competencias constitucionales exclusivas del Estado en las materias que la Comunidad Autónoma asuma – también– con carácter exclusivo. Con ello queda razonado que no procede acoger las consideraciones generales que sobre el capítulo VI del título II EAC 2006 pueden leerse en el recurso.

c) Alegaciones del Gabinete Jurídico de la Generalidad de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, de 9 de noviembre de 2006.

El Director del Gabinete Jurídico⁵⁹³ y los Abogados de la Generalidad⁵⁹⁴ en representación y defensa del Gobierno Autonómico de la Comunidad

⁵⁹² Esa misma posición se adoptará en el escrito de alegaciones en relación con los arts. 110, 151 y 160 EAC.

⁵⁹³ Jaume Galofré Crespi.

Autónoma de Cataluña presentaron un escrito de alegaciones de 472 páginas, dedicando diversos apartados a la cuestión local (páginas 127 a 138, ambas inclusive). Seguimos en nuestra exposición el orden de las citadas alegaciones⁵⁹⁵:

2.4.7.- La perfecta constitucionalidad del Capítulo VI dedicado al Gobierno local⁵⁹⁶.

Con carácter previo, la Abogacía de la Generalidad empieza su alegato manifestando que aunque en el recurso presentado se impugna todo el Capítulo VI del Título II del Estatuto por entender que ello excede del contenido del Estatuto y que la asunción de la Generalidad de competencias exclusivas en materia de régimen local va contra la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y la Ley de Haciendas Locales, entiende que sólo se cumplen los requisitos de alegaciones de inconstitucionalidad concretas en relación a los artículos 84.2 y 3, 86.5 EAC, y la referencia a las veguerías.

Continúa contestando a la tacha de inconstitucionalidad por exceder el EAC respecto al posible contenido posible se remite al apartado 1.2 de su escrito de alegaciones, ya que el recurso imputa dicho exceso prácticamente en todas las materias. En materia local ya el Estatuto de 1979 había asumido la competencia exclusiva en virtud del artículo 9.8 EAC, y la tutela financiera de los entes locales en su artículo 48. Además, el artículo 5 del Estatuto de 1979 ya establecía en el Título Preliminar toda una regulación muy parecida a la que ahora contienen los artículos del Capítulo VI del Título II del Estatuto. Así, decía aquel artículo 5 de 1979 que «la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipio y comarcas» y que «una ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña de acuerdo con el

⁵⁹⁴ Ramon Riu Fortuny, dña. Dolors Feliu Torrent, Xavier Castrillo Gutiérrez, Rosa Maria Diaz Petit y Neus París Domènech

⁵⁹⁵ Obviamos por exceder del objeto de nuestro estudio las alegaciones relativas a la constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre veguerías (apartado 2.4.7.3 del escrito de alegaciones).

⁵⁹⁶ Págs. 127 a 132, ambas inclusive, del escrito de alegaciones de la Generalidad de Cataluña.

presente Estatuto, garantizando la autonomía de los distintos entes territoriales». Dicha ley del Parlamento fue tempranamente aprobada, la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, cuyo contenido actualmente sigue vigente en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Por ello, para la Generalidad dicha regulación no es extraña en un Estatuto, ni desborda para nada su contenido, ni es mucho menos inconstitucional. El hecho de que antes esta regulación estuviera en el Título Preliminar y ahora esté en el Título II responde a la misma idea de que la estructura territorial en municipios y comarcas, ahora veguerías, se reconoce institucionalmente precisamente en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. El hecho de que determinadas previsiones de la Ley de Bases fueran consideradas constitucionales no significa que fuera la única solución constitucional posible, ni que el bloque de la constitucionalidad quede petrificado por ello, ni limitado el legislador estatutario (suma del autonómico y el estatal).

A continuación se abordan los artículos concretos citados expresamente en el recurso de inconstitucionalidad (artículos 84.2 y 3 EAC). Las competencias locales previstas en el artículo 84.2 del Estatuto, según la Generalidad, no comportan lesión alguna de las competencias estatales, ni perjudican en nada las competencias básicas estatales que sectorialmente pueda afectar a cada materia. Y ello por la distinta dimensión de las competencias locales, que afectan al haz de sus intereses, y que se definen por el legislador ordinario. En dicho artículo 84.2 del Estatuto se garantiza únicamente un nivel mínimo de competencias que en ningún caso puede ser entendido como un techo máximo. En el mismo sentido, el artículo 84.3 del Estatuto contiene una regulación que reitera la ya prevista en el artículo 9.5 del Decreto Legislativo 2/2003, que aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, sin que dicho precepto haya sido declarado inconstitucional. En él ya se prevé que *«la atribución de competencias a los entes locales tiene que hacerse de acuerdo con la naturaleza y las características de estos entes y las*

necesidades de eficacia o de economía en satisfacer, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y procurando, de manera general, que el ejercicio de las competencias corresponda, de manera preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos».

Respecto de la constitucionalidad del art. 86.5 EAC, se arguye que el recurso no cuestiona la posibilidad de que la Generalidad pueda realizar control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y los acuerdos adoptados por los municipios. El recurso cuestiona el alcance de la salvaguarda de las competencias del Estado realizada en el artículo 86.5 EAC *in fine*: «*sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias*». Los ejemplos que pone el recurso para demostrar la inconstitucionalidad de la norma no tienen nada que ver con ella. Así, las facultades previstas en los artículos 60 y 61 de la LRBRL no son en ningún caso «*control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios*». El precepto impugnado no pretende regular dichos supuestos, ni incidir en ellos. Tampoco tiene nada que ver con el precepto los controles de estabilidad presupuestaria que son fruto de distinto título competencial y no están contemplados en la norma impugnada, ni por supuesto, impedidos por ella.

d) Alegaciones del Parlamento de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, de 13 de noviembre de 2006.

La Letrada Secretaria General,⁵⁹⁷ y Los Letrados⁵⁹⁸, del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña, presentaron un escrito de alegaciones de 494 páginas. Una parte importante de este escrito está dedicado a defender la

⁵⁹⁷ Imma Folchi i Bonafonte. En representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa de su Diputación Permanente del día 18 de octubre de 2006.

⁵⁹⁸ Ismael E. Pitarch, como Letrado Mayor, y Xavier Muro i Bas, Pere Sol i Ordís, Francesc Pau i Vall y Anna Casas i Gregorio, como Letrados.

constitucionalidad de las normas estatutarias sobre gobierno local, artículos 83 a 94, 151 y 160 (páginas 156 a 193, ambas inclusive).

e) Los fundamentos jurídicos y el fallo.

La STC 31/2010 dedica al régimen local los fundamentos jurídicos 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 100, que tienen por objeto abordar la constitucionalidad genérica del capítulo VI del título II («El gobierno local») y la específica de los artículos 84.2 y 3 (régimen jurídico y determinación de las competencias locales), 86.5 (control jurídico de los actos y acuerdos locales), 83.1, 90 y 91 (veguerías) y 160 (competencias de la Generalidad en materia de régimen local) del Estatuto catalán.

El controvertido fallo⁵⁹⁹ incluye una declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos (ninguno en relación con el régimen local *lato sensu*) y vacía

⁵⁹⁹ «Declarar que 1º Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a "Cataluña como nación" y a "la realidad nacional de Cataluña". 2º Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión "y preferente" del apartado 1 del art. 6; el apartado 4 del art. 76; el inciso "con carácter exclusivo" del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos "y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña" de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso "por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y" del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso "o al Consejo de Justicia de Cataluña" del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso "como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto" del art. 111; el inciso "los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan" del apartado 2 del art. 120; el inciso "los principios, reglas y estándares mínimos fijados en" del apartado 2 del art. 126; el inciso "siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar" del apartado 3 del art. 206; y el inciso "puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e" del apartado 2 del art. 218. 3º No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (FJ 10); el apartado 2 del art. 6 [FJ 14 b)]; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12); el apartado 5 del art. 33 (FJ 21); el art. 34 (FJ 22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (FJ 24); el apartado 5 del art. 50 (FJ 23); el art. 90 (FJ 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (FJ 41); el apartado 2 del art. 95 (FJ 44); el art. 110 (FJ 59); el art. 112 (FJ 61); el art. 122 (FJ 69); el apartado 3 del art. 127 (FJ 73); el art. 129 (FJ 76); el art. 138 (FJ 83); el apartado 3 del art. 174 (FJ 111); el art. 180 (FJ 113); el apartado 1 del art. 183 (FJ 115); el apartado 5 del art. 206 (FJ 134); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ

de contenido normativo y vinculante muchos otros, a través de declaraciones interpretativas.

4. RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA Y LEGISLACIÓN BÁSICA

4.1 El Proyecto de Ley de Bases de la Administración Local de 1981

Durante la I Legislatura se presentó a instancia del gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD)⁶⁰⁰ un proyecto de ley de bases de la Administración Local⁶⁰¹. Dicho proyecto estaba compuesto de 137 artículos⁶⁰², ocho disposiciones finales, cuatro transitorias y una derogatoria. El articulado se estructuraba en cinco títulos más uno preliminar (artículos primero a séptimo, ambos inclusive). Salvo el preliminar y el título quinto, los demás se subdividían en capítulos⁶⁰³.

135); el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (FJ 147); el apartado 1 de la disposición adicional tercera (FJ 138); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 137). 4º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás». A este fallo hay que añadir cinco votos particulares: cuatro de ellos que afectan a la práctica totalidad de la misma aunque no escasa incidencia en cuestiones locales, y otro, el del Magistrado Eugeni Gay Montalvo, más puntual.

⁶⁰⁰ La manifiesta necesidad de elaborar una nueva Ley de Régimen local fue asumida por el gobierno minoritario de la UCD, aunque hemos de tener en cuenta que la problemática local se hallaba en un segundo plano frente a la prioritaria construcción de una nueva organización autonómica. En este sentido ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): *Municipios y Provincias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 677 y ss.

⁶⁰¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), Serie A, núm. 196-I, de 25 de mayo de 1981, págs. 1313-1362.

⁶⁰² Frente a los 796 de la Ley vigente en ese momento.

⁶⁰³ A pesar de su título, que contiene el término «bases», no es un proyecto principal a desarrollar mediante Decreto por el Gobierno de la Nación. Es un texto articulado destinado a ser aplicado de manera directa por sus destinatarios. Cfr. BOQUERA OLIVER, José María (1981), «El proyecto de ley por la que se aprueban las bases de la Administración local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 210, pág. 308.

El Capítulo V (artículos 28 a 31) se ocupó de los regímenes municipales especiales.

Reproducimos parcialmente la exposición de motivos del proyecto de ley por la que se aprueban las bases de la administración local en los extremos que hacen referencia la uniformidad local, a los regímenes especiales, al régimen de Carta y a las áreas metropolitanas: «V. Necesidad de los denominados regímenes especiales⁶⁰⁴.

Tradicionalmente, las Entidades municipales han sido definidas y configuradas en nuestra legislación local con criterios de uniformidad. Tal planteamiento legal, excesivamente racional y especulativo, se ha decantado en el transcurso del tiempo como inoperante frente a la diversidad y variedad típica del mundo local contemporáneo. La Administración Local española se ve afectada por problemas y condicionamientos que son comunes a la inmensa mayoría de las Administraciones Locales de nuestro tiempo. Entre tales problemas cabría señalar, ante todo, el crecimiento de las grandes ciudades, la pervivencia de gran número de pequeños Municipios y la proliferación de nuevos núcleos urbanos como consecuencia fundamentalmente de las corrientes turísticas y de la expansión de las grandes urbes. El proceso de urbanización ha experimentado en nuestro país una fuerte aceleración durante los últimos lustros. Tal fenómeno ha tenido como rasgos más acusados:

1.º La tendencia de la población a concentrarse en grandes áreas metropolitanas, y 2.º Una fuerte despoblación de las zonas rurales. En este sentido, las cifras son por demás elocuentes: mientras en el año 1950 tan sólo existían veinticuatro municipios con más de 100.000 habitantes, en 1975 alcanzan la cifra de cuarenta y ocho, es decir, se han duplicado. Por el contrario, los municipios con menos de cien habitantes, que en 1950 tan sólo sumaban 124, ascienden en 1975 a 481, es decir, se han multiplicado

⁶⁰⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), Serie A, núm. 196-I, de 25 de mayo de 1981, págs. 1317 y ss.

*prácticamente por cuatro. En conclusión, nos encontramos ante un fenómeno de crecimiento constante y acelerado de los Municipios urbanos y, paralelamente, con una acusada tendencia al éxodo en el ámbito rural. **Resulta evidente que los problemas y necesidades planteadas por la gran urbe o el pequeño municipio demandan soluciones sustancialmente diferentes.** Y lo mismo cabría decir de los municipios con grandes concentraciones fabriles o comerciales, de los turísticos o de las denominadas ciudades-dormitorio, realidades todas ellas surgidas en la moderna sociedad industrial. **Por todas estas razones, el principio de uniformidad, tan arraigado en la legislación municipal, debe considerarse definitivamente superado.***

La nueva Ley, consciente de estas realidades, establece un régimen municipal -dotado de la suficiente amplitud y flexibilidad para adaptarse a las exigencias de los Municipios de carácter común- y, simultáneamente, regula diversos regímenes especiales a fin de dar adecuada respuesta a las necesidades y demandas suscitadas por determinados Municipios de carácter singular.

De acuerdo con esta temática, se configuran como Entidades Municipales con regímenes especiales: a) Los Municipios con régimen de carta; b) Los Municipios en régimen de Concejo Abierto; c) Los pequeños Municipios, y d) Las Corporaciones Metropolitanas.

El régimen de Carta constituye una institución con gran tradición en la vida local española. Sin embargo, su actual delimitación legal responde a criterios restrictivos y, desde un punto de vista empírico, ha tenido muy escasa virtualidad. A la vista de tales precedentes, la Ley adopta un criterio mucho más realista y extensivo, y pretende que el denominado régimen de Carta pueda ser aplicado a todos aquellos Municipios en los que concurren circunstancias singulares o diferenciadoras. La solución adoptada, es esencialmente pragmática y su justificación es obvia. Intentar recoger en la Ley todos aquellos supuestos que requieran un tratamiento especial es una hipótesis totalmente utópica. En efecto, es tal la diversidad de supuestos que pueden plantearse que la mera pretensión de enumerarlos, resulta poco menos que imposible. Pues bien, así las cosas, la única fórmula

adecuada parece ser la posibilidad de que todos aquellos Municipios con problemas y necesidades particulares puedan dictarse su propio régimen de organización y funcionamiento. De acuerdo con este planteamiento, la Ley permite que por razón del número y distribución territorial de la población, por sus actividades industriales, mineras o turísticas predominantes, por el carácter histórico-artístico o por cualquier otra circunstancia singular, los Municipios puedan adoptar un «régimen especial de Carta» en relación con su organización, funcionamiento y régimen económico. La aprobación provisional del régimen especial de Carta corresponderá a la Comunidad Autónoma, y la definitiva, al Gobierno.

Sucede en estos casos, al igual que en otros de naturaleza similar, que las decisiones o acuerdos que puedan adoptarse trascienden claramente del ámbito singular y específico de los intereses propios del Municipio para incidir en otros de carácter general. Dicho en expresión de nuestro Tribunal Constitucional: la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder para dotarse de un gobierno y administración o un régimen económico distinto de los previstos con carácter general.

*[...] **Por último, la Ley configura y perfila un régimen especial para las grandes aglomeraciones urbanas.** La necesidad de adoptar medidas y soluciones especiales para resolver los problemas económicos, sociales e institucionales de las grandes metrópolis es incontestable. **Las áreas metropolitanas requieren un tratamiento especial y prioritario,** máxime si se considera que cada vez en mayor medida tienden a ser el espacio predominante de convivencias de las sociedades desarrolladas. La creación de Corporaciones Metropolitanas requerirá la aprobación provisional del órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma y la definitiva del Gobierno. Esta intervención es también compatible con el principio de autonomía local. En cierta medida, con la creación de Corporaciones Metropolitanas se está incidiendo en la distribución territorial del poder, y resulta incuestionable que, al margen de los intereses de la propia Entidad municipal, puedan quedar afectados otros de carácter general».*

Y en el articulado del proyecto de Ley se dedicaba el capítulo V a los regímenes municipales especiales (artículos 28⁶⁰⁵ y ss.).

La sumisión a aprobación (doble: provisional de la Comunidad Autónoma y definitiva del Gobierno), en el artículo 28-4, de la adopción de régimen de carta puede justificarse en que, como dice la STC de 2 de febrero de 1981 (fundamento jurídico 11), *«la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto por la Ley, sin control alguno»*⁶⁰⁶.

Ex art. 42.3.c) del proyecto era necesario el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, para la validez de los acuerdos que se adoptasen sobre el régimen especial de Carta. Para VELASCO CABALLERO *«aunque los regímenes municipales especiales no han sido objeto central de la jurisprudencia constitucional se puede considerar que existe una cierta aceptación implícita de esos regímenes. Y ni siquiera se excluye que aquellas especialidades para ciudades concretas provengan directamente de normas básicas del Estado»*⁶⁰⁷. Expone para justificar su tesis la doctrina incorporada en la STC 4/1981⁶⁰⁸ y en la STC 214/1989⁶⁰⁹.

⁶⁰⁵ Artículo 28: *«1. Los Municipios, por razón del número y distribución territorial de su población; las actividades turísticas, industriales, mineras u otras predominantes; el carácter histórico-artístico o cualquier otra circunstancia singular, podrán adoptar un régimen especial de Carta en relación con su organización, funcionamiento y régimen económico. 2. El régimen de Carta no podrá alterar lo dispuesto en esta Ley sobre las siguientes materias: a) Competencia municipal. b) Régimen de funcionarios. c) Relaciones con la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales. Tampoco podrá alterar lo dispuesto en la legislación electoral general sobre la elección de Alcaldes y Concejales. 3. En ningún caso el régimen de Carta podrá menoscabar los derechos de los vecinos o mermar la solvencia del Municipio. 4. La iniciativa para la adopción del régimen especial de Carta, corresponderá al Municipio interesado. Serán preceptivos los trámites de información pública e informe de la Diputación, correspondiendo la aprobación provisional al Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma y la definitiva, al Gobierno»*

⁶⁰⁶ AA.VV. (1981): *El Proyecto de Ley de bases de la Administración Local*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, pág. 16.

⁶⁰⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco (2007): *«Ley especial de Barcelona y Derecho Local»*, en FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La «Carta*

4.2 La pervivencia del régimen especial en la legislación básica local. La Ley 2/1985, de 7 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local

La Ley reguladora de las Bases de régimen local de 1985, Ley 2/1985, de 7 de abril⁶¹⁰, supuso la formulación por el Estado de los criterios generales⁶¹¹ de la regulación de los Entes locales de acuerdo con el título constitucional del art. 149.1.18⁶¹² CE y ajustándose a los arts. 137, 140 y 141 del texto constitucional:

Municipal» de Barcelona. Diez estudios, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, pág. 32.

⁶⁰⁸ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981: «Los arts. 94.1 y 96 de la Ley de Régimen Local se refieren al régimen especial municipal de carta establecen la competencia del Consejo de Ministros para aprobar la carta. Para enjuiciar la constitucionalidad de esta competencia, debe tenerse en cuenta que la finalidad del legislador es la de permitir el establecimiento de un régimen orgánico peculiar para el gobierno y administración del municipio o un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares, distintos del general, si bien dentro de los límites permitidos por la Ley. Partiendo de esta finalidad, **la aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno**», FJ 11. En el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y seis Senadores contra diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, de la Ley 41/75 de Bases del Estatuto de Régimen Local; y contra la Base 33, párrafo segundo, de la misma.

⁶⁰⁹ FJ 7.

⁶¹⁰ Publicada en el BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

⁶¹¹ «Conviene precisar que la normativa básica estatal de régimen local, constituida por la LBRL, no se aplica en su integridad en el País Vasco y Navarra, por mor de la Disposición Adicional primera de la Constitución y de lo previsto, respectivamente, en las disposiciones adicionales segunda y tercera de la citada ley. Asimismo, **los municipios de Barcelona y Madrid cuentan con su propio régimen especial, aprobado por las leyes 1/2006, de 13 de marzo, de Régimen Especial del Municipio de Barcelona, y 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid**». En QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2008): «La garantía constitucional de la autonomía local», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pág. 49.

⁶¹² Art. 149.1.18 CE: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. **Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas** y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las

«Uno de los ámbitos en que mayores efectos produce y ha producido ya la aprobación de nuestra querida Constitución es el relativo a la Administración local tan necesitada de adaptación a la nueva realidad»⁶¹³.

Ello a pesar de que la doctrina⁶¹⁴ ya había señalado que la Constitución no atribuía específicamente a ninguna ley la delimitación y regulación de la autonomía local⁶¹⁵.

La LBRL⁶¹⁶ se ocupó de los regímenes especiales municipales en el capítulo cuarto de su título segundo (arts. 29 y 30) pero hizo desaparecer el régimen de carta⁶¹⁷. En el art. 29 perfilaba el régimen de Concejo Abierto siguiendo el

especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas». Por bases hemos de entender siguiendo al Tribunal Constitucional: «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado» (SSTC 25/1983, de 7 de abril y 76/1986, de 5 de agosto).

⁶¹³ Preámbulo de la LBRL de 1985.

⁶¹⁴ «**Ninguna determinación constitucional encomienda expresamente a ley alguna la función de establecer el contenido y la garantía de la autonomía local. Es ésta una función que —siendo innecesaria, recordemos, si realmente ante una garantía institucional nos hallásemos— parece autoatribuirse la propia LBRL, necesitada de una posición de supremacía en el conjunto del ordenamiento para que sus soluciones sean en verdad efectivas. Sobre este punto tal vez convenga insistir: es la peculiar concepción de la LBRL en torno a la autonomía local la que, al concretarse en un mandato al legislador estatal y autonómico para que atribuyan a los entes locales las competencias que proceda, reclama una posición de preeminencia sobre éstos para su efectividad**». En ESTEVE PARDO, José (1991): «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, pág. 145.

⁶¹⁵ En palabras de Ignacio DE OTTO «*primera y única ley de bases en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución*» y que «*con la LBRL se hace uso por primera vez de una competencia estatal cuya no utilización ha sido, como se sabe, la causa y el fundamento de la adopción de la noción material de bases por el Tribunal Constitucional*», en DE OTTO Y PARDO, Ignacio (1986): *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, pág. 103.

⁶¹⁶ La LBRL «*viene a ser el sillar del sistema, en el que puede reconocerse las características esenciales que el legislador ha imprimido al régimen local*». En BAÑO LEÓN, José María (2011): «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, Cizur Menor, Thomson Civitas, pág. 645.

⁶¹⁷ FERRET I JACAS, Joaquim (1986): «Uniformidad y variedad en la regulación del municipio», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 4, pág. 79: «*Se ha de señalar*

mandato constitucional del art. 140 CE y en el artículo 30 se autorizaba a las Comunidades Autónomas para que introdujeran regímenes especiales para municipios pequeños, rurales o con otras peculiares características: *«Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán 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»*.

Con posterioridad el Tribunal Constitucional lo abordó en la trascendental sentencia 214/1989, de 21 de diciembre⁶¹⁸, resolviendo sendos recursos de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Galicia, por la Junta de Galicia, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Los artículos 9 y 30 fueron impugnados por la Generalidad de Cataluña alegando que el primero limitaba las posibilidades de desarrollo autonómico diferenciado de las Entidades locales excediendo del concepto de lo básico, mientras que el segundo trata de sujetar las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas a unas condiciones más estrictas que las de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, mediante la expresión *«en el marco de lo establecido en esta Ley»*. Además, también según la Generalidad el artículo 30, limitaba sus competencias al establecer muy detalladamente, a pesar de su aparente carácter descriptivo, la tipología de los supuestos susceptibles de ser sometidos a un régimen especial. En este particular, el TC concluye que: *«El art. 9 establece que las normas de desarrollo de la Ley que afecten a Entidades*

además que desaparece el régimen de carta que con poco éxito preveía la anterior legislación de régimen local».

⁶¹⁸ Un estudio exhaustivo de la misma en JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (1990): *Doctrina Constitucional sobre Régimen Local. La sentencia 214/1989, de 21 de diciembre del Tribunal Constitucional sobre la Ley de bases de régimen local*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial. En particular véanse las págs. 39 a 41.

locales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto para los regímenes municipales o provinciales especiales. No supone, en contra de lo que sostiene la Generalidad, la imposición de un uniformismo generalizado en el ejercicio de las competencias autonómicas, ni la imposibilidad de regímenes locales especiales, sino que tan sólo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas Entidades locales individualizadas por la propia norma. **La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particularizados constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma.** En consecuencia, procede desestimar la impugnación formulada contra el art. 9 porque no vulnera el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El art. 30 L.R.B.R.L. ha previsto la posibilidad de que las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes especiales pero esta referencia no supone ningún plus sobre los límites constitucionales y estatutarios para el ejercicio por Cataluña de sus competencias en materia de régimen local, ya que esas competencias han de sujetarse, según ya se ha dicho, a las bases estatales establecidas en la propia L.R.B.R.L. La expresión podría calificarse si acaso de superflua, pero no de inconstitucional.

En segundo lugar, se impugna la tipología que el precepto establece de los supuestos susceptibles de ser sometidos a un régimen especial. **Sin embargo, la lectura del precepto permite comprobar el carácter meramente descriptivo y ejemplificativo de los posibles supuestos de municipios susceptibles de ser sometidos, por la Ley autonómica, a un régimen especial, sin que suponga ni una constricción al legislador autonómico para establecer tal régimen especial, ni tampoco una limitación a fijarlos, puesto que, por la propia cláusula final con la que se cierra la**

enumeración, deja un amplísimo margen de discrecionalidad y creatividad a la legislación de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, procede desestimar la impugnación formulada contra el art. 30 L.R.B.R.L. por la Generalidad de Cataluña», FJ 7.

No parece que con la anterior redacción se pudieran establecer regímenes especiales para las grandes ciudades a nivel autonómico⁶¹⁹, más en el caso de Barcelona y Madrid, la ley básica se ocupaba directamente de ellas. En la disposición adicional sexta, apartado segundo, la LBRL establecía que: «*El régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley*». En el apartado primero de la citada disposición adicional se contenía la referencia al régimen especial de Madrid⁶²⁰.

Unos años antes, el Tribunal Constitucional había abordado el régimen especial barcelonés en una sentencia trascendental, a nuestros efectos, de 1983 (STC 75/1983, de 3 de agosto) resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad núm. 44/1982, promovida por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, sobre el art. 28.2 b) del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba la Ley Especial para el Municipio de Barcelona, en relación con los arts. 14 y 23.2 de la Constitución. La STC 75/1983, aunque tiene por objeto el régimen

⁶¹⁹ Como es sabido, el régimen de municipios de gran población no será establecido por la legislación autonómica sino por una importante modificación de la legislación básica estatal de régimen local en 2003.

⁶²⁰ «*El régimen especial del Municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c); 4, párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2 de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley*».

especial franquista y se circunscribe a la constitucionalidad la del requisito de la edad (60 años como máximo) a que se somete la provisión de la plaza de Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Barcelona (límite inferior al de la legislación local general), se contienen algunas consideraciones sobre el régimen especial y sus límites de mucha importancia⁶²¹: «*La regla enjuiciada*

⁶²¹ No podemos dejar de acudir a la autorizada voz del profesor DE OTTO en su análisis de la «sentencia 75/83 sobre la Carta de Barcelona» (así aparece en el original) incardinado en el apartado sobre los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, en especial sobre el artículo 139 de la CE. Según el citado autor y aunque el Decreto 1166/60, de 23 de mayo, es una norma estatal ello no es óbice para su inclusión en el mencionado apartado por su valor ilustrativo y por el paralelismo estructural con la normación autonómica: «[...] *En los fundamentos jurídicos la sentencia examina la desigualdad consistente en que los mayores de sesenta años queden excluidos de los concursos y se preocupa de apartar de manera expresa otro planteamiento del problema al decir que la norma forma parte de un régimen especial y singular “que supone un sistema de diversidad porque excepciona el de uniformidad, que no puede ser valorado o tratado desde el principio de igualdad que proclama el art. 14 de la Constitución, ya que por el contrario proporciona un dato para inferir que podrán establecerse dentro de ese régimen especial peculiaridades o diferencias en la función pública, sin que por ello, desde una comparación con el régimen común se pueda concluir que se establece un tratamiento desigual”.* Frente a esta tesis, el voto particular afirma que, además de la desigualdad por razón de la edad, se establece otra: “*la de los municipios de Barcelona y Madrid respecto a todos los demás de España en orden a los concursos de traslado para cubrir las plazas de interventores*”. Al margen de cualquier consideración sobre el fallo –porque lo cierto es que el voto particular en realidad se funda en el análisis de la diferencia de edad- parece claro que la desigualdad entre municipios que se denuncia no puede tener relevancia alguna o, para ser más exactos, que tal desigualdad no tiene nada que ver con el mandato constitucional de igualdad. En efecto, **todo enjuiciamiento de una norma desde el punto de vista de la igualdad que prescribe el artículo 14 de la CE ha de hacerse teniendo en cuenta que este mandato se refiere siempre a individuos y que, por consiguiente, el enjuiciamiento ha de partir del trato que la norma da a individuos y no de la diferencia en el tratamiento de materias, algo por otra parte obvio dado que el derecho siempre regula conductas humanas, no «cosas».** **Que Barcelona y Madrid tengan un régimen diferente del que tiene el resto de los municipios es algo que sólo puede tener relevancia constitucional en la medida que de ello resulta diferencias entre individuos; obviamente en la desigualdad por la edad, única de la que correctamente se ocupa el discurso mayoritario.** En efecto no hay discriminación entre españoles por razón de su origen –como ocurriría si, por ejemplo, se exigiese vecindad catalana para poder concursar- y nadie pone en tela de juicio la exigencia de ser interventor para poder concursar a la plaza. La única discriminación que hay es la que se establece entre los propios interventores excluyendo de los concursos a los que superen los sesenta años. Y cualquier intento de reintroducir a las demás plazas, esto es, a los demás Ayuntamientos, en la comparación en términos de individuos conduce exactamente al mismo resultado: si decimos que la discriminación consiste en que los interventores de más de sesenta años no puede concursar a la plaza de Barcelona y sí pueden hacerlo a las demás, no habremos añadido ningún dato nuevo a la comparación entre individuos, sino que seguiremos hablando de los mayores de sesenta años comparándolos ¿con quiénes?: con los más jóvenes, que pueden concursar a todas las plazas, lo que es

del art. 28.2 b), con otras, **constituyen el contenido de un régimen especial y singular, previsto en nuestra legislación para la importante ciudad de Barcelona** -así como para la de Madrid en otra norma posterior que suponen un sistema de diversidad porque excepciona el de uniformidad, que no puede ser valorado o tratado desde el principio de igualdad que proclama el art. 14 de la Constitución, ya que por el contrario proporciona un dato para inferir que podrán establecerse dentro de ese régimen especial peculiaridades o diferencias en la función pública, sin que por ello, desde una comparación con el régimen común se pueda concluir que se establece un tratamiento desigual, **ya que la desigualdad -y la proscripción de la desigualdad- no se produce entre regímenes municipales**, al surgir como inevitable y necesario establecer el régimen especial que comporta para los cargos funcionariales, y en concreto para el Interventor de Fondos, el establecimiento del límite de edad de sesenta años para poder concursar a la plaza del Ayuntamiento de Barcelona, tratándose indudablemente con dicho límite de evitar que tal cargo se adjudique a funcionarios que por poseer una mayor antigüedad en la carrera,

exactamente el mismo problema. Si la cuestión de la diferencia entre Madrid y Barcelona y los demás Ayuntamientos de España se reintroduce en la discusión no es porque con ella se produzca una nueva discriminación además de la edad, sino porque esa diferencia aporta un punto de vista para examinar la discriminación en función de la edad; en realidad esa es la función que le confiere el voto particular cuando dice que no resulta explícita y convenientemente razonado por qué ha de establecerse tan drástica exclusión en Madrid y Barcelona y no en cualquier otro municipio español. **El problema, por tanto, sigue siendo el de si se justifica o no la desigualdad que existe en Barcelona y Madrid por razón de edad.** Las consecuencias de todo esto para el problema que plantea el artículo 139, son bien claras. **A partir de la existencia de un régimen específico para Barcelona lo que el Tribunal Constitucional tenía que examinar, y así lo hizo la sentencia, no era si ese régimen regula la provisión de la plaza de un modo distinto a como lo hace el régimen general, sino tan sólo qué desigualdades se introducen entre los españoles al regularla.** En nuestro asunto: admitida la existencia de un ordenamiento autonómico, el mandato de igualdad no permite comparar las prescripciones de ese ordenamiento con las de otro, sino que permite tan sólo comparar las posiciones jurídicas de todos y cada uno de los españoles ante ese ordenamiento. Y lo que ordena el artículo 139.1 de la Constitución es que esas posiciones jurídicas diverjan únicamente en la medida que lo exija la territorialidad del ordenamiento». En DE OTTO Y PARDO, Ignacio (1986): *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, págs. 156-159. También se recoge este estudio en sus obras completas publicadas en 2010. Véase: *Ignacio de Otto y Pardo. Obras completas*, edic. a cargo de PUNSET BLANCO, Ramón, BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. y VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, Oviedo, Universidad de Oviedo-CEPC.

tan decisiva en la resolución de los concursos, les reste un plazo relativamente breve para la jubilación, de modo que apenas tengan tiempo suficiente para imponerse de los importantes cometidos que la Ley les impone desarrollar, ni conocer las peculiaridades del Ayuntamiento cuyo fondos ha de intervenir, influyendo de manera decisiva en el desempeño del servicio personal y en el que ha de prestarse públicamente en favor de los ciudadanos», FJ 5. El TC falló no haber lugar a decretar la inconstitucionalidad⁶²² del art. 28.2 b) del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, en cuanto exige no rebasar la edad de sesenta años para tomar parte en los concursos de provisión de la plaza de Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Barcelona⁶²³.

Frente al constituyente de 1978 y al estatuyente de 1979, el legislador básico estatal es el que reconoce por primera vez en una disposición legal postconstitucional la existencia del régimen especial del municipio de Barcelona. Sin embargo y a pesar de la importancia de dicha declaración en la legislación básica estatal, el apartado 2º de la disposición adicional sexta únicamente posee un alcance formal, es decir, se limita a reconocer la vigencia de la normativa preconstitucional barcelonesa con los límites allí establecidos, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la LBRL⁶²⁴. En el apartado 1º de la Disposición adicional sexta se mantenía

⁶²² Un análisis de la citada resolución constitucional y sus efectos en RODRÍGUEZ MORO, Nemesio (1984): «No es inconstitucional la ley que establece el límite de sesenta años para concursar a las plazas de Secretario, Interventor y Depositario de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona», *REVL*, núm. 221, págs. 151-162.

⁶²³ Pero con un nutrido y valioso voto particular que formulan los Magistrados Gloria Begué Cantón, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Antonio Truyol Serra y que se decantaba por estimar y anular por inconstitucional la norma discutida al no ser ni adecuada ni proporcionada para el fin que persigue y resultar discriminatoria y contraria al art. 14 de la Constitución.

⁶²⁴ En el proyecto de ley de la LBRL esta disposición adicional sexta quedaba enclavada en la disposición transitoria segunda. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, de 3 de abril de 1984, serie A, núm. 97-I, pág. 1237: «*La Ley especial para el Municipio de Madrid, texto articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto y la Ley especial para el Municipio de Barcelona, texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, continuarán vigentes en todo lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley*».

el régimen especial del municipio de Madrid hasta la aprobación de la Ley prevista en el art. 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid⁶²⁵.

MUÑOZ MACHADO extrajo dos conclusiones de la mencionada disposición: primera, que la existencia de una previsión para Madrid de una futura ley especial no es óbice para que pueda hacerse lo mismo para el caso de Barcelona. Segunda, que la conservación de los regímenes especiales de Barcelona y Madrid no supone la congelación de los mismos en el estado que tuvieran en el momento de entrada en vigor de la LBRL, sino la voluntad del legislador de mantenerlas y acomodarlas a las circunstancias de cada tiempo⁶²⁶. Lo que parece olvidar en su primera conclusión es que la Ley especial en el caso de Madrid, ex art. 6 de su Estatuto de Autonomía, se limita a su dimensión capitalina, sin incidir en su condición municipal⁶²⁷. También se tacha de curiosa y absurda la manera de mantener los regímenes municipales de Barcelona y Madrid en lo que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con la LBRL⁶²⁸.

⁶²⁵ «El régimen especial del Municipio de Madrid, contenido en el Texto articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c); 4º, párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2 de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley».

⁶²⁶ MUÑOZ MACHADO, Santiago (1987): «Posibilidades y requisitos de una Ley especial para el Ayuntamiento de Barcelona», en AA.VV., *Carta Municipal, Estatut d'Autonomia i Constitució*, Documents de treball per a la Carta municipal, Cuaderno 5, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pág. 37.

⁶²⁷ En el mismo sentido limitando la futura ley al hecho capitalino estatal, no al autonómico ni a la dimensión municipal, véase FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2006): «Disposición adicional sexta. En especial el apartado primero y concordantes, relativos al régimen del Municipio de Madrid», en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tom. IV, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 3843.

⁶²⁸ «Lo cual resulta una curiosa forma de mantener un régimen especial. Si éste se caracteriza precisamente por quebrar el uniformismo de las regulaciones comunes, por establecer soluciones de gobierno y administración diferenciados, declarar su vigencia, conforme hace la aludida disposición adicional, sólo en la medida en que no se oponga a las

Por nuestra parte, consideramos que la redacción un tanto heterodoxa de la Disposición Adicional sexta en el apartado dedicado a Barcelona puede deberse a las dificultades, que conscientemente asume el propio legislador, de la aplicación de un régimen especial preconstitucional con una legislación local que sí sigue íntegramente el marco constitucional vigente.

4.3 El Pacto Local de 1999

Tras la entrada en vigor de la LBRL fueron constatadas las insuficiencias de los instrumentos de esta norma para una adecuada satisfacción de las necesidades de los entes locales en general. Insuficiencias que afectaban principalmente a dos ámbitos, el competencial y el financiero. Para hacer frente a esta situación, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) celebró una Asamblea extraordinaria en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, en la que planteó abiertamente la necesidad de un Pacto Local para solucionarla. Tres años después, en septiembre de 1996, la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó el documento «Bases para el Pacto Local» con casi un centenar de peticiones (96 en concreto). Posteriormente, la propuesta formal para el Pacto Local con el título de «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local» será aprobada el 17 de julio de 1998 por el Gobierno de la Nación remitiéndose los diferentes proyectos de ley a las Cortes Generales. Tras su tramitación parlamentaria, las diferentes leyes orgánicas y ordinarias en que se plasma el Pacto Local⁶²⁹ se aprueban con fecha 21 de abril de 1999. Entre estas podemos destacar las siguientes: a) Se

reglas comunes es tanto como imponer el uniformismo sobre la especialidad. [...] Resulta incomprensible que si el legislador quiso mantener los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, usara la fórmula dicha de recordar su vigencia, proclamándola en términos tan absurdos», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (1987): «Posibilidades y requisitos de una Ley especial para el Ayuntamiento de Barcelona», págs. 39 y 40.

⁶²⁹ Para profundizar en los antecedentes, tramitación y contenido del Pacto Local son de utilidad los trabajos de CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, ALLUÉ BUIZA, Alfredo y GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio (2000): *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Granada, Comares, y de AA.VV. (1999): *El desarrollo del Gobierno Local: (una aproximación doctrinal)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública y AA.VV. (1999): *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

modifica, de manera sustancial, la LBRL, mediante la Ley 11/1999, con la finalidad de establecer un nuevo marco en relación con las competencias de los Plenos y de los respectivos Presidentes de las Corporaciones (Alcaldes y Presidentes de Diputación), fortaleciendo claramente las de éstos, al atribuirles más competencias en materia presupuestaria, función pública, derecho sancionador, contratación y adquisición de bienes y derechos; b) se modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local, y permitir a los entes locales impugnar normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas. Se altera la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, para simplificar la regulación de la moción de censura, hacer automática la convocatoria de la misma e implanta la cuestión de confianza en el ámbito municipal⁶³⁰.

Además de todas las modificaciones que tenían como destinatarios a los entes locales en su conjunto, la Ley 11/1999, de 21 de abril (art. 1, *Régimen local*) incorporó un nuevo apartado tercero a la Disposición Adicional sexta⁶³¹

⁶³⁰ También se modifican diferentes preceptos de la legislación general estableciéndose la participación municipal en numerosos ámbitos anteriormente vedados. Entre estas modificaciones se cuentan la de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión, mediante Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, previendo los informes de los Ayuntamientos en el caso de manifestaciones; de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, posibilitando que las Ordenanzas municipales prevean infracciones y las tipifiquen; de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de Abril, estableciendo fórmulas de colaboración local en la creación y mantenimiento de centros escolares; y, por último, la de la Ley de Seguridad Vial, mediante Ley 11/1999, de 21 de abril, para facilitar la retirada de vehículos abandonados en las vías públicas. Todas ellas fueron publicadas en el *BOE* de 22 de abril de 1999.

⁶³¹ Art. 1 de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Modificación vigésima octava. Actualización de regímenes especiales. Se añade el apartado siguiente a la disposición adicional sexta de la Ley: «3. *Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, mediante ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrán actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse las siguientes especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley: 1ª Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley. 2ª El Pleno u órgano equivalente podrá funcionar*

habilitando expresamente a los parlamentos autonómicos para la actualización de los regímenes especiales. La actualización había de hacerse con las siguientes coordenadas: respeto al principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 de nuestra Carta Magna; hacerse a instancia de los correspondientes municipios⁶³² y limitarse a las especialidades contenidas en los cuatro apartados de la norma (de carácter organizativo)⁶³³.

a) La posibilidad de modificar la denominación de los órganos municipales necesarios del artículo 21.1 de la LRBRL. Una modificación meramente formal

también mediante comisiones. Corresponde, en este caso, a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1 c) de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquellas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley. 3ª Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias: a) Aquellas que la presente Ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos. b) Las que esta Ley atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes. c) La aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto. 4ª Se podrán atribuir al Alcalde, como propias, aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos». BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999, pág. 14396.

⁶³² Para algunas consideraciones sobre la iniciativa municipal y el grado de consenso *vid.* GALOFRÉ CRESPI, Jaume (2004): «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Marcial Pons, págs. 183-184.

⁶³³ Una visión sobre las limitaciones y singularización del sistema de gobierno municipal barcelonés es la siguiente: **«En Barcelona es aplicable el régimen municipal básico y “común” de la LRBRL, si bien con las relevantes adaptaciones autorizadas por la propia disposición adicional 6.3 de la LRBRL y finalmente desarrolladas en la CMB y el ROMB. Como en seguida se verá, la disposición adicional 6.3 de la LRBRL no autoriza una “forma de gobierno” verdaderamente alternativa para Barcelona. Prevé que la legislación autonómica (y el Reglamento orgánico municipal) introduzcan algunas singularidades tasadas en la organización del gobierno municipal. Fuera de estas autorizaciones expresas, la forma de gobierno de Barcelona sigue siendo la del régimen “común” de la LRBRL».** En VELASCO CABALLERO, Francisco y DÍEZ SASTRE, Silvia (2008): «Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, pág. 59.

que afecta al *nomen iuris* del Pleno en el consistorio barcelonés que tradicionalmente ha recibido el nombre de Consejo Municipal⁶³⁴.

b) La posibilidad de que el Pleno u órgano equivalente (Consejo Municipal en Barcelona) pueda funcionar mediante Comisiones. Salvo en cuestiones que sean indelegables (*ad exemplum*: aprobación del presupuesto municipal⁶³⁵) y aquellas requieran un quorum especial.

c) La eventual atribución de competencias propias a la Comisión de Gobierno. Aquí se puede vislumbrar la irradiación del modelo organizativo contenido en la Carta Municipal de Barcelona⁶³⁶.

d) La facultad que se atribuye al Alcalde de ejercer ciertas competencias como propias.

El Consejo de Estado no hizo comentario alguno sobre la DA 6ª de la LBRL en su Dictamen núm. 2237/1998, de 11 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el Gobierno Local (que daría lugar a la Ley 11/1999, de 21 de abril).

La adición de la DA 6ª no figuraba en el proyecto de Ley⁶³⁷ que fue remitido por el Gobierno a las Cortes Generales, y se introdujo en el trámite parlamentario en el Congreso⁶³⁸. Se aprobó en la Cámara Baja en la sesión de 17 de

⁶³⁴ *Consell municipal* en lengua catalana. Con reminiscencias en la institución del Consejo de Ciento.

⁶³⁵ Que ha de ser aprobado por el máximo órgano de la Asamblea o Consejo municipal ex artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

⁶³⁶ Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, del Parlamento de Cataluña

⁶³⁷ Aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 17 de julio de 1998.

⁶³⁸ Para RODRÍGUEZ ÁLVAREZ una razón esencial que estimuló tanto la introducción de este apartado como el contenido concreto de sus previsiones fue la de permitir la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona, entonces en tramitación en el Parlamento de Cataluña, algunas de cuyas previsiones requerían una cobertura específica desde la LBRL, para no enfrentarse al régimen básico. *Vid.* RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (1999): *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona, Bayer Hnos, págs. 133-134.

diciembre de 1998⁶³⁹ y por el Senado, en sesión plenaria de 25 de marzo de 1999⁶⁴⁰.

En cuanto al contenido de la reforma se ha incidido por la doctrina en que la actualización de los regímenes especiales de Barcelona y Madrid se llevara a cabo por la legislación autonómica pero a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, por el potencial menoscabo a la potestad legislativa de los parlamentos catalán y madrileño⁶⁴¹.

4.4 El régimen «especial» de los municipios de gran población

Los grandes municipios españoles⁶⁴² continuaron demandando la singularización de su régimen jurídico y lo que en principio debía de haber sido

⁶³⁹ Con 305 votos a favor, 12 abstenciones y sólo 3 votos en contra.

⁶⁴⁰ Con 103 votos a favor, 66 abstenciones y 1 voto en contra. La abstención del grupo parlamentario socialista se debió a la no aceptación de ninguna de sus enmiendas en el Senado por la mayoría existente.

⁶⁴¹ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (1999): *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona, Bayer Hnos, pág. 135.

⁶⁴² Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao habían constituido a comienzos de los años noventa un *lobby* propio, sin personalidad jurídica pero bastante activo durante la primera mitad de la década, denominado «las siete grandes», el «Grupo 7» o «C-7». Este *lobby* no reivindicaba un modelo orgánico-funcional singular para ese grupo de ciudades, sino que su objetivo era esencialmente lograr una Ley de grandes ciudades, que fortaleciera competencial y financieramente a sus municipios, véase RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002): *Las asociaciones de entidades locales en España*, Madrid, MAP-BOE, pág. 311. Pero la preocupación sobre las grandes ciudades excedía del ámbito español. Como antecedente podemos señalar que del 28 de febrero al 2 de marzo de 1985 se celebró en Barcelona la Conferencia sobre grandes ciudades, patrocinada por el Centro Internacional de Ciencias Sociales, dependiente de la UNESCO y organizada por la Corporación Metropolitana de Barcelona. La Conferencia se centró en el estudio y exposición de los problemas de las grandes ciudades y en las formas de contrarrestarlas. Se presentaron los casos de 25 ciudades y diversos expertos trataron el tema a nivel de regiones mundiales. Cabe destacar el documento de conclusiones, que se denominó «Declaración de Barcelona». La Declaración dividida en diez propuestas se puede consultar en BORJA I SEBASTIÀ, Jordi (1988): *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, págs. 411-420.

una «Ley de Grandes Ciudades» conteniendo el régimen especial de Barcelona, se convirtió en una reforma de la LBRL por la Ley 57/2003⁶⁴³.

El 11 de octubre de 2001 el Ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada, presentó en la Comisión de las Entidades Locales del Senado el «Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana»⁶⁴⁴, para abrir una reflexión sobre la problemática específica que afectaba a las grandes conurbaciones españolas en orden a procurar respuestas ágiles y eficaces a las nuevas demandas de los ciudadanos. El Informe contenía un amplio estudio comparado de la regulación de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en numerosos países europeos y americanos, así como una exposición de los antecedentes históricos españoles, con una serie de propuestas y abundante material estadístico, así como una relación de grandes ciudades españolas y de sus áreas de influencia.

El Informe era un documento extenso⁶⁴⁵ que estudiaba tres aspectos: derecho comparado en la gestión de las grandes ciudades⁶⁴⁶; las grandes ciudades en la normativa española⁶⁴⁷ y propuestas de *lege ferenda*. Este último apartado, a nuestro parecer el de mayor interés, efectuaba una recapitulación de las soluciones en derecho comparado para pasar a abordar las posibilidades de

⁶⁴³ El Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados presentó el 17 de enero de 2003, una «Proposición no de Ley» por la que se instaba al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley relativo a las Grandes Ciudades. En su punto cuarto se establecía que «se incorporará en la Ley de Grandes Ciudades la regulación de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, contemplados en la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local o de sus Cartas Municipales». *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso, serie D, núm. 474, de 27 de enero de 2003, pág. 7.

⁶⁴⁴ AA.VV. (2001): *Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, de 28 de septiembre de 2001.

⁶⁴⁵ 375 páginas en total, incluyendo una breve presentación, dos anexos referentes a grandes conurbaciones en España (I) y a datos sobre Entidades locales en España y unas notas con la bibliografía relativa al estudio de Derecho comparado.

⁶⁴⁶ Se ocupaba de las grandes ciudades en la Unión Europea y en un estudio individualizado de los siguientes Estados: Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Holanda, Canadá, Argentina y Estados Unidos.

⁶⁴⁷ El análisis de Barcelona, como única población mayor de 500.000 habitantes en Cataluña se lleva a cabo en las págs. 260 y ss., del citado Informe.

actuación en España y daba cuerpo a unas recomendaciones finales con un doble destinatario: tanto la administración general del Estado como la de las Comunidades Autónomas.

Este documento sirvió de base para un amplio debate y discusión, que se prolongó hasta marzo de 2003⁶⁴⁸. Simultáneamente, en el Ministerio de Administraciones Públicas se iba elaborando un borrador de Anteproyecto de Ley de Grandes Ciudades⁶⁴⁹.

La Comisión de las Entidades Locales, en su sesión del día 17 de marzo de 2003, aprobó su Dictamen en relación con el «Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana». En su punto décimo se valoraba de forma positiva que la futura normativa sobre grandes ciudades incluyera un tratamiento específico a los municipios de Madrid y de Barcelona⁶⁵⁰.

⁶⁴⁸ Durante todo este período comparecieron en el seno de esta Comisión expertos juristas así como representantes de las Comunidades Autónomas, del mundo local y del Gobierno, cuyas intervenciones contribuyeron al enriquecimiento del debate y a la búsqueda de pautas de orientación en esta materia. Entre ellos cabe destacar al Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona, Jaume Galofré Crespi y al Catedrático de Dcho. Administrativo de la Universidad de Barcelona, Rafael Entrena Cuesta.

⁶⁴⁹ Desde la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se redactó un anteproyecto de ley de grandes ciudades que no llegó a circular por razones internas del Gobierno donde se recogía casi al pie de la letra el anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona en aquella parte que correspondía a materias de competencia estatal, salvo los preceptos relativos a la justicia de proximidad, aunque sí que incluía un artículo declarando que en las grandes ciudades existirían órganos jurisdiccionales véase GALOFRÉ CRESPI, Jaume (2004): «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Marcial Pons, pág. 189.

⁶⁵⁰ *Boletín Oficial Cortes Generales*. Senado, Serie I, núm. 620, de 24 de marzo de 2003, pág. 2. En sendos votos particulares, el Grupo Parlamentario *Entesa Catalana de Progrés* solicitaba la tramitación de la Ley especial de Madrid y Barcelona, junto con la de proyectada Ley de grandes ciudades, mientras que el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió* consideró necesario que la futura normativa sobre grandes ciudades no sustituya el tratamiento específico y especializado que deben tener los municipios de Madrid y de Barcelona, dando así adecuado tratamiento a la previsión contenida en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y a las previsiones de la Carta Municipal de Barcelona.

El 11 de marzo de 2003, el Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley⁶⁵¹ por la que se instaba al gobierno a presentar un proyecto de ley tendente a la modernización del Gobierno local, en el que, entre otros extremos, se estableciera un régimen local específico para los municipios de gran población, y para dar cumplimiento a la moción aprobada por el Senado el 19 de febrero de 2002, por la que se instó al Gobierno a presentar un proyecto de ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona⁶⁵². La exclusión de Barcelona en la cláusula quinta de la proposición de ley de grandes ciudades, fue fruto de una transaccional firmada por el Grupo Parlamentario Socialista con el Grupo Parlamentario Popular⁶⁵³.

Al final, y habiéndose decantado por la opción de una ley de modernización del gobierno local en vez de una más ambiciosa ley de grandes ciudades con fecha 13 de junio del 2003 se presentó el proyecto ante la Mesa del Congreso. A pesar de las casi 300 enmiendas a su articulado, no se puede dudar que el texto gozaba de un gran consenso político. Muchas de esas enmiendas hacían referencia al régimen especial de Barcelona⁶⁵⁴ y buscaban primordialmente la exclusión expresa del municipio de Barcelona del ámbito subjetivo de la ley de modernización así como un calendario para la aprobación de la ley especial de Barcelona sin mayores dilaciones.

⁶⁵¹ Con el siguiente resultado. Votos emitidos: 318; a favor: 288; en contra: 6; abstenciones: 24.

⁶⁵² Moción del Grupo Parlamentario *Entesa Catalana de Progrés* por la que se instaba al Gobierno a presentar, en el plazo de seis meses, un proyecto de ley especial para Barcelona que otorgue a su Ayuntamiento las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona. *Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, núm. 78, de 19 de febrero de 1992, págs. 4528 y ss. Fue aprobada por asentimiento de todos los Grupos.

⁶⁵³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, núm. 223, de 11 de marzo de 2003, pág. 11918.

⁶⁵⁴ No hay que olvidar que el Ayuntamiento de Barcelona, en fecha 17 de julio del 2003, aprobó un acuerdo en el que se solicitaba expresamente a todas las formaciones políticas y todas las instituciones realizar las acciones oportunas para que el Título X de la LBRL no fuera de aplicación a la ciudad de Barcelona.

Finalmente, se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 4 de diciembre de 2003⁶⁵⁵ y en el Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 2003⁶⁵⁶, entrando en vigor el primero de enero de 2004⁶⁵⁷.

En la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) hallamos una diáfana referencia a la problemática del uniformismo⁶⁵⁸ local español y al régimen especial de Barcelona⁶⁵⁹: «[...] **En segundo lugar, el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo⁶⁶⁰, heredero del modelo continental de**

⁶⁵⁵ Núm. 157-15.

⁶⁵⁶ Núm. 301.

⁶⁵⁷ Disposición Final tercera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

⁶⁵⁸ Sobre el fundamento y causas del uniformismo del régimen local véase ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2000): «Diferenciación frente a uniformismo en la organización territorial local», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Barcelona, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, págs. 77-94.

⁶⁵⁹ Algunos abogaron por una reforma más cercana al régimen municipal de carta barcelonés que a unas normas comunes para los municipios de gran población: «*La Ley 57/2003 es, desde el punto de vista legislativo, paradójicamente más centralista que la LBRL de 1985, época esta en que resultaba más explicable, a mi juicio, mantener ciertas reglas comunes de organización aplicables en el territorio de unas comunidades autónomas que todavía estaban en fase de rodaje. Con toda seguridad, el criterio más respetuoso con la autonomía local y regional hubiera sido admitir un régimen municipal especial de carta para estos municipios de gran población, como el que tiene el municipio de Barcelona (aún no totalmente aprobado), y como el que pretende el Ayuntamiento de Madrid, en su caso estableciendo algunos límites u orientaciones organizativas generales (las disposiciones más generales a que se refiere la Carta Europea). Pero el legislador estatal ha querido ir más lejos, no se sabe si por una cuestión de principios o para evitar suspicacias y agravios comparativos entre unos y otros municipios y para no tener que someter a debate y aprobación en la propia esfera local –es decir, a una pluralidad de debates políticos locales de resultado incierto– los términos definitivos de la reforma. El caso es que se ha venido a establecer por ley para un buen número de municipios de muy diferente estructura y, entre ellos algunos de no tan gran población, un esquema preconcebido y seguramente pensado y deseado para uno o unos pocos ayuntamientos en municipios de muy (o de verdadera) gran población*». En SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2005): «Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 44.

⁶⁶⁰ «Acendrado uniformismo», era la expresión que aparecía en el texto del proyecto de ley publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 13 de junio de 2003, núm. 151-I, pág. 2: «y el acendrado uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme».

Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones.

De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas. De hecho, el gobierno urbano no ha recibido hasta ahora un tratamiento específico suficiente en nuestro ordenamiento jurídico, como consecuencia de ese tradicional tratamiento unitario que ha caracterizado a nuestro régimen local. **En la legislación de régimen local del sistema político anterior se preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta, que quedó prácticamente inédita, estableciéndose no obstante mediante Leyes especiales de 1960 y de 1963 los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, respectivamente, que no contenían realmente grandes innovaciones, limitándose, sustancialmente, a reforzar la figura del Alcalde, a crear la figura de los delegados de servicio, a consagrar la división territorial en distritos y a operar ciertos retoques en el régimen hacendístico».**

No podemos compartir la minusvaloración a la Ley especial de Barcelona que se realiza en la Ley de Modernización del Gobierno Local. Con todas sus luces y sombras, a las que ya hemos hecho referencia al analizarla, la Ley especial de Barcelona de 1960 ha sido la primera norma que con carácter general ha abordado las especificidades del municipio en los últimos dos siglos, en ello radica su innovación, en suponer una ruptura frente al inveterado uniformismo que acertadamente señala la exposición de motivos de la Ley 57/2003 en su párrafo anterior.

Por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local⁶⁶¹(LMMGL)⁶⁶², se introdujeron dos nuevos títulos⁶⁶³ a la LBRL, referentes, respectivamente, al régimen de organización de los municipios de gran población (título X)⁶⁶⁴ y a la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias (título XI)⁶⁶⁵. En el nuevo título X se diseñaba un régimen orgánico específico⁶⁶⁶ para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000

⁶⁶¹ BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

⁶⁶² Algunos autores han señalado que la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) 19, ha servido de fuente de inspiración a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Por todos, véase GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (2005): *El poder local. La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, pág. 56.

⁶⁶³ Un comentario crítico remarcando la carencia de mejora competencial de las grandes ciudades por la LMMGL, a diferencia de lo sucedido en los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, en GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2014): «La incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el régimen jurídico de las grandes ciudades», en AA.VV (2014): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pág. 418: «*La Ley 57/2003 no incrementó las competencias de los Municipios de Gran Población, llevando a cabo simplemente una diferente distribución competencial interorgánica. Solo se ha producido un aumento de la competencia municipal en los municipios de Madrid y Barcelona que obtuvieron un incremento de competencias por sus leyes especiales*».

⁶⁶⁴ En relación al régimen de los municipios de gran población véanse tanto el reciente estudio de GARCÍA RUBIO, Fernando (2011): «El régimen especial de los municipios de gran población», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. IV, 3ª edición, Madrid, lustel, págs. 4327-4378; como sendos artículos doctrinales de CARBONELL PORRAS, Eloísa (2010): «Ámbito de aplicación del régimen de organización de municipios de gran población», en RUIZ OJEDA, Alberto (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, lustel, págs. 129-166, y (2009): «Los municipios de gran población, cinco años después», *Revista General Derecho Administrativo*, núm. 20, págs. 1-33.

⁶⁶⁵ La Ley 57/2003 orillaba cualquier previsión en materia competencial o financiera.

⁶⁶⁶ No han sido poco los autores que han mostrado cierta perplejidad con la LMMGL al establecer un régimen uniforme para unos municipios específicos cuando una de sus finalidades es acabar con el uniformismo. Por todos véase CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (2004): «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 70: «*Me parece, cuando menos, llamativo que se quiera combatir la uniformidad mediante una ley que tiene por cometido constitucional regular «el mínimo común denominador normativo» de una materia, es decir, lo que ha de tener de uniforme en todo el territorio del Estado*».

habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes (art. 121 LBRL según la redacción de la LMMGL). Del ámbito subjetivo de la Ley 57/2003 parecía que el régimen de organización de los municipios de gran población era de aplicación al municipio de Barcelona que excedía con creces el cuarto de millón de habitantes además de ser capital autonómica. Sin embargo, la Disposición transitoria cuarta de la Ley 57/2003⁶⁶⁷, que lleva por rúbrica «Régimen del municipio de Barcelona» disponía que «*en tanto no se apruebe su régimen especial, el título X⁶⁶⁸ de esta Ley no será de aplicación al municipio de Barcelona*». Con la entrada en vigor de esta modificación de la LBRL el régimen municipal en España era dual: por un lado el denominado régimen común y el nuevo, el de grandes ciudades. Junto a estos dos, el régimen especial de Barcelona. También debe tenerse en cuenta el error de la disposición transitoria cuarta. Barcelona seguía gozando de su régimen especial contenido en la disposición adicional sexta de la LBRL (que remite a la LEB y su normativa de desarrollo, con las salvedades anteriormente expuestas) y ya había aprobado en 1998 el tramo autonómico de su régimen especial mediante la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Mas este error puede quedar subsanado si convenimos que la llamada a una futura aprobación del régimen especial de Barcelona ha de entenderse como una remisión limitada a su tramo estatal⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ Derogada expresamente por la Disposición derogatoria única, apartado d), de la Ley 1/2006, de 13 marzo (LREB).

⁶⁶⁸ Título X de la LBRL relativo al «*Régimen de organización de los municipios de gran población*» (arts. 121 a 138).

⁶⁶⁹ La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona culminará dicho mandato aprobando el tramo estatal del régimen especial. Además y de acuerdo con su art. 1.3 acogerá en el seno de su régimen especial tres previsiones tomadas de la organización de los municipios de gran población: 1) la posibilidad de delegación de la convocatoria y presidencia del Pleno en uno de los concejales; 2) la posibilidad de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local u órgano que la sustituya, a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde y 3) la previsión relativa al número de

A mayor abundamiento, y como argumento de peso para refutar la aplicabilidad del título X de la LBRL al municipio de Barcelona, la propia LMMGL establece en su disposición derogatoria única⁶⁷⁰ que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con la propia LMMGL excepto la disposición adicional sexta, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta.

Del régimen derogatorio indicado queda bien a las claras que el municipio de Barcelona queda extramuros del ámbito de aplicación del régimen de municipios de gran población y así quedó de manifiesto por la incorporación de tres enmiendas⁶⁷¹ en su tramitación parlamentaria a la disposición derogatoria de la LMMGL para preservar expresamente la vigencia de la disposición adicional sexta y, por ende, la no aplicación del régimen de gran población al Ayuntamiento de Barcelona ex DT 4ª de la LMMGL.

Se ha subrayado la paradoja de que fuera Barcelona el único gran municipio excluido de la aplicación del régimen de «gran población» al haber sido la Ciudad Condal sujeto principal en el origen del debate y trabajos, tanto en su versión inicial de ley de grandes ciudades como de creación de un régimen especial en el seno de la LBRL⁶⁷².

miembros electos precisos para su válida constitución (art. 126.2 LBRL). Además la LREB deroga expresamente la disposición transitoria cuarta de la LMMGL.

⁶⁷⁰ Que lleva por rúbrica: «derogación normativa».

⁶⁷¹ Enmienda núm. 62 del Grupo mixto; enmienda núm. 258 del Grupo Parlamentario Socialista y enmienda núm. 278 del Grupo Parlamentario Catalán (CiU). *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Seria A, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003 (págs. 59, 126 y 131).

⁶⁷² Así lo destaca GALÁN GALÁN, Alfredo (2004): «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 170.

El Tribunal Constitucional admitió el día 13 de abril de 2004 el recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña⁶⁷³ contra diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local⁶⁷⁴. El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en sendos dictámenes⁶⁷⁵ entendió que sí existía una vulneración del principio de autonomía local en relación con el artículo 126.2 de la LRBRL⁶⁷⁶.

⁶⁷³ También se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003 por los gobiernos autonómicos catalán y aragonés. El escrito del primer recurso, a instancia de la Generalidad de Cataluña, puede ser consultado en GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y RUIZ GALDÓN, Juan Manuel (2004): *Manual Práctico Para la Aplicación de la ley de Medidas Para la Modernización del Gobierno Local*, Málaga, Fundación Asesores Locales, págs. 308-337.

⁶⁷⁴ El Dictamen núm. 256/2004, de 17 de febrero, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, en sus conclusiones decía: «*Primero.- La disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, es inconstitucional, dado que vulnera la autonomía local y las competencias de la Generalitat en materia de régimen local, en la medida que declara básicos los artículos 4.3, segundo párrafo y por conexión 4.2 último inciso; 13.3; 20.1.d); 36.1.c); 73.3 y por conexión 20.1.c) y 122.3; 85.bis.1 y 2; 123.1.c); 126.4; 128; 129.2 primer inciso; 130.1.B); 131 y 132 de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo primero de la Ley 57/2003, todos ellos en los términos y el alcance que se expone en los fundamentos de este dictamen. Segundo.- El artículo 126.2 segundo párrafo primer inciso, es inconstitucional, porque vulnera el artículo 140 de la Constitución. Tercero.- El artículo 126.5 primer inciso, es inconstitucional, porque vulnera los artículos 1.1, 9.3 y 23.1 de la Constitución*», TdA.

⁶⁷⁵ Dictámenes núms. 256/2004 y 261/2004, de 17 de febrero, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. El primero a instancia del ejecutivo autonómico y el segundo a instancia del Parlamento de Cataluña. Los fundamentos jurídicos de ambos son casi idénticos.

⁶⁷⁶ «*Artículo 126.- Del artículo 126, dedicado a la organización de la Junta de Gobierno Local, nos pronunciaremos sobre sus apartados 2, 4 y 5. Respecto del apartado 2 de este artículo, entendemos que su primer párrafo no presenta objeciones de constitucionalidad. Al contrario, **consideramos inconstitucional la previsión que el alcalde pueda nombrar miembros de la Junta de Gobierno local a personas que no tengan la condición de concejal hasta un máximo de un tercio de sus miembros, por ser contraria al artículo 140 CE que encomienda el gobierno y la administración de los municipios al alcalde y a los concejales.** La opción constitucional para un modelo de autoadministración democrática propio de la administración local deriva directamente del principio de participación ciudadana directa o mediante representantes. Así lo reflejamos en nuestro dictamen 223, F II, ya aludido anteriormente, cuando afirmábamos: 'El artículo 23 CE, apartado 2, establece el derecho fundamental de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y a los cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Se puede decir que este derecho constituye una garantía del derecho de participación política de los ciudadanos previsto en el apartado 1 del mismo precepto constitucional, y que los dos son una manifestación del derecho de participación política en el Estado democrático consagrado en el artículo 1 CE y que son una forma esencial del ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC*

La STC 103/2013, de 25 de abril, ha resuelto el citado recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, en la medida en que declara básicos los artículos 4.3, párrafo segundo y por conexión 4.2 último inciso; 13.3; 20.1.d; 36.1.c), 73.3 y por conexión 20.1.c) y 122.3; 85 bis 1 y 2; 123.1.c); 126.4; 128; 129.2 inciso primero; 130.1.B; 131 y 132; contra el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero, y 126.5 primer inciso, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada a la misma por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre.

La impugnación según el Letrado del Parlamento de Cataluña de la disposición final primera se fundamentaba en que se han declarado básicos determinados preceptos que no pueden tener tal carácter. El TC con carácter previo, determina el parámetro de control a utilizar pues al fundamentarse el recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en la invasión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña por la ley estatal, aplica su propia doctrina sobre el *ius superveniens*, en cuya virtud el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad vigentes en el

38/1999, de 22 de marzo, FJ 2). De hecho, el Tribunal Constitucional se ha referido en numerosas ocasiones a este estrecho vínculo entre los dos derechos del artículo 23 CE en el sentido de que, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (entre otras SSTC 5/1983; 10/1983; 23/1984; 32/1985; 149/1988; 71/1989; 212/1993; 295/1994; 44/1995; 38/1999; 107/2001; 203/2001)'. **La incorporación de miembros no electos en la Junta de Gobierno local supone otorgar a estas personas la participación en la formación de la voluntad de este órgano de gobierno municipal, y también en la del Pleno del Ayuntamiento, en el que tienen derecho a intervenir sin derecho a voto, no prevista constitucionalmente.** Y no solo eso. Aunque el párrafo tercero del artículo 126.2 establece que para la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere que el número de miembros de la Junta de Gobierno Local que tienen la condición de concejales presentes sea superior al número de los miembros presentes que no tengan esta condición, eso no garantiza que las decisiones de este órgano no puedan ser tomadas imperando el voto mayoritario de miembros que no tengan la condición de concejal. El olvido de regulación de este extremo, entendemos que vulnera el artículo 140 CE que atribuye el gobierno y la administración de los municipios a los Ayuntamientos, que tienen que estar integrados necesariamente por el alcalde y por los concejales».

momento de dictarse la sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2^o⁶⁷⁷). Ello obliga a tener en cuenta la incidencia de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en la medida en que la misma haya afectado a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña⁶⁷⁸.

La Abogacía del Estado solicitó una aclaración de la STC 103/2013, al amparo del artículo 93.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sobre el alcance de la parte del Fallo que declaró inconstitucional y nulo, en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico sexto de la sentencia, el inciso «*El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde*».

La aclaración tenía por objeto la afirmación contenida en el citado fundamento jurídico, por la cual, «*la declaración de nulidad no afecta a las situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta*

⁶⁷⁷ «A diferencia de lo sucedido en otros supuestos, en los que la vigencia de la norma impugnada estaba limitada a un ejercicio presupuestario (SSTC 237/2007, de 8 de noviembre; 238/2007, de 21 de noviembre; y 248/2007, de 13 de diciembre), en el presente caso resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [entre otras, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4, y 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a)]. Aunque la cláusula segunda de los convenios de colaboración prevé que su duración inicial era de tres años, la posibilidad de prorrogarlos tácitamente, la vigencia en principio ilimitada de los preceptos legales impugnados y la pervivencia de la situación conflictual en tanto que la parte actora mantenga, como es el caso, la solicitud de nuestro pronunciamiento, son aspectos que deben llevarnos a analizar su constitucionalidad a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto de Aragón. En todo caso, hay que advertir que esta reforma no ha introducido cambios sustanciales en las competencias aducidas por la representación del Gobierno autonómico (arts. 71.55, 71.30 y 77.1, respectivamente, todos del EAAr de 2007)».

⁶⁷⁸ Sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía y la incidencia de los procesos de reforma estatutaria en general véanse dos trabajos de AGUADO RENEDO, César (1997): «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, págs. 169-195 y (2007): «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, págs. 283-306.

sentencia», esto es, a las situaciones nacidas con anterioridad a la fecha de su publicación. No suscitaba dudas a la Abogacía del Estado que los nombramientos de miembros no electos para las Juntas de Gobierno local de los municipios de gran población, así como los acuerdos adoptados por las Juntas de Gobierno compuestas por concejales y miembros no electos no se ven afectados por la declaración de inconstitucionalidad del Fallo. Sí le planteaba dudas si la declaración de inconstitucionalidad incide en los efectos jurídicos de los nombramientos que se produzcan con posterioridad a la publicación de la sentencia. Es decir, si quienes fueron nombrados miembros no electos de la Junta de Gobierno Local antes de la publicación de la sentencia, pueden seguir ejerciendo sus cargos una vez la sentencia sea publicada, en cuyo caso la nulidad no se extendería a los actos dictados, tras la publicación de la sentencia, por una Junta de Gobierno Local no constituida íntegra y únicamente por concejales democráticamente elegidos. Además, para el Abogado del Estado parece lógico entender que si el nombramiento realizado con anterioridad a la publicación de la sentencia se ha mantenido por el FJ 6º de la misma, también quedaría amparado el derecho del cargo público a ejercerlo, una vez publicada la sentencia, hasta que sea removido del mismo. Para el Alto Tribunal no ha lugar a la misma⁶⁷⁹.

⁶⁷⁹ ATC 94/2013, de 7 de mayo, FJ 2: : «[...] *La aclaración solicitada excede claramente del objeto de este trámite procesal, pues con ella se pretende la modificación del alcance del Fallo en el sentido que el Abogado del Estado considera más «lógico», esto es, suspendiendo los efectos pro futuro de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad hasta que se produzca la revocación del nombramiento o cese de los miembros de la Junta de Gobierno local que no son concejales. La inconstitucionalidad y nulidad diferida en el tiempo no tiene cabida en el Fundamento Jurídico sexto de la sentencia que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la norma impugnada. Ahora bien, en aplicación del principio de seguridad jurídica, la sentencia salva las situaciones nacidas con anterioridad a su publicación y por ello, mantiene la composición y también la validez de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local formada por miembros no electos, así como los actos dictados por dichos miembros por delegación de la Junta (art. 127.2 LBRL) y de su nombramiento pero sólo hasta la publicación de la sentencia. Los actos que adopte la Junta de Gobierno Local a partir de la publicación de la sentencia y los que se dicten a partir de entonces por delegación en sus miembros, no son, como pretende el Abogado del Estado, situaciones jurídicas preexistentes sino nuevas situaciones jurídicas sobre las que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad despliega todos sus efectos tanto en lo relativo a la composición de las Juntas de Gobiernos Locales que han de estar formadas, únicamente, por concejales electos, como en lo relativo a la validez de*

La sentencia ha salvado las situaciones nacidas con anterioridad, pero sólo hasta la publicación de la sentencia. Los actos que adopte la Junta de Gobierno Local a partir de la publicación de la sentencia y los que se dicten a partir de entonces por delegación en sus miembros, no son, como pretende el Abogado del Estado, situaciones jurídicas preexistentes sino nuevas situaciones jurídicas sobre las que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad despliega todos sus efectos tanto en lo relativo a la composición de las Juntas de Gobiernos Locales que han de estar formadas, únicamente, por concejales electos, como en lo relativo a la validez de sus acuerdos, conforme a lo establecido en el Fallo y en el Fundamento Jurídico sexto de la sentencia. El Auto declara, por los argumentos contenidos *ut supra*, que no ha lugar a la aclaración solicitada por el Abogado del Estado de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1523/2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la disposición final primera de la Ley 57/2003.

También ha tenido ocasión el Alto Tribunal de resolver de nuevo sobre diversos preceptos de la Ley de Modernización en la STC 143/2013, de 11 de julio⁶⁸⁰, pero en el recurso de la Generalidad de Cataluña no tenía por objeto el artículo 126.2 LBRL (según redacción de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local)⁶⁸¹.

sus acuerdos, conforme a lo establecido en el Fallo y en el Fundamento Jurídico sexto de la sentencia» .

⁶⁸⁰ Recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local: 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137.

⁶⁸¹ En la demanda de la Generalidad de Cataluña sí se hacía referencia a la Carta Municipal de Barcelona: «[...] *la demanda concluye la inconstitucionalidad de varios preceptos: en primer lugar, del art. 128 LBRL en cuanto prevé la obligatoriedad de creación de distritos para los municipios de gran población en la medida en que no remite su creación a los municipios, siendo así que la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña y la Ley 22/1998, de la carta municipal de Barcelona ya regulan la creación de distritos pero respetando la potestad de autoorganización del municipio, a quien corresponde ponderar, en cada caso, la necesidad de creación de órganos desconcentrados; en segundo lugar, del art. 132.1 LBRL que establece la creación preceptiva en los municipios*

En línea con la argumentación del Tribunal Constitucional, DE LOS MOZOS Y TOUYA⁶⁸², frente a quienes han destacado positivamente que la reforma local de 2003 suponía un camino hacia la «profesionalización»⁶⁸³ de la gestión local, sostiene que su incidencia ha resultado más bien perniciosa, dada además la mala praxis de los partidos políticos en los tiempos que corren. Según el criterio de la autora se ha vulnerado parcialmente el artículo 140 de la CE, al permitir que en buena medida la dirección de la administración municipal pudiera no estar directamente legitimada democráticamente, suponiendo inevitablemente una vía más para ejercer el clientelismo político que va de la mano de la partidocracia, al margen de esas exigencias constitucionales incumplidas sistemáticamente que, sin embargo, harían posible y realmente operativa la representatividad política a través de partidos.

de gran población por parte del Pleno de una comisión especial de sugerencias y reclamaciones por considerar que se trata de un órgano complementario desconectado de los fijados como tales por el art. 140 CE que lesionaría la autonomía municipal al imponerse con carácter obligatorio, y cuya regulación, a pesar de no ser obligatoria para el resto de municipios, eliminaría la posibilidad del legislador autonómico de desarrollar los órganos complementarios de los municipios; en tercer lugar, del art. 131 en cuanto impone para los municipios de gran población la existencia de un consejo social, de carácter permanente; y, finalmente, del art. 137 LBRL al crear en los municipios de gran población, con carácter preceptivo, un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas integrado por personas de reconocida competencia técnica designados por el Pleno. En este caso, a los argumentos anteriormente señalados la demanda añade el de que la vulneración de la autonomía local sería aún más intensa que en los casos anteriores al obligar a los municipios a crear un órgano que asumirá en su lugar facultades resolutorias, vulnerando con ello los arts. 137 y 140 CE». Antecedente primero de la STC 143/2013, de 11 de julio

⁶⁸² DE LOS MOZOS Y TOUYA, Isabel María (2013): «El principio corporativo-representativo en la legislación local: otra relativización constitucional», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 34, pág. 13.

⁶⁸³ Por todos, véase el trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2004) «Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”)», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 71-106. En especial el apartado «3.3. La función directiva en los “municipios de gran población”: la opción por un modelo burocrático corporativo (con elementos de “politización”) y el definitivo destierro del sistema gerencial», *op. cit.* págs. 92-93.

De parecer contrario, GALÁN⁶⁸⁴ ya en 2004 y siguiendo un anterior trabajo del profesor JIMÉNEZ ASENSIO propugnaba que los recelos existentes sobre la constitucionalidad del artículo 126 provenían de una interpretación excesivamente rígida y formalista del artículo 140 de la Constitución deudora de una concepción estrictamente corporativista de la Administración local. Además resulta coherente con la parlamentarización del sistema de gobierno de los municipios de gran población y con la configuración de la Junta de Gobierno Local como un auténtico gobierno, el hecho de que la persona que lo preside –el alcalde– pueda incorporar a externos en los que deposita su confianza. Según su parecer resulta insostenible la interpretación constitucional que conduzca a concentrar la totalidad de la actividad municipal, no sólo la de carácter político, sino también la puramente administrativa, en manos de los electos locales. La realidad demuestra, simplemente, que esa concentración no es posible, al menos, en los municipios que sobrepasan una determinada dimensión. La participación de personas no electas en el desempeño de esas funciones, además de precisa, puede resultar conveniente para una mejor satisfacción de las exigencias de eficacia y eficiencia que presiden la actividad del municipio.

4.5 La malograda Ley Básica del Gobierno Local. Preservación de la especificidad barcelonesa

La exposición de motivos de la Ley de Modernización del Gobierno Local en su apartado III reconocía que el objetivo último debía ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local con el objetivo de lograr un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los

⁶⁸⁴ GALÁN GALÁN, Alfredo (2004): «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 166.

complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI. Consideraba que esta tarea necesitaría de un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión⁶⁸⁵.

Como inicio de ese proceso de tramitación de una nueva ley básica local hemos de situar la aprobación de la constitución de la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local⁶⁸⁶ a finales de julio de 2004. La Comisión se constituyó con un presidente, un director, un secretario y 16 vocales⁶⁸⁷.

El Libro Blanco tenía que delimitar los márgenes de la regulación constitucional de la autonomía local en España y reflexionar sobre el alcance que debe tener la regulación básica, como mínimo común denominador regulador⁶⁸⁸, sin exceder la densidad normativa de titularidad estatal, permitiendo el oportuno

⁶⁸⁵ Como en otras tantas ocasiones, el legislador aquí ha fallado en sus previsiones.

⁶⁸⁶ Por Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local. *BOE* núm. 187, de 4 de agosto de 2004, págs. 28269-28270.

⁶⁸⁷ **Presidente:** José Luis Méndez Romeu. Secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas; **Director:** Manuel Zafra Víctor. Director General de Cooperación Local; **Secretario:** José Manuel Rodríguez Álvarez. Subdirector General de Relaciones Institucionales y Cooperación Local. Como **vocales** (por orden alfabético): Gabriel Álvarez Fernández. Secretario del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes (Salamanca); Pilar Atienza Gabás. Subdirectora General Adjunta de Relaciones Institucionales; Ana Belén Cruz Valiño. Directora del Gabinete del Secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas; Gonzalo Brun Brun. Director Técnico Jurídico de la Federación Española de Municipios y Provincias; José Miguel Carbonero Gallardo. Subdirector General de Régimen Jurídico y Bases de Datos Locales; Joan Echaniz Sanz. Fundación Democracia y Gobierno Local; doña Myriam Fernández-Coronado González. Directora de Coordinación de Políticas Locales de la FEMP; Joaquim Ferret Jacas. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona; Antonio Pedro Fogué Moya. Fundación Democracia y Gobierno Local; doña Ana María García Fernández. Jefe de Área de la Función Pública Local; José Ignacio Martínez de Aragón Calvo. Director de Política Territorial de la FEMP; Manuel Medina Guerrero. Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local; Luciano Parejo Alonso. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid; Miguel Ángel Pérez Grande. Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial; Manuel Julio Sánchez Senn. Asesor del Secretario de Estado de Cooperación Territorial; Ferran Torres Cobas. Director de los Servicios Jurídicos de la Diputación de Barcelona y Julio Alberto Torres Pérez. Secretario General de la FEMP.

⁶⁸⁸ Se reconocía que lo básico admite una diversidad de plasmaciones desde la perspectiva material, como consecuencia lógica y manifestación esencial del pluralismo político. *Ibid.* pág. 28269

desarrollo legislativo y sin perjuicio del amplio margen que hay que reservar al ejercicio de la potestad de autoorganización municipal⁶⁸⁹.

El Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local tomaría como fuente de inspiración el acervo europeo, recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y especialmente en la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España, como «constitución» europea del régimen local, así como en el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, consagrado en el acervo de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución europea, y recoger aquellas variables de la acción de la Unión Europea que pueden contribuir a rediseñar el papel de los gobiernos locales.

El primer borrador del Libro Blanco⁶⁹⁰, de principios del año 2005, dedicaba un apartado exclusivo a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona⁶⁹¹. En este empezaba por reconocer la tradicional singularidad jurídica de ambas ciudades, que a juicio de la Comisión, debía mantenerse apelando a su importancia económica, social, cultural y por ser las dos, grandes ciudades con mayor proyección internacional, municipios centrales de grandes áreas metropolitanas que fortalecen el papel de España en el mundo. Junto a estas razones, se añaden las jurídicas que limitándonos a las del municipio de Barcelona⁶⁹², justifican la pertinencia de su régimen especial: la legislación de régimen local de Cataluña contiene la previsión de un régimen especial para la ciudad, que, en lo que afecte a competencias de titularidad estatal, debe efectuarse por ley de Cortes. Tanto Barcelona como Madrid deben gozar de un

⁶⁸⁹ Sobre los confines de la potestad autoorganizatoria municipal véase (2011): «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 1467-1494.

⁶⁹⁰ El documento está fechado el día 10 de enero de 2005, en Madrid.

⁶⁹¹ Apartado 2.4 del primer borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España: «Los regímenes especiales de Madrid y Barcelona», pág. 94.

⁶⁹² En el caso de Madrid, se alude a su condición constitucional de capital del Estado y la previsión en el Estatuto de la Comunidad de Madrid de la existencia de una Ley de Cortes que impone una regulación de sus relaciones con el Estado y la Comunidad autónoma en su condición de sede de las instituciones estatales hacen obligada esta regulación.

régimen competencial y financiero adecuado a su importancia y complejidad, sin olvidar que ambas suelen acabar actuando como vanguardia o avanzadilla del régimen local español, experimentando innovaciones que acaban generalizándose a todos los municipios o a estratos determinados.

También este primer borrador se ocupaba del carácter marcadamente uniformista de la legislación de régimen local española con escasas excepciones (entre las que incluye de manera expresa al régimen especial de Barcelona⁶⁹³).

Se pone el dedo en la llaga sobre una de las debilidades del sistema competencial general por el comportamiento francamente insatisfactorio de las leyes sectoriales en la regulación de competencias municipales⁶⁹⁴, el sistema no ofrece mecanismos eficaces para obligarlas a cumplir con la remisión de la LBRL. Y se asevera que sólo en contadísimas ocasiones el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de leyes por infringir lo previsto por los artículos 2⁶⁹⁵ y 25⁶⁹⁶ LBRL. Se concluye que, sin impedir que

⁶⁹³ Apartado 1.2.2. El modelo competencial (arts. 2.1 y 25.2), letra h): «Uniformismo del régimen local y de las competencias municipales». «[...] *A pesar de la pervivencia de esta orientación mayoritariamente uniformista, hay que reconocer algunos trazos de diversidad por parte de algunas leyes: uso creciente de mínimos poblacionales para reconocer mayores competencias, en lo que constituye una reducción excesivamente simplista del uniformismo mayoritario; régimen especial de Barcelona, etc.*». *Ibid.*, pág. 46.

⁶⁹⁴ Una aproximación al sistema competencial en el ALBGAL en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2011): «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 445 y ss.

⁶⁹⁵ Artículo 2 LBRL: «1. *Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. 2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.*».

sigan siendo las leyes sectoriales las que determinen las competencias municipales, se garantice por la legislación básica de régimen local un contenido competencial mínimo a favor de los municipios⁶⁹⁷.

La versión definitiva del Libro Blanco fue dada a conocer en julio de 2005⁶⁹⁸ y se estructuraba en ocho apartados⁶⁹⁹: I. El marco constitucional; II. El marco europeo de la reforma del gobierno y la administración local en España; III. Las competencias y servicios locales; IV. Las estructuras territoriales de gobierno local; V. El sistema de gobierno local; VI. Gestión de servicios públicos y bienes; VII. Las relaciones intergubernamentales; VIII. La cooperación local en el ámbito internacional.

⁶⁹⁶ Artículo 25 LBRL: «1. *El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. 2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a. Seguridad en lugares públicos. b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c. Protección civil, prevención y extinción de incendios. d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e. Patrimonio histórico-artístico. f. Protección del medio ambiente. g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h. Protección de la salubridad pública. i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j. Cementerios y servicios funerarios. k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll. Transporte público de viajeros. m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. 3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2».*

⁶⁹⁷ Las referencias a Barcelona no acaban aquí. También se hace una mención a la Carta Municipal en relación a los derechos de participación (pág. 110) y a la dimensión metropolitana.

⁶⁹⁸ Con la incorporación a su Comisión de doña Ana Isabel Leyva Díez, Secretaria de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas.

⁶⁹⁹ Con un total de 155 páginas en su versión electrónica, se iniciaba con una breve presentación y dos anexos conteniendo el detalle de sus miembros redactores y de las entidades que habían formulado propuestas al texto.

Frente a lo que acabamos de exponer en relación con el texto del primer borrador en el definitivo no se hacía referencia alguna a la tensión uniformidad-variedad del régimen local, a los municipios de gran población o a los regímenes especiales de Barcelona o Madrid⁷⁰⁰.

Siguiendo con el intento de consecución de una nueva normativa básica local durante la VIII Legislatura (2004-2008), al Libro Blanco le sucede el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local⁷⁰¹. Este Anteproyecto suponía un adelgazamiento de la legislación básica en relación con la mayor densidad de la LBRL.

En la comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Entidades Locales del Senado (27 de octubre de 2005), para informar sobre el proceso de Reforma del Gobierno y la Administración Local, dijo que uno de los principios inspiradores de la reforma era la extensión del modelo fijado en la Ley 57/2003 al conjunto de los municipios españoles sin olvidar que algunas grandes ciudades, como Madrid⁷⁰² y Barcelona, presentan características más específicas que requieren medidas especiales. El

⁷⁰⁰ En el caso de la Ciudad Condal ni siquiera se llegaron a realizar aportaciones al texto, cosa que sí hizo el Ayuntamiento de Madrid. Podemos elucubrar que las omisiones en el texto definitivo frente al primer borrador quizá se deban a que ya estaba acabado el proyecto de LREB.

⁷⁰¹ El Borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local puede ser consultado en http://www.uam.es/personal_pdi/economicas.

⁷⁰² Para TRONCOSO REIGADA, la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen especial de Madrid «*no es especialmente ambiciosa en el terreno competencial ya que **el esquema competencial del Ayuntamiento de Madrid es, en términos generales el mismo que el previsto para el resto de los municipios [...] posiblemente haya un incremento competencial en materia de seguridad vial, discriminación positiva por discapacidad y calidad ambiental, aunque no se trata tanto de asumir nuevas competencias sino de potestades que ya se ejercían y a las que da cobertura el legislador***». En TRONCOSO REIGADA, Antonio (2007): «Preámbulo», en AA.VV., *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.), Cizur Menor, Aranzadi, pág. 164.

Anteproyecto simplifica en gran medida el régimen de las grandes ciudades que, ahora sí, sólo se calificarán como tales en razón a su población, ya que se dispone que en los municipios de más de 300.000 habitantes, existirán, obligatoriamente, determinados mecanismos -aunque facultativamente puedan existir en los demás- y que su regulación se establecerá en cada Estatuto Municipal -norma que sustituye a la profusión de Reglamentos Orgánicos- en el ejercicio de la potestad de autoorganización. Estos mecanismos son: organización territorial desconcentrada; organización consultiva en materia de desarrollo local, grandes proyectos urbanos y planificación estratégica; órgano para la defensa de los derechos de los vecinos y órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

En la línea marcada por el Libro Blanco, el ALBGAL simplifica el régimen que la Ley 57/2003 instauró para los municipios de gran población, ya que, aunque establece la necesidad de ciertos órganos para las que podríamos llamar grandes ciudades -municipios de más de 300.000 habitantes-, propicia un ajuste a las peculiaridades de las mismas acordado por los propios municipios a través del ejercicio de su potestad de autoorganización.

La Disposición adicional segunda del ALBGAL «*Régimen especial de Barcelona*», reconocía que el municipio de Barcelona se regía por su Ley específica:

«El municipio de Barcelona se rige por su Ley específica, aplicándose con carácter supletorio los preceptos de esta Ley».

En idénticos términos se refiere la Disposición adicional primera al régimen especial de Madrid⁷⁰³.

⁷⁰³ «*El municipio de Madrid se rige por su Ley específica, aplicándose con carácter supletorio los preceptos de esta Ley*», DA 1ª del ALBGAL.

4.6 El régimen financiero especial. El artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo⁷⁰⁴, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales

La Constitución de 1978, en sus arts. 137 y 142, consagra los principios que constituyen el basamento del sistema de financiación de los entes locales. Aunque no es objeto principal de este estudio el régimen financiero especial de la Hacienda municipal de Barcelona, es parte inescindible (y necesaria) del régimen especial. Sin ser prosaicos, no podemos concebir régimen especial alguno sin autonomía ni suficiencia financiera: la organización o competencias huérfanas de financiación son ineficaces o totalmente irrealizables.

Al ser una competencia estatal⁷⁰⁵ ha sido el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) y la propia LREB las que han reconocido y concretizado las especialidades del municipio de Barcelona. En concreto, el art. 161 LHL declara **«que el municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta Ley»**. Como plasmación del régimen financiero especial hemos de acudir a la Exposición de Motivos y al título IV de la LREB (arts. 38-77). En la Exposición de Motivos de la Ley 1/2006 se dice: *«Finalmente, el Título IV aborda la regulación del régimen financiero especial del Ayuntamiento de Barcelona al que hace referencia el artículo 161 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dicho régimen especial recoge aquellas peculiaridades del Ayuntamiento de Barcelona que resultan necesarias por la elevada población del municipio, así como por sus características singulares. Así, se regulan una serie de particularidades en relación a los recursos tributarios, tales como el tratamiento de las bonificaciones, el procedimiento de autoliquidación, el sistema de*

⁷⁰⁴ BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004.

⁷⁰⁵ La Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona o «tramo autonómico» del régimen especial de Barcelona, no contempla disposiciones en esta materia.

recursos o la plasmación del Consejo Tributario⁷⁰⁶, órgano existente actualmente en la estructura orgánica del Ayuntamiento, cuyo balance de funcionamiento ha sido muy positivo, por lo que se desea incluir su regulación en la Ley, aclarando de esta forma el régimen jurídico de un organismo que interviene en la resolución de los recursos interpuestos por los ciudadanos en materia tributaria. Por otra parte, se introducen ciertas especialidades en la regulación propia de cada uno de los tributos -impuestos, tasas y contribuciones especiales- con la finalidad de mejorar la gestión y funcionamiento de los mismos».

Como hemos apuntado más que de régimen financiero especial cabe hablar de peculiaridades o especialidades frente al régimen hacendístico general⁷⁰⁷.

4.7 La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado: ¿un límite al régimen especial?

La unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. El principio de unidad de mercado tiene su expresión en el artículo 139⁷⁰⁸ de la Constitución que

⁷⁰⁶ El Consejo Tributario de Barcelona (*Consell Tributari*) fue creado por el Pleno del Ayuntamiento de forma inicial el 4 de diciembre de 1987 y de forma definitiva el 2 de marzo de 1988, publicándose el acuerdo de creación en el BOPB de 6 de mayo. La Ordenanza Fiscal General de 1988, en sus artículos 141 a 143, recogió ya la existencia del Consejo y sus competencias. Vide TORNOS MAS, Joaquín (1989): «El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona», *Documentación administrativa*, núm. 220, pág. 214.

⁷⁰⁷ Para BALLARÍN ESPUÑA, que a su condición de profesora de Derecho financiero y tributario une haber sido Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona desde 2003 a 2011, el régimen financiero de 2006 es un régimen capitidismado y con menos especialidades que las contempladas en la Ley especial de 1960 o en el Anteproyecto de Texto articulado de la Ley especial de Barcelona aprobado por el Pleno municipal en sesión extraordinaria el 16 de julio de 1997. Vide BALLARÍN ESPUÑA, Montserrat (2014): «Barcelona, ¿un régimen financiero especial?», en ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, JUAN y ZORNOZA PÉREZ, JUAN (dirs.), VEGA BORREGO, Félix Alberto (coord.), *La distribución del poder financiero en España. Libro homenaje al Profesor Juan Ramallo Massanet*, Madrid, Marcial Pons, págs. 559-576.

⁷⁰⁸ Una aproximación al valor y eficacia de este precepto constitucional en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2009): «Art. 139: La igualdad de derechos y la libre circulación en el Estado autonómico», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-

expresamente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

El legislador estatal teniendo ha tenido en cuenta: a) la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como «Directiva de Servicios»; y b) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios básicos establecidos en esta Ley. En particular, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad⁷⁰⁹, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)⁷¹⁰ declara en su preámbulo que *«a diferencia del proceso de construcción del Mercado Interior de la Unión Europea que se ha desarrollado a lo largo de los últimos veinte años, esta norma pretende garantizar la unidad del mercado nacional español cuya existencia es ya una premisa básica de partida de la Constitución Española, evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de nuestra organización administrativa territorial. Esto no puede sino afectar positivamente a la propia construcción del mercado interior a nivel europeo, dado que es indudable que un mejor funcionamiento del mercado único español tendrá un efecto positivo sobre el desarrollo del Mercado Interior de la Unión Europea»*.

FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2093-2099.

⁷⁰⁹ La doctrina ya se había ocupado con anterioridad a la LGUM del artículo 139.2 CE y de alguno de los problemas que originan las ordenanzas municipales cuando su contenido incide en regulaciones de carácter técnico. El límite a la potestad normativa municipal que constituye la unidad de mercado se traduce esencialmente en un incremento de las exigencias procedimentales (fundamentación técnica y económica) y en la aplicación del test de proporcionalidad, conforme a los parámetros que ha establecido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la libre circulación de mercancías. Véase REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2010): «La unidad de mercado como límite a las ordenanzas locales», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 146, págs. 325-357.

⁷¹⁰ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pág. 97953 y ss.

La unidad de mercado supone el establecimiento de un marco jurídico unitario para el desarrollo de las actividades económicas de todos los operadores económicos públicos y privados, que vincula a todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales), y también por la garantía de la libre circulación de personas y bienes, que encuentran un anclaje constitucional más intenso en algunos derechos y libertades (artículos 19, 33, 35 y 38 de la Constitución Española).

La LGUM según expresa también su preámbulo, quiere establecer unos principios y normas básicas que «[...] *con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado*». La Ley consta de veintiocho artículos agrupados en siete capítulos, diez disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y un anexo. La LGUM⁷¹¹ se aplica también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.

Como podemos observar, una norma de esta naturaleza puede entrar en conflicto con disposiciones del régimen especial barcelonés⁷¹². La jurisprudencia constitucional ha declarado en numerosas ocasiones que en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean los mismos en todo el territorio nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad. Así, ha considerado el Tribunal Constitucional que el funcionamiento de la actividad económica exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general en toda España.

⁷¹¹ El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su Dictamen 5/2014, de 14 de febrero sobre esta norma, ha declarado la vulneración de competencias de la Generalidad de Cataluña.

⁷¹² Un estudio sobre la incidencia de la unidad de mercado sobre la potestad normativa local en RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (2014): «Ordenanzas municipales y unidad de mercado», en AA.VV, *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado*, ALONSO MAS, M^a José (dir.), Madrid, La Ley, págs. 355-391.

4.8 La Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Reforma de la LBRL y de la LHL (y de la LRJPAC) y reconocimiento de cierta diferenciación al municipio de Barcelona

Dejamos conscientemente a un lado el análisis completo de la Ley⁷¹³ de racionalización y sostenibilidad de la Administración local para limitarnos a una aproximación a los efectos jurídicos de las modificaciones que inciden en el régimen especial barcelonés.

4.8.1 Proyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

La posición y visibilidad del régimen especial durante el iter prelegislativo fue variando enormemente (desde el olvido inicial a la redacción final en la Ley vigente, pasando por su negación en la fase intermedia⁷¹⁴). En los primeros borradores⁷¹⁵ no se hacía mención expresa alguna al municipio de Barcelona, ni en el articulado ni en las disposiciones adicionales o finales. Sí se hacía una referencia, aunque no expresa, en la disposición derogatoria única⁷¹⁶.

En el borrador del Anteproyecto de 18 de febrero de 2013⁷¹⁷ ya aparecían algunas especificidades en relación con el Ayuntamiento de Barcelona y se

⁷¹³ VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en AA.VV, *La reforma del 2013 del régimen local español*, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 75-136.

⁷¹⁴ Esta legislativa sinuosa ha sido una constante en el conjunto del Proyecto.

⁷¹⁵ En concreto en los Borradores de 30 de julio de 2012, de 14 de noviembre de 2012 y en el de 12 de diciembre de 2012.

⁷¹⁶ Una cláusula derogatoria general al uso: «A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido».

⁷¹⁷ Aprobado tras Informe del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2013.

produjo la modificación de la disposición derogatoria única para entender expresamente derogado el tramo estatal del régimen especial barcelonés⁷¹⁸.

Dos meses después, en abril de 2013, el diputado Albert Soler Sicilia, del grupo parlamentario socialista, formuló al ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la siguiente pregunta⁷¹⁹: ¿cómo va a afectar la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local a la Carta municipal de Barcelona?⁷²⁰.

La contestación del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas Sr. Montoro Romero: «*Señor diputado, **le vuelvo a mostrar mi mayor apertura para hablar de una cuestión tan importante como es la Carta municipal para Barcelona** y para cualquier otra gran ciudad de España. Es la apertura del concepto mismo del anteproyecto de ley lo que me lleva a invitarle a tener en cuenta sus aportaciones y las de todos los grupos políticos para que podamos conformar un mapa municipal donde cada una de nuestras ciudades, grandes, pequeñas y medianas, se encuentren en sí mismas y también de manera efectiva encuentren el armazón jurídico para llevar adelante sus competencias*».

El ministro finaliza su respuesta alabando públicamente el buen hacer de la corporación barcelonesa en materia económica y manifestando su voluntad de preservar el régimen especial del municipio de Barcelona⁷²¹. «*Señor Soler, le*

⁷¹⁸ «A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, **así como todas aquellas disposiciones contrarias a lo previsto en esta Ley contenidas en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona**».

⁷¹⁹ Sesión plenaria núm. 96 (X legislatura) celebrada el miércoles 10 de abril de 2013. Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento.

⁷²⁰ *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación permanente, núm. 102, de 10 de abril de 2013, págs. 68 y ss.

⁷²¹ «*Señor Soler, le voy a decir solo que agradezco la oportunidad que me brinda para expresar en público mi felicitación por la gestión económica del Ayuntamiento de Barcelona; me ha dado la oportunidad y lo hago porque efectivamente es así. [...] Al final son grupos políticos, son personas y son responsables políticos. Me parece muy bien y muy legítimo que usted se sienta orgulloso de lo que tiene que sentir, y por supuesto tiene todo el reconocimiento*

voy a decir solo que agradezco la oportunidad que me brinda para expresar en público mi felicitación por la gestión económica del Ayuntamiento de Barcelona; me ha dado la oportunidad y lo hago porque efectivamente es así. [...] Al final son grupos políticos, son personas y son responsables políticos. Me parece muy bien y muy legítimo que usted se sienta orgulloso de lo que tiene que sentir, y por supuesto tiene todo el reconocimiento de mi persona y de mi Gobierno por esa gestión. A partir de ello tenemos una nueva oportunidad, una nueva ley, un nuevo marco, donde no le quepa duda de que la última de las intenciones es reducir la capacidad operativa de ayuntamientos de la importancia del de Barcelona. **Lo que ocurrió con esa ley —que le dio la Carta especial a Barcelona— es que el Partido Popular, en la ciudad, en el Parlamento de Cataluña y en las Cortes Generales de España apoyó claramente esa ley. Por tanto no tengo nada más que añadir. No insista en ningún elemento de desconfianza.** Vamos a ver si podemos trabajar juntos para despejar incertidumbres. Invito a todos a que, a través del diálogo político, hagamos una gran ley de bases de régimen local con la que todos nos podamos sentir realmente representados».

Ya en el siguiente Borrador de Anteproyecto, el de 21 de mayo de 2013, se incorporó una disposición adicional específica para los gobiernos locales de Madrid y Barcelona: «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su

de mi persona y de mi Gobierno por esa gestión. A partir de ello tenemos una nueva oportunidad, una nueva ley, un nuevo marco, donde no le quepa duda de que la última de las intenciones es reducir la capacidad operativa de ayuntamientos de la importancia del de Barcelona. **Lo que ocurrió con esa ley —que le dio la Carta especial a Barcelona— es que el Partido Popular, en la ciudad, en el Parlamento de Cataluña y en las Cortes Generales de España apoyó claramente esa ley. Por tanto no tengo nada más que añadir. No insista en ningún elemento de desconfianza.** Vamos a ver si podemos trabajar juntos para despejar incertidumbres. Invito a todos a que, a través del diálogo político, hagamos una gran ley de bases de régimen local con la que todos nos podamos sentir realmente representados».

legislación específica en lo que no se oponga a la misma y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»⁷²².

En el Borrador de 26 de junio de 2013 se mantuvo la redacción de la disposición adicional cuarta y se modificó la disposición derogatoria haciendo desaparecer todo lo relativo a la Ley 1/2006: «*Derogación normativa. A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*».

En fecha 26 de julio de 2013, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley⁷²³. En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 7 de noviembre de 2013⁷²⁴ se publicó el texto aprobado por la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (PLRSAL), tramitado con competencia legislativa plena, de conformidad con lo previsto en el artículo 75.2 de la Constitución. Se contenían algunas especialidades para Barcelona de las que nos ocuparemos al abordar el texto de la Ley finalmente aprobada (artículos 75 ter y 92 bis.1, entre otros).

⁷²² Disposición adicional cuarta. Pero con el inconveniente de mantener la derogación expresa de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

⁷²³ Y en este caso sí se aprobó a diferencia del Anteproyecto informado por el Consejo de Ministros en fecha 15 de febrero de 2013. Tras las alegaciones de las Comunidades Autónomas, de la FEMP, de los sindicatos y con una seria contestación desde diversos frentes y tras pasar por la Comisión Nacional de Administración local el 21 de mayo, no fue aprobado. Con posterioridad, se pronunció el Consejo de Estado.

⁷²⁴ Serie A, Núm. 58-4.

También queremos destacar la intervención del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas Sr. Montoro Romero en octubre de 2013, durante el debate a la totalidad del proyecto, resaltando la dilatada tramitación del proyecto legislativo y haciendo una escueta referencia al municipio de Barcelona: **«Señorías, traemos a esta Cámara un proyecto que ha tenido una muy larga gestación. Esta reforma se inició en el mes de febrero de 2012, momento en que el Gobierno planteó sus primeros borradores. El 13 de julio de 2012 se presentó al Consejo de Ministros un primer informe sobre el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, tras lo cual se inició un periodo de consultas que llega hasta el día de hoy, mes de octubre del año 2013. A partir de ese momento se inicia un periodo largo de reflexión y de negociación política. El 15 de febrero de 2013 se informó de nuevo al Consejo de Ministros, tras lo cual se inició el periodo de audiencia a las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla, Federación Española de Municipios y Provincias, federaciones y asociaciones de municipios de ámbito autonómico, Comisión Nacional de la Competencia, organizaciones sindicales y Consejo general de colegios oficiales de secretarios, interventores y tesoreros de la Administración local. Se dio también acuse de recibo a las alegaciones que presentaron diputaciones provinciales, federaciones representativas de las entidades locales menores y diferentes entidades y organizaciones involucradas en el proyecto normativo. Como continuación de la tramitación, el 21 de mayo se celebró una sesión de la Comisión Nacional de Administración Local, donde se informó del contenido del anteproyecto de ley. Por último, se recabó el dictamen del Consejo de Estado, que confirmó la procedencia de que el legislador estatal pueda establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en el territorio español configurando un modelo local común. El proyecto, insisto, ha sido objeto de un amplio debate, en el que el Gobierno ha adoptado siempre una postura transparente y dialogante. El anteproyecto fue objeto de publicación en la web del ministerio, siendo destacada la cuidada tramitación por el Consejo de Estado.**

Como cuestiones que han sido objeto de modificación a lo largo de esta larga tramitación —la tramitación formal empieza ahora, me refiero a la gestación de este proyecto de ley—, puedo definir los siguientes ámbitos de preocupación que, en nuestra opinión, están resueltos. **En primer lugar, el proyecto de ley no incurre en el ámbito de las competencias de las comunidades autónomas, bien al contrario, es respetuoso al extremo con esas competencias de las comunidades autónomas. En él se incorporan las especificidades del País Vasco, Navarra, de las ciudades de Madrid y Barcelona, las de Ceuta y Melilla y las especialidades de las organizaciones comarcales, comunidades autónomas y Federación Española de Municipios y Provincias»⁷²⁵.**

4.8.2 Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Este dictamen es la segunda ocasión que tiene el Consejo de Estado de abordar con detalle el régimen especial barcelonés. La primera, de manera más extensa y limitada a nuestro objeto de estudio, fue en relación con la Ley especial de Barcelona de 1960.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 26 de junio de 2013, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: «*En cumplimiento de una Orden de V. E. de 24 de mayo de 2013, con registro de entrada el día 25 siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. [...] d) Disposición adicional cuarta y disposición derogatoria del anteproyecto.*

⁷²⁵ *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación permanente, núm. 148, de 17 de octubre de 2013, pág. 65.

La disposición adicional cuarta⁷²⁶ en conexión con la disposición derogatoria, presenta un contenido que, a juicio del Consejo de Estado, ha de ser reformulado.

*Lo natural es que las normas jurídicas de naturaleza particular difieran de las normas generales referidas a la misma materia. Por ello, **la precisión según la cual las leyes particulares de los Municipios de Madrid y de Barcelona - cuya vigencia expresamente se mantiene- deben aplicarse en cuanto no se opongan a la nueva Ley constituye una determinación poco coherente y generadora de confusión.** Por tal razón, se entiende necesario que en esta disposición adicional se suprima el inciso "en lo que no se oponga a la misma". Por lo mismo, en la disposición derogatoria debería eliminarse su contenido final, referido a las Leyes 22/2006 y 1/2006. Esto es, cuanto sigue a partir de las palabras "... así como todas aquéllas..." ».*

GALÁN⁷²⁷ ha destacado la influencia del Consejo de Estado en el proyecto de ley al haberse acogido en la ley finalmente aprobada las críticas a su redactado.

4.8.3 Incidencia en el régimen municipal especial de Barcelona de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad

a) Ámbito de aplicación: La LRSAL no se aplica de manera uniforme en toda España. Durante su iter parlamentario se fueron incorporando cláusulas de descuelgue⁷²⁸ de una mayor o menor importancia para algunas Comunidades

⁷²⁶ Que se convirtió, con un redactado acorde con las observaciones del Alto Órgano consultivo, en la disposición adicional quinta de la Ley finalmente aprobada.

⁷²⁷ GALÁN GALÁN, Alfredo (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extra 1, pág. 6.

⁷²⁸ «Cláusulas de excepción», incluyendo la de Barcelona y Madrid, según el criterio de VELASCO CABALLERO. En VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local», en

Autónomas: Aragón, Baleares, Canarias Navarra y País Vasco⁷²⁹; y para ambas ciudades autónomas: Ceuta y Melilla⁷³⁰. Tal como hemos desarrollado en un apartado anterior, en dos municipios: Barcelona⁷³¹ y Madrid, la LRSAL tiene una aplicación peculiar y limitada por expreso deseo del legislador básico plasmado en la Disposición Adicional 5ª intitulada «regímenes especiales de Madrid y Barcelona»⁷³².

Para VELASCO CABALLERO⁷³³ la aplicación restringida de la LRSAL al municipio de Barcelona, y en consecuencia con una aplicación preferente de las leyes especiales de Barcelona (tanto la CMB como la LREB) podía haberse colegido de los criterios nomodinámicos generales: cronológico (*lex posterior*), el de jerarquía (*lex superior*) y el de especialidad (*lex specialis*) al que hay que

AA.VV, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pág. 4.

⁷²⁹ El respeto a los regímenes especiales de determinadas CCAA fue objeto (apartado 7º) del Informe acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la Ponencia parlamentaria, en su sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2013, *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 277, de 29 de noviembre de 2013, pág. 22 y ss.

⁷³⁰ Mientras la DA 1ª LRSAL establece una aplicación singularizada para el País Vasco la DA 2ª hace lo mismo para la Comunidad Foral de Navarra. De forma más reducida, la DA 3ª.2 LRSAL particulariza la aplicación en Aragón, por su «régimen especial de organización institucional», la división estatutaria comarcal. En Ceuta y Melilla, la DA 4ª también introduce algunas particularidades. Por último, la DA 16ª LRSAL preserva la legislación específica de aplicación a los consejos insulares baleares y a los cabildos canarios.

⁷³¹ Para JIMÉNEZ ASENSIO, con carácter general la LRSAL respeta las singularidades derivadas del régimen especial de Barcelona (disposición final quinta LRSAL), que se proyectan principalmente sobre los ámbitos de las competencias y de la organización institucional. Además, el principio de diferenciación se proyecta sobre el ámbito municipal a través de la caracterización típica entre municipios de régimen común, municipios de gran población y municipios de régimen especial. *Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2013): «La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo», Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 5, págs. 306-307.

⁷³² Disposición adicional quinta LRSAL: «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

⁷³³ VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7, Madrid, Marcial Pons, págs. 59-66.

añadir el principio de competencia⁷³⁴. Podría sostenerse de acuerdo con este último, la existencia de una preferencia aplicativa del régimen especial barcelonés en su tramo autonómico en aquellas materias incluidas en el artículo 160.1 del EAC (régimen local)⁷³⁵. Competencia exclusiva impropia que choca con la reciente jurisprudencia constitucional que parece decantarse porque en materia local sólo caben competencias autonómicas de desarrollo⁷³⁶.

El profesor VELASCO también acude al principio constitucional de autonomía local y propugna la aplicación preferente de la norma o precepto más favorable a éste y que podría suponer la aplicación preferente del régimen especial en tanto reconoce más amplitud competencial y organizativa al Ayuntamiento de

⁷³⁴ Un análisis de carácter general en ARROYO GIL, Antonio (2007): «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales: una relación imposible», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, págs. 407-435.

⁷³⁵ Art. 160 EAC: «1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a. 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. b. 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 artículo 84. c. El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. d. 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. e. El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1. 3. Corresponde 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».

⁷³⁶ STC 161/2013, de 26 de septiembre: «El recurso de inconstitucionalidad está basado parcialmente en la invasión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen local, por haberse excedido el Estado del ámbito material de las normas básicas. **Las SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3, recogiendo la doctrina constitucional anterior, declaran que:** (i) en virtud del art. 149.1.18 corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales «tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas»; y (iii) **las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva**», FJ 3.

Barcelona. Hace hincapié en la capacidad de persuasión de ambos criterios (los tradicionales y los constitucionales) frente a cada aplicador del Derecho. Finalmente, reconoce la utilidad de la DA 5ª al dotar de seguridad jurídica al régimen especial de Barcelona y Madrid mediante una *regla de principio* (la aplicación de la LRSAL a Barcelona y Madrid), una *amplia excepción* a esta regla («sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica⁷³⁷») y un *límite* a la propia excepción («con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»).

Para el profesor GALÁN la redacción de la DA 5ª es manifiestamente mejorable y el límite a la inaplicación de las bases de la LRSAL es la sumisión estricta al contenido del nuevo art. 135 CE. Además recalca la dificultad hermenéutica de perfilar el mismo concluyendo que «*solamente estaría justificado que fueran un límite a la aplicación preferente de la legislación especial aquellas afectaciones de la ley general sobre la ley especial que pudieran acreditar una suficiente conexión, directa e inmediata, por necesarias, con la efectividad de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*»⁷³⁸, una interpretación extensiva de dichos principios vaciaría de contenido a aquella.

El criterio de especialidad debería hacer de aplicación preferente a la norma especial incluso frente a normas posteriores (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*)⁷³⁹. Sin embargo este principio no es de general

⁷³⁷ Legislación específica que cabe interpretar en el sentido que incluye no solo la CMB y la LREB sino también las normas municipales que las complementen o desarrollen, criterio que compartimos con VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal* 2013, núm. 7, Madrid, Marcial Pons, pág. 63.

⁷³⁸ Vide GALÁN GALÁN Alfredo (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extra 1, págs. 6-7.

⁷³⁹ Sobre el origen y efectos de la doctrina de la «*lex specialis*», aparecida en el Derecho romano, y que parece circunscribirse a una cuestión técnica pero en la que subyacía una cuestión política. Factor que aparece en la lucha por el poder entre el Derecho municipal y el Derecho romano, utilizando este principio para reforzar al primero. Véase VILLAR PALASÍ, José Luis (1972): *Curso de Derecho Administrativo*, Tom. I: Introducción, Teoría de las normas y grupos normativos, Madrid, Universidad Complutense, pág. 419 y ss. Una aproximación a este principio en relación con el régimen jurídico de los tratados internacionales considerados como *leyes especiales pactadas* en RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (1976): *Constitución*,

aceptación en los Tribunales⁷⁴⁰. Antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el Tribunal Supremo⁷⁴¹ ha estimado⁷⁴² parcialmente el recurso de casación

tratados internacionales y sistemas de fuentes del derecho, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, pág. 287 y ss. Naturaleza paccionada que *servata distantia* también está presente en el régimen especial barcelonés como uno de sus elementos definitorios.

⁷⁴⁰ Claro ejemplo, al dejar sin eficacia la previsión de la LREB sobre la participación del Ayuntamiento de Barcelona en el Puerto de Barcelona por una modificación posterior de la legislación sectorial, es la Sentencia de 28 de diciembre de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso: 407/2010, ponente: Juan Fernando Horcajada Moya): «*Como ya se ha indicado, el Acuerdo impugnado no solo no amplía sino que reduce el porcentaje de participación del Ayuntamiento de Barcelona en el Consejo de Administración de la APB. No obstante, dicha parte, consciente de que el Acuerdo es una aplicación literal de lo dispuesto en el art. 40 reformado de la LPEMM, entiende que la antinomia legal que se produce -toda vez que la LPEMM deja sin contenido a la previsión específica de la Carta Municipal de Barcelona- debe resolverse en favor de la "ley particular", en este caso de la Carta Municipal. En su opinión, la Ley 1/2006, en cuanto que particular y específica del municipio en los aspectos que regula -entre ellos, el de la representación en la APB-, es transversal y de preferencia aplicativa sobre todas las leyes estatales, "fins i tot respecte de posteriors normes estatals, siguin sobre règim local general o sectorials, llevat que la llei posterior disposés expressament la derogació o inaplicació de la LEMB, cosa que com s'ha dit no ha fet la Llei 33/2010"*», FJ 4. «*No cabe acoger este sugerente razonamiento de la representación consistorial. Lo primero que debe señalarse es que se dice "ley particular" en relación a la materia que se regula, e, indudablemente, la ley particular que regula los órganos de gobierno de estos grandes puertos gobernados por una Autoridad Portuaria es la LPEMM que es la específica sobre el ámbito portuario, actividad que es una más de las que se desarrollan en la ciudad de Barcelona. Lo segundo es que, si bien es cierto que la Ley 33/2010 no deroga expresamente lo dispuesto en el art. 6.2 de la Ley de régimen especial de Barcelona, sí que lo hace implícitamente al hacer imposible esa representación de hasta el 20% mediante desarrollo reglamentario, porque no lo permiten el número y criterios de distribución y porcentaje que hace la reforma operada por esa Ley 33/2010. En la redacción anterior era posible ese porcentaje a costa de disminuir los representantes de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Consejo de la APB, pero por las razones que fueran no se aprobó el posible reglamento. Ahora, en cambio, ya no es posible. Se ha producido por tanto la derogación implícita o tácita del precepto de la Carta Municipal; es decir, ese tipo de derogación que tiene lugar cuando hay una contradicción entre dos normas y en virtud del principio según el cual la norma posterior en el tiempo deroga a la anterior en el caso de normas de igual rango jerárquico e igual grado de especialidad (en el caso, como se ha dicho, la especial es la Ley de Puertos y de la Marina Mercante)*», FJ 5. Desnaturalización del régimen especial por obra de la legislación sectorial y por la interpretación judicial. Reseñar que la sentencia de manera confusa denomina Carta Municipal a la LREB.

⁷⁴¹ «*Sea cuál sea la regulación precedente a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, no puede desconocerse, ni minimizarse, el alcance normativo de su regulación, y por ello estimamos que todo el largo discurso del Ayuntamiento de oposición al motivo casacional, e incluso el de la propia sentencia alusivo a la Ley 7/1985 y a la Ley 22/12006, en realidad más que aclarar, lo que hacen es distraer del análisis inexcusable del alcance de la Disposición Adicional citada. Al respecto el contenido de lo ordenado en los apartados 1 y 2 de dicha*

disposición es de un tenor inequívoco, que no deja espacio a la duda. Regula unas funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, y las reserva a funcionarios con habilitación de carácter estatal, entre ellas las de Secretario (1.2.a) y la de recaudación (1.2.b), en torno a las que gira el debate suscitado en el proceso. Es indudable que tal regulación introduce un límite, que no puede ser desconocido por el expediente de la creación de órganos instrumentales, desplazando a éstos las funciones, y abriendo de ese modo la titularidad de las funciones desplazadas a funcionarios diferentes de aquellos a los que la reserva la Disposición Adicional que analizamos. Debe advertirse que lo que la Disposición Adicional reserva a los funcionarios que indica son funciones, no órganos; de ahí que la reserva debe operar allí en donde la función se sitúe, e independientemente de cual sea el órgano u órganos que la realizan. **Por ello, sin perjuicio de la facultad autoorganizativa de la Corporación local, en este caso del Ayuntamiento de Madrid, regulado en la legislación aplicable (en este caso de la Ley 22/2006), dicha reserva se erige en una condición limitativa de los términos en que pueda ejercerse dicha facultad organizativa, con virtualidad para, dado el rango y fecha de la Ley 7/2007, para eliminar, por derogación tácita (art. 2 CC), la regulación precedente en la que tal reserva, existente con anterioridad a esa regulación (Vid. art. 134.2 Ley 7/1985), se había eliminado en dicha regulación precedente a la Ley 7/2007 Disposición Adicional Segunda, y que en cierto sentido esta viene a reintroducir. A la luz de esta consideración pierde consistencia la observación expresada en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia, cuando, después de aludir, transcribiéndola, a la enumeración de las funciones del Secretario contenidas en el art. 2 del Real Decreto 1174/1987, dice «Ahora bien, estas funciones están especificadas y relacionadas con la figura del Secretario de la Corporación, sobre lo que no se plantea discusión alguna, pero en este caso, la figura del Secretario, a la que se refiere el art. 13 de los estatutos, debe relacionarse con el órgano de que se trata». Tal observación está centrada en la consideración del órgano, no de la función, y por ello se sitúa al margen del verdadero sentido de la Disposición adicional sobre la que discutimos. **No cabe por ello, como hace la sentencia, y como aduce el Ayuntamiento en su oposición al motivo, asentar la clave de la decisión en el art. 26 Ley 22/2006, pues sobre él debe prevalecer la Disposición Adicional, cuya vulneración alega el motivo.** Debe advertirse que en el proceso no se cuestionaba la creación del órgano cuyos estatutos se impugnan en los preceptos recurridos, sino el hecho de que funciones que la Disposición Adicional citada reserva a funcionarios de administración local con habilitación de carácter estatal se abran en ese nuevo órgano a funcionarios carentes de tal habilitación, lo que entendemos, aceptando la tesis del motivo, que contradice, y por tanto vulnera, lo dispuesto en la Disposición Adicional. La creación del órgano, incuestionada, no puede justificar que en él la función reservada por la Disposición Adicional a los funcionarios con habilitación de carácter estatal pueda ser atribuida a funcionarios que no tienen tal habilitación. **En relación con lo que acabamos de exponer conviene salir al paso de lo alegado por el Ayuntamiento de que la Ley 22/2006 es una ley Básica y especial, que no puede resultar afectada por la Disposición Adicional, que se refiere al régimen de los funcionarios y no a la organización de la Administración; y que «la finalidad es objeto del EBEP no es la reordenación de las municipios de población, sino la definición de la Bases del régimen estatutario de los empleados públicos; la finalidad objeto del EBPE tampoco es la reordenación del régimen especial de capitalidad reconocido en la Villa de Madrid mediante la LCREM, desarrollo legal específico de dicho Título X» (con referencia al título X Ley 7/1985). En primer lugar no consideramos correcta la calificación de la Ley 22/2006 como ley básica, pues no se encuentra en ella calificación tal. Es advertible en tal exceso calificadorio la intención de evitar la prevalencia sobre ella de la posterior ley, sí básica, a la que pretende oponerse. En segundo lugar, desde el prisma de la especialidad, ésta no****

interpuesto por el Consejo General del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local en relación con el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 22 de diciembre de 2008, que aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo de la Agencia Tributaria de Madrid. El objeto de cognición se centraba en una serie de preceptos de los Estatutos que no respetaban puestos o funciones competencia de los funcionarios de Administración local con habilitación estatal.

El Tribunal Supremo⁷⁴³ resuelve la antinomia existente entre el régimen especial municipal de Madrid y el Estatuto Básico del Empleado Público de un

puede prevalecer frente al designio ordenador de una ley básica posterior, que, sin excepciones, pretende establecer una ordenación unitaria respecto a unas determinadas funciones. Finalmente, el hecho de que el objetivo y finalidad del EBEP no sea la reordenación del régimen especial de la Villa de Madrid, ni la reordenación de los municipios de gran población, no es óbice para que dichas, en la medida afectante al régimen funcional de todas las Corporaciones locales, puedan resultar afectadas por la regulación de dicho EBEP. Ha de afirmarse, como conclusión de todo lo expuesto, y como ya se adelantó, que apreciamos la vulneración legal que se alega en el motivo primero, que debe ser estimado», FJ 5. STS de 27 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso de casación núm. 3147/2012, ponente: D. Vicente Conde Martín de Hijas). Esta doctrina ha sido aplicada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid al estimar el recurso de apelación del Consejo general de colegios oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local y que declara nulo el Acuerdo de fecha 5 de enero de 2012, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por la que se nombra Directora de la oficina del Secretario de la Junta de Gobierno. Sentencia de 4 de julio de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, ponente: Dª Mercedes Moradas Blanco).

⁷⁴² Para VELASCO CABALLERO en esta sentencia y sin apenas motivación, el Tribunal Supremo ha eludido su aplicación. Véase VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7, Madrid, Marcial Pons, pág. 60.

⁷⁴³ En la instancia el recurso fue desestimado por la Sentencia de 3 de mayo de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, Procedimiento Ordinario 336/2009, ponente: Dª. Cristina Cadenas Cortina): «[...] Por tanto, la reserva expresa se hace a los órganos concretos que constan como tales en la ley 7/1985, en la reforma operada por la ley 57/2003, y esto debe relacionarse con la ley 22/2006, cuyo art. 55 antes citado recoge expresamente que las funciones de fe pública de los actos y acuerdos de los órganos unipersonales y las demás funciones de fe pública, salvo aquellas que estén atribuidas al Secretario General del Pleno, al Secretario de la Junta de Gobierno y al Secretario del Consejo de administración de las entidades públicas empresariales, serán ejercidas por los titulares de los órganos directivos o personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de la Ciudad de Madrid que se determinen por la Junta de Gobierno. **Con toda esta normativa debidamente puesta en relación cabe concluir que la Ley de Capitalidad 22/2006 establece un sistema específico para la Ciudad de Madrid, y a ello no se opone lo**

modo que no podemos compartir⁷⁴⁴. Primero, por no calificar de Ley básica a la Ley 22/2006⁷⁴⁵ cuando los preceptos en discusión sí lo son. Segundo, por utilizar el criterio de resolución de conflictos normativos aplicando la preferencia de la legislación básica entre dos normas estatales cuando el criterio de lo básico solo se aplica entre legislación estatal y legislación autonómica. Y tercero, por primar la legislación sectorial sobre la ley especial dejando a esta última sin virtualidad alguna.

b) Competencias: Una de las ideas fuerza de la LRSAL es la introducción de un nuevo sistema competencial municipal⁷⁴⁶ que podemos concretar en tres ámbitos: a) reducción del número de materias de competencia municipal (art. 25.2 LBRL⁷⁴⁷); b) supresión de la competencia universal del antiguo artículo 28

dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, DA Segunda, que se refiere en concreto a funciones reservadas a funcionarios con habilitación estatal, y que debe conjugarse con las funciones especificadas en la ley 22/2006, para las concretas condiciones de la Ciudad de Madrid», FJ 4.

⁷⁴⁴ Y que podría ser trasladable al régimen especial barcelonés.

⁷⁴⁵ Disposición final primera LCREM. Habilitación competencial. «*La presente Ley se dicta de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid, y al amparo de los siguientes títulos competenciales: 149.1.18.ª de la Constitución: Los artículos 1 a 29; 31 a 34; 47 a 55; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera*».

⁷⁴⁶ Con el ánimo, tal como se declara en su exposición de motivos, de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia».

⁷⁴⁷ Art. 25.2 LBRL: «*El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. j) Protección de la salubridad pública. k) Cementerios y actividades funerarias. l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales. n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones*

de la LBRL, y c) introducción de una nueva tipología competencial: las denominadas «competencias distintas de las propias»⁷⁴⁸.

En el caso de Barcelona, las competencias (*rectius*: materias) atribuidas tanto por la LREB como por la Carta Municipal exceden del listado del nuevo artículo 25.2 LBRL⁷⁴⁹. A su vez, algunas de las materias incluidas en los tramos estatal y autonómico del régimen municipal especial de Barcelona vigente son más extensas y densas que las contenidas en el citado art. 25.2 LBRL (según la redacción introducida por la LRSAL)⁷⁵⁰. A todo ello hay que sumar las competencias ejercidas por los Consorcios legales contemplados en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Cuatro son los previstos expresamente: vivienda, servicios sociales, educación y salud,

educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones».

⁷⁴⁸ Art. 7.4 LBRL: «Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

⁷⁴⁹ Entre otras: telecomunicaciones (arts. 12 a 15 LREB y art. 101 CMB), juventud (art. 111 CMB), mujer (art. 112 CMB) y patrimonio histórico-artístico (art. 16 LREB). Además está legalmente prevista la participación del municipio de Barcelona en la gestión de infraestructuras y servicios de transporte de competencia del Estado que afecten directamente al municipio (en especial, el Puerto de Barcelona, los servicios ferroviarios y el Aeropuerto del Prat - arts. 6.1, 6.2 y 7 LREB- y en la gestión y el control del dominio público marítimo-terrestre (arts. 6.3 y 7 LREB).

⁷⁵⁰ Sin ánimo de exhaustividad, ello sucede en relación con la educación (art. 123 CMB), seguridad ciudadana, versus a la más restringida de policía local del art. 25.2 LBRL (arts. 7 y 30 a 35 LREB y arts. 128 a 135 CMB) o la movilidad (arts. 17 a 29 LREB). En todos estos supuestos, y en los demás, se especifican detalladamente funciones concretas incorporadas a las materias competencia del municipio de Barcelona.

aunque la propia CMB en su artículo 61⁷⁵¹ no prohíbe que por medio de Ley puedan ser constituidos otros en diferentes materias. El régimen de competencias del municipio de Barcelona es una plasmación básica de su régimen especial propio y entendemos que una modificación en alguno de sus aspectos esenciales conllevaría una vulneración de su garantía institucional y de su reconocibilidad.

El nuevo art. 28 LBRL ciega la posibilidad de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones territoriales: léase, educación, promoción de la mujer, vivienda, sanidad o medio ambiente. Sin embargo, el régimen especial del municipio de Barcelona sí regula esta posibilidad en la cláusula general de competencias del artículo 3 de la LREB: *«El Ayuntamiento de Barcelona podrá promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. Asimismo, podrá llevar a cabo actividades y servicios complementarios a los desarrollados por la Administración estatal y autonómica»*, y en el artículo 58.3 de la CMB: *«En cualquier caso, el Ayuntamiento puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que atenten el interés general de los ciudadanos y que no*

⁷⁵¹ Art. 61.1 CMB: *«Los consorcios legales son entes asociativos, creados por ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. En su calidad de entes que ejercen competencias generales en todo el territorio municipal, los consorcios pueden ejercer las potestades reglamentarias, planificadoras y, si procede, sancionadoras, en el marco de las disposiciones generales emanadas de la Generalidad que sean aplicables a todo el ámbito territorial de Cataluña. También ejercen la potestad programadora y de organización en relación con las actividades y servicios que les atribuye la ley de creación»*. La Disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera LBRL (según LRSAL) trasladan a las Comunidades Autónomas las competencias municipales en materia de educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria. Según acabamos de indicar, y siguiendo el régimen especial del municipio de Barcelona, estas competencias las desempeñan los consorcios legales existentes ex art. 61.7 CMB. La inspección sanitaria corresponde al Ayuntamiento de Barcelona a través de la Agencia de Salud Pública de Barcelona creada por el Consorcio Sanitario de Barcelona (arts. 103, 105 y 106 CMB). En este concreto apartado véase VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): *«El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas»*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, págs. 7 y ss.

estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede realizar actividades complementarias a las propias de estas administraciones».

c) Organización institucional:

Mayoría requerida para la adopción de acuerdos: Se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta a la LBRL por la que excepcionalmente, cuando el Pleno del Consejo Municipal no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Comisión de Gobierno (trasunto de la Junta de Gobierno Local en el caso de Barcelona), tendrá competencia para aprobar: a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas. d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

La Comisión de Gobierno dará cuenta al Pleno del Consejo Municipal en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación.

Estatuto electos (límite máximo retribuciones y asistencias): Los miembros de la Corporación Local serán retribuidos por el ejercicio de su cargo y los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos

funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo a la población de más de 500.000 habitantes y tomando como referencia los haberes de un Secretario de Estado⁷⁵² (artículo 75.bis.1). Además, solo los miembros que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno del Consejo Municipal (art. 75.bis.3).

Limitación en el número de los cargos públicos con dedicación exclusiva:

De acuerdo con la letra n) del artículo 75 ter, la prestación de servicios por los Concejales en el Ayuntamiento de Barcelona en régimen de dedicación exclusiva no excederá de treinta y dos.

d) Servicios: El nuevo art. 85.2 LBRL restringe de manera general la libertad municipal en la elección de las formas de gestión de los servicios públicos (dando un carácter predominante a la gestión directa y al organismo autónomo). Pero en nuestro caso creemos de aplicación preferente las disposiciones de la Carta Municipal sobre formas de organización para la gestión de los servicios y actividades municipales (artículos 45 a 50 CMB) que faculta a nuestro municipio para escoger la forma que crea más conveniente. Si

⁷⁵² En aplicación de la Disposición transitoria décima de la LRSAL, las Entidades Locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, (entre las que cabe incluir a Barcelona) no se les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en los artículos 75 bis y ter y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local hasta el 30 de junio de 2015. En ningún caso el Ayuntamiento de Barcelona podrá incrementar el número total de puestos de trabajo de personal eventual o cargos públicos con dedicación exclusiva respecto al que disponía a 31 de diciembre de 2012. Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Introducida por el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, el límite máximo queda fijado en 100.000 euros para municipios de más de 500.000 hab.

es preceptiva la justificación de la elección junto con un informe de la Intervención y una memoria que deberá trasladarse al Consejo Municipal.

e) Consorcios: El nuevo régimen jurídico de los consorcios creemos que no resulta de aplicación a los consorcios legales de la Carta Municipal por su especial naturaleza jurídica: Educación, Servicios Sociales, Vivienda y Sanitario⁷⁵³. La Disposición final segunda de la LRSAL modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

⁷⁵³ «Un segundo ejemplo de inaplicación de la LRSAL, por efecto de la propia DA 5ª, se da en relación con los consorcios legales en la ciudad de Barcelona. El art. 61.1 de la ley catalana 22/1998 crea los consorcios legales como entes asociativos, creados por ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. Con independencia de que ya es dudoso que a estos consorcios les sea aplicable la nueva DA 20.ª LRJ-PAC, precisamente **porque no se crean por convenio sino por ley**, aquí en todo caso entraría en juego la DA 5.ª LRSAL, y por tanto no sería aplicable a los consorcios barceloneses el régimen de adscripción regulado en la nueva DA 20.ª LRJ-PAC. En primer lugar, porque, el art. 61 de la Ley 22/1998 es claramente legislación específica para Barcelona. Y en segundo lugar, porque del régimen de adscripción de todo consorcio a una concreta administración pública territorial no deriva, directa e inmediatamente ninguna consecuencia financiera. Esto es: un consorcio deficitario, en su caso, no cambia su situación financiera por su simple adscripción a una u otra Administración territorial. En consecuencia, dado que la técnica de adscripción no guarda ninguna relación directa e inmediata con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, hay que concluir que la DA 5.ª de la LRSAL ha impuesto la preferencia aplicativa del art. 61 de la Ley catalana 22/1998 respecto de la DA 20.ª LRJ-PAC». En VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal* 2013, núm. 7, Madrid, Marcial Pons, pág. 66. Y por el mismo autor: «También se puede interpretar que el nuevo régimen de adscripción de los consorcios a una Administración Territorial, conforme a la nueva disposición adicional vigésima LRJ-PAC (introducida por la LRSAL), en puridad solo se refiere a los consorcios voluntarios, creados por convenio. Pues estos son los únicos consorcios contemplados en el artículo 6.5 LRJ-PAC y solo para ellos tiene pleno sentido la previsión de modificabilidad anual de los estatutos, para readscribir el consorcio a la Administración Pública «dominante» en cada ejercicio presupuestario. Esta posible readscripción anual de cada consorcio, conforme a los criterios de la disposición adicional vigésima 2 LRJ-PAC, es una actividad ontológicamente administrativa y difícilmente extensible y exigible a los parlamentos autonómicos que por ley han creado consorcios administrativos. De esta forma, **mediante una interpretación prudente de la nueva disposición adicional vigésima LRJ-PAC se puede evitar la colisión normativa con leyes autonómicas (como el art. 61 de la Ley catalana 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona) que crean directamente, sin adscripción alguna, consorcios para la prestación de servicios**». Vide VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas», *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, pág. 18.

del Procedimiento Administrativo Común para incluir una nueva disposición adicional, la vigésima⁷⁵⁴, sobre régimen jurídico de los consorcios.

El nuevo artículo 57.3 LBRL establece una cláusula de primacía del convenio⁷⁵⁵ versus el consorcio. Sin embargo la «secundariedad» del convenio no será de aplicación, con carácter general, al municipio de Barcelona por lo dispuesto en el artículo 60 de la CMB⁷⁵⁶. Por ello, el consorcio sólo es subsidiario del

⁷⁵⁴ «Disposición adicional vigésima. Régimen jurídico de los consorcios. 1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados. 2. De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que: a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno. b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos. c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo. d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial. e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno. f) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año. g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial. h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio. 3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior. 4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción. 5. El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla».

⁷⁵⁵ La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera según la modificación del art. 57.2 LBRL.

⁷⁵⁶ Artículo 60 Carta Municipal de Barcelona: «La cooperación, que tiene carácter voluntario, puede realizarse por medio de los siguientes instrumentos, además de todos los establecidos en las normas vigentes: a) Convenio. b) Consorcio voluntario, entendido como ente asociativo con otras administraciones o entidades privadas sin ánimo de lucro».

convenio en aquellos supuestos en que en aquél participen otras administraciones públicas diferentes del Ayuntamiento de Barcelona⁷⁵⁷.

f) Función pública y empleo público:

Orden de prelación de fuentes: Se reincorpora con modificaciones la redacción originaria del artículo 92⁷⁵⁸ de la LBRL⁷⁵⁹. La legislación básica de régimen local se convierte en la norma de aplicación preferente, y el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)⁷⁶⁰, pasa a ser de aplicación supletoria (sólo cuando la LBRL no regule una determinada materia).

Se reestablece el principio general del régimen funcional de los puestos de trabajo en la Administración Local y en sus respectivos Organismos

⁷⁵⁷ La DA 20.^a es de aplicación a los siguientes consorcios en los que participa el Ayuntamiento de Barcelona: Consorcio Local de Energía, Consorcio de Ecología Urbana, Consorcio del Besós, Consorcio de Bibliotecas, Consorcio «Infància i Món Urbà», Consorcio «El Far», Consorcio local para la implantación de redes de telecomunicaciones y para el fomento de la Sociedad de la Información: «Localret», Consorcio «Mercat de les Flors», Consorcio Museo de Ciencias Naturales, Consorcio Interuniversitario del Besós y Consorcio «Fira Internacional de Barcelona».

⁷⁵⁸ Artículo 92 LBRL: «*Funcionarios al servicio de la Administración local. 1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.^a de la Constitución. 2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario. 3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función*».

⁷⁵⁹ Derogado por la disposición derogatoria única, apartado e), del EBEP.

⁷⁶⁰ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Autónomos. Corresponden en exclusiva a los funcionarios de carrera las funciones públicas que impliquen ejercicio de autoridad y aquellas que se reserven a funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Retribuciones: Se introduce un nuevo artículo 75.bis a la LBRL: «Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales» que en su apartado cuarto⁷⁶¹ habilita a las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado para establecer límites retributivos que serían de aplicación al personal al servicio del Ayuntamiento de Barcelona.

Personal eventual: Según el art. 12 del EBEP, el personal eventual es aquel que sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial con carácter no permanente y en virtud de un nombramiento libre. Se limita ex art. 104 bis.1.g)⁷⁶² LBRL, al 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla⁷⁶³. El artículo 53 de la Carta Municipal⁷⁶⁴ está dedicado al personal de alta dirección⁷⁶⁵.

⁷⁶¹ Art. 75.bis.4 LBRL «En el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el artículo 93.2 de esta Ley, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las Entidades Locales y entidades de ellas dependientes en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año».

⁷⁶² La LRSAL introduce un nuevo artículo 104 bis LRBL con la siguiente redacción: «Artículo 104 bis. Personal eventual de las Entidades Locales.1. Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas: [...] g) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas».

⁷⁶³ En el caso del municipio de Barcelona dicho límite no será de aplicación hasta el 1 de julio de 2014. Véase la Disposición transitoria décima LRSAL: «Aplicación de las limitaciones

Personal laboral: Por el nuevo artículo 103 bis el Ayuntamiento de Barcelona aprobará anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. La aprobación comprenderá la referente a la propia Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas y b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades. La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia.

Retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno: Se modifica la Disposición adicional duodécima de la LBRL y las retribuciones

referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva. 1. A las Entidades Locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en los artículos 75 bis y ter y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local hasta el 30 de junio de 2015».

⁷⁶⁴ Artículo 53 CMB: «1. El Reglamento orgánico debe establecer el número, denominación, funciones y régimen de los puestos de trabajo ocupados por personal de alta dirección. 2. Cuando los puestos de trabajo de alta dirección sean ocupados por funcionarios, éstos mantienen la situación administrativa de servicio activo, o pasan a la de servicios especiales, según corresponda en cada caso, de acuerdo con lo que establezca el reglamento que desarrolle la presente Carta». La definición se lleva a cabo en el artículo 52.1.c) del tramo autonómico del régimen especial de Barcelona: «El personal eventual, nombrado para desarrollar puestos de confianza o asesoramiento especial, así como el personal eventual de alta dirección que reúna las correspondientes aptitudes profesionales».

⁷⁶⁵ Véase CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel (2014): *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, Madrid, Bosch, pág. 799.

de los contratos laborales de alta dirección o los contratos mercantiles que fijen los consorcios, las sociedades, los organismos y las fundaciones que integran el sector público local se clasifican, exclusivamente en básicas y complementarias. También se incorpora un periodo de adaptación de dos meses de los contratos mercantiles o de alta dirección que hayan sido acordados con el personal directivo que en ningún caso podrá comportar ninguno tipo de incremento salarial frente a la situación anterior. Este precepto también añade otras obligaciones para las entidades obligadas (entre otras): publicar en sus respectivas páginas web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control; difusión de información relativa a datos y experiencia profesional de sus miembros; adaptación de los estatutos o normas de funcionamiento.

g) Fiscalización:

Control interno: Se ejercerá por la Intervención Municipal con la extensión y efectos que se determinan en los artículos 213 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia. A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control.

Informes sobre resolución de discrepancias: Según el artículo 218 LHL la Intervención Municipal elevará informe al Pleno del Consejo Municipal de todas las resoluciones adoptadas por el Alcalde contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios

del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria. Cuando existan discrepancias, se podrá elevar su resolución al órgano de control competente que tenga atribuida la tutela financiera. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno del Consejo Municipal contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local.

h) Redimensionamiento del sector público local: Por la situación actual del municipio de Barcelona, no sometido a un plan económico-financiero ni a un plan de ajuste, no le son de aplicación los límites de la disposición adicional novena (apartados primero y segundo). Tampoco le sería de aplicación a Barcelona por mor de su régimen especial la prohibición para las sociedades mercantiles municipales de constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología (artículo 45.3.c) CMB).

Sí es de aplicación, en su caso, el apartado cuarto de la DA 9ª: los entes instrumentales del Ayuntamiento de Barcelona que a la entrada en vigor de la LRSAL, no estén en situación de superávit, equilibrio presupuestario o resultados positivos de explotación, no podrán depender de otra entidad instrumental, debiendo quedar adscritos o vinculados directamente a las entidades locales del artículo 3.1 LBRL o bien ser disueltos en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LRSAL.

i) Funcionarios con habilitación de carácter nacional: Se hace mención expresa al régimen especial de Barcelona y corresponde al Ayuntamiento de Barcelona la aprobación de las bases y la convocatoria de las vacantes, pero para los puestos de intervención y tesorería requerirá autorización expresa por

parte de la Administración General del Estado. Y en este supuesto también para el cese (art. 92 *bis* LBRL⁷⁶⁶).

A la vista de los informes de los siguientes órganos municipales: Secretaría General, Intervención General, Dirección de los Servicios Jurídicos y Gerencia de Recursos Humanos y Organización, la Comisión de Gobierno, en su sesión de 11 de junio de 2014, aprobó una «Instrucción por la que se establece el marco y los criterios generales de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, al municipio de Barcelona», ex artículo 7.1⁷⁶⁷ de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña⁷⁶⁸.

La Generalidad, al igual que en otras Comunidades Autónomas⁷⁶⁹, ha aprobado una norma en aplicación de la LRSAL, el Decreto-ley 3/2014, de 17

⁷⁶⁶ Artículo 92 bis. *Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional*: «1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo. b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X de la presente Ley y en los municipios de Madrid y de Barcelona la regulación contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona respectivamente».

⁷⁶⁷ Artículo 7. Dirección y supervisión: «1. Los órganos administrativos ejercen sus competencias bajo la dirección y la supervisión del órgano de que dependen jerárquicamente, que **puede emitir instrucciones y circulares u órdenes de servicios para fijar, respectivamente, los criterios para la aplicación de las normas jurídicas en el ejercicio de sus funciones y para el funcionamiento de los servicios**».

⁷⁶⁸ BOE núm. 203, de 21 de agosto de 2010.

⁷⁶⁹ Entre otras, Andalucía, mediante Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOJA núm. 101, de 28 de mayo de 2014). Resulta de indudable interés su exposición de motivos por su claridad conceptual: «La disposición adicional tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, reconoce esta competencia autonómica, al disponer que «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas» En concordancia con lo anterior

de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local⁷⁷⁰. Éste no hace referencia alguna al régimen especial de Barcelona⁷⁷¹ y se nos suscita la duda de si cabría modificarlo mediante una norma con rango de ley dictada por el Gobierno de la Generalidad con carácter extraordinario⁷⁷² y, creemos, en abierta contradicción

*y con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, de que **la función encomendada a la legislación básica es garantizar las mínimas competencias que dotan de contenido la efectividad y garantía de la autonomía local**, el artículo 2.1 de la LBRL, también modificado por el artículo primero. Uno. de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, impone al legislador sectorial, sea autonómico o estatal, a tomar en consideración a municipios y provincias en la regulación de las distintas materias, atribuyéndoles las competencias que procedan. De ahí que no puede interpretarse que la reforma local llevada a cabo ha invertido este modelo, de modo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal sino que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos por las normas de atribución. La reforma que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 de la LBRL pero, de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. **Sin embargo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional.** En consecuencia, el ejercicio de tales competencias ha de llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 7.2 de la LBRL sin necesidad de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre». Una exposición y análisis actualizado del diferente desarrollo autonómico de la LRSAL: por ley, decreto-ley, norma de rango reglamentario o circulares en GALÁN GALÁN, Alfredo (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. extra 1, págs. 12 y ss.*

⁷⁷⁰ DOGC núm. 6647, de 19 de junio de 2014.

⁷⁷¹ Circunstancia que ha sido advertida en el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre el mismo, Dictamen 16/2014, de 11 de julio: «*Por último, debemos añadir que, **en cuanto al régimen especial de la ciudad de Barcelona, aunque no se hace ninguna referencia en el Decreto Ley objeto de dictamen, su regulación se contiene, con respecto a la normativa estatal, en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, y, en cuanto a la normativa catalana, en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, modificada por las Leyes 11/2006, de 19 de julio, y 7/2010, de 21 de abril***» (FJ 1).

⁷⁷² Artículo 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Decretos-leyes: «*En caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley. No pueden ser objeto de Decreto-ley la reforma del*

con el artículo 89 del EAC: «*El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento*». El DL 3/2013 no fue convalidado por el Parlamento autonómico⁷⁷³.

El Decreto ley 4/2014, de 22 de julio⁷⁷⁴, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Este Decreto ley creemos que sólo es de aplicación en aquellos aspectos que exigen la adaptación de los convenios, acuerdos o instrumentos de cooperación con la administración autonómica catalana. Los informes de sostenibilidad financiera y de no duplicidad, dada la situación financiera municipal y que el régimen especial no los contempla, no serán aplicables al municipio de Barcelona. Los convenios acuerdos y demás instrumentos en que se financien competencias delegadas (art. 3) exigen adenda que incluya una cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Generalidad de Cataluña. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos en que se financien competencias distintas de las propias y de las delegadas (art. 4), han de añadir una serie de elementos: valoración sobre la continuación de la colaboración, con justificación de inexistencia de duplicidades y no ejecución simultánea de servicios o actividades (reiteramos que el régimen especial no fuere ser modificado o reformado salvo por una Ley del Parlamento, no pudiéndolo ser por un Decreto ley autonómico, por la reserva estatutaria del art. 89 del EAC).

Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalidad».

⁷⁷³ Resolución 774/X del Parlamento de Cataluña, por la que se hace pública la derogación del Decreto ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (DOGC núm. 6677, de 1 de agosto de 2014).

⁷⁷⁴ DOGC de 24 de julio de 2014, núm. 6671.

El régimen municipal especial de Madrid sí ha sido incluido en la Disposición Adicional Tercera⁷⁷⁵ de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁷⁷⁶.

j) Coste efectivo: la noción de coste efectivo ha sustituido a la inicial de coste estándar y que fue objeto de crítica por el Consejo de Estado (art. 116.ter.1 LBRL⁷⁷⁷). La regla del coste efectivo es aplicable al municipio de Barcelona e incide sobre todos los servicios públicos locales (no sólo sobre los servicios mínimos obligatorios tasados del artículo 26.2 LBRL). Por Orden ministerial se establecerán los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

⁷⁷⁵ Régimen especial del Municipio de Madrid: «1. Las disposiciones de esta Ley son de aplicación al Municipio de Madrid, sin perjuicio del pleno respeto a las particularidades de su legislación específica, en particular, a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y con sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. 2. El régimen de transferencia de competencias y servicios entre la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid se someterá a lo previsto en el Capítulo I del Título VI de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que regula el régimen de transferencia de competencias y servicios entre la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid, en el marco del proceso de eliminación de duplicidades desarrollado por ambas Administraciones. 3. Los trasposos de medios personales entre ambas Administraciones se regirán por lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley». En el preámbulo de esta ley se declara el respeto a las particularidades del Municipio de Madrid.

⁷⁷⁶ BOE núm. 256, de 22 de octubre de 2014, págs. 85635 y ss.

⁷⁷⁷ «Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior».

5. EL TRAMO AUTONÓMICO DEL RÉGIMEN ESPECIAL. LA LEY 22/1998, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA⁷⁷⁸

5.1 Los trabajos de preparación de la Carta Municipal

Los trabajos de preparación de la Carta Municipal se iniciaron a raíz del nombramiento de una Comisión de estudio de la Ley especial. En la sesión de 29 de mayo de 1980 se autorizó el nombramiento de dicha comisión, pero habría de esperarse hasta el Decreto de Alcaldía de 24 de marzo de 1981 para establecer su composición: los tres tenientes de Alcalde (Maragall, Comas y Abad) y siete expertos en derecho, economía y hacienda pública (Enric Argullol, Fabián Estapé, Raimon Noguera, José Ramón Parada Vázquez, Josep Pintó, Josep M^a Socias y Josep Maria Vilaseca). Actuó como secretario el secretario general del Ayuntamiento, Jordi Baulies.

El Informe de la Comisión había de comprender de manera necesaria los tres puntos siguientes: a) marco constitucional y estatutario de la revisión; b) derecho y economía comparada de las Cartas municipales y c) metodología de la revisión de la Carta y de los Reglamentos. Para la realización de su tarea la Comisión podía, en cualquier momento, solicitar asistencia jurídica y técnica, tanto del Gabinete Técnico de Programación como también de todas las Delegaciones de Servicio o dependencias municipales.

Desde ese momento y hasta la aprobación de la Carta Municipal en 1998 se sucederán multitud de estudios en todos los ámbitos que inciden en la misma, jurídico principalmente, incluyendo estudios de derecho comparado, pero también histórico, económico, geográfico⁷⁷⁹ o sociológico⁷⁸⁰.

⁷⁷⁸ Aprobada por el Parlamento catalán, el 22 de diciembre de 1998.

⁷⁷⁹ En octubre de 1980 y por encargo municipal, Lluís Casassas (geógrafo) y Joaquim Clusa (economista) dirigieron un proyecto con propuestas de organización territorial para la

5.2 Los anteproyectos de 1991 y 1994

En la sesión del Consejo Plenario de 26 de junio de 1985 se acordó constituir una comisión especial integrada por ocho concejales de los diferentes grupos municipales, de manera proporcional a su representación consistorial, con la finalidad de estudiar la preparación de una nueva Ley de régimen especial para Barcelona. Por Decreto de Alcaldía de 26 de julio de 1985 se designaron sus miembros. Mediante nuevo Decreto de 4 de septiembre de 1987 fueron nombrados los nuevos miembros de la misma: por el grupo municipal socialista, como presidente, Lluís Armet i Coma, como vicepresidente, Guerau Ruíz i Pena, y como vocales, Jordi Borja i Sebastià, Albert Batlle i Bastardas i Joaquim De Nadal i Caparà; por el grupo municipal de Convergència i Unió: Josep M^a Culler i Nadal, Josep M^a Ainaud i Lasarte, Eduard Cardona i Romeu y Jordi Bonet i Agustí; por el grupo municipal popular: Enric Lacalle i Coll; y por el grupo municipal de Iniciativa de Catalunya: Eulàlia Vintró i Castells⁷⁸¹.

ciudad de Barcelona. Sus resultados se trasladaron a la ponencia municipal sobre división territorial de Barcelona creada en junio de 1983. Simultáneamente se creó una Comisión ciudadana compuesta por representantes municipales, de otras administraciones, de diferentes entidades ciudadanas y de especialistas en la materia. Finalmente el Ayuntamiento aprobó la división en diez distritos de acuerdo a razones históricas, sociales y urbanísticas. Los distritos de *Ciutat Vella* i *Eixample* como plasmación de la Barcelona histórica; *Nou Barris* integrando un territorio urbano de nueva creación por las gentes llegadas de otras partes de España: los distritos de *Sant Martí*, *Sant Andreu*, *Horta-Guinardó*, *Gràcia*, *Sarrià-Sant Gervasi*, *Sants-Montjuïc* y *Las Corts*, por corresponder a los municipios que fueron agregados a Barcelona véase LONGO, Francisco (1999): *La Carta municipal*, Barcelona, Aula Barcelona, págs. 37-38; y CASASSAS I SIMÓ, Lluís (1987): «Notes històrico-geogràfiques sobre un règim especial de Barcelona», en *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 165-241.

⁷⁸⁰ En 1987 se publicaron por el Ayuntamiento seis cuadernos conteniendo muchos de estos trabajos con el título de «Documentos de trabajo para la Carta municipal». Los enumeramos a continuación: Gobierno y Administración en las Grandes Ciudades (1); Competencias municipales (2), Barcelona: análisis histórico del régimen municipal (3); Servicios y empresas municipales (4); Carta Municipal, Estatuto de Autonomía y Constitución (5) y Potestad normativa, procedimiento, participación, bienes y contratación (6).

⁷⁸¹ El Decreto de 25 de octubre de 1990 amplió la Comisión en un miembro, perteneciente al grupo municipal popular, Antoni Albesa i Vilalta.

La ponencia⁷⁸² constituida en diciembre de 1989 trabajó a lo largo de 1990 y 1991⁷⁸³. El Proyecto de Carta Municipal elaborado por la Ponencia Técnica para su presentación en la reunión extraordinaria del Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de mayo de 1991⁷⁸⁴ estaba dividido en un título preliminar y diez títulos con un total de 257 artículos: I: Organización política; II: Organización y funcionamiento del Consejo Municipal; III: Los Distritos⁷⁸⁵; IV: La Potestad normativa municipal; V: Derechos de los Vecinos y Participación ciudadana; VI: Organización municipal ejecutiva; VII: Competencias Municipales; VIII: Garantías de los ciudadanos; IX: Hacienda Municipal y X: Procedimiento Administrativo; 5 Disposiciones transitorias, 3 Disposiciones adicionales, una Disposición final y un Anexo⁷⁸⁶.

En una extensa exposición de motivos se reconoce que la Ley especial de 1960 reguló de forma novedosa diferentes aspectos, organizativos, urbanísticos, de hacienda y metropolitanos, del régimen local barcelonés y que

⁷⁸² La ponencia realizó 28 reuniones plenarias entre enero de 1990 y marzo de 1991. Por su parte el Grupo de Expertos realizó 15 reuniones de trabajo, entre junio de 1990 y enero de 1991, con miembros de la Ponencia y de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona.

⁷⁸³ Una visión de uno de los partícipes en los diferentes proyectos, por razón de su cargo como Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona en GALOFRÉ CRESPI, Jaume (1992): «Trets fonamentals del projecte de lleis especial de Barcelona», *Ponències del Seminari de Dret Local. Tercera edició (Curs 90-91)*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 45-56.

⁷⁸⁴ Su texto íntegro en AA.VV (1991): *Régimen Especial para las Grandes Ciudades. La Carta Municipal de Barcelona. 1991*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 96 y ss.

⁷⁸⁵ La inclusión de los Distritos en la legislación especial de Barcelona pretendía paliar la posible limitación existente por entender algún sector doctrinal que tras la LRBRL y la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, la organización desconcentrada del municipio de Barcelona debía obedecer a las reglas comunes fijadas en la Ley 8/1987, de 15 de abril. No obstante, se aconsejaba esperar a la aprobación de la normativa especial para Barcelona. *Vid.* QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1991): «La desconcentración en la organización de los Municipios», *Documentación administrativa*, núm. 228, págs. 162-165.

⁷⁸⁶ Dividido en dos apartados. El primero con disposiciones para la planificación, coordinación y gestión común de actuaciones y servicios en el ámbito territorial integrado por las comarcas del Barcelonés, Bajo Llobregat, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental, y el segundo, estableciendo relaciones entre la hacienda de Barcelona y la de los municipios de su conurbación.

muchas de sus determinaciones sirvieron para modernizar las leyes generales estatales sobre régimen local.

Tres años después, en 1994, el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona en sesión extraordinaria del 20 de mayo aprobó otro anteproyecto de texto articulado de la Ley especial de Barcelona. Constaba de un título preliminar y nueve títulos con un total de 184 artículos⁷⁸⁷: I: Organización del Gobierno Municipal; II: Los Distritos⁷⁸⁸; III: Potestad normativa municipal; IV: Participación ciudadana y derechos de los vecinos; V: Organización municipal ejecutiva; VI: Competencias Municipales; VII: Justicia Municipal y IX: Procedimiento Administrativo; 4 Disposiciones transitorias, 4 Disposiciones adicionales y una Disposición derogatoria.

En el anteproyecto de 1994, se fusionaban los dos primeros títulos del texto de 1991 y se dedicaba un título específico a la justicia municipal, incluyéndose además, una disposición derogatoria. Sin embargo, la diferencia sustancial entre ambos textos es la reducción de preceptos en el anteproyecto de 1994.

5.3 La etapa final

5.3.1 La Comisión mixta Ayuntamiento de Barcelona-Generalidad de Cataluña

Con anterioridad a la Carta Municipal, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña⁷⁸⁹, abrió el fuego, tras la Constitución y el Estatuto de Autonomía de 1979, respecto al régimen especial de Barcelona. Su art. 75, primer precepto en la normativa autonómica catalana en reconocer el

⁷⁸⁷ Un título y 73 artículos menos que el anteproyecto de 1991.

⁷⁸⁸ El ATC 60/1996, de 11 de marzo inadmitió del recurso de amparo del Ayuntamiento de Barcelona contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre nombramiento del Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Gracia.

⁷⁸⁹ BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1987.

régimen especial barcelonés⁷⁹⁰, estableció que «*El municipio de Barcelona gozará de un régimen jurídico especial establecido por Ley*». Además, en la Disposición Transitoria primera del citado cuerpo legal se decía (apartado primero): «*Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 75, el régimen especial del municipio de Barcelona, que establece el Decreto 1066/1960, de 23 de marzo, continuará siendo vigente mientras el Parlamento de Cataluña no legisle sobre dicha materia, salvo lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con la Ley de Bases de Régimen Local y con la presente Ley*». Y con miras a una futura modificación del régimen barcelonés, a instancia del ejecutivo autonómico, añadía en su apartado segundo: «*A efectos de la revisión del régimen especial por iniciativa del Gobierno de la Generalidad se constituirá una comisión integrada por representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, con el fin de elaborar los estudios y propuestas correspondientes*»⁷⁹¹. Esta Comisión mixta ha participado tanto en la Carta

⁷⁹⁰ Algunos ya vaticinaban la necesaria participación del legislador estatal en la configuración del nuevo régimen especial barcelonés. Véase BAYONA I ROCAMORA, Antoni (1988): «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña», *Documentación administrativa*, núm. 214, pág. 162: «*Finalmente, dentro del capítulo de regímenes especiales hay que hacer referencia al del municipio de Barcelona. Según el artículo 15 de la Ley Municipal y de Régimen Local, el principal municipio de Cataluña gozará de un régimen jurídico especial establecido por Ley. Como pone de relieve el actual régimen especial contenido en la disposición adicional sexta de la LBRL (texto articulado aprobado por Decreto 1166/1963, de 23 de marzo), el régimen especial de Barcelona no puede tener alcance sectorial o parcial, sino que afecta a todos los diferentes elementos que configuran el concepto de régimen local (organización, competencias, recursos, formas de actuación). Esto plantea un problema adicional de envergadura en la medida en que algunos de estos aspectos diferenciales son básicos, con lo cual la elaboración de la carta especial tendrá que ser, seguramente, obra del legislador estatal y de la Generalidad. En cualquier caso, a la espera de que se concrete ese régimen especial, no hay duda de que el mismo deberá dar como resultado una importante descentralización competencial a favor del municipio de Barcelona en función de los servicios que actualmente ya gestiona, de su condición de capital y de su potencialidad de actuación*».

⁷⁹¹ Aunque con menor importancia, en la Ley municipal catalana de 1987, también se incluyen otra peculiaridad relativa al municipio barcelonés. De acuerdo con el art. 154.2, letra a) del citado cuerpo legal, el Alcalde de Barcelona tendrá el tratamiento de Excelentísimo Sr. a diferencia de los demás Alcaldes que poseían el de Ilustrísimo Sr.

municipal de 1998 y en sus dos modificaciones posteriores, en el 2006⁷⁹² y en el 2010⁷⁹³.

La Comisión mixta, con carácter paritario, estuvo formada por cinco miembros en representación de la Generalidad (el Consejero de la Presidencia, el secretario general del Departamento de Gobernación, el Director General de Administración Local y dos asesores especiales) y cinco en representación del Ayuntamiento de Barcelona (Ernest Maragall i Mira, del PSC), y un representante de cada uno de los otros grupos políticos presentes en el consistorio y que aprobaron por unanimidad el texto el julio de 1997: por (CiU) Miquel Roca i Junyent; por el (PP) Alberto Fernández Díaz, por (IC-EV) Eulàlia Vintró i Castells y por el (PI) Pilar Rahola i Martínez.

En cuanto al concreto trabajo llevado a cabo en el seno de la Comisión Mixta fue la mejora técnica del anteproyecto, ya que a pesar de la aprobación por unanimidad en la sesión plenaria del Ayuntamiento de Barcelona, hemos de convenir que el texto sobre el que se trabajó era a efectos jurídicos el borrador de un anteproyecto de ley autonómica, y si bien podía ser modificado sin mayor problema, a nivel político existía una mayor vinculación a lo aprobado de manera unánime en sede municipal.

5.4 Dictamen o dictámenes consultivos

Sobre el papel y dado el sistema dual de órganos consultivos en Cataluña, por un lado la Comisión Jurídica Asesora, y por el otro, el Consejo Consultivo, podía dudarse sobre la necesidad o conveniencia de solicitar el dictamen a alguno de los mismos –a ambos o a ninguno-. El ejecutivo autonómico, único órgano competente, decidió solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora en base a lo que establecía el artículo 3.3.b) del Decreto Legislativo 1/1991, de

⁷⁹² Ley 11/2006, de 19 de julio.

⁷⁹³ Ley 7/2010, de 21 de abril.

25 de marzo, regulador de la Comisión Jurídica Asesora, en base al cual le correspondía a la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre cuestiones relativas al ordenamiento jurídico catalán y a las relaciones de éste con el del Estado.

La Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña en el primero de sus dictámenes sobre el régimen especial llegó a defender en 1998⁷⁹⁴ que el municipio de Barcelona tenía garantizado por el ordenamiento⁷⁹⁵ no la simple posibilidad, sino el derecho a disfrutar de un régimen especial establecido por el legislador de acuerdo con las formulaciones legales contenidas en el art. 75 de la Ley municipal de Cataluña de 1987 (normativa autonómica) y en el art. 142 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de las Haciendas Locales (normativa estatal)⁷⁹⁶.

5.5 Contenido

La Ley 22/1998⁷⁹⁷ o Carta Municipal supuso un avance con numerosos cambios frente a la normativa precedente (no olvidemos, promulgada con anterioridad a nuestra Constitución). La Carta Municipal es una ley extensa compuesta por 141 artículos, una Disposición adicional, dos Disposiciones transitorias y una Disposición final. La Carta Municipal de Barcelona de 1998, a diferencia de la legislación general sobre régimen local, estatal y autonómica, no contiene ningún precepto en el que se establezca una enumeración de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración municipal

⁷⁹⁴ Dictamen núm. 334/1998, de 23 de julio, sobre implicaciones competenciales y procedimentales que la aprobación de una futura ley especial de Barcelona puede plantear desde la perspectiva de las relaciones entre el ordenamiento jurídico catalán y el del Estado. En el propio dictamen se exponía que el artículo 3.3.b) se tiene que entender que tiene carácter excepcional y que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña mediante su Consejero de Presidencia efectúa la consulta «atendida la importancia del tema» de la revisión del régimen jurídico especial del municipio de Barcelona, que la propia Comisión comparte.

⁷⁹⁵ En ese momento un derecho de configuración legal que aún no gozaba de garantía estatutaria.

⁷⁹⁶ Apartado 2, letra b): «Fundamentación del régimen especial de Barcelona», del Dictamen núm. 334/1998, de 23 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña.

⁷⁹⁷ Publicada en el *BOE* núm. 28, de 2 de febrero de 1998.

barcelonesa. No obstante, estos derechos aparecen reconocidos a lo largo de todo el capítulo tercero, capítulo que, precisamente, lleva por rúbrica «Derechos de los vecinos»⁷⁹⁸.

Aunque con problemas de naturaleza competencial, tal y como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina⁷⁹⁹, la Ley 22/1998 mejoró el régimen especial en un triple aspecto:

a) *Organizativo*: Aunque la modificación de la LBRL no llegó hasta la Ley 11/1999, de 21 de abril (art. 1, *Régimen local*) que insertó un nuevo apartado tercero a la Disposición Adicional sexta⁸⁰⁰. En cuanto a las innovaciones en este ámbito:

⁷⁹⁸ En CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y GALÁN GALÁN, Alfredo (2000): «La información administrativa en el ámbito local: El caso del Ayuntamiento de Barcelona», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, pág. 529.

⁷⁹⁹ En especial, la monografía de GALÁN GALÁN, Alfredo (2001): *La Carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento Local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 57-58: «*El segundo motivo de inconstitucionalidad es la eventual vulneración del principio de competencia. El problema que plantea la Disposición Transitoria primera, en rigor, no es tanto un problema de entrada en vigor, sino un problema de competencia. En efecto, la cuestión no es decidir si se puede o no aplazar el momento en que una norma comienza a producir sus efectos (a saber, aquella parte de la Ley 22/1998 en la que se establece el régimen jurídico especial del Municipio de Barcelona en materia de organización y funcionamiento), sino decidir si ese concreto ente público tiene o no la competencia necesaria para poder dictar esa norma. Dicho de otro modo, el problema estriba en determinar si la Comunidad Autónoma catalana tenía o no, en el concreto momento en que se aprueba esa norma, la competencia para poder dictarla*»; y el artículo doctrinal de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2007): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 152: «**En el plano de la organización institucional cabe añadir, de inmediato, que las competencias de la comunidad autónoma para establecer un régimen especial en ese terreno eran más que discutibles**».

⁸⁰⁰ Art. 1 de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Vigésima octava. Actualización de regímenes especiales. Se añade el apartado siguiente a la disposición adicional sexta de la Ley: «3. *Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, mediante ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrán actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse las*

- Creación del Consejo Municipal⁸⁰¹, que es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad (arts. 10-12 CMB).
- Se produce un reforzamiento de las competencias del Alcalde (arts. 13-14 CMB). En especial la competencia de aprobar disposiciones de carácter general en el ámbito de su propia de sus competencias (art. 26.2.e de la CMB)⁸⁰².
- Se produce la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana en órganos territoriales denominados Distritos (Título II, arts. 20-25 CMB)⁸⁰³.

siguientes especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley: 1ª Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley. 2ª El Pleno u órgano equivalente podrá funcionar también mediante comisiones. Corresponde, en este caso, a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1 c) de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquellas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley. 3ª Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias: a) Aquellas que la presente Ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos. b) Las que esta Ley atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes. c) La aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto. 4ª Se podrán atribuir al Alcalde, como propias, aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos».

⁸⁰¹ El régimen de los actos administrativos dictados por el Consejo Municipal está regulado en el Reglamento orgánico de Barcelona. Pero esta regulación ha de interpretarse de conformidad con varias leyes de aplicación simultánea a los actos administrativos municipales: las leyes generales de procedimiento administrativo, las leyes de régimen local (LBRL y CMB) y las leyes sectoriales. Cfr. VELASCO CABALLERO, Francisco y DÍEZ SASTRE, Silvia (2008): «Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, págs. 49-69.

⁸⁰² Tal como destaca EMBID IRUJO, Antonio (2011): «Ordenanzas y Reglamentos municipales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, pág. 736.

⁸⁰³ Un análisis de la administración territorial municipal en MALLO GÓMEZ, Manuel (2007): «Organización territorial: Los Distritos», en FONT LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La "Carta Municipal" de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 175-199.

b) *Potestad normativa municipal*⁸⁰⁴: La potestad normativa municipal⁸⁰⁵ se recoge en el Título III (arts. 26-29 CMB). Junto a las normas típicas del ordenamiento local: Reglamentos, Ordenanzas y Bandos, reconoce los Decretos de la Comisión de Gobierno⁸⁰⁶ y los Decretos de la Alcaldía⁸⁰⁷.

c) *Competencial*: 83 artículos de la CMB están dedicados a las competencias municipales (Título VI, arts. 58-140). Entre otras: urbanismo, vivienda, transportes urbanos, movilidad, telecomunicaciones, medio ambiente, servicios sociales, juventud, cultura⁸⁰⁸, educación o seguridad ciudadana. Sólo recordar, que el día 6 de abril de 1999 el Abogado del Estado, en representación del

⁸⁰⁴ Una obra de gran utilidad en esta materia es GALÁN GALÁN, Alfredo (2001): *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier. En particular el apartado dedicado a la tipología de normas municipales establecida en la Carta municipal de Barcelona, págs. 281-300.

⁸⁰⁵ El profesor SANTAMARÍA PASTOR al analizar la evolución del sistema normativo español a lo largo de cincuenta años, la segunda mitad del siglo pasado, pone en valor la importancia de la potestad normativa local de los grandes municipios: «*El ámbito de las entidades locales ha experimentado también innovaciones, tanto cuantitativas como cualitativas. Es notorio que estas entidades habían dispuesto tradicionalmente de un nivel limitado de potestad reglamentaria, traducida en ordenanzas; pero esta potestad poseía un alcance menor, tanto por su escasa producción (salvo en los grandes Ayuntamientos) como por su carácter estrictamente secundario y subordinado a una legislación estatal sumamente detallada*». En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1999): «El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la «Revista Administración Pública» (1950-2000)», *Revista de administración pública*, núm. 150, pág. 572.

⁸⁰⁶ Art. 26.2.c) CMB, Decretos de la Comisión de Gobierno: «*Las disposiciones de carácter general aprobadas, en el ámbito de sus competencias, por la Comisión de Gobierno para la ordenación y funcionamiento de la Administración, las obras y servicios municipales, en ejercicio de la potestad de autoorganización municipal y en el marco del Reglamento Orgánico Municipal y, si procede, de los Reglamentos Internos de los Distritos, así como para la ordenación social, en desarrollo y cumplimiento de las ordenanzas*».

⁸⁰⁷ Art. 26.2.d) CMB, Decretos de la Alcaldía: «*Las disposiciones de carácter general dictadas por el Alcalde o Alcaldesa en el ámbito de sus propias competencias, tanto de naturaleza organizativa como de ordenación social, en este último caso, en ejecución de los reglamentos y ordenanzas aprobados por el Consejo Municipal. Cuando proceda, tienen la forma de instrucciones del Alcalde o Alcaldesa*».

⁸⁰⁸ El artículo 115 de la Carta municipal de Barcelona, prevé la existencia del Consejo del Patrimonio Cultural de Barcelona, que configura como un órgano de coordinación entre la Administración de la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. Mediante el Decreto 202/2002, de 23 de julio, del Consejo del Patrimonio Cultural de Barcelona, se regula la composición (art. 2) y el funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Barcelona (DOG de 1 de agosto de 2002, núm. 3690, pág. 13896).

Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad⁸⁰⁹ contra el art. 101.2 de la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Por último, destacar la gran importancia de los consorcios legales entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona en la Carta Municipal (art. 61 y ss. CMB⁸¹⁰).

5.6 La primera reforma del tramo autonómico. Ley 11/2006, de 19 de julio, de modificación de la Carta municipal de Barcelona

La primera reforma del tramo autonómico del régimen especial del municipio de Barcelona se llevó a cabo por la Ley 11/2006, de 19 de julio, de modificación de la Carta municipal de Barcelona⁸¹¹. En aplicación de la disposición adicional de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y en concordancia con el apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que establecen que para revisar la Carta municipal, debe constituirse una comisión integrada por representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, con el fin de elaborar los estudios y propuestas correspondientes. La mencionada comisión acordó proponer varias modificaciones de la Carta.

⁸⁰⁹ Mediante Auto del Pleno del Tribunal Constitucional núm. 344/2004, de 14 de septiembre, se acordó el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad 1440-1999, en relación con el art. 101.2 de la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. El art. 101.2 CMB establecía que: «*Para la instalación de antenas de cualquier tipo, debe seguirse lo establecido en las ordenanzas municipales. En cualquier caso, las concesiones y autorizaciones otorgadas por la Administración competente para utilizar el espacio radioeléctrico que afecte a la ciudad de Barcelona deben ser comunicadas al Ayuntamiento*».

⁸¹⁰ Para un análisis de los consorcios legales en el régimen especial de Barcelona véase ORRIOLS SALLÉS, M^a Àngels (2007): «Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona», en *La "Carta Municipal" de Barcelona. Diez estudios*, FONT LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 201-215.

⁸¹¹ DOGC de 27 julio de 2006, núm. 4685, pág. 33768. BOE de 18 de agosto de 2006, núm. 197, págs. 30686-30687.

Por una parte, en la adaptación de los símbolos representativos⁸¹² de la ciudad a la legislación reguladora de los símbolos de los entes locales, para cumplir el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Barcelona en la sesión de su Consejo Municipal del 6 de abril de 2004. En el citado Acuerdo se aprobó la siguiente descripción del escudo de la ciudad de Barcelona⁸¹³: *«El escudo de la ciudad de Barcelona será en losange⁸¹⁴, constituido por la Creu de Sant Jordi, la cruz llena de gules sobre campo de plata, y por el signo de Cataluña, los cuatro palos de gules sobre campo de oro, y se alternarán ambos signos en cada uno de los cuartos que lo integran. Por timbre ostentará la corona real, dada la condición que tenía de soberano el conde de Barcelona, conforme a las especificaciones técnicas contenidas en el expediente»*.

También se adaptó el artículo 66.5 de la Carta a lo dispuesto por la legislación urbanística vigente (artículo 95.3 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña) haciendo preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídico Asesora para la aprobación definitiva de planes que comporten una modificación de zonas verdes, espacios libres o equipamientos deportivos si lo solicita un tercio del número legal de miembros de la Comisión de Urbanismo de Cataluña. Por último, se adaptaron a la citada normativa urbanística las modificaciones de planeamiento general que comportan una modificación de equipamientos deportivos.

⁸¹² La bandera oficial de la ciudad de Barcelona es cuartelada e incorpora los cuatro palos rojos en los cuarteles superior derecho e inferior izquierdo sobre fondo amarillo, y la cruz de San Jorge en los cuarteles superior izquierdo e inferior derecho sobre fondo blanco.

⁸¹³ El escudo oficial de la ciudad de Barcelona se inspira en el de Pedro III el Ceremonioso.

⁸¹⁴ Según el diccionario de la Real Academia es una figura de rombo colocado de suerte que uno de los ángulos agudos quede por pie y su opuesto por cabeza.

5.7 La segunda modificación del tramo autonómico. Ley 7/2010, de 21 de abril, de modificación de la Carta municipal de Barcelona

La segunda modificación de la Carta Municipal se realizó por la Ley 7/2010, de 21 de abril⁸¹⁵. En su preámbulo, por motivos temporales obvios, se alude ya a la cláusula estatutaria del régimen especial barcelonés al citar que el artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece la iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona para proponer la modificación de su régimen especial y la Carta municipal de Barcelona establece la articulación de esta iniciativa municipal mediante la participación de la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona.

En fecha 2 de febrero de 2010 la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona dio su conformidad a la iniciativa municipal de modificación de la Carta municipal para incluir la regulación del Consejo Económico y Social de Barcelona, en cumplimiento del acuerdo adoptado en la sesión del Plenario del Consejo Municipal de 30 de octubre de 2009. En el acuerdo mencionado se aprobó la propuesta de modificación de la Carta municipal de Barcelona, con el objeto de incorporar la regulación del Consejo Económico y Social de Barcelona como órgano municipal de naturaleza consultiva y carácter general, en el cual participan los agentes sociales y económicos más representativos de la ciudad de Barcelona. Dicha modificación se materializó con la introducción en la Carta municipal de un nuevo título, el VIII, con un único artículo, el 142⁸¹⁶.

⁸¹⁵ DOGC de 30 de abril de 2010, núm. 5619, pág. 33805. BOE de 25 mayo de 2010, núm. 127, pág. 45639.

⁸¹⁶ «1. El Consejo Económico y Social de Barcelona es un órgano consultivo del Ayuntamiento, de carácter general y de participación de los agentes sociales y económicos más representativos de la ciudad de Barcelona. La composición, la estructura, las funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Económico y Social son los establecidos por los correspondientes estatutos, aprobados por el Plenario del Consejo Municipal, y por el reglamento del propio Consejo Económico y Social, que concreta los aspectos internos de su organización y actuación. 2. El Consejo Económico y Social de Barcelona, en ejercicio de sus funciones, elabora estudios, dictámenes y propuestas sobre materias económicas y sociales, a solicitud de los órganos de gobierno municipal o por iniciativa propia. En todo caso, le corresponde emitir informes sobre el presupuesto municipal, el plan general de acción

La Comisión Mixta Generalidad de Cataluña-Ayuntamiento de Barcelona para la Revisión y el Desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona adoptó su reglamento interno y de funcionamiento en la reunión de la Comisión celebrada el 7 de julio de 2008. Por Acuerdo de 15 de diciembre de 2011, la Comisión acordó la modificación parcial del Reglamento, así como dar publicidad al nuevo texto del Reglamento⁸¹⁷.

5.8 La tercera modificación del tramo autonómico. Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona

La tercera y última, hasta la fecha, ha tenido lugar por obra de la Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona⁸¹⁸. El 13 de octubre de 2014 el Primer Teniente de Alcalde inició el procedimiento para poner en marcha la modificación parcial del tramo autonómico del régimen especial de Barcelona. Una vez recabados los informes jurídicos pertinentes, el 20 de octubre de 2014 el Primer Teniente de Alcalde elevó al pleno del Consejo

municipal, el programa de actuación y las ordenanzas fiscales. También emite informes sobre los proyectos locales de planificación de la formación profesional, las políticas activas de empleo, las grandes actuaciones y los proyectos de transformación de la ciudad, los convenios y acuerdos con otras instituciones sobre promoción social, económica y territorial, y la creación de mecanismos especiales para su gestión. 3. El Consejo Económico y Social de Barcelona debe actuar con independencia y con plena autonomía funcional. El Ayuntamiento de Barcelona debe poner a su disposición los recursos humanos, materiales y económicos adecuados para su funcionamiento, sin perjuicio de la capacidad del Consejo para recibir recursos de otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas».

⁸¹⁷ Resolución GRI/371/2012, de 17 de febrero, por la que se da publicidad al Reglamento de la Comisión Mixta Generalidad de Cataluña-Ayuntamiento de Barcelona para la Revisión y el Desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona (DOGC de 3 de marzo de 2012, núm. 6083, págs. 12180 y ss.). La Comisión, según establece su artículo 3, tiene las funciones siguientes: a) Proponer la modificación y la revisión de la Carta municipal de conformidad con el artículo 89 del Estatuto de Autonomía y la disposición adicional de la Carta municipal. b) Proponer criterios de desarrollo y aplicación de la Carta municipal. c) Estudiar e informar proyectos de ley y otras iniciativas legislativas que inciden en el régimen especial previsto en la Carta municipal, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 89 del Estatuto de Autonomía. d) Hacer el seguimiento de la actuación de los consorcios, organismos y órganos administrativos creados por la Carta municipal. e) Estudiar e informar otros aspectos derivados del Estatuto de Autonomía y de la Carta municipal. f) Proponer modificaciones y revisiones de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, que regula el régimen especial del municipio de Barcelona.

⁸¹⁸ DOGC núm. 6779, de 30 de diciembre de 2014.

Municipal la propuesta de acuerdo de modificación de la Carta Municipal al amparo del artículo 89 de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicha propuesta se justificaba por las necesidades de actualización detectadas tras más de década y media de vigencia de la Ley 22/1998. El 20 de octubre se reunió la Comisión Mixta Generalidad de Cataluña-Ayuntamiento de Barcelona para aprobar la propuesta formulada por el Ayuntamiento.

El Pleno del Parlamento de Cataluña, en la sesión celebrada el 18 de diciembre de 2014, a propuesta del Gobierno⁸¹⁹, oída la Junta de Portavoces y de acuerdo con el artículo 126 de su Reglamento, acordó tramitar directamente y en lectura única el proyecto de ley (tramo. 200-00036/10). Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña, en una votación por 123 votos a favor y 3 abstenciones⁸²⁰, fue aprobado⁸²¹.

Las modificaciones que esta norma introduce en la LCMB⁸²² afectan, en el título preliminar, al artículo 1.2 (garantía estatutaria del régimen especial y de las normas que lo integran)⁸²³, al artículo 3 (protección pública de la

⁸¹⁹ La iniciativa fue presentada por la Vicepresidenta del Gobierno catalán y Consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales, Joana Ortega i Alemany. En su alocución ante la asamblea catalana subrayó que la modificación de la Carta coincidía con el proyecto de Ley de Gobiernos Locales que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria. Con posterioridad intervinieron la diputada Agnès Russiñol i Amat (Grupo parlamentario *Esquerra Republicana de Catalunya*); Ferran Pedret i Santos (Grupo Parlamentario Socialista); Manuel Reyes López (Grupo Parlamentario Popular); Marta Ribas Frías (Grupo Parlamentario *Iniciativa Verds-Esquerra Unida i Alternativa*); Carina Mejías Sánchez (Grupo Parlamentario de Ciudadanos); Isabel Vallet Sánchez (Grupo Mixto) y Anna Figueras i Ibañez (Grupo Parlamentario *Convergència i Unió*). Los Grupos Parlamentarios de Ciudadanos y de la *CUP-Alternativa d'Esquerres* no tienen representación en el Ayuntamiento de Barcelona.

⁸²⁰ Por parte de los miembros de la *CUP-Alternativa d'Esquerres*.

⁸²¹ *BOPC*, núm. 464, de 22 de diciembre de 2014, págs. 39 a 42.

⁸²² *BOE* núm. 18, de 21 de enero de 2015, págs. 4295-4299.

⁸²³ Se modifica el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona, que queda redactado de la siguiente forma: «2. *La ciudad de Barcelona goza de un régimen especial, garantizado por el artículo 89 del Estatuto de autonomía de Cataluña e integrado por la presente Carta, por la legislación que regula el régimen especial del municipio de Barcelona y por las disposiciones emanadas del Ayuntamiento de Barcelona en ejercicio de su potestad normativa*».

denominación Barcelona⁸²⁴) y al artículo 5 (sistema de fuentes)⁸²⁵; en el título I, relativo a la organización del gobierno municipal, al artículo 11.3 (adecuación de los acuerdos a adoptar mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Consejo Municipal)⁸²⁶ y a los artículos 17.2⁸²⁷ y 19.a⁸²⁸ (voto ponderado en el ejercicio de funciones resolutorias por las Comisiones del Consejo Municipal); en el título II, relativo a los distritos, al artículo 22.2.g⁸²⁹ (impulso de obras y servicios en el ámbito de los distritos), al artículo 23.1⁸³⁰ (estatuto de los miembros de los consejos de distrito) y al

⁸²⁴ Se añaden dos apartados, el 4 y el 5, al artículo 3 de la Ley 22/1998, con el siguiente texto: «4. *Corresponde al Ayuntamiento de Barcelona proteger, preservar y promover los valores simbólicos, el prestigio y la buena reputación asociados a la denominación Barcelona*». «5. *Se autoriza al Plenario del Consejo Municipal de Barcelona a desarrollar por reglamento las disposiciones del presente artículo*».

⁸²⁵ Se modifica el artículo 5 de la Ley 22/1998, que queda redactado de la siguiente forma: «1. *La presente Carta se configura como norma básica del ordenamiento jurídico propio del gobierno local de la ciudad de Barcelona. Cualquier norma sectorial que afecte a los gobiernos locales debe tener en cuenta el régimen especial de la ciudad de Barcelona, en los términos que establece el artículo 89 del Estatuto de autonomía*. 2. *En todo lo que no esté previsto en la presente Carta son aplicables las normas generales sobre régimen local y las normas reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública*».

⁸²⁶ Se suprime la letra j del apartado 3 del artículo 11 de la Ley 22/1998: «3. *Es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Consejo Municipal para adaptar los siguientes acuerdos: [...] j) Imponer y ordenar los recursos propios de carácter tributario*».

⁸²⁷ Se modifica el apartado 2 del artículo 17 de la Ley 22/1998, que queda redactado de la siguiente forma: «2. *El número de concejales que puede designar cada grupo municipal para integrar las comisiones del Consejo Municipal debe ser proporcional a la composición del Plenario. En las comisiones en las que no se pueda garantizar esta proporcionalidad, debe actuarse con voto ponderado. Para la adopción de acuerdos de carácter resolutorio mediante este procedimiento es imprescindible que todos los miembros de un mismo grupo político voten en idéntico sentido; en caso contrario, debe utilizarse necesariamente el sistema de votación ordinaria*».

⁸²⁸ Se modifica la letra a del artículo 19 de la Ley 22/1998, que queda redactada de la siguiente forma: «a) *La proporcionalidad en la composición de las comisiones del Consejo Municipal y la resolución de las votaciones mediante voto ponderado en los supuestos en los que no sea posible dicha proporcionalidad. Para la adopción de acuerdos de carácter resolutorio, se entiende que no existe empate si la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en que hayan votado todos los miembros de la Comisión de un mismo grupo municipal, puede dirimirse ponderando el número de votos de que dispone cada grupo en el Plenario del Consejo Municipal*».

⁸²⁹ Se suprime la letra g del apartado 2 del artículo 22 de la Ley 22/1998.

⁸³⁰ Se modifica el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 22/1998, que queda redactado de la siguiente forma: «1. *El Reglamento orgánico municipal debe regular la composición de los consejos de distrito y la elección de sus miembros. El régimen jurídico relativo a sus derechos*

artículo 24.b⁸³¹ (inspección de obras y servicios), y, en el título V, relativo a la organización municipal ejecutiva, al artículo 52.1⁸³² (personal de alta dirección). Asimismo, se añade un nuevo título, el noveno⁸³³, relativo a la Sindicatura de Agravios de Barcelona (*Sindicatura de Greuges de Barcelona*), título que se complementa con una disposición transitoria⁸³⁴ dedicada a permitir en el futuro

económicos y prestaciones sociales es el mismo que el relativo a los miembros electos del Ayuntamiento».

⁸³¹ Se modifica el apartado b del artículo 24 de la Ley 22/1998, que queda redactado de la siguiente forma: «*b) Impulsar e inspeccionar los servicios y obras del distrito».*

⁸³² Se modifica el apartado 1 del artículo 52 de la Ley 22/1998, que queda redactado de la siguiente forma: «*1. Integran el personal del Ayuntamiento: a) El personal funcionario de carrera y el personal funcionario interino. b) El personal contratado laboral. c) El personal eventual, nombrado para ocupar puestos de confianza o asesoramiento especial. d) El personal directivo y de alta dirección, nombrado, atendiendo criterios de competencia profesional y experiencia, entre personal funcionario de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezca a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que la Alcaldía, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.d, permita que los titulares de estos órganos directivos, en consideración a las características específicas de sus funciones, no ostenten dicha condición de funcionario. En tal caso, los nombramientos deben realizarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada».*

⁸³³ Se añade un título, el IX, a la Ley 22/1998, con el siguiente texto: Artículo 143 «*1. La Sindicatura de Greuges de Barcelona es la institución municipal que tiene la función de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos de Barcelona y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38.2, también de todas aquellas personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes de la misma, en especial en lo que se refiere a los derechos y libertades amparados por la Carta europea de salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad. A tal fin puede supervisar las actividades de la administración municipal. 2. La Sindicatura de Greuges de Barcelona debe presentar anualmente al Plenario del Consejo Municipal un informe sobre su actuación. 3. La Sindicatura de Greuges de Barcelona ejerce sus funciones con independencia, objetividad e imparcialidad. No puede recibir instrucciones de ningún órgano, autoridad o cargos municipales. 4. La persona titular de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es elegida por el Plenario del Consejo Municipal, a propuesta del alcalde o alcaldesa, mediante acuerdo adoptado por una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes, que representen la mayoría absoluta, al menos, del número legal de miembros de la corporación. El cargo recibe la denominación de síndic de greuges de Barcelona o síndica de greuges de Barcelona. 5. Deben regularse por reglamento el procedimiento para el nombramiento, la duración del mandato, el régimen de incompatibilidades y las causas de cese de la persona titular de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, así como el régimen jurídico aplicable a la organización y el funcionamiento de la institución».*

⁸³⁴ Se añade una disposición transitoria, la tercera, a la Ley 22/1998, con el siguiente texto: «*Disposición transitoria tercera. En el supuesto de que la legislación electoral regule la elección directa de la persona titular de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, la propuesta*

la elección directa del síndico o síndica. Finalmente, se incorpora a la Carta una nueva disposición adicional, referente a la Gaceta Municipal⁸³⁵.

5.9 La dimensión metropolitana de Barcelona. La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña no ha previsto de manera expresa la existencia del Área Metropolitana de Barcelona, pero, en cambio, sí posibilita con carácter general la existencia de este tipo de entidad local (artículo 93 del EAC⁸³⁶). La Ley configura el Área Metropolitana de Barcelona como un ente local supramunicipal de carácter territorial, integrado por los municipios de la conurbación urbana de Barcelona (artículo 2). Los órganos de gobierno y administración del Área Metropolitana son el Consejo Metropolitano, el Presidente, la Junta de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas. También se prevé la existencia de un gerente, como órgano de administración, y un Consejo de Alcaldes, con funciones de naturaleza consultiva y de impulso. El Consejo Metropolitano está compuesto por los consejeros metropolitanos, que son los alcaldes y algunos concejales elegidos por los municipios (en un número que depende de la población del municipio). Por su parte, el Presidente

que el alcalde o alcaldesa debe formular al Plenario del Consejo Municipal en virtud del artículo 143.4 debe recaer necesariamente en la persona que haya sido elegida según los resultados del correspondiente escrutinio».

⁸³⁵ Se añade una disposición adicional primera a la Ley 22/1998, con el siguiente texto: «Disposición adicional primera. *La Gaceta Municipal de Barcelona es el diario oficial del Ayuntamiento de Barcelona y tiene carácter de documento público y auténtico y plena validez jurídica. Se publica en la sede electrónica municipal y contiene cuantas disposiciones, actos, informaciones y anuncios deban ser objeto de publicación oficial por parte del Ayuntamiento de Barcelona. En los casos determinados por la legislación vigente, dicha publicación constituye el único medio de publicidad oficial».* La disposición adicional única de la Ley 22/1998 pasa a ser disposición adicional segunda.

⁸³⁶ Artículo 93. Los demás entes locales supramunicipales: «*Los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios y en el reconocimiento de las áreas metropolitanas. La creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes, se regulan por una ley del Parlamento».*

es elegido por el Consejo Metropolitano entre sus miembros, siendo necesario que reúna la condición de ser alcalde. Queda descartado, pues, que el presidente sea de elección directa por los ciudadanos, o bien que necesariamente deba serlo el Alcalde del municipio de Barcelona.

El Área Metropolitana de Barcelona ejerce competencias en las siguientes materias: a) urbanismo; b) transporte y movilidad; c) aguas; d) residuos; e) otras competencias en materia de medio ambiente; f) infraestructuras de interés metropolitano; g) desarrollo económico y social; y h) cohesión social y territorio.

La creación del Área Metropolitana de Barcelona ha supuesto la desaparición y sucesión por ella del conglomerado de instituciones metropolitanas existentes hasta el momento en el entorno barcelonés, en concreto: las entidades metropolitanas de Barcelona (Entidad Metropolitana del Transporte y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos); Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona; y Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona.

Por Decreto-ley 2/2014, de 10 de junio⁸³⁷, se ha dado una nueva redacción a la disposición final segunda de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona⁸³⁸. Se planteó dictamen ante el Consejo de

⁸³⁷ DOGC núm. 6642, de 12 de junio de 2014.

⁸³⁸ Establece el reconocimiento de un pago único que compensará las inversiones en saneamiento efectuadas a lo largo de su existencia por parte de la Administración Hidráulica de la Generalidad de Cataluña, materializadas en las instalaciones del Área Metropolitana de Barcelona y que están gestionadas por una entidad ajena. Dado que la Agencia Catalana del Agua, de acuerdo con los criterios del Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC), está clasificada dentro del sector administración pública de la Generalidad de Cataluña, este pago único debe suponer para la Generalidad de Cataluña tanto la reducción de su déficit presupuestario en términos del SEC, facilitando que se pueda alcanzar el nivel al que por imperativo legal está obligada a cumplir en este ejercicio, como un ingreso para su tesorería. se habilita un nuevo modelo de relaciones entre la Generalidad de Cataluña, mediante la Agencia Catalana del Agua, y el Área Metropolitana de Barcelona, sin alterar el marco jurídico general de relación previsto en la legislación en materia de aguas de Cataluña. Así, por una parte se prevé la asunción por parte del Área Metropolitana de Barcelona de nuevas competencias relacionadas con el ciclo hidráulico en los términos que determina el apartado 2.a de la disposición adicional segunda de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona aprobada por el presente Decreto ley, y, por la otra, la firma de un convenio que

Garantías Estatutarias de Cataluña⁸³⁹ que no ha visto tachas de inconstitucionalidad o antiestatutoriedad⁸⁴⁰.

6. EL TRAMO ESTATAL: LA LEY 1/2006, DE 13 DE MARZO, DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

6.1 Génesis de la LREB

La concreción en una norma básica estatal del régimen especial del municipio de Barcelona se hará por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen Especial del municipio de Barcelona (LREB)⁸⁴¹. Ya desde las iniciales demandas de un

regulará el régimen de atribución de recursos específicos, mecanismo previsto en el texto refundido mencionado y que actualmente se plantea en términos anuales, permitiendo un nuevo plazo de, como máximo, 30 años, con el fin de dar estabilidad temporal a este nuevo marco de relación, así como la determinación de la participación porcentual en la financiación de las diversas actuaciones.

⁸³⁹ Dictamen 15/2014, de 3 de julio. Con un voto particular discrepante.

⁸⁴⁰ Por entender los dos grupos parlamentarios solicitantes que el convenio y el pago único podían menoscabar las competencias y el presupuesto del Área Metropolitana de Barcelona, en concreto los artículos 137, 140, 141.3 y 142 CE; arts. 84.1, .2.j y .3, 88 y 93 del EAC; y la Carta europea de la autonomía local (CEAL).

⁸⁴¹ Base que podríamos denominar como particular y nacida de la DA 6ª de la LBRL. En relación con esta cuestión resulta de interés la interpretación de la reciente jurisprudencia constitucional sobre la función constitucional de las normas básicas sobre el régimen local y los Estatutos de Autonomía: «*Más recientemente, la STC 132/2012, sobre la Ley balear 8/2000, de Consejos Insulares, sienta una nueva «excepción a las normas básicas». En este caso, la ley 7/1985 no prevé de forma expresa dicha excepción; más bien, de su literalidad se deduciría lo contrario. Esto tiene suma importancia; de hecho, autores como Baño León afirman que de la jurisprudencia constitucional –el autor escribe en 2004 y 2007– no se deduce la existencia de verdaderas «excepciones a las normas básicas», amparadas exclusivamente en los Estatutos. Al contrario, resalta que tanto en la sentencia 214/1989, sobre la comarca catalana, como en la STC 109/1998, la propia Ley de bases de régimen local había previsto posibles excepciones a lo en ella señalado con carácter general a la vista de las peculiaridades de algunos Estatutos de autonomía. El autor denomina a este fenómeno «establecimiento de una base particular», que el Estado puede prever pero sin estar obligado a ello; es decir, la legislación básica podría ignorar esas peculiaridades de los Estatutos. [...] La posición de Baño León me parece acertada: los derechos históricos forales tienen amparo directo en la CE, lo diga o no la Ley de Bases; pero, fuera de este fenómeno, las llamadas «excepciones a las normas básicas» se deben recoger, para ser eficaces, en la propia legislación básica además de en los Estatutos. De lo contrario, éstos vincularían a la ley Básica y podría llegar a desnaturalizar su función, consistente, no olvidemos, en establecer un mínimo común*».

régimen especial para el municipio de Barcelona tras la Constitución de 1978 se había hecho evidente la necesidad de una doble intervención legislativa por mor del contenido de las mismas que hacían referencia a materias y competencias, tanto estatales como autonómicas⁸⁴². Además, la propia Carta Municipal de 1998 hacía una remisión a la legislación básica de régimen local en cuanto a las disposiciones que conlleven una adaptación especial para el Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento (disposición transitoria primera de la CMB)⁸⁴³. La intervención por el legislador básico estatal sería llevada a cabo mediante la Ley 11/1999⁸⁴⁴.

Las materias de competencia estatal que habían sido objeto de reivindicación por el Ayuntamiento de Barcelona las podemos agrupar en los ámbitos diferenciados enunciados a continuación:

a) Seguridad: Potenciando las competencias municipales para la consecución de un modelo de seguridad ciudadana que pusiera énfasis en la prevención y no en la represión. Participación de la Guardia Urbana en funciones de policía judicial. Son de gran importancia las demandas de mayor actuación municipal en cuestiones relacionadas con la circulación y disciplina vial.

*normativo en todo el territorio nacional». Vide ALONSO MAS, María José (2014): «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo», en AA.VV (2014): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, págs. 90-91. Para ARGULLOL, aunque en pocos pronunciamientos, el TC siempre ha admitido la posibilidad de diferenciación de lo básico a partir de una previsión constitucional: STC 76/1983, STC 27/1987, STC 214/1989, STC 140/190, STC 109/1998, STC 22/1999, STC 106/2001, etc. En ARGULLOL I MURGADAS, Enric (2011): «Los límites institucionales de la legislación básica», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, pág. 75.*

⁸⁴² Y que son harto evidentes en los diferentes anteproyectos de Carta Municipal.

⁸⁴³ ORTEGA ÁLVAREZ coincide con FONT LLOVET en la importancia de la DT 1ª de la Carta Municipal porque a pesar de su ambigüedad e imprecisión asuspiciaba la reforma de la normativa básica estatal (LBRL). Vide ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2011): «Régimen especial de Cartas», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. II, 3ª edición, Madrid, Iustel, pág. 1625. Las págs. 1628 a 1639 se ocupan del régimen especial de Barcelona.

⁸⁴⁴ Añadiendo un tercer apartado a la Disposición adicional sexta de la LBRL.

- b) Participación en grandes infraestructuras: Léase Puerto de Barcelona, Aeropuerto del Prat, vías terrestres y ferroviarias, etc.

- c) Hacienda local, con el objetivo de aumentar el presupuesto municipal de acuerdo con el principio de suficiencia financiera.

- d) Justicia municipal. Creación de la justicia de proximidad para la resolución de conflictos de escasa cuantía del orden civil, penal, administrativo y laboral.

En la misma sesión del Parlamento de Cataluña en que se aprobó el tramo autonómico del régimen especial de Barcelona, la Carta Municipal, se aprobó una Resolución parlamentaria instando a que en el marco de la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona se impulsara una negociación con los órganos del Estado para reformar la legislación estatal correspondiente tomando como referente las propuestas del consistorio barcelonés⁸⁴⁵.

Otra reforma legislativa estatal que incidía en el régimen especial de Barcelona fue la posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional de los entes locales mediante la modificación de la LOTC y la incorporación a nuestro ordenamiento

⁸⁴⁵ Resolución 815/V, de 22 de diciembre de 1998, del Pleno del Parlamento de Cataluña sobre la dotación de un régimen especial de actuación al municipio de Barcelona: «1. El Parlamento de Cataluña constata que, atendidas las singulares características que presenta Barcelona como municipio, este tiene que poder disponer de un régimen especial de actuación en las materias que, todo y siendo propias de la regulación estatal, son necesarias para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento y para completar e integrar sistemáticamente el contenido de la Carta municipal de Barcelona. 2. El Parlamento de Cataluña insta el Gobierno para que, en el marco de la Comisión Mixta Generalidad- Ayuntamiento de Barcelona, que tiene que incluir representantes de todos los grupos con presencia en el Parlamento de Cataluña, impulse un proceso negociador cerca de las instituciones del Estado que permita la reforma de las leyes correspondientes por medio de las vías de iniciativa legislativa estatutariamente establecidas, considerando al dicho efecto las propuestas aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona en relación con la Carta municipal», BOPC, núm. 358, Anexo, de 29 de diciembre de 1998, pág. A-26, TdA.

jurídico del conflicto en defensa de la autonomía local. El art. 7 de la CMB⁸⁴⁶, extralimitándose claramente⁸⁴⁷, había atribuido *locus standi* al municipio de Barcelona ante el TC en una norma autonómica y de manera previa a la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁸⁴⁸.

Como antes se ha expuesto a otros efectos, los contactos con el Gobierno central se iniciaron con mayor vigor a partir de 1997, primero por el Ayuntamiento de Barcelona y una vez aprobada la CMB, por la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento. Sin embargo y tras los intentos de aprobación de una Ley de Grandes Ciudades y de la Ley de Modernización de 2003 que dejaba fuera de su ámbito de aplicación al municipio de Barcelona no será hasta después de las elecciones generales de 2004 cuando se dé el definitivo impulso a una ley estatal teniendo como destinatario único al Ayuntamiento de Barcelona.

Con posterioridad a la aprobación de la LBRL fueron numerosas las iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona, de forma individual o en compañía de grandes municipios («Grupo de los Siete» o 7 G). En 1990 se había elaborado un Anteproyecto de Carta Municipal sobre cuya viabilidad jurídica se pronunció de manera negativa el Servicio Jurídico del Estado en la Delegación del Gobierno en Cataluña⁸⁴⁹, en tanto no se llevara a cabo una modificación de la ley de

⁸⁴⁶ Art. 7 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, del Parlamento de Cataluña: «*El Ayuntamiento de Barcelona tiene legitimación para recurrir directamente ante el Tribunal Constitucional contra las leyes y disposiciones con fuerza de ley del Estado y de la Generalidad de Cataluña y, si procede, las disposiciones de rango inferior, cuando contravengan a la autonomía local, garantizada por el artículo 140 de la Constitución, de acuerdo con el procedimiento y los términos establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*».

⁸⁴⁷ La existencia de una reserva de ley orgánica excluye la posibilidad de una ley autonómica en esa materia.

⁸⁴⁸ Adelantándose al legislador competente y siguiendo la estela de lo establecido en la Carta Europea de la Autonomía local, en vigor en España desde el primero de marzo de 1989. En su art. 11 (Protección legal de la autonomía local) se dice: «*Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna*».

⁸⁴⁹ Informe de 10 de junio de 1997, de la Dirección General de Régimen Jurídico y Económico Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), pág. 1.

régimen local estatal que le diera suficiente cobertura o se modificara el Estatuto de Autonomía de Cataluña incluyendo la previsión de dicho régimen especial. El anteproyecto de 1990 no llegó a ser aprobado⁸⁵⁰, aunque fue presentado como informe al Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona.

En febrero de 1994 junto con las siete mayores ciudades españolas se presentó una propuesta de Anteproyecto de Ley de Medias Urgentes para Grandes Ciudades, elaborada por el Ayuntamiento de Barcelona, que no tocaba temas organizativos ni de financiación.

En la LREB⁸⁵¹ se expone que las Cortes Generales, en diversas ocasiones, han destacado también la importancia de aprobar el régimen especial que en la LREB se instaura⁸⁵².

⁸⁵⁰ Como causas del fracaso se enumeran dos: la falta de consenso político y la cuestión metropolitana, vide JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2007): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 144.

⁸⁵¹ Concretamente en su Exposición de Motivos: «*Las Cortes Generales, en diversas ocasiones, han destacado también la importancia de aprobar el régimen especial que en esta Ley se instaura. En fecha 18 de marzo de 2003, el Congreso de los Diputados adoptó la proposición no de ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana, en la que se instaba al Gobierno de la Nación para que, a través del diálogo con las Entidades Locales, las Comunidades Autónomas y buscando el más amplio consenso con las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales, diera cumplimiento a la moción aprobada por el Senado en sesión de 19 de febrero de 2002, por la que se insta al Gobierno, en el marco de las conversaciones existentes entre éste y la Comisión Mixta Generalidad de Cataluña-Ayuntamiento de Barcelona, y de los acuerdos que en ésta se adopten, a presentar, con la mayor brevedad posible, un proyecto de ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona*».

⁸⁵² La potenciación del régimen especial de Barcelona por la Ley 1/2006 no supone que el estatus municipal de Barcelona pierda ni un ápice de su naturaleza jurídico-constitucional: «**Tampoco transmutan su naturaleza de Entidades locales los Municipios de Barcelona y Madrid por las respectivas ampliaciones competenciales operadas por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de Régimen Especial del Municipio de Barcelona y por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; normas que atribuyen a tales Municipios una serie de competencias de titularidad estatal en diversas materias al tiempo que prevén la participación de los respectivos Ayuntamientos, por ejemplo, en la gestión de infraestructuras, servicios y equipamientos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado**». En ROMERO REY, Carlos (2008): «Hechos es en el régimen local español», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada, núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pág. 481.

Más concretamente, y como relata JIMÉNEZ ASENSIO⁸⁵³, «*el impulso de las negociaciones de una Ley de régimen especial para Barcelona que sustituyera la todavía parcialmente vigente regulación del Decreto 1166/1960, se llevó a cabo a partir de la victoria del PSOE en las elecciones del 14 de marzo de 2004. Por vez primera, desde la transición política, se producía una sintonía gubernamental en los tres niveles de Gobierno (central, autonómico y local)*».

Tras las citadas elecciones generales, se presentó un borrador (de 25 de julio) ante el Ministerio de Administraciones Públicas, la Generalidad de Cataluña y los grupos políticos municipales. A principios de septiembre del mismo año se presentó el texto definitivo, constituyéndose en fecha 9 de septiembre la Comisión negociadora de la LREB. A su vez se crearon tres subcomisiones técnicas (competencias, justicia de proximidad y financiación) presididas por el secretario de Estado de Administraciones Públicas⁸⁵⁴.

En la comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas en la Comisión de Entidades Locales del Senado de fecha de 27 de septiembre de 2004, se perfilaron las líneas maestras de actuación del nuevo ejecutivo del partido socialista en relación con la definición de la posición de las entidades locales en la estructura territorial española. Sobre esa intervención, según GARCÉS SANAGUSTÍN, hay cuatro ámbitos de actuación que destacan sobre el resto de acciones previstas⁸⁵⁵: i) La elaboración de un Libro blanco sobre la reforma del Gobierno Local, como marco de reflexión para la Ley de bases del Gobierno y la Administración Local que se pretende tramitar en la presente legislatura; ii) La constitución de la Conferencia Sectorial sobre Asuntos Locales, un foro de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas,

⁸⁵³ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2007): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial ...», pág. 158.

⁸⁵⁴ En un principio José Luis Méndez, y posteriormente, Ana Leiva. La presidencia de la delegación de la Comisión Mixta Ayuntamiento-Generalidad de Cataluña correspondió a José Cuervo, cuarto teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2007): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial ...», *ob. cit.*, pág. 159.

⁸⁵⁵ GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (2005): *El poder local. La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, pág. 55.

con presencia de la FEMP, en el que se debe desarrollar la cooperación en los grandes temas que afectan al Gobierno local: iii) La creación del Observatorio urbano, como instrumento de análisis de la calidad de vida en las grandes ciudades; iv) La futura aprobación de la Carta Municipal de Barcelona⁸⁵⁶.

Con fecha 24 de agosto de 2005⁸⁵⁷ se acordó por la Presidencia del Congreso de los Diputados encomendar la aprobación del proyecto de ley por la que se regula el régimen especial del Municipio de Barcelona, con competencia legislativa plena, a la Comisión de Administraciones Públicas y estableciendo plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que finalizaba el día 19 de septiembre de 2005.

La Mesa de la Cámara acordó ampliar el plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley en cuatro ocasiones⁸⁵⁸. La Mesa de la Cámara acordó ampliar el plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley en cuatro ocasiones⁸⁵⁹. El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó un total de 52 enmiendas al articulado del proyecto⁸⁶⁰. Entre alguna de ellas podemos mencionar: la incorporación al Ayuntamiento de Barcelona de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones instituida por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (enmienda núm. 10); la participación en la Conferencias de Ciudades (enmienda núm. 11); la supresión del título dedicado a la justicia de proximidad (enmienda núm. 28)⁸⁶¹ o la presentación

⁸⁵⁶ Aunque con la mención de Carta Municipal, denominación legal del tramo autonómico, aquí se haga referencia al tramo estatal del régimen especial del municipio de Barcelona.

⁸⁵⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-1, de 26 de agosto de 2005, pág. 1.

⁸⁵⁸ *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-2, de 14 de septiembre, pág. 21; *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-3, de 28 de septiembre, pág. 23; *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-4, de 5 de octubre, pág. 25 y *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-5, de 19 de octubre, pág. 27

⁸⁵⁹ *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-2, de 14 de septiembre, pág. 21; *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-3, de 28 de septiembre, pág. 23; *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-4, de 5 de octubre, pág. 25 y *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-5, de 19 de octubre, pág. 27

⁸⁶⁰ *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 50-6, de 31 de octubre.

⁸⁶¹ Verdadero *casus belli* en este proyecto al entenderse por el Grupo Parlamentario Popular que no parecía oportuno adelantar eventuales contenidos futuros de la Ley Orgánica

por el Gobierno de un proyecto de ley de modificación de la legislación sectorial para garantizar el civismo en la vía pública y su disfrute por todos los ciudadanos, otorgando a las Corporaciones Locales las potestades sancionadoras necesarias para hacer frente, entre otras, al ejercicio de la prostitución, la mendicidad, la venta ambulante y la actuación de los limpiacristales en la vía pública (enmienda núm. 50), esta última extensiva al resto de municipios españoles.

El primero de diciembre de 2005 se avocó por el Pleno del Congreso de los Diputados la deliberación y votación final del proyecto de ley (aprobación por asentimiento)⁸⁶². En la sesión de 13 de diciembre del mismo año se votó el dictamen de la Comisión de Administraciones Públicas siendo sólo aprobadas tres enmiendas de técnica legislativa, las enmiendas 16, 18 y 20, y rechazadas el resto.

A los pocos días, el 22 de diciembre⁸⁶³ se celebró la votación del proyecto de ley por el Pleno del Consejo de los Diputados. En primer lugar se presentó el proyecto por el ministro sr. Sevilla Segura⁸⁶⁴, en la que hizo una breve referencia a los antecedentes históricos y se destacó el esfuerzo del Ayuntamiento de Barcelona y de los diferentes grupos políticos para la consecución de un marco legal específico, no por una cuestión de privilegio o diferenciación respecto al resto de municipios españoles⁸⁶⁵, sino por la

del Poder Judicial, única por lo demás, conforme al artículo 122.1 de la CE, a la que le corresponde regular la constitución y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, materia absolutamente ajena al gobierno local.

⁸⁶² *Diario de Sesiones*. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 135, de 1 de diciembre de 2005, pág. 6849.

⁸⁶³ *Diario de Sesiones*. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 141, de 22 de diciembre de 2005, págs. 7149-7161.

⁸⁶⁴ Que inició su intervención con las siguientes palabras: «Señorías, iniciamos esta sesión casi a la vez que el sorteo de Navidad, aunque aquí ni damos premios ni lo hacemos de manera aleatoria». *Ibid.*, pág. 7149.

⁸⁶⁵ «El Estado autonómico asegura una homogeneidad mínima, pero no puede imponer, sería una contradicción en sus propios términos, el mismo autogobierno en todos los sitios, tampoco en relación con el régimen local». En SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2009): «El marco estatutario del régimen local», *RAP*, núm. 179, pág. 34.

constatación de que Barcelona afronta una problemática distinta, cuantitativa y cualitativamente, a la que hay que dar soluciones especiales.

A la exposición inicial se sucedió la defensa de las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular donde se reiteró que su principal reserva al tramo estatal de la Carta municipal provenía de la llamada justicia de proximidad, aunque avanzaban el voto favorable al dictamen de la ley⁸⁶⁶ y que fue aprobado por 321 votos a favor y una abstención.

Con fecha 30 de diciembre de 2005 tuvo entrada en el Senado el proyecto de ley aquí analizado y fue remitido a la Comisión de Entidades Locales de la Cámara Alta⁸⁶⁷. Se allí pasó al Pleno de la misma, siendo aprobado sin introducir variaciones en el texto remitido por la Cámara Baja⁸⁶⁸.

La Ley 1/2006 se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 14 de marzo de 2006 y entró en vigor a los tres meses⁸⁶⁹.

6.2 Contenido

La Ley consta de 77 artículos, distribuidos en cuatro Títulos, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y cuatro finales. El Título I recoge las disposiciones generales, declarando el régimen jurídico de aplicación al municipio de Barcelona y consagrando la autonomía local que garantiza la Constitución.

En materia de organización de los municipios de gran población, únicamente serán de aplicación al municipio de Barcelona las siguientes previsiones del

⁸⁶⁶ Las enmiendas del Partido Popular fueron defendidas por el diputado Fernández Díaz. También realizaron intervenciones, por este orden, los diputados Mardones Sevilla (Coalición Canaria), García Suárez (Izquierda Verde), Puigcercós i Boixassa (*Esquerra Republicana*), Jané i Guasch (*Convergència i Unió*), Malaret García (Grupo Socialista).

⁸⁶⁷ BOCG. Senado, núm. 42-a, de 30 de diciembre de 2005, pág. 1.

⁸⁶⁸ BOCG. Senado, serie II, núm. 42-c, de 24 de febrero de 2006.

⁸⁶⁹ Tan dilatada *vacatio legis* la atribuye JIMÉNEZ ASENSIO a que por parte del Ministerio de Administraciones Públicas se intentaba que la distancia temporal entre la Ley de Régimen especial de Barcelona y la Ley de capitalidad de Madrid fuera la mínima posible. *Op. cit.*, pág. 160.

Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: a) La posibilidad de delegación de la convocatoria y presidencia del Pleno en uno de los concejales, prevista en el artículo 122.2 LBRL; b) La posibilidad de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local u órgano que la sustituya, a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde, así como la previsión relativa al número de miembros electos precisos para su válida constitución, contemplada en el artículo 126.2 LBRL⁸⁷⁰.

Además, se hace eco del principio de subsidiariedad. Asimismo, regula una Comisión de Colaboración interadministrativa, configurada como órgano de colaboración entre las Administraciones estatal, autonómica y municipal, que plasmará sus acuerdos a través de los convenios que se suscriban en las materias de interés común.

El Título II recoge las especialidades competenciales de titularidad estatal del Ayuntamiento de Barcelona, en una serie de materias de directa incidencia en

⁸⁷⁰ Precepto declarado inconstitucional por la STC de 25 de abril de 2013. Sobre la comunicación a la LREB véase el análisis de los profesores FONT y GALÁN: «*Aunque lo dejemos simplemente apuntado, sería interesante reflexionar sobre la comunicación de la inconstitucionalidad del artículo 126.2 LBRL, en sede del régimen especial de municipios de gran población, a los otros tres citados regímenes especiales. De entrada, sobre su comunicación formal: **la extensión de la declaración de nulidad de ese concreto precepto a aquellos otros preceptos, de la misma Ley básica o de las leyes estatales del régimen especial de Madrid y Barcelona, que se limitan a contener una remisión al primero.** Pero, sobre todo, el tema es merecedor de una reflexión desde el punto de vista sustantivo o material. En otras palabras, si la subsistencia de la peculiaridad –presencia de no electos– puede estar justificada en esos otros tres regímenes por los hechos diferenciales que singularizan al municipio de Madrid, **al municipio de Barcelona** y a los cabildos insulares canarios. Al menos en los dos primeros casos, puede parecer difícil encontrar esa justificación en vista del tipo de argumentación empleada por el Tribunal para llegar a declarar la inconstitucionalidad del artículo 126.2 LBRL. Porque de la lectura de la sentencia resulta, en efecto, que esa inconstitucionalidad se hace derivar directamente de la exégesis que se hace del artículo 140 CE, interpretación realizada, nótese, en abstracto, esto es, para la generalidad de los municipios, sin tomar en consideración el dato poblacional*». En FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (2013): «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, pág. 40.

la convivencia ciudadana, tales como el Puerto de Barcelona, el litoral, las telecomunicaciones, la movilidad o la seguridad ciudadana. La incidencia de la planificación y de la gestión de las grandes infraestructuras del transporte y de comunicaciones en general en los intereses de la comunidad vecinal municipal se evidencia tanto desde el punto de vista de su calidad de vida como desde el de su promoción económica.

Se contempla la presencia de representantes municipales que puedan colaborar en la adopción de decisiones públicas y en la ponderación de la totalidad de intereses públicos implicados. A esta finalidad responde la previsión contenida en el artículo 6.2, que permite incrementar la representación que corresponde al Ayuntamiento de Barcelona en el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria del Puerto de Barcelona, dadas las especiales características del mismo, donde coexisten, junto a su actividad portuaria principal, múltiples actividades lúdicas y de ocio.

Se estableció la previsión de suscripción de un Plan de Gestión integrada del litoral, como fórmula de colaboración entre el Estado –a través del Ministerio de Medio Ambiente–, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la gestión de los bienes de dominio público marítimo- terrestre ubicados en el término municipal.

El capítulo II de este Título introduce algunas medidas destinadas a facilitar la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, tratando de posibilitar la adquisición por parte del Ayuntamiento de inmuebles radicados en el municipio, para que puedan dedicarse a la construcción de esta tipología de viviendas.

Se dedica el capítulo III a la regulación especialidades en materia de Telecomunicaciones. El capítulo IV se dedica a introducir una especialidad en los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural sobre inmuebles radicados en Barcelona, estableciendo un informe preceptivo del Ayuntamiento. El capítulo V se destina a la regulación de la movilidad incrementando y reforzando la autoridad del Alcalde y de sus agentes en

materia de tráfico, circulación y seguridad vial en las vías urbanas y travesías que discurren por el término municipal de Barcelona. Ello se justifica por las características concretas que presenta el tráfico en Barcelona, que a su vez causan problemas de movilidad importantes que son específicos y distintos a los que se pueden encontrar en otros municipios españoles. El capítulo VI versa sobre seguridad ciudadana, por un lado, incrementando la eficacia de las políticas desarrolladas mediante un reforzamiento de las funciones de autoridad del Alcalde y, por otro, mediante la participación ciudadana y de todas aquellas instituciones con competencias en materia de seguridad ciudadana en la elaboración y diseño de las correspondientes estrategias.

El Título III introdujo la existencia de la denominada «Justicia de Proximidad», un nuevo escalón judicial dirigido a resolver los conflictos derivados de la convivencia ciudadana, sin los inconvenientes de formalismo y lentitud que en ocasiones sufre la justicia ordinaria. No obstante, y dado que el artículo 122 de la Constitución reserva la regulación de esta materia a la Ley Orgánica del Poder Judicial, se difiere la puesta en marcha de los Juzgados de Proximidad a la aprobación de la modificación de la LOPJ (cosa que a día de hoy aún no ha sucedido). El Título IV aborda la regulación del régimen financiero especial del Ayuntamiento de Barcelona al que hace referencia el artículo 161 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dicho régimen especial recoge aquellas peculiaridades del Ayuntamiento de Barcelona que resultan necesarias por la elevada población del municipio, así como por sus características singulares. Así, se regulan una serie de particularidades en relación a los recursos tributarios, tales como el tratamiento de las bonificaciones, el procedimiento de autoliquidación, el sistema de recursos o la plasmación del Consejo Tributario, órgano existente actualmente en la estructura orgánica del Ayuntamiento, cuyo balance de funcionamiento ha sido muy positivo, por lo que se desea incluir su regulación en la Ley, aclarando de esta forma el régimen jurídico de un organismo que interviene en la resolución de los recursos interpuestos por los ciudadanos en materia tributaria. Se introducen ciertas especialidades en la regulación propia de cada uno de los tributos –impuestos, tasas y

contribuciones especiales— con la finalidad de mejorar la gestión y funcionamiento de los mismos.

El capítulo III de este Título regula la participación del Ayuntamiento de Barcelona en los tributos del Estado.

El capítulo IV recoge algunas particularidades en materia de planificación económica, presupuesto y gasto público.

7. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL. EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril⁸⁷¹, modificó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introduciendo un nuevo procedimiento de control de normas con rango de ley a instancia de los entes locales, tanto estatales como autonómicas, que vulneren la autonomía local consagrada en la Constitución de 1978⁸⁷².

⁸⁷¹ BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999.

⁸⁷² Exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril: «*La garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía. Con ello, se perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que señala que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. En este sentido, el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder.*».

Con anterioridad el Tribunal Constitucional había declarado que no cabía la posibilidad de utilizar la vía del recurso de amparo⁸⁷³ para la protección de la autonomía local (la primera resolución, el ATC 21/1980, FJ. 2⁸⁷⁴), al no configurarse esta última como un derecho fundamental sino como una garantía institucional⁸⁷⁵. Esta primera decisión será confirmada por los Autos del Tribunal Constitucional núms. 269/1983 y 603/1984. En el primero el TC declara que la vulneración de la autonomía municipal en España no puede protegerse a través del recurso de amparo, que a diferencia de otros sistemas jurídicos foráneos, no está abierto a los municipios para la defensa de su

⁸⁷³ Sobre este particular es de interés el trabajo de PARICIO RALLO, Eduard (1997): «El acceso de las administraciones locales a la jurisdicción constitucional en el derecho español. Especial consideración sobre el recurso de amparo», en AA.VV., *El Acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Documents Pi i Sunyer, núm. 3, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, págs. 31-42. Un estudio de Derecho alemán sobre el amparo municipal en GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus (1998): «El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania», *Anuario del Gobierno Local 1997*, Institut de Dret Públic, págs. 291-306. Y sendos trabajos del mismo autor: MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1985): «Las Corporaciones Locales y el recurso constitucional de amparo, en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. III, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, Vol. III, págs. 1965-1991 y (1998): «Las Corporaciones Locales y el recurso constitucional de amparo», en MARTÍN-RETORTILLO-BAQUER, Lorenzo, *La Europa de los derechos humanos*, Madrid, CEPC, págs. 193-217.

⁸⁷⁴ Se solicitaba que se dejara sin efecto lo dispuesto en los Reales Decretos de 3 de agosto de 1979 y 4 de julio de 1980 sobre reajuste de tarifas vigentes en el sector de los transportes urbanos. El señor González Castro fundaba su demanda en su calidad de usuario habitual de los servicios de Viguera de Transportes, S. A., concesionaria de los transportes colectivos urbanos de viajeros de la ciudad de Vigo. Señalaba en su escrito el solicitante que entre el Ayuntamiento de Vigo y la citada empresa concesionaria existe un contrato en virtud del cual sólo el Ayuntamiento en pleno puede autorizar la subida de tarifas. Añadía que los Reales Decretos referidos van en contra del principio de autonomía de las Corporaciones Locales consagrado en la Constitución: «*Como señala con acierto el Ministerio Fiscal, la pretensión de don Amadeo González Castro se centra en impugnar disposiciones reglamentarias del Gobierno, materia para la que es competente la jurisdicción ordinaria a través de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, y el art. 137 de la Constitución y el principio de autonomía de las corporaciones locales no forman parte de los derechos y libertades públicas que son susceptibles de amparo constitucional por este Tribunal, pues los derechos susceptibles de recurso de amparo, según el art. 53 de la Constitución, son los comprendidos en los arts. 14 al 29 del mencionado texto y en el art. 30.2*».

⁸⁷⁵ Poniendo de manifiesto las dificultades de esta garantía para una correcta preservación de la autonomía local, en TRONCOSO REIGADA, Antonio (2001): «La autonomía local: Garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas», en LÓPEZ GUERRA, Luis María (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, págs. 585 y ss.

autonomía, sino únicamente a los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales; y en el segundo remarca de manera rotunda que las eventuales violaciones de los principios y derechos relativos a la autonomía local no son invocables en vía de recurso de amparo.

El ATC 269/1983, de 8 de junio⁸⁷⁶, en un asunto a instancia del Ayuntamiento de Barcelona, reiteró la imposibilidad de impetrar la vulneración de la autonomía local por vía de amparo en nuestro sistema constitucional⁸⁷⁷.

⁸⁷⁶ **«Quisiera destacar aquí, a este respecto, por su indudable interés, el Auto 269/1983, en el que precisamente fue parte en el recurso el Ayuntamiento de Barcelona. Se trata de un asunto de recaudación, en relación con el cual interviene uno de los Juzgados de Distrito de Barcelona y el Ayuntamiento, que es parte en el proceso judicial ordinario, interponer primero un recurso de reposición, después un recurso de apelación, que son desestimados, y contra estas resoluciones judiciales la Corporación Local interpone recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Pues bien, hay, en primer lugar, una providencia del Tribunal en la que se ponen de manifiesto una serie de causas de inadmisión, entre otras, la de que no se trata, en este supuesto, de ventilar cuestiones relativas a derechos fundamentales. Se da audiencia para alegaciones sobre estos motivos de inadmisión al recurrente, Ayuntamiento de Barcelona, y al Ministerio Fiscal, y el primero argumenta entonces por primera vez -pues no lo había hecho en la demanda- que el Auto judicial impugnado viola el artículo 140 de la Constitución que garantiza la autonomía jurídica plena de los municipios, que esa infracción es directa e inmediatamente imputable al acto, en este caso del órgano judicial, y que, en consecuencia -dice el Ayuntamiento-, mal puede decirse que la demanda adolece del defecto puesto de relieve en la providencia. El Fiscal, por su parte, se opone a la admisión del recurso por entender que no se está ventilando una cuestión relativa a derechos fundamentales, y el Tribunal Constitucional, tajantemente, en un único fundamento jurídico, tras indicar que como se señalaba en la providencia y subraya el Ministerio Fiscal, la demanda que inicia el presente recurso no alega violación de ninguno de los derechos para cuya protección ha creado la Constitución la vía del amparo constitucional, añade que aunque en su escrito de alegaciones afirma el recurrente que el Auto judicial vulnera la autonomía municipal, que garantiza el artículo 140 de la Constitución, es cuestión en la que no puede entrarse, ni tampoco esa vulneración podría ser remediada a través del recurso de amparo, que, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas jurídicos que conocen recursos del mismo género, no está abierto a los municipios para la defensa de su autonomía, sino sólo a los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales ya mencionados. El Tribunal Constitucional rechaza, pues, rotundamente, la posibilidad de utilización de la vía de amparo para articular a través de la misma la defensa frente a una presunta vulneración de la autonomía local».** Vid. SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1990): «La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *REALA*, núm. 245, págs. 19-20.

⁸⁷⁷ «[...] En su escrito de alegaciones afirma el recurrente que el Auto judicial vulnera la autonomía municipal que garantiza el art. 140 C.E., pero aunque ello fuera así, cuestión en la que no podemos entrar, tampoco esa vulneración podría ser remediada a través del recurso de amparo, que, a diferencia de los que ocurre en otros sistemas jurídicos que conocen recursos del mismo género, no está abierto a los municipios para la defensa de su autonomía, sino sólo

Tampoco estaban, ni están legitimados los entes locales, para interponer el recurso de inconstitucionalidad (en una interpretación del artículo 162.1 CE) (ATC 6/1981, FJ. 2), ni podían personarse, como coadyuvantes, en los procedimientos de inconstitucionalidad⁸⁷⁸ (entre otros, AATC 1021/1987, FJ. 1, y 1142/1987, FJ 1)⁸⁷⁹. Aunque en nuestra tradición cualquier municipio español podía interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de acuerdo con la Constitución de 1931⁸⁸⁰ ya que según su artículo 123.5 estaban legitimados para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales cualquier persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada.

a los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales ya mencionados. La concurrencia palmaria de esta causa de inadmisibilidad entraña también, como es obvio, la de las dos restantes, pues no existiendo lesión de un derecho fundamental amparable por este Tribunal, no puede ser esa lesión imputable a ningún órgano de ningún poder ni hay contenido sobre el que este Tribunal deba pronunciarse», FJ 1.

⁸⁷⁸ Aunque ya desde los albores de la jurisprudencia constitucional se interpretó que los municipios son poderes públicos a los efectos del artículo 53 de la CE (y en consecuencia ser sujetos pasivos de un eventual recurso de amparo). *Vide* ATC núm. 13/1980, de 24 de septiembre en un recurso de amparo de un particular contra una resolución del Ayuntamiento de Alicante. «[...] *La exigencia de haber agotado la vía judicial procedente, que impone el art. 43.1 de la LOTC cuando se recurre contra lesiones originadas en actos jurídicos, o por simple vía de hecho, del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes, es aplicable también sin ningún género de duda a los recursos que se intenten contra acuerdos de los Ayuntamientos, aunque no se haga mención expresa de éstos en la enumeración que antecede. Los Ayuntamientos son los órganos a los que, constitucionalmente, corresponde el gobierno y administración de los Municipios; son, en consecuencia, poderes públicos en el sentido del art. 53.1 de la Constitución y deben ser equiparados, como antes se dice, a los órganos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, como resulta claramente del texto del apartado 2 del art. 41 de la propia LOTC», FJ 2.*

⁸⁷⁹ Sobre la cuestión véanse GALOFRÉ CRESPI, Jaume (1997): «Notas sobre el acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local», en AA.VV., *El Acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Documents Pi i Sunyer, núm. 3, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, págs. 7-14; y GÓMEZ BARRO, Gabriel (1999): «Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, págs. 165-201.

⁸⁸⁰ Véase la obra de BASSOLS COMA, Martín (1981): *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

En otros países sí están legitimados los municipios para acudir por vía de amparo al TC. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán⁸⁸¹ de 23 de noviembre de 1988, en relación al «caso Rastede», hace frente a un recurso de amparo municipal de esta localidad del noroeste de Alemania contra el artículo 1 (apartados primero y segundo) de la Ley de Residuos de Baja Sajonia. El recurso fue, como es sabido, desestimado en cuanto al resultado. A pesar de ello, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal es valorada como un «gran triunfo» para los municipios por haber remediado el peligro de vaciamiento de la autonomía municipal a través de la constante sustracción de competencias⁸⁸². La sentencia «Rastede»⁸⁸³ declara que dada la naturaleza democrática del municipio una competencia con marcado carácter local sólo puede ser sustraída por el legislador atendiendo a motivos de interés general o por la imposibilidad de su ejercicio por el municipio. También expuso que condicionantes administrativos o económicos no eran en principio suficientes

⁸⁸¹ Una aproximación actualizada al régimen local alemán en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2011): «El régimen local de la República Federal Alemana antes y después de la reforma del federalismo de 2006», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 269-284.

⁸⁸² SCHOCH, Friedrich (1993): «En relación a la situación de la autonomía local tras la "Sentencia-Rastede" del Tribunal Constitucional Federal», *Documentación administrativa*, núm. 234, trad. de Markus GONZÁLEZ BEILFUSS, pág. 28. Aunque para hacer honor a la verdad ha sido en contadas ocasiones que el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*, con sede en Karlsruhe) ha declarado la inconstitucionalidad de una Ley en un proceso a instancia de una entidad local.

⁸⁸³ Aparece mencionada en los antecedentes de hecho de la STC 199/2011, de 13 de diciembre de 2011 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 1505-2002 interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2012): «[...] *En este sentido, se señala que el objeto primario de la garantía no es la dotación competencial sino la autonomía local, es decir, el autogobierno local como tal, citando la Sentencia Rastede del Tribunal Federal Constitucional, cuya argumentación se analiza detenidamente, concluyendo en la insuficiencia de la garantía institucional desde sí misma para asegurar la integridad y el desarrollo adecuado de la posición y la función constitucionales de la Administración local como pieza del Estado y la consecuente necesidad de una interpretación de la norma fundamental que decante el completo marco constitucional al que debe ajustarse, en el que debe moverse y que debe inspirar la total acción del legislador ordinario*».

para atribuir competencias locales a entes territoriales superiores⁸⁸⁴, salvo que la continuidad de la competencia a nivel municipal conllevara un crecimiento desproporcionado de los costes.

Hasta el día de hoy y en el período 1999-2014, se han sustanciado veintitrés conflictos en defensa de la autonomía local⁸⁸⁵. Siete de ellos se han resuelto mediante sentencia⁸⁸⁶, diez mediante auto⁸⁸⁷ y existen aún otros siete en tramitación⁸⁸⁸.

⁸⁸⁴ BVerfGE, 79, 127 = DVBl, 1989. Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 23 de noviembre de 1988: «[...] sólo puede ser sustraída a los municipios por parte del legislador en aras del interés común, sobre todo, por tanto, si no se pudiese asegurar de otro modo el ordenado cumplimiento de dichas competencias. Por contra, el mero objetivo de la simplificación administrativa o de la concentración de competencias en aras, por ejemplo, de la clarificación de la organización administrativa, debe ser rechazado como justificación de la sustracción de competencias, ya que ello pretende exclusivamente la eliminación de una situación que viene exigida por la distribución descentralizada de competencias deseada por la Constitución. Asimismo, **motivos de economía y ahorro de la Administración pública en su conjunto no justifican por sí mismos que competencias municipales sean transferidas a los distritos, sino únicamente en el caso de que la continuidad de la competencia a nivel municipal conllevara un crecimiento desproporcionado de los costes.** Una Administración organizada de forma centralizada realmente podría actuar de modo más económico y racional en muchos ámbitos; pero la Constitución contrapone frente a estas consideraciones de carácter económico el elemento político-democrático de la participación de la ciudadanía local en el cumplimiento de las funciones públicas, dándole a éste la primacía. El Estado está por ello limitado, en primer lugar, a garantizar que los municipios lleven a cabo sus competencias siguiendo los principios básicos de economía y ahorro; **el hecho de que otras instancias pudiesen satisfacer en ámbitos especialmente mayores la misma competencia de forma más económica en conjunto no legítima, por lo menos en principio, ninguna sustracción de funciones**». Extracto en español en SCHOCH, Friedrich (1993): «En relación a la situación de la autonomía local tras la "Sentencia-Rastede" del Tribunal Constitucional Federal», *Documentación administrativa*, núm. 234, trad. de Markus GONZÁLEZ BEILFUSS, págs. 300-301.

⁸⁸⁵ Hay que destacar que los conflictos que tienen por objeto leyes autonómicas doblan en número a los conflictos en defensa de la autonomía local que tienen por objeto leyes estatales (16 a 8).

⁸⁸⁶ STC 240/2006, de 20 de julio (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta, en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones); STC 47/2008, de 11 de marzo (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, promovido por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquas, Quart de Poblet, Chirivella, Mislata, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetusser, Emperador y Aldaia, en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta); STC 121/2012, de 5 de junio (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 460-2001. Promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros

Aunque la principal finalidad del conflicto en defensa de la autonomía local⁸⁸⁹ es la protección de la dimensión objetiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la legitimación directa individual⁸⁹⁰ del art.

diecinueve municipios en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro. Representantes de los entes locales en los órganos rectores de las cajas de ahorro. Preceptos legales que no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada al introducir el principio de proporcionalidad para la designación de los representantes locales y de las entidades locales fundadoras de cajas de ahorro, y modificar el porcentaje de representación del Ayuntamiento de Gijón en la Caja de Ahorros de Asturias), STC 142/2013, de 11 de julio de 2013 (conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1400-2003, promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) contra la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad); STC 37/2014, de 11 de marzo de 2014 (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello); STC 95/2014, de 12 de junio de 2014 (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385-2010, promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión) y STC 132/2014, de 22 de julio (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738-2010, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela).

⁸⁸⁷ Por razón de su objeto, hasta la fecha el Tribunal Constitucional ha dictado 20 Autos sobre diferentes conflictos en defensa de la autonomía local (no todos entrando en el fondo). En cuatro de ellos ha declarado la extinción del conflicto por pérdida sobrevenida de su objeto; en seis que no se trataba de leyes de destinatario único; en dos que no se alcanzaba el número mínimo de entes locales para recurrir; en otros dos, que se trataban de conflictos notoriamente infundados; en otro la carencia de legitimación de uno los entes recurrentes al no ser un ente local; y en otro diferente, la falta de incorporación al acuerdo de la corporación del motivo del recurso.

⁸⁸⁸ Además, a fecha 31 de diciembre de 2013, existían siete conflictos en defensa de la autonomía local pendientes de sentencia por el Pleno del Tribunal Constitucional (Cuadro núm. 6 de la Memoria del Tribunal Constitucional de 2013).

⁸⁸⁹ Sobre la naturaleza jurídico-constitucional de esta institución cabe destacar lo expresado por el profesor de Dcho. Administrativo MEILÁN GIL de la Universidad de La Coruña: «**tiene cuerpo de conflicto y espíritu de recurso** o, en otros términos, se articula al modo de un conflicto constitucional, con ocasión de la vulneración de la autonomía local constitucionalmente reconocida que no descarta como último objetivo –por no emplear el término técnico de pretensión– la declaración de inconstitucionalidad que vulnera dicha autonomía». En MEILÁN GIL, José Luis (2000): «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, págs. 360-361.

⁸⁹⁰ «**La existencia de leyes singulares es una constante de nuestro Derecho municipal. Es el caso, destacadamente, de Barcelona, cuyo “régimen de carta” está**

75.1.ter.a) de la LOTC da cobertura limitada a la protección de la vertiente subjetiva de dicha autonomía local⁸⁹¹. Así, y pese a que en la LOTC no existe un reconocimiento de la legitimación individual de cada uno de los entes locales sí se atribuye una legitimación directa⁸⁹² en aquellos supuestos de leyes de destinatario único⁸⁹³, de lo que nos ocuparemos a continuación. Ello a diferencia de otros países de nuestro entorno donde si existe una legitimación universal⁸⁹⁴.

7.1 La ley (o precepto/s) de destinatario único

ahora configurado por la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, y la Ley de las Cortes Generales 1/2006, de 13 de marzo, y de Madrid, municipio regido por la Ley de las Cortes Generales 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad». En POMED SÁNCHEZ, Luis (2006): «Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 238.

⁸⁹¹ Así se entiende también por NARANJO DE LA CRUZ, Rafael (2003): *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local de España y Alemania*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pág. 52.

⁸⁹² Sobre la legitimación en los conflictos en defensa de la autonomía local véase VELASCO CABALLERO, Francisco (2011): «Conflictos en defensa de la autonomía local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 617 y ss.

⁸⁹³ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril: «**Para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, se considera necesario limitar el ámbito de los sujetos legitimados, de modo que sólo lo estén, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado. Se trata, en definitiva, de garantizar los intereses de los Entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los Entes locales aisladamente considerados».**

⁸⁹⁴ «**El legislador estatal optó por un modelo de legitimación selectiva** de la que no existe ningún precedente en el Derecho comparado. Tanto en Alemania, Austria o Italia, por citar los países más señeros, se permite a cualquier ente local plantear el recurso ante el Tribunal Constitucional ya que la propia base dogmática de la autonomía local obliga a que ésta se predique de todas y cada una de las comunidades locales y no de aquéllas tomadas en su conjunto», en CARBALLEIRA RIVERA, M^a Teresa (1999): «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *Revista Xurídica Galega*, núm. 24, pág. 228.

La importancia de la legitimación selectiva que la Ley orgánica del Tribunal Constitucional atribuye en su artículo 75 *ter.1*, letra a), por el que están legitimados para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local el municipio o provincia que sea destinatario único⁸⁹⁵ de la ley, potencialmente⁸⁹⁶ es de una importancia capital para la garantía constitucional del régimen especial barcelonés por eventuales leyes o preceptos que tuviesen como destinatario único al municipio de Barcelona. Realizamos la precisión de Ley o precepto de destinatario único ya que a pesar del *dictum* legal, de una interpretación del citado artículo 75 y de la propia jurisprudencia constitucional, hay que interpretar que cabe impetrar el conflicto tanto en relación a una Ley o

⁸⁹⁵ No confundir con ley de destinatario único con ley singular. Para ARIÑO bajo la denominación de ley o leyes singulares se engloban una serie de fenómenos que tienen diferente naturaleza y alcance desde el punto de vista jurídico pero coincidentes en una cosa: les falta la nota de generalidad, abstracción y normación para el futuro con vocación de permanencia. a) Hay algunas de estas leyes que son actos institucionales que se encomiendan al Parlamento como representación de la comunidad política; b) otras son un acuerdo recepticio de un conjunto normativo o la autorización previa para llegar a él (ratificación o autorización de Tratados y convenios internacionales) que no pueden ser calificadas, en rigor, de ley singular en cuanto a su contenido normativo; c) una gran mayoría de las denominadas leyes singulares son leyes de autorización o leyes de aprobación, consecuencia de la organización y distribución de los poderes y funciones estatales, que reservan al legislativo determinadas decisiones; d) otro tanto podría decirse de las leyes aprobatorias de planes de obras o de programas de inversiones, que implican únicamente un cierto compromiso entre Parlamento y Gobierno, por lo demás de difícil exigibilidad jurídica; e) nuestro Ordenamiento ha conocido también, en épocas pasadas, leyes aprobadas por las Cortes que autorizaban al Gobierno a celebrar un contrato específico con determinada persona: eran y son, para utilizar una expresión gráfica, leyes-contractuales y f) hay también leyes singulares, leyes de favorecimiento o «ley más benigna», que se dictan para un caso concreto o para resolver problemas ya surgidos y no repetibles y contienen un mandato singular que se separa, además, de la regla general (si es que existe), pero ello se hace *in bonus*, en favor de los destinatarios, lo que hace desaparecer cualquier problema de falta de garantía: leyes que otorgan pensiones extraordinarias, las leyes de amnistía o indulto, las leyes de ascensos por méritos de guerra, las moratorias o exenciones por razón de grandes catástrofes, etc. En ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1989): «Leyes singulares, Leyes de caso único», *Revista de administración pública*, núm. 118, págs. 74 y ss.

⁸⁹⁶ Aunque paradójicamente en ninguno de los conflictos en defensa de la autonomía local en que ha participado el Ayuntamiento de Barcelona se ha planteado en relación con una Ley o precepto de destinatario único.

un precepto (o preceptos) de destinatario único contenidos en una norma general que menoscaben la autonomía local⁸⁹⁷.

En relación con la legitimación⁸⁹⁸ del municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley, tanto los dictámenes del Consejo de Estado⁸⁹⁹ como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se han ocupado en diversas ocasiones⁹⁰⁰. El ATC núm. 360/2005, de 11 de octubre, inadmitió el conflicto en

⁸⁹⁷ Como sucede en el conflicto a instancia del Ayuntamiento de Gijón *et alii* en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro resuelto por la STC 121/2012, de 5 de junio.

⁸⁹⁸ La legitimación ordinaria ha sido, entre otros, uno de los caballos de batalla para denostar la posible eficacia del conflicto en defensa de la autonomía local: «*los requisitos para la legitimación que, vista la redacción del artículo, resultan de un carácter excepcionalmente restrictivo desde el punto de vista cuantitativo, con la excepción del municipio o provincia que sea destinatario único de la ley*», en NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y GARCÍA ARANDA, Santiago (2013): «La autonomía de los entes locales», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, pág. 433.

⁸⁹⁹ Y de otros órganos consultivos autonómicos: Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (en la actualidad, Consejo de Garantías Estatutarias); Consejo Consultivo de la Rioja o Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. A modo de ejemplo, y por hacer una especial alusión a la Ley de la Carta municipal de Barcelona, reproducimos a continuación la Consideración Primera, apartado d), del Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, de 30 de septiembre de 2004, sobre el Conflicto en defensa de la autonomía local propuesto por la Diputación de Valencia, en relación con el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, sobre el Plan Hidrológico Nacional: «*Como se ha indicado anteriormente, el apartado a) del artículo 75 ter.1 de la LOTC atribuye la legitimación a título individual al municipio o provincia que resulte "destinatario único de la ley". El Consejo de Estado, en su dictamen 2484/98, de 18 de junio de 1998, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC, consideró que con el supuesto del artículo 75 ter 1 a) de dicha Ley "se da cobertura a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares y autoaplicativas"; supuesto en el que tendrían cabida leyes dirigidas a un municipio o provincia individualizados (ejemplo, la Ley catalana por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona). Sólo podrá fundarse la legitimación en el apartado a) del artículo 75 ter 1, cuando el destinatario sea tan solo un ente local de los que gozan de autonomía constitucionalmente garantizada, lo que significa que si una disposición normativa con fuerza de ley tiene como destinatarios no a un municipio, provincia, o isla individualmente considerados, sino a un conjunto determinado de municipios o provincias, el expresado apartado a) no resulta aplicable, sino que debe atenderse a los supuestos regulados en el artículo 75 ter 1, apartados b) y c)*».

⁹⁰⁰ Ya en el ATC núm. 418/2003, de 16 de diciembre, que inadmitió a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765-2002 promovido por 1.185 municipios (entre los que se encontraba el municipio de Barcelona), en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, por falta de legitimación al no alcanzarse el

defensa de la autonomía local promovido por la Diputación Provincial de Almería en relación con la disposición derogatoria del Real Decreto ley 2/2004, de 18 junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional. El Tribunal Constitucional entendió que la Diputación provincial promotora del conflicto no era la destinataria única de la norma impugnada debido a que el ámbito territorial de dicha disposición afectaba a las cuencas hidrográficas que transcurren por las provincias de Cádiz, Málaga, Granada y Almería⁹⁰¹.

El Tribunal Constitucional volvió a abordar el concepto de ley de destinatario único en su STC 240/2006, de 20 de julio. Antes de afrontar la primera sentencia que ha resuelto un conflicto en defensa de la autonomía local, hay que acudir al informe preceptivo que en este conflicto emitió el Consejo de

número mínimo de municipios requeridos por el art. 75.ter.1.b) de la LOTC, se partía de la noción de ley de destinatario único, aunque para no aplicarla, por razones obvias, a la disposición impugnada: **«La Ley impugnada no es de destinatario único [art. 75.ter.1.a) LOTC] y su ámbito de aplicación territorial es nacional, por lo que, de conformidad con la regla de legitimación establecida en art. 75.ter.1.b) LOTC, el presente conflicto en defensa de la autonomía local ha de ser promovido, como por lo demás así reconocen las entidades demandantes, por un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en España y que representen como mínimo un sexto de su población»**, FJ 2º.

⁹⁰¹ ATC (Pleno) núm. 360/2005, de 11 de octubre, FJ 4: *«Por tanto, toda vez que el Plan Hidrológico del Sur, beneficiario del trasvase, incluye otras cuencas hidrográficas que transcurren por los territorios de las provincias de Cádiz, Málaga, Granada y Almería, desde esta perspectiva se alcanza la conclusión de que la provincia de Almería no era la única destinataria del agua que se preveía trasvasar. Todavía en relación con este extremo, debemos señalar que no puede acogerse el criterio sostenido en el escrito de planteamiento del conflicto según el cual el Anexo II de la Ley 10/2001 –que determina las obras a realizar a efectos del trasvase, en concreto las destinadas al Plan Hidrológico del Sur– acreditaría a Almería como la única provincia beneficiaria del trasvase en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur. Tal planteamiento no puede aceptarse, en primer lugar, porque resulta claro que de la previsión de que han de realizarse determinadas obras instrumentales al trasvase no puede concluirse que el agua no vaya a trasvasarse a otras zonas del mismo Plan Hidrológico que cuenten ya con las infraestructuras necesarias. Pero es que, además, en segundo lugar, el análisis del invocado Anexo II pone de manifiesto de modo inequívoco la previsión de actuaciones tanto en Almería como en otras provincias incluidas en el Plan Hidrológico del Sur, con lo que se confirma definitivamente que Almería no es la destinataria única de la norma contenida en el art. 13.5 de la Ley 10/2001. Esta conclusión hace innecesaria ninguna otra valoración complementaria sobre el ámbito territorial afectado por la derogación. En definitiva, de cuanto se ha expuesto hasta aquí se desprende que la Diputación Provincial de Almería no está legitimada para interponer el presente conflicto de autonomía local de acuerdo con lo exigido en el art. 75 ter.1 a) LOTC»*.

Estado. Para el Alto órgano consultivo es evidente que la ciudad de Ceuta es destinatario único, aunque dual junto a Melilla⁹⁰², del artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones: *«Ahora bien, una vez afirmado el carácter municipal de Ceuta, es evidente su legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, prevista en los artículos 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En Ceuta, por otra parte, concurre la circunstancia prevista en el artículo 75.bis, ter.1.a) de la LOTC, puesto que el artículo 68 de la Ley 55/1999 contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual⁹⁰³, son las Ciudades de Ceuta y Melilla»*⁹⁰⁴.

Pero el Tribunal Constitucional elude la legitimación de Ceuta⁹⁰⁵ por la vía del art. 75.ter.1.a) de la LOTC y acude al apartado b) del mismo artículo⁹⁰⁶.

⁹⁰² Para MONTILLA MARTOS tras la creación del conflicto en defensa de la autonomía local se genera la paradójica situación de que Ceuta y Melilla pueden acudir al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía como municipios pero no para la protección de la resultante de la aprobación de sus Estatutos, que más allá de su concreta delimitación, supone un plus respecto a la situación previa. En MONTILLA MARTOS, José Antonio (1999): «La asimetría de las Ciudades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, pág. 82.

⁹⁰³ ALONSO MAS propone el caso extremo de una Ley que afectara a dos municipios, pero uno de ellos tuviera diez veces más población que el otro, el municipio pequeño no podría recurrir a menos que el municipio más poblado se sumara a la iniciativa. Por ello cree que hubiera sido más acertado por la LOTC hablar no del municipio destinatario único de la ley, sino de los destinatarios nominales de la misma, al menos hasta un determinado límite cuantitativo de los municipios afectados. En ALONSO MAS, María José (2002): «La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley», en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, CLIMENT BARBERÁ, Juan y BAÑO LEÓN, José María (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 914-915.

⁹⁰⁴ Dictamen núm. 1440/2000, de 29 de junio. Expediente relativo al recurso en defensa de la autonomía local contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones.

⁹⁰⁵ Cabe señalar el carácter extraordinario de la STC 240/2006 por la especial naturaleza jurídica de su promotor, la Ciudad Autónoma de Ceuta, y por ello carente de crear una doctrina extensiva al resto de entidades locales: *«En cualquier caso, debe advertirse que la Sentencia de referencia posee un carácter ciertamente extraordinario en lo que se refiere a la resolución de este tipo de conflictos. De ahí que no pueda considerársela ejemplar, en tanto que constitutiva de un auténtico «leading case» en la materia. La razón está en que el promotor de la demanda no es un gobierno local al uso, es decir, un municipio o*

Ello le valió al Alto Tribunal críticas⁹⁰⁷ por no optar por la legitimación de la letra a) al considerar que nos encontrábamos ante una ley de destinatario único⁹⁰⁸.

provincia, integrado en un colectivo o destinatario único de la norma (art. 75, ter 1. LOTC), sino la Ciudad Autónoma de Ceuta, que accede a esta vía litigiosa como si de un ente local más se tratara. No en vano, la misma se ve forzada a ello al haber inadmitido, previamente, el Tribunal Constitucional, mediante Auto (ATC 202/2000), «por falta de legitimación», ex arts. 162.1 a) y 32.2 LOTC, el recurso de inconstitucionalidad que, con un mismo objeto, había promovido el Pleno de su Asamblea contra una decisión legislativa de origen estatal que, a su juicio, incide, abierta y negativamente, en la determinación del alcance de una de las más sobresalientes competencias que su Estatuto de Autonomía le atribuye». Cfr. PORRAS RAMÍREZ, José M^a (2007): «Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de Julio)», *Revista de Derecho Político*, núm. 68, pág. 81.

⁹⁰⁶ «Verificada así la condición de la ciudad de Ceuta como ente municipal debemos examinar ahora si concurren en ella o no los requisitos requeridos por la Ley Orgánica 7/1999 para ostentar la legitimatio ad causam a fin de poder plantear el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley que impugna. [...] La disposición legal que la actora entiende lesiva de su autonomía local constitucionalmente garantizada es el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, por el que se da nueva redacción a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que tiene como destinatarias, según resulta de su tenor literal, a las ciudades de Ceuta y Melilla. Como ha quedado dicho la ciudad de Ceuta alega que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el art. 75.ter.1 LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el epígrafe b). El primero porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque Ceuta representa, no una séptima parte de los Municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la ley. Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del art. 75.ter.1 LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla 60.108 habitantes. La constatación de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1 b) LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 75 ter.1 a) LOTC», STC 240/2006, de 20 de julio. BOE núm. 197, de 18 de agosto de 2006, pág. 86.

⁹⁰⁷ Por lo atinado de su argumentación reproducimos la del profesor GARCÍA ROCA al poco de la publicación de la sentencia: «Pero, una vez verificada la condición de ciudad autónoma, las afirmaciones más sorprendentes se encuentran (FJ 5) al identificar la legitimación activa de la actora entre las dos que en el artículo 75.ter.1, letras a) y b), se enuncian. **En vez de acudir a la sencilla conclusión de que estábamos ante una ley “de destinatario único” –Ceuta y Melilla– como se dice en la letra a), si se quiere forzando un**

poco el tenor literal del texto mediante una interpretación finalista y sistemática con la finalidad de no aislar la letra del resto del precepto, el Tribunal se enfrasca en calcular los complicados cocientes previstos en la letra b). Se concluye así que Ceuta reúne los requisitos de legitimación allí previstos, pues supone al menos un séptimo de los municipios afectados por la ley recurrida y un sexto de la población... Y, finalmente, se advierte que la constatación de que existe legitimación ad causam según lo establecido en el artículo 75.ter.1.b) "hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75.ter.1.a)". El razonamiento expuesto es alambicado y tortuoso, y además no advierte bien (otra cosa distinta es lo que dijera el ente actor para asegurarse de gozar de legitimación, al menos mediante uno de los dos requisitos, manejando una argumentación subsidiaria) que uno y otros requisitos son, en buena lógica, alternativos y no acumulativos, ya que fueron pensados por la ley para situaciones distintas: una regla general mediante cocientes y una excepción para leyes singulares o de destinatario único. **Y, evidentemente, la lógica de dos ciudades autónomas está más próxima a la excepción, por su singularidad, aunque sean dos, que a la de destinatario de la regla general**». En GARCÍA ROCA, Javier (2007): «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, pág. 19. También otros autores se han ocupado de la legitimación en este concreto conflicto, aunque de manera más descriptiva: «La ciudad de Ceuta alega que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el artículo 75.ter.1 de la LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el epígrafe b). El primero porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque Ceuta representa, no una séptima parte de los municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la Ley. Desde este punto de vista, la sentencia recurrida afirma que Ceuta reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC; esto es, que el conflicto se ha planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población de Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla, de 60.108 habitantes. La constatación por el Tribunal de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el artículo 75.ter.1.b) de la LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75.ter.1.a) de la LOTC», en GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2007): «Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, pág. 12.

⁹⁰⁸ Una aproximación a los conflictos interpuestos en atención a los sujetos legitimados en FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2012): «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el conflicto en defensa de la Autonomía Local», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Volumen I. España. Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Cizur Menor, Civitas, págs. 182 y ss.

En la STC 121/2012, de 5 de junio⁹⁰⁹, se vuelve a estudiar la noción de destinatario único como requisito de legitimación constitucional para promover el conflicto⁹¹⁰. En esta ocasión la interpretación constitucional parece más favorable a una exégesis menos rigorista de la mencionada legitimación⁹¹¹.

⁹⁰⁹ El concepto de ley singular difiere del de ley de destinatario único. El primero agota su contenido y eficacia en una única aplicación. El segundo hace referencia a la concreta situación de un municipio con independencia de su eventual aplicación en sucesivas ocasiones. Una tesis acorde con esta distinción en DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel (2014): «La legitimación para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional: un análisis crítico», en CARBONELL PORRAS, Eloísa (dir.), CABRERA MERCADO, Rafael (coord.), *Intereses colectivos y legitimación activa*, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 320-321.

⁹¹⁰ Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 460-2001. Promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros diecinueve municipios en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro. Representantes de los entes locales en los órganos rectores de las cajas de ahorro: preceptos legales que no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada al introducir el principio de proporcionalidad para la designación de los representantes locales y de las entidades locales fundadoras de cajas de ahorro, y modificar el porcentaje de representación del Ayuntamiento de Gijón en la Caja de Ahorros de Asturias.

⁹¹¹ «[...] *Sin embargo, debemos determinar también, por exigencia de lo dispuesto en el art. 75 ter.1 a) LOTC, si el art. 24.2 puede ser considerado un precepto de destinatario único, pues, de ser así, resultará que el Ayuntamiento de Gijón estaría legitimado, como él mismo afirma, para promover el conflicto en defensa de la autonomía local. De igual modo se habrá de proceder respecto del art. 46.2 y disposición adicional primera de la Ley 2/2000, ya que respecto de ellos también alega el Ayuntamiento de Gijón ser destinatario único de los mismos por cuanto entiende el referido Ayuntamiento que tal circunstancia deriva de que fue una de las entidades fundadoras de la Caja de Ahorros de Asturias. Por ello, debemos aclarar este extremo, puesto que si finalmente resultase que el Ayuntamiento de Gijón no fuese el destinatario único de estos tres preceptos la consecuencia sería la inadmisión del conflicto por falta de legitimación del recurrente al no cumplirse lo dispuesto en el ya citado art. 75 ter.1 a) LOTC. El supuesto contemplado en este precepto de nuestra Ley Orgánica se refiere al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley, expresión que no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único. Ya hemos definido este último tipo de normas como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Por el contrario, **el caso contemplado en el art. 75 ter.1 a) LOTC no puede ser definido en tan estrictos términos, sino que bastará, a efectos de entender satisfecho lo previsto en el mismo, con que la norma resulte aplicable exclusivamente a ese concreto municipio o provincia, hallándonos en el supuesto contemplado por nuestra Ley Orgánica cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado.** «[...] Comenzaremos examinando*

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2000, emitió, por unanimidad, el preceptivo dictamen previo declarando que el municipio de Gijón sólo era destinatario único de uno de los preceptos enjuiciados⁹¹².

conjuntamente la cuestión relativa a si el Ayuntamiento de Gijón resulta ser el destinatario único del art. 24.2 y de la disposición adicional primera de la Ley 2/2000, dado que los dos preceptos se refieren a aspectos relativos a la representación del citado Ayuntamiento en los órganos de gobierno de la caja de ahorros en su calidad de entidad fundadora de la misma, condición que atribuye derecho a representación en la asamblea general de la caja de ahorros. De ello resulta que, en atención a su contenido, tanto el art. 24.2 como la disposición adicional impugnada tienen un único destinatario, las entidades fundadoras de una caja de ahorros que reúnan a la vez la condición de Ayuntamiento, situación o doble requisito que sólo cumple el Ayuntamiento de Gijón, por lo que el contenido de ambos preceptos le concierne directa y exclusivamente. De este modo, nos encontramos ante una regulación del legislador asturiano que afecta realmente a una única entidad local, el Ayuntamiento de Gijón, el cual ha de ser considerado destinatario único de ambos preceptos, por lo que satisface la exigencia regulada en el apartado a) del art. 75 ter.1 LOTC, que prevé la legitimación del «municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley», FJ 3.

⁹¹² Mencionando a la Carta Municipal de Barcelona como paradigma de Ley de destinatario único: «En el presente caso, aunque el objeto del conflicto sea la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, existe una doble vertiente en su planteamiento, ya que, si bien todos los Municipios reseñados en el antecedente primero pretenden suscitar el conflicto frente al artículo 22.2 de dicha Ley, **el Ayuntamiento de Gijón lo extiende a los artículos 24.2 y 46.1 y a la disposición adicional primera, considerando que es el destinatario único de dichos preceptos de la Ley.** Por consiguiente, han de examinarse separadamente ambos casos. A. En primer lugar, **el Ayuntamiento de Gijón estima que los preceptos citados han de ser considerados como normas cuyo único destinatario es el Ayuntamiento de Gijón.** Tal circunstancia deriva de que fue una de las Entidades Fundadoras de Caja Asturias (única Caja de Ahorro, al parecer, con domicilio social en Asturias), junto con la Diputación Provincial de Oviedo, y de que tales preceptos no respetan los pactos fundacionales. **El Consejo de Estado en su dictamen 2.484/98, de 18 de junio de 1998, relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC, consideraba que con el supuesto del artículo 75 ter 1.a) de dicha Ley se da cobertura a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares y autoaplicativas, supuesto en el que se encuadrarían Leyes dirigidas a un sujeto (Municipio o Provincia) individualizado como lo sería, por ejemplo, la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. [...]** La cuestión quedaría así resuelta si se tratara de la primera regulación sobre una materia. No obstante, en el presente caso hay una regulación preexistente (contenida en el Decreto de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias 102/1988, de 10 de noviembre, de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro), distinta de la nueva y sobre la que ésta viene a incidir. Esa previa norma es aplicable exclusivamente a Caja Asturias, de modo que el tránsito de un régimen a otro sí viene a operar sobre un único destinatario, aun cuando la regulación inicial fuera potencialmente aplicable a otros supuestos (que no han llegado a producirse, ni pueden hacerlo ya). **Es decir, el contenido modificativo del nuevo régimen,**

A mediados del 2013, el TC encaró una vez más la cuestión de la legitimación ex artículo 75 ter.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la STC 142/2013, de 11 de julio⁹¹³.

en cuanto tal, sólo sería de aplicación al Ayuntamiento de Gijón, en cuanto Entidad Fundadora de Caja Asturias. Desde esta perspectiva de cesación de un régimen aplicable, por el efecto derogatorio de la Ley 2/2000, puede apreciarse la existencia de un destinatario único que permita considerar al Ayuntamiento de Gijón como legitimado para plantear el conflicto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75 ter 1.a) de la LOTC. [...] La regulación contenida en el artículo 46.1 de la Ley 2/2000, del Principado de Asturias, como se ha dicho, también prevé el nombramiento de los Vicepresidentes por parte del Consejo de Administración, por lo que no implica una innovación sustancial de la regulación anterior que permita fundamentar en dicho cambio legislativo la consideración del Ayuntamiento de Gijón como único destinatario del mismo, por lo que ha de afirmarse que el Ayuntamiento de Gijón carece de legitimación para plantear el conflicto respecto de este artículo. Incluso puede afirmarse que, si en la práctica, al amparo de la legislación anterior, se respetaba el pacto fundacional antedicho, también, con arreglo a la nueva regulación, podría continuar respetándose, ya que no ha habido, como se ha dicho, una modificación del nombramiento del Vicepresidente que impida llevar a efecto dicho pacto».

⁹¹³ «Con carácter preliminar debe abordarse la cuestión procesal de la legitimación del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local, pues, conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para poder plantear este tipo de proceso constitucional, **el municipio debe ser el destinatario único de la ley a la que se imputa la vulneración de la autonomía local**. Los preceptos impugnados por el municipio son la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, que declara proyecto regional de especial interés la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga y los apartados 4 y 5 del art. único de la Ley 9/2002, que regula un instrumento de ordenación del territorio, los denominados proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. a) Tal y como hemos afirmado en la STC 129/2013, de 3 junio, FJ 2, el artículo único contiene una norma de estructura general, tanto por lo indeterminado de sus destinatarios como por la posibilidad de aplicarla de forma reiterada mientras esté vigente. En consecuencia, al no ser el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga el único destinatario de la regulación contenida en el artículo único, carece de legitimación para la impugnación de los apartados 4 y 5 de este precepto. En consecuencia, el presente proceso constitucional debe ser inadmitido en lo que a respecta a la impugnación del artículo único, apartados 4 y 5. b) Esta misma Sentencia afirma que la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, contiene una ley singular, esto es, una medida tomada por el legislador en atención a un supuesto de hecho concreto que agota su eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada (FJ 3). En este aspecto, debe concluirse que el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga ostenta legitimación para interponer conflicto en defensa de la autonomía local contra la citada disposición adicional, ya que afecta única y exclusivamente al proyecto de interés regional ubicado en dicho término municipal. 3. Admitida la legitimación procesal del Ayuntamiento de Santovenia del Pisuerga para impugnar la disposición adicional de la ley 9/2002, de 10 de julio, hay que advertir que la STC 129/2013, de 3 junio, ha declarado inconstitucional y nula dicha disposición adicional por entender que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos que

Otra sentencia constitucional, la STC 95/2014 de 12 de junio de 2014⁹¹⁴ hace una breve alusión para descartar la consideración de una norma autonómica de Castilla y León como una ley de destinatario único⁹¹⁵. La STC 37/2014, de 11

consagra el art. 24.1 CE. Una vez expulsada la norma impugnada del ordenamiento jurídico, el presente proceso ha perdido objeto», FJ 2. La STC 129/2013, de 4 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 5753-2002, interpuesto por más de 50 diputados del grupo parlamentario socialista en el Congreso declara inconstitucional y anula la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, que declaraba de interés regional el proyecto de construcción e instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales en Santovenia de Pisuerga (Valladolid), por entender que la citada adicional –una norma singular o de caso único– vulnera la Constitución por dos motivos ambos relacionados con el derecho fundamental a la tutela judicial (artículo 24.1 de la Constitución): en primer lugar, al considerar el TC que la única vía procesal a disposición de los particulares existente en este momento, la cuestión de inconstitucionalidad, no satisface el derecho a la tutela judicial, porque el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del juez, pero no un derecho del justiciable; y en segundo lugar, sostiene el TC que el derecho a la tutela judicial requiere del tribunal un control de la medida controvertida “de la misma intensidad” que si se tratara de un control en la vía contencioso–administrativa ante un acto de la administración. Puesto que esta circunstancia no se da, o no puede darse, se produce también una vulneración del derecho a la tutela judicial. Véase DÍAZ LEMA, José Manuel (2013): «El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio», El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 39, págs. 62-73.

⁹¹⁴ STC 95/2014. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385-2010, promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión.

⁹¹⁵ *«En segundo lugar, se ha alegado la falta de legitimación del Ayuntamiento de Covalada para promover el presente conflicto, por no ser dicho municipio el destinatario único de la Ley [art. 75 ter.1 a) LOTC], dado que el ámbito territorial del parque incluye parcialmente a otros dos términos municipales. El Ayuntamiento de Covalada está legitimado activamente para impugnar, por sí solo, la Ley 1/2010. **Es cierto que, como alega la representación de la Comunidad Autónoma, no se trata de un municipio “destinatario único de la ley”, pues hay otros dos municipios colindantes que también han visto parte de su territorio incluido dentro de los confines del parque natural. Sin embargo, la Ley rectora de este Tribunal enuncia otros supuestos de legitimación, que no deben ser confundidos; entre ellos, como hemos expuesto en la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3: “Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente” [apartado a) del art. 75 ter.1 LOTC]. Los municipios destinatarios de la Ley 1/2010 que ha dado lugar a este conflicto son tres: Covalada es, por ende, un tercio de los municipios afectados, lo que cumple holgadamente con el umbral de un séptimo establecido por nuestra Ley Orgánica (a diferencia de los supuestos enjuiciados en los AATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 6, y 108/2010, de 28 de septiembre, FJ 4). En cuanto a la población oficial representada por el municipio que suscita el conflicto, los datos del padrón municipal que ofrece el ayuntamiento en documento adjunto a su demanda y que son los suministrados oficialmente por el Instituto Nacional de Estadística para el año 2010 (año en que se interpuso el presente conflicto) son igualmente definitivos: Covalada tenía entonces 1.891***

de marzo, en relación al conflicto interpuesto por un Ayuntamiento castellano-leonés en defensa de su autonomía, declaró que sí ostentaba la condición de destinatario único de la Ley, aplicando una interpretación más flexible y casuística de la legitimación⁹¹⁶. En esta misma línea, la STC 132/2014, de 22

habitantes, cifra que supera holgadamente el umbral de un sexto fijado por la Ley rectora de este Tribunal, dado que Duruelo de la Sierra contaba con 1.322 y Vinuesa con 1.001 habitantes. Por consiguiente, no puede aceptarse la objeción de falta de legitimación procesal activa del ayuntamiento promotor de este conflicto en defensa de la autonomía local», FJ 2.

⁹¹⁶ Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca): «La Ley impugnada consta de un artículo único con cinco apartados, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos anexos. El apartado primero declara “Proyecto Regional, por su singular interés para la Comunidad, y con el contenido que se describe en el Anexo I de esta Ley, el Proyecto para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca). El Proyecto se ejecutará en las parcelas 10.001, 20.001, 2, 3 y 4 del polígono 504, paraje ‘Las Galvanas’ en el término municipal de Gomecello (Salamanca).” El apartado segundo concede la autorización ambiental a la instalación declarada proyecto regional en los términos establecidos en el anexo II. El apartado tercero especifica los efectos de la aprobación de la ley y, en concreto, la legitimación de la inmediata ejecución de la obra y la realización de la actividad. El apartado cuarto clasifica el suelo y establece los principales parámetros urbanísticos, y el apartado cinco determina qué aspectos técnicos del proyecto aprobado son de necesaria aplicación y cuáles son únicamente orientativos. En cuanto a la disposición adicional, atribuye al Consejero de Medio Ambiente la resolución de las cuestiones que se susciten sobre la autorización ambiental concedida. Finalmente, la disposición derogatoria deroga el Decreto del Consejo de Gobierno 65/2004, de 1 de julio, (“Boletín Oficial de Castilla y León” núm. 126, de 2 de julio de 2004), que había aprobado el proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca). **La Ley impugnada tiene un ámbito territorial limitado, pues la instalación de residuos está ubicada íntegramente en el término municipal de Gomecello.** En cuanto a su contenido material, la Ley impugnada autoriza la obra y actividad de una concreta instalación de residuos y le otorga la autorización ambiental. Como señalamos en la STC 129/2013, de 4 de junio, las leyes contempladas en la Ley 9/2002, constituyen un ejemplo de ley singular autoaplicativa: “[E]n efecto, el artículo único de la Ley impugnada contiene una reserva formal de ley que conlleva la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. De hecho, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen” (FJ 2). A este modelo responde, sin duda, la Ley impugnada. No sólo porque su exposición de motivos reconoce que se ha dictado con la cobertura legal de la Ley 9/2002, afirmando, además, que “las instalaciones del mencionado Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos tienen un carácter singular y cumplen los requisitos indicados en la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la

de julio⁹¹⁷. El ATC 236/2014, de 7 de octubre⁹¹⁸, confirma la doctrina del Alto Tribunal en torno al entendimiento de la expresión «destinatario único» que

*declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, dado el grave problema planteado en la provincia de Salamanca en relación con la gestión de los residuos generados por los habitantes de esta provincia". Sino, también, porque a la vista del contenido antes expuesto, muy similar al de la disposición adicional de la Ley 9/2002, que aprobaba la instalación de residuos ubicada en Santovenia de Pisuerga, podemos afirmar, como ya señalamos en la STC 129/2013, de 4 de junio, que esta disposición contiene una ley singular de aplicación de la ley general, esto es, de la Ley 9/2002, que sustituye la actividad administrativa de aplicación de la ley general. **En consecuencia, la única autonomía local que podría haberse visto lesionada como consecuencia de la aprobación del proyecto regional es la del municipio de Gomecello, donde la instalación está ubicada, y siendo la finalidad de este proceso constitucional la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, hay que concluir que éste ostenta legitimación para la impugnación de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, legitimación que, por otra parte, reconocimos al municipio de Santovenia de Pisuerga para impugnar la disposición adicional que aprobaba el proyecto regional para la instalación de residuos en aquél municipio [STC 142/2013, de 11 de julio de 2013, FJ 2 b)], STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2.***

⁹¹⁷ «[...] En efecto, en el caso de autos la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, tiene un único artículo que segrega el lugar conocido como Somalo, perteneciente hasta la fecha al término municipal de Torremontalbo, para agregárselo al término municipal de Uruñuela. Conocemos por los antecedentes que el procedimiento administrativo de segregación fue iniciado a instancias del Ayuntamiento de Uruñuela, que fue rechazado por la asamblea vecinal de Torremontalbo, y que, finalmente, fue aprobado por Ley del Parlamento de La Rioja. Estamos por tanto frente a un municipio que no puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de su territorio, cauce habitual para discutir las alteraciones del término municipal, y cuya única vía de impugnación de la segregación municipal aprobada por Ley es la jurisdicción constitucional. **Con el fin de garantizar la eficacia del principio pro actione debemos realizar una interpretación flexible del apartado a) del art. 75.ter.1 LOTC y considerar que estamos ante un supuesto de destinatario único.** Para ello debemos referirnos a lo expuesto sobre esta cuestión de la legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local **en la Sentencia 37/2014, de 11 de marzo, en cuyo fundamento jurídico 2 y en relación al conflicto interpuesto por un Ayuntamiento en defensa de su autonomía se alegaba que carecía de ella porque no ostentaba la condición de destinatario único de la Ley. Allí afirmamos que: «conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1.a) LOTC, están legitimados para promover este tipo de conflictos ‘el municipio... que sea destinatario único de la ley’, concepto éste que debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material, sin que, ... quepa confundir la legitimación para interponer este tipo (de) proceso constitucional con la legitimación por la titularidad de intereses legítimos, propia de la jurisdicción contencioso-administrativa».** Partiendo de esa afirmación y teniendo en cuenta que se reacciona con la interposición del conflicto frente a una ley singular y autoaplicativa que se agota en su contenido, y que afecta a dos municipios, que son destinatarios de la misma, y para los que produce efectos jurídicos directos y simultáneos, pero que solo presuntamente vulnera la autonomía de aquél al que priva de una parte importante de su término municipal y cuyo único medio de defensa es el planteamiento del conflicto que

resolvemos, es obvio que esa circunstancia lo acredita como destinatario único de la Ley en este supuesto. **Tanto más cuanto que en este supuesto es patente que el destinatario único de la Ley es el Ayuntamiento de Torremontalbo por la razón antes expuesta de privación de una parte sustancial de su territorio lo que explica que sea él el que exclusivamente plantee el conflicto. En consecuencia el Ayuntamiento de Torremontalbo posee legitimación para suscitar el presente conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada, como destinatario único de la misma»,** STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 3.

⁹¹⁸ Conflicto en defensa de la autonomía local 4570-2014 planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Además declara sobre esta cuestión que: *«El objeto del presente conflicto viene dado por las limitaciones retributivas que los dos preceptos impugnados imponen a los miembros del Consejo Insular de Formentera, integrado por los regidores del ayuntamiento de Formentera (art. 63.2 EAIB), y la queja que se suscita gira en torno a la omisión en la que habrían incurrido las normas discutidas al no contemplar lo que se considera situación peculiar de Formentera, derivada de su doble naturaleza de entidad municipal e insular. Sin embargo, tal como pone de manifiesto el Consejo Consultivo de las Illes Balears en el dictamen que consta en los autos, las dos normas objeto del presente conflicto son, en realidad, aplicables a la generalidad de los entes locales de toda España. En efecto, es evidente que las limitaciones retributivas ya transcritas, fijadas en el apartado 1 del art. 75 bis LBRL y en la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, se aplican a todas las corporaciones locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes, **sin que, a estos efectos sea relevante la condición insular de Formentera, pues, ni aun teniendo en cuenta esa condición insular, sería destinataria única de la norma ya que hay otros dos entes locales que cumplen esa condición por encontrarse en el mismo tramo de población** (los cabildos de La Gomera y El Hierro). Por su parte, la limitación del apartado 2, párrafo 2, del art. 75 bis LBRL, se aplica a todos los cabildos y consejos insulares, de modo que es también patente que se trata de una norma que no tiene un destinatario único en el sentido exigido por la doctrina constitucional. El promotor del conflicto parece confundir en su planteamiento el plano del indudable carácter general de las normas que impugna con el de los efectos que las mismas producen en su aplicación a Formentera, en cuanto, según afirma, único municipio-isla del Estado español. Que es ese el planteamiento del recurrente se constata por el hecho de que lo reclamado de forma reiterada a lo largo del extenso escrito de interposición es una suerte de discriminación por indiferenciación en la medida en que la vulneración que se denuncia se centra en la inexistencia de una regulación singular o específica para el caso de Formentera. Sin embargo, la ausencia en las normas que impugna de esa regulación especial es una cuestión completamente distinta al carácter de las normas impugnadas, pues tanto de su ámbito territorial de aplicación, referido a toda España o, en su caso, a todas las islas, como de su contenido, el establecimiento de límites retributivos para los miembros de todas las corporaciones locales y de los presidentes de todos los cabildos y consejos insulares, **se desprende sin dificultad que se trata de normas que no pueden ser calificadas como de “destinatario único”, en el sentido que a esa expresión le ha dado la doctrina del Tribunal, pues bien se aplican a todas las corporaciones locales con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes, bien a todos los cabildos y consejos insulares con una población de entre 0 y 25.000 habitantes.** Así, la conclusión no puede ser otra que considerar que el contenido de las reglas cuestionadas por el Consejo Insular de Formentera no le conciernen exclusivamente. Por tanto, el Consejo Insular de Formentera, al no ser el único destinatario de la regulación contenida en los preceptos que impugna, carece, por sí solo, de legitimación para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por lo*

emplea el art. 75.ter.1 a) LOTC (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3 y STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2, que debido a la naturaleza casuística del concepto debe ser determinada caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material).

De la jurisprudencia constitucional en esta materia cabe concluir que un mecanismo de este tipo está diseñado para ser utilizado en casos limitados y excepcionales produciendo una especie de efecto desaliento⁹¹⁹. Desaliento que continúan produciendo a día de hoy las resoluciones constitucionales en esta cuestión, ya que las recientes SSTC 37/2014, 95/2014 y 132/2014, también desestiman los conflictos planteados.

*que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 75.quince.1 LOTC, procede declarar la inadmisión del presente conflicto por este motivo», FJ 4. El órgano consultivo autonómico declaró la falta de legitimación cualificada con los siguientes argumentos: «[...] El Consejo Insular de Formentera insiste abundantemente en el hecho de que es el único municipio-isla de menos de 20.000 habitantes de España, circunstancia que este Consejo Consultivo da por notoria y acreditada. **No obstante, en el sentido exigido por el Tribunal Constitucional, esta circunstancia no lo hace destinatario único de la norma, lo que le daría legitimación para promover el conflicto en defensa de la autonomía local (letra a del apartado 1 del artículo 75 ter de la LOTC). Así: a) No le hace destinatario único de la norma que regula los casos de municipios de 10.001 a 20.000 habitantes (nos parece que esto no ofrece dudas). En efecto, si consideramos el ámbito territorial de toda España surgiría con naturalidad una respuesta contraria a la legitimación subjetiva del Consejo Insular de Formentera. Y este ámbito territorial es indudablemente el previsto en la disposición adicional noventa de la Ley de presupuestos generales del Estado (se observará lo prescrito en el «régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales», sin distinguir tipo o naturaleza jurídica de las entidades). La disposición que el Consejo Insular de Formentera considera inconstitucional se aplica, en definitiva, a todas las corporaciones locales con población de 10.001 a 20.000 habitantes. b) No lo hace destinatario único de la norma ni siquiera en el caso de que tuviéramos en cuenta, lo que posiblemente fuera una interpretación muy forzada y dudosa, exclusivamente el ámbito territorial de las islas que tienen entre 10.001 y 20.000 habitantes (en efecto, son tres los entes locales que cumplen estas condiciones: los cabildos de La Gomera y El Hierro y el Consejo Insular de Formentera)». Cfr. Dictamen núm. 53/2014, de 21 de mayo, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, pág. 11.***

⁹¹⁹ RUSSO, Anna Margherita (2007): «La prima sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sul "conflicto en defensa de la autonomía local": l'«efecto desaliento'», *Civitas Europa*, núm. 18, pág. 225.

7.2 Conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por el Ayuntamiento de Barcelona (2002-2014)

a) Conflicto en defensa de la autonomía local 4765-2002 promovido por 1185 municipios, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria

El conflicto en defensa de la autonomía local 4765-2002 en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria fue promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y 1184 municipios más.

El problema de fondo que se plantea es el de si la referida Ley 18/2001 y, en especial, los artículos 3.2, 8, 12.2, 13, 15.1, 2 y 3, 16, 19, 20 y 23 y la disposición adicional y conexos, como resulta del escrito de los Alcaldes de Lleida y de Barcelona, lesionan la autonomía local.

Los fundamentos alegados por los promotores para justificar la lesión de la autonomía local y de la suficiencia financiera radican en que la Ley contiene modificaciones restrictivas en la capacidad de autofinanciación municipal y ataca a la capacidad de funcionamiento y ejercicio de las competencias propias y mínimas de los Ayuntamientos. En relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria, se alegó que imponer a los entes locales un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente por el Gobierno, sin otra participación que un informe de la Comisión Nacional de Administración Local y con las implicaciones que ello tiene sobre el conjunto de las competencias locales, era contrario a la garantía constitucional de su autonomía. No se tiene en consideración a las distintas competencias y necesidades de gasto que son la medida de la suficiencia financiera constitucionalmente garantizada, por lo que los límites que el legislador establece a la autonomía financiera local se consideraban excesivos y por ello el artículo 20 de la LGEP debía ser declarado inconstitucional. Además se estimaba que el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria suponía la prohibición de llevar a cabo operaciones de crédito y

emisiones de deuda, lo que reducía la capacidad de los entes locales para determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas y la satisfacción de los intereses que les son propios. Dado que el nivel de los ingresos de las Entidades Locales relativos a los recursos tributarios viene predeterminado por la LRHL, imponer límites a su endeudamiento sobre la base del cumplimiento del objetivo de estabilidad supone una severa limitación a las Entidades Locales para decidir sobre los niveles de gasto que requiere el más adecuado ejercicio de sus competencias de acuerdo con las preferencias de los electores, limitación contraria a la función de formación de la voluntad democrática que cumple la autonomía local y que puede afectar a su suficiencia financiera constitucionalmente garantizada y que está en íntima conexión con la autonomía local (STC 104/2000). Dicha suficiencia financiera (y consecuentemente, la libertad de gasto conforme a las propias opciones) constituye un instrumento necesario para el autogobierno bajo la propia responsabilidad. Por ello, también el artículo 23 de la LGEP resultaba inconstitucional.

Además se incluían entre los artículos especialmente contrarios a la autonomía local los siguientes: 8, 12.2, 13, 15.1, 2 y 3 y 16 de la Ley 18/2001.

El Consejo de Estado⁹²⁰ emitió dictamen, en fecha 20 de junio de 2002⁹²¹, en el que se concluye, examinando el fondo de la controversia, que no existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear conflicto en defensa de la

⁹²⁰ El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, en fecha 13 de marzo de 2002, dirigió un escrito al Presidente del Consejo de Estado solicitando la emisión de dictamen sobre la Ley impugnada por vulnerar la autonomía local. El Consejo de Estado, por escrito de fecha 21 de marzo de 2002, no admitió a trámite la petición formulada al no haber sido cursada por conducto del Ministerio de Administraciones públicas a petición de la entidad con mayor población (art. 48.2 LRBL). Dicho defecto fue subsanado por un escrito dirigido al Ministerio de Administraciones Públicas por el Alcalde de Lleida y **el Alcalde en funciones de Barcelona**, Municipio de mayor población de los que solicitaron el dictamen al Consejo de Estado, instando se diera trámite al Consejo de Estado a los efectos de la emisión de dictamen previo a la formalización del conflicto.

⁹²¹ Dictamen núm. 1089/2002.

autonomía local frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley impugnada no era de destinatario único [art. 75.ter.1.a) LOTC] y su ámbito de aplicación territorial era todo el territorio nacional, por lo que, de conformidad con la regla de legitimación establecida en art. 75.ter.1.b) LOTC, había de ser promovido por un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en España y que representen como mínimo un sexto de su población.

El Tribunal Constitucional por Auto 419/2003, de 16 de diciembre de 2003 inadmitió el conflicto al no alcanzarse el número mínimo de Municipios necesarios (1099 municipios que cumplían los requisitos preceptivos frente a los 1158 requeridos).

b) Conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002 al reservar la titularidad del servicio de la línea 9 del ferrocarril metropolitano de Barcelona a la Generalidad de Cataluña y permitir a ésta que encomiende su administración a un ente descentralizado (Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña)

En fecha 30 de mayo de 2003 el Ayuntamiento de Barcelona, junto con los Ayuntamientos de Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Gavá, Santa Coloma de Gramanet, Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Just Desvern y Viladecans, además de la Entidad Metropolitana del Transporte⁹²², formalizan conflicto en defensa de la autonomía local⁹²³ contra el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

⁹²² Por Auto 359/2004, de 21 de septiembre se denegó de la personación de la Entidad Metropolitana del Transporte como parte actora o como «comisionado nombrado al efecto» en el conflicto en defensa de la autonomía local 3540-2003.

⁹²³ Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3540-2003.

El Ayuntamiento de Barcelona, y el resto de recurrentes, interpuso el conflicto en relación con el art. 79⁹²⁴ de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002 porque reservaba la titularidad del servicio de la línea 9 del ferrocarril metropolitano de Barcelona a la Generalidad de Cataluña y permite a ésta que encomiende su administración a un ente descentralizado, Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, al privar a los municipios afectados de toda intervención en esta materia de evidente interés local.

El Consejo Consultivo emitió Dictamen en fecha 25 de abril de 2003⁹²⁵ en el cual concluyó que el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas no vulneró la autonomía local y, por lo tanto, era constitucional: « [...] *el artículo 79 de la Ley 31/2002 no excluye que la EMT pueda llegar a ser el ente prestatario del servicio de transporte de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano, y dar por hecha esta exclusión en el momento presente supondría, en el hipotético caso de que esta prestación fuera indispensable para preservar la autonomía local constitucionalmente garantizada, plantear preventivamente objeciones de inconstitucionalidad al precepto dictaminado, lo que no admite la jurisprudencia constitucional. Como dijimos en el Dictamen núm. 222, de 30 de julio de 2001 (F IV): 'Este Consejo Consultivo no dispone de ningún indicio en el sentido de que esta formulación no deba ser respetuosa con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y es bien sabido que para tildar una norma*

⁹²⁴ El artículo 79 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (DOGC núm. 3791, de 31 de diciembre de 2002), establece que: «*Prestación del servicio. La Generalidad, como titular del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, de acuerdo con lo que establece la normativa de la Unión Europea, en concreto la directiva reguladora de la administración en el ámbito del transporte ferroviario, puede encomendar al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña la administración de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano. Este ente entidad debe someter a procedimientos de publicidad y concurrencia la prestación del servicio de esta línea y tiene derecho a percibir el correspondiente canon de concesión*».

⁹²⁵ Dictamen núm. 240/2003, de 25 de abril, solicitado por los Ayuntamientos de Barcelona; Sant Boi de Llobregat; Sant Adrià del Besòs; Santa Coloma de Gramenet; L'Hospitalet de Llobregat; Cornellà de Llobregat; Castelldefels; Viladecans; Sant Feliu de Llobregat; Gavà y Sant Just Desvern, previo a la formalización del conflicto en defensa de la Autonomía Local, en relación con el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

*de inconstitucional hace falta que la invasión competencial sea actual y efectiva y no puede basarse en los simples temores o sospechas de que pueda serlo en un futuro (STC 118/1998 FJ 7).....'. En resumidas cuentas, **hay que concluir que todas las cuestiones que pueden plantearse en torno al artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y, sobre todo, en relación con su incidencia en lo dispuesto en el artículo 16.1.c) de la Ley 7/1987, de 4 de abril, son cuestiones de legalidad ordinaria y de sucesión entre normas, que no plantean ningún problema de constitucionalidad, por despreciar o comprometer la autonomía de las entidades locales que la tienen constitucionalmente garantizada**».*

El Procurador de los Tribunales actuando en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona, presentó un escrito de 19 de octubre de 2011 en el que comunicó al Tribunal Constitucional que el Pleno del Consejo Municipal, en sesión celebrada el día 2 de febrero de 2007, adoptó el acuerdo de desistir del conflicto en cuestión⁹²⁶. El Ayuntamiento de Barcelona desistió ya que la Ley 4/2006, de 31 de marzo, del Parlamento de Cataluña había derogado expresamente el controvertido artículo 79⁹²⁷.

Finalmente, y por Auto 3/2012, de 13 de enero de 2012 del Tribunal Constitucional, se declaró extinguido, por pérdida de objeto, el conflicto en defensa de la autonomía local.

⁹²⁶ *Gaceta Municipal* núm. 7, de 28 de febrero de 2007.

⁹²⁷ Disposición derogatoria única de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria: «*Quedan derogados la Ley 19/2001, de 31 de diciembre, de creación del ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña; el artículo 79 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y toda otra disposición de igual o inferior rango que se oponga a la presente ley*».

c) El frustrado conflicto en defensa de la autonomía local contra el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

En la primavera de 2010 se aprobó el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público⁹²⁸. Esta norma contemplaba medidas extraordinarias para dar cumplimiento al compromiso del Gobierno de acelerar, en 2010 y 2011, la reducción del déficit inicialmente prevista.

En su capítulo VI, «medidas en materia económico financiera de las entidades locales», en el artículo 14.2, «Aplicación a las entidades locales», se establecía: *«A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos»*. Al día siguiente, en el BOE de 25 de mayo de 2010⁹²⁹ se publicó una corrección de errores del siguiente tenor literal: En la página 45121, artículo 14. Dos, donde dice: *«A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011...»*, debe decir: *«A partir del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011...»*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados acordó convalidar⁹³⁰ el Real Decreto-ley 8/2010, de

⁹²⁹ BOE núm. 127, de 25 de mayo de 2010, pág. 45624.

⁹³⁰ Resolución de 27 de mayo de 2010, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. BOE núm. 133, de 1 de junio de 2010, pág. 47285.

20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En relación a la «corrección de errores» debemos hacer las siguientes consideraciones:

a) Modificación normativa. Las correcciones del día 25 de mayo en el texto del RDL 8/2010 publicado en el BOE de 24 de mayo exceden con mucho la rectificación de meros errores u omisiones materiales comportando una modificación del contenido y del sentido de la norma que se deberían haber salvado mediante una disposición del mismo rango de acuerdo con el art. 26.2.b) del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado».

b) Incongruencia del propio texto legal. Se rectifica el enunciado del art. 14.2 sin modificar los antecedentes del Real Decreto Ley 8/2010. En la exposición de motivos, apartado VIII, se dice: *«Con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal que persiguen las medidas adoptadas en esta Ley, es necesario declarar la afectación de los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso la financiación de inversiones. Por otra parte, y con idéntica finalidad, se aplaza hasta el ejercicio 2012 la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo».*

c) Falta de extraordinaria y urgente necesidad. La suspensión de la capacidad de endeudamiento con más de 7 meses de antelación no justifica la necesidad urgente y extraordinaria inherente con un Real Decreto Ley , según señala reiteradísimamente jurisprudencia constitucional, que sea *«[...] de tal naturaleza que no pueda ser atendida por el procedimiento legislativo de urgencia»* (por todas SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5). Por lo tanto, que la misma finalidad no se pueda alcanzar en sede parlamentaria por un procedimiento abreviado que tenga en cuenta estas razones de urgencia. El

Alto Tribunal declaró que las normas contenidas en un Real Decreto y que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica existente no justifican la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86 CE: *«Así pues, sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico-constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley. No les autoriza esta competencia, sin embargo, para incluir en el Decreto-ley. No les autoriza esta competencia, sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: ni aquellas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad»* (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

El Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona en sesión de 23 de julio de 2010 aprobó, en la parte de impulso y control, la siguiente proposición-declaración de grupo presentada por el Grupo Municipal de Esquerra Republicana de Cataluña: **«El Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acuerda: 1) Iniciar los trámites legales para plantear recurso ante el Tribunal Constitucional en defensa autonomía local por infracción del artículo 69 de la Carta Municipal de Barcelona por parte del Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, en su artículo 14.2; 2) Solicitar a la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña dictámenes sobre, a) La infracción del artículo 69 de la Carta Municipal de Barcelona por parte del Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, en el su artículo 14.2. b) La aplicación en la ciudad de Barcelona del Decreto-Ley 8 /2010, de 20**

de mayo en su artículo 14.2; 3) *Atendiendo al punto anterior, presentar, en su caso, el recurso ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y alegando los fundamentos jurídicos en los que se sustenta el conflicto, tan pronto se haya recibido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña y cumpliendo los plazos estipulados en el artículo 75 quater de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*⁹³¹».

El artículo 69⁹³² de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona disciplina la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

⁹³¹ *Gaceta Municipal* núm. 23, de 30 de julio de 2010. Nótese el *lapsus calami* de atribuir el Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora en vez de al Consejo de Garantías Estatutarias. El artículo 16.2.c) de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias según el cual éste debe dictaminar, previamente a la presentación del procedimiento ante el Tribunal Constitucional, con relación a la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, en los supuestos que indica la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

⁹³² «*El Alcalde podrá concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por ciento de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto. Una vez superado este límite, la aprobación corresponderá al Pleno del Consejo Municipal. Para la concertación por el Ayuntamiento de Barcelona, sus organismos autónomos, entidades públicas y sociedades mercantiles dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, de nuevas operaciones de crédito a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, no se requerirá ninguna autorización externa siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Que de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto positivo. A estos efectos se entenderá por ahorro neto el definido en el párrafo 2 del artículo 53.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. b) Cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y a largo plazo, incluido el riesgo de los avales y el importe de la operación proyectada, sea igual o inferior al 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados del Ayuntamiento de Barcelona y de los entes citados anteriormente. A estos efectos, se seguirán los criterios de cómputo previstos en el artículo 53.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. c) Cuando se cumpla el principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. En caso que no se cumpla alguna de las condiciones citadas, el Ayuntamiento de Barcelona tendrá que solicitar autorización a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o de la*

Del propio tenor literal del precepto controvertido, art. 14.2 del RDL 8/2010, y de la jurisprudencia constitucional analizada anteriormente, cabe descartar rotundamente que nos hallemos ante una ley de destinatario único (art. 75 ter.1.a LOTC). El ámbito territorial es todo el territorio nacional. En consecuencia para lograr la legitimación del art. 75 ter.1.b LOTC se necesitaba un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Esto representa un mínimo de 1160 municipios (una séptima parte de los 8.116 existentes según el registro de entidades locales del Ministerio de Política Territorial) y que representen como mínimo a 7.790.968 habitantes (una sexta parte de la población oficial en España y que a 1 de enero de 2009, según datos del Instituto Nacional de Estadística, era de 46.745.807 habitantes).

Según la STC núm. 240/2006, de 20 de julio, el canon que el TC aplica según la LOTC para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local se limita a los arts. 137, 140 y 141 CE⁹³³. El Consejo de Estado fue consultado en 2002 con carácter previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad

Generalidad de Cataluña, según corresponda de acuerdo con el Texto Refundido de Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Generalidad de Cataluña deberán tener conocimiento de las operaciones de crédito que no requieran autorización, en la forma en que reglamentariamente se establezca. En cualquier caso, se facilitará la información necesaria para la verificación del cumplimiento de las condiciones anteriormente citadas. El apartado 5 del artículo 53 del Texto Refundido de Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es de aplicación al Municipio de Barcelona».

⁹³³ «Las anteriores consideraciones permiten concluir que **el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese "contenido mínimo" que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de "los elementos esenciales" o del "núcleo primario" del autogobierno de los entes locales territoriales.** También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE "son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores" (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2)», STC núm. 240/2006, de 20 de julio, FJ 8.

Presupuestaria (Dictamen 1089/2002, de 20 de junio)⁹³⁴. A la vista del Dictamen del Alto Órgano Consultivo, que no olvidemos consideró que no

⁹³⁴ «[...] El Tribunal Constitucional admite, pues, la posibilidad de que la autonomía financiera de las Entidades Locales, en su vertiente de gasto, pueda ser limitada por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Tales límites ya existen; así, el artículo 93.3 de la LBRL después de decir que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública, dispone que, "las Corporaciones Locales reflejarán anualmente en sus Presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública". El artículo 20 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002, establece el límite del incremento de tales retribuciones, señalando que las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio 2002 recogerán expresamente los criterios señalados en dicho artículo. Precisamente es en este ámbito en el que existe una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 171/1996, de 30 de octubre, 103/1997, de 22 de mayo, 62/2001, de 1 de marzo, y 24/2002, de 31 de enero) acerca de la posibilidad de que el Estado (al establecer determinados topes salariales), en virtud de su competencia ex artículo 149.1.13ª CE ("bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") y del principio de coordinación, pueda limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para la consecución, en palabras de la Sentencia 24/2002, de la "estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el artículo 40.1 CE a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario", destacando en la Sentencia 62/2001, que recoge también lo dicho en anteriores Sentencias, que dicha medida resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público. Tales Sentencias consideran que al Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general, siendo imprescindible, como dice la Sentencia 171/1996, "que exista una "relación directa" entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma, pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas". **La Sentencia 96/1990 (recogiendo las palabras de las SSTC 186/1988 y 152/1988) también indica que "la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador".**[...] En este caso, la finalidad de la medida consiste en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo conectado con una política de estabilidad económica cuya consecución resulta requerida tanto por el artículo 40 de la Constitución ("los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica") como para el cumplimiento de los compromisos internacionales derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El referido objetivo entra dentro de la competencia estatal para la dirección de la actividad económica general y la consecución de la estabilidad económica y recuperación del equilibrio presupuestario a que se referían las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas. [...] No obstante, el problema fundamental en la interpretación del artículo 23 LGEP es

existían fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto por inexistencia de vulneración de la autonomía local, y de la propia jurisprudencia constitucional que ya desde la STC 4/1981, FJ 15, a), ha establecido que la dimensión económico-financiera de la autonomía local es por principio limitada, se informó por la Dirección de Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de las nulas posibilidades de éxitos de un eventual conflicto en defensa de la autonomía local. Así en la sentencia núm. 31/2010, de 28 de junio, en relación al recurso de inconstitucionalidad del estatuto de Autonomía de Cataluña, en su fundamento jurídico 139 se reitera una pacífica doctrina constitucional: «[...] *La autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE tiene una vertiente económica, en ingresos y gastos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En relación con los ingresos, la autonomía local presupone la existencia de «medios suficientes» para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales (art. 142 CE), siendo el principio de suficiencia de ingresos y no propiamente el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas*

la relación entre sus dos apartados. [...] Por otra parte, no debe olvidarse que el artículo 133.4 CE establece que "las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes", precepto que, según una de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (4/1981, de 2 de febrero), remite "en blanco" al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las Administraciones Públicas entre las que, obviamente, están comprendidas las Entidades Locales", añadiendo que el establecimiento de determinados límites al posible endeudamiento de los Entes Locales, cuya determinación se atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica, no se opone a la Constitución. La Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, se refiere al "necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las Corporaciones Locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del artículo 149.1.18ª CE", considerando que al mismo responden los supuestos en que no es precisa autorización para proceder a dicho endeudamiento. Ello lleva a recordar que no todas las operaciones de endeudamiento requieren autorización y, por tanto, estarían sometidas a la limitación del artículo 23, por lo que el precepto examinado no supone un vaciamiento de la llamada "autonomía de endeudamiento" de las Entidades Locales. A la vista de las consideraciones anteriores, no cabe entender que el artículo 23 y el apartado uno de la disposición adicional de la LGEP supongan una lesión de la autonomía local».

locales (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). De acuerdo con el art. 142 CE son dos las fuentes primordiales de financiación de las corporaciones locales, la participación de éstas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y los tributos propios, teniendo en cuenta que el apartado 1 del art. 133 CE reserva al Estado de manera exclusiva la potestad originaria para establecer tributos, mientras que el apartado 2 del mismo precepto permite a las corporaciones locales establecer y exigir tributos «de acuerdo con la Constitución y las leyes», disposición que ha de conectarse con la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE.

Por lo que a la autonomía del gasto se refiere, pese a que el art. 142 CE no la contemple de modo expreso, la Constitución la consagra por la conexión implícita entre dicho precepto y el art. 137 CE (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), comprendiendo la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). **En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente del gasto, «puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (STC 109/1998, FJ 10)».**

d) Conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

En fechas muy recientes, el Ayuntamiento de Barcelona, como municipio de mayor población de todos los promotores, ha liderado el conflicto en defensa

de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁹³⁵.

En la sesión extraordinaria de 14 de marzo de 2014⁹³⁶ del Consejo Municipal se acordó iniciar la tramitación del conflicto contra los artículos primero y segundo y demás disposiciones afectadas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

De los 1160 municipios que harían falta (de 8.118 Municipios existentes) lo formulan 2.393. Y de los 7.854.964 de habitantes necesarios (47.129.783 población total española) se incluye a más de 16 millones.

En cuanto a las alegaciones de los entes locales podemos sistematizarlas en este triple apartado: 1) El desapoderamiento competencial de los municipios (arts. 25.2 y 26.2 LBRL); 2) La inclusión de mecanismos de tutela y controles de oportunidad (arts. 7.4, 57.3, 85, 92 *bis*, 116 *bis* y 116 *ter* LBRL; arts. 213 y 218 LHL y disposición adicional novena LRSAL), y 3) la vulneración del principio democrático (disposición adicional decimosexta LRSAL).

El Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo⁹³⁷, ha concluido que sí existen suficientes argumentos jurídicos para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local únicamente sobre tres preceptos (artículos 26.2 y 116 *ter* y la disposición adicional decimosexta de la LBRL) en

⁹³⁵ Manuel ZAFRA VÍCTOR establece una doble tacha de inconstitucionalidad a la LRSAL: a) por menoscabo de la autonomía local y b) por, a su juicio, poseer un contenido armonizador. Además, la nueva Ley modifica la noción de las bases sobre régimen local: de mínimos que el legislador autonómico debe observar a máximos que no puede ampliar. Véanse sendos trabajos del citado autor: (2014): «Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», Cuadernos de derecho local, núm. 34, págs. 49-68 y (2014): «Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (coords.), en *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Madrid, La Ley, págs. 53-87.

⁹³⁶ *Gaceta Municipal* de Barcelona núm. 9, de 20 de marzo de 2014.

⁹³⁷ El Consejo de Estado se basa en su anterior Dictamen realizado sobre el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013).

la redacción introducida por la LRSAL, ante el Tribunal Constitucional⁹³⁸, y rechaza las dudas de constitucionalidad⁹³⁹ sobre el resto de los artículos consultados.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de septiembre de 2014, ha admitido a trámite este conflicto en defensa de la autonomía local, conflicto núm. 4292-2014⁹⁴⁰.

⁹³⁸ «I.- Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y demás municipios interesados, planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 ter y la disposición adicional decimosexta de la LBRL en la redacción dada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. II.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 85, 92 bis, 116 bis, DA 9 de la LBRL y los artículos 213 y 218 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local».

⁹³⁹ Además del conflicto en defensa de la autonomía local liderado por el Ayuntamiento de Barcelona, hasta la fecha el Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite nueve recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Los recursos han sido formulados por los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Canarias, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por los parlamentos autonómicos de Extremadura, Cataluña y Andalucía, por el Parlamento Foral de Navarra y por representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, UPyD y Mixto en el Congreso de los Diputados.

⁹⁴⁰ Conflicto planteado por el municipio de Abengibre (primer municipio por orden alfabético) y otros (Barcelona, entre ellos) contra los artículos primero, apartados tres, ocho, nueve, dieciséis, veintiuno, veinticinco, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho, y segundo, apartados dos y tres, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE núm. 223, de 13 de septiembre de 2014, pág. 71454.

TERCERA PARTE: LA EUROPEIZACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE BARCELONA

1. INTRODUCCIÓN

Un elemento que ha venido a añadir mayor complejidad al régimen especial del municipio de Barcelona ha sido resultado de la incorporación española a las antiguas Comunidades Europeas⁹⁴¹. Tras las modificaciones en los Tratados constitutivos y la creación de la Unión Europea (UE, en adelante) es clara la interferencia del Derecho europeo en el régimen local barcelonés. La UE es fundamentalmente un fenómeno jurídico por dos motivos: es una creación del Derecho y es una comunidad jurídica. Además el ordenamiento jurídico europeo incide en la relación entre la Unión Europea y los Estados miembros, pero también crea derechos y obligaciones para sus ciudadanos. Todas las administraciones públicas nacionales, también las municipales, deben adoptar todas las medidas apropiadas para cumplir las obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de las instituciones de la Unión. Por este motivo intentaremos en esta parte del trabajo abordar con carácter general el papel de los gobiernos locales en el escenario europeo, para proceder en segunda instancia a un análisis del régimen especial de Barcelona a la luz del Derecho de la Unión Europea y de la Carta Europea de la Autonomía Local.

⁹⁴¹ Europeización también constitucional. Hecho notorio es que las dos únicas reformas constitucionales en España han venido de la mano de nuestra adhesión a las Comunidades europeas (actual Unión Europea). La del artículo 13.2 CE en 1992 (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales) como requisito previo para ratificar el Tratado de Maastricht y la segunda, del artículo 135 CE, a finales de 2011, con la propósito de luchar contra la crisis económica. El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales se recoge en el artículo 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: «*Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado*».

Menos de un lustro tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009⁹⁴², se puede hacer balance del papel que los gobiernos locales han desempeñado en el proceso de integración europea⁹⁴³ y el que han de jugar en esta nueva singladura europea una vez abandonada la senda constitucional europea (al menos, de manera formal y quién sabe si transitoria). Uno de los cambios más destacados del Tratado de Lisboa es la eliminación de la estructura en tres pilares de la UE⁹⁴⁴. Dichos pilares eran la Comunidad

⁹⁴² El Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007).

⁹⁴³ Un relato sistemático de este proceso en IGLESIAS MARTÍN, Antonio (2002): *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona, Ariel. También son de interés los siguientes trabajos: PELLISÉ DE URQUIZA, Cristina (1995): «La participación de los entes locales en la construcción europea: La aplicación del Derecho comunitario», Anuario del Gobierno Local, núm. 1, págs. 455-468; AA.VV. (1997): *Regiones y Ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam y otros documentos*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals; TETTINGER, Peter J. (2004): «La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización», *Persona y Derecho*, núm. 51, págs. 141-163; PASCUA MATEO, Fabio (2006): *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español: (estatal, autonómico y local)*, Cizur Menor, Thomson Civitas; PÉREZ TREMP, Pablo (2009): «La integración en la Unión Europea», en AA.VV. (2009): *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), Madrid, La Ley, págs. 1561-1575.

⁹⁴⁴ Con carácter previo una precisión terminológica. Quiero dejar sentado que cabe entender que tras el Tratado de Lisboa la noción «Derecho de la Unión Europea» ha reemplazado a la de «Derecho Comunitario», una vez sustituida y sucedida la Comunidad Europea por la Unión Europea (artículo 1 TUE post-Lisboa). Este criterio es defendido, entre otros, por ALONSO GARCÍA al señalar que el Tribunal Constitucional alemán, en la Sentencia de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa, opta por referirse al «Derecho de la Unión Europea» (FJ 241 *ab initio*: «*Tanto el control ultra vires como el control de la identidad pueden conducir a que el Derecho comunitario, o en el futuro el Derecho de la Unión, sea declarado inaplicable en Alemania*»). También menciona las Conclusiones de la Abogado General en el asunto Ruiz-Zambrano (C-34/09), considerando núm. 43 («*En una serie de asuntos, el Tribunal de Justicia ha aceptado que debe dictar una sentencia prejudicial cuando «la interpretación de disposiciones del Derecho comunitario [ahora de la UE] puede resultar útil al órgano jurisdiccional nacional, incluso ante situaciones calificadas de puramente internas, en particular en el supuesto de que el Derecho del Estado miembro de que se trate exija que todo nacional de dicho Estado disfrute de los mismos derechos que el Derecho comunitario [ahora de la UE] reconoce a un nacional de otro Estado miembro en una situación que dicho órgano jurisdiccional considere comparable»*»; las aclaraciones entre corchetes, de la propia Abogado General)). Véase ALONSO GARCÍA, Ricardo (2011): «El Tratado de Lisboa en relación con las instituciones de gobierno local», ponencia presentada en el Seminario de Derecho Local de Barcelona organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona y la Escuela de Administración Pública de la Generalidad de Cataluña,

Europea; la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal.

Puede parecer incluso osado atribuir un papel a los gobiernos locales en el escenario europeo teniendo en cuenta que el peso de lo local ha sido, para muchos, si no inexistente⁹⁴⁵, si intrascendente⁹⁴⁶ (dependiendo de cada momento⁹⁴⁷) tanto en los Tratados primigenios⁹⁴⁸, en el Tratado de

pág. 1. Un parecer contrario «políticamente incorrecto» en BERBEROFF AYUDA, Dmitry (2011): «La organización local desde la perspectiva de las instituciones comunitarias. Principios y tendencias», en GIMENO FELIU, José María (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor, Civitas: Thomson Reuters, pág. 148: «**Aunque no sea del todo «políticamente correcto», pese a la nueva denominación de Derecho de la Unión Europea que se ha generalizado tras el Tratado de Lisboa, entiendo que debe reivindicarse también sin prejuicios el término Derecho comunitario, salvo en aquellos casos en que queramos deslindar los actos y fuentes que se inscribían en la fenecida distinción entre los «tres pilares, al no poder desconocer la fuerza y virtualidad aglutinadora que esa expresión ha proporcionado durante más de 50 años».** El propio Consejo de Estado en su Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, ha considerado equivalentes dichas expresiones: «*En este informe, y de no hacerse salvedad, se consideran equivalentes las expresiones “Derecho comunitario”, “Derecho europeo” y “Derecho de la UE”*», pág. 6.

⁹⁴⁵ Para VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, pág. 67, el punto de partida es la irrelevancia de los entes locales para el derecho europeo. En el mismo sentido, LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid, Iustel, pág. 125: «**los Tratados institutivos fueron totalmente ajenos a cuestiones organizativas internas, no pudiendo encontrarse en los mismos, y tampoco en el derecho derivado, referencia alguna al hecho federal, regional o local**».

⁹⁴⁶ Según TETTINGER, la posición de las entidades locales dentro del entramado institucional de Europa fue caracterizada agudamente por F.-L. KNEMEYER (2000), en *BayVBl*, pág. 452, con las siguientes palabras: «**La UE trata a las entidades locales como si fuesen administradores indefensos**». Cfr. TETTINGER, Peter J. (2004): «La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización», *Persona y Derecho*, núm. 51, pág. 143.

⁹⁴⁷ Sendos trabajos de Derecho comparado de ámbito europeo del mismo autor en relación con la autonomía local y las competencias locales en MARCOU, Gérard (2005): «Regionalització i autonomia local a la Unió Europea», Síntesi, núm. 11, Barcelona, Diputació de Barcelona y MARCOU, Gérard (2006): *El alcance y la naturaleza de las competencias de las Entidades Locales en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

⁹⁴⁸ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de 18 de abril de 1951; Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) y Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), ambos de 25 de marzo de 1957. Ninguno de los tres fue publicado en el antiguo *DOCE*.

Maastricht⁹⁴⁹, en la *non nata* Constitución Europea⁹⁵⁰ o en el mencionado Tratado lisboeta. Ello ha de achacarse a la propia naturaleza y fines de la Unión Europea⁹⁵¹ (y anteriormente, de las Comunidades), así como al efecto del principio de autonomía institucional⁹⁵²: «*cuando las disposiciones del Tratado o de los Reglamentos reconocen facultades a los Estados miembros o les imponen obligaciones en el marco de la aplicación del Derecho comunitario, la forma en que los Estados pueden atribuir el ejercicio de tales facultades y el cumplimiento de dichas obligaciones a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado*»⁹⁵³.

El Tribunal Constitucional Federal alemán en su sentencia de 30 de junio de 2009⁹⁵⁴ sobre el Tratado de Lisboa ha reiterado su idea-fuerza de que los Estados miembros son los señores de los Tratados (*Herren der Verträge*)⁹⁵⁵,

⁹⁴⁹ Sobre este proceso puede consultarse la obra AA.VV. (1997): *Regiones y Ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam y otros documentos*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.

⁹⁵⁰ Tratado por el que se establece (*rectius*: establecía) una Constitución para Europa, de 29 de diciembre de 2004 (DOUE C 310/01, de 16 de diciembre de 2004). Sobre la Constitución europea y los entes locales *vid.* FLIQUETE LLISO, Enrique (2004): «La participación de las entidades locales y el principio de autonomía local», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (coords.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, (La Unión Europea, el Derecho de la Unión, competencias de la Unión, las instituciones), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1191-1236

⁹⁵¹ En consonancia con la profecía de uno de los «Padres europeos», Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. Declaración de Jean-Baptiste Nicolas Robert SCHUMAN, de 9 de mayo de 1950, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia y uno de los creadores de las Comunidades Europeas.

⁹⁵² HÄBERLE, Peter (2008): «El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea», Trad. de Miguel Azpitarte Sánchez, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 10, págs. 347-354. En este trabajo se aborda el concepto de «autonomía política» en el contexto de una organización política territorialmente compuesta y su posición dentro del derecho constitucional común europeo. HÄBERLE propone una comprensión cultural del territorio europeo, acorde con su teoría de la cultura constitucional y las distintas formas en las que la autonomía puede proyectarse.

⁹⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 15 de diciembre de 1971, *International Fruit Company NV y otros*, apartado 4.

⁹⁵⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08, de 30 de junio de 2009.

⁹⁵⁵ *Masters of the Treaties* en lengua inglesa. En la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa aparecen cinco referencias a dicho principio. En el párrafo 150: «[...] *El libre derecho de revocar la vinculación confirma la subsistencia de la soberanía estatal. Los Estados miembros permanecerían como “señores*

que ya había expuesto en su sentencia de 12 de octubre de 1993, dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra la ley alemana que autorizaba la ratificación del Tratado de Maastricht⁹⁵⁶.

Además de por los argumentos apuntados, existe uno que es intrínseco a los propios entes locales: su heterogeneidad. Si bien es cierto que existen entes locales en todo el territorio de la Unión Europea, éstos poseen un nivel competencial, organizativo, financiero, etc., muy dispar⁹⁵⁷. La

*de los tratados” y no habrían depositado en la Unión Europea ninguna “competencia para decidir sobre las propias competencias”; párrafo 231: «[...] La autorización para ejercer competencias supranacionales deriva en todo caso de los Estados miembros de dicha organización. Por dicho motivo son ellos los que con carácter permanente **continúan siendo los señores de los tratados**»; apartado 235: «[...] La obligación, en el Derecho europeo, de **respetar el poder constituyente de los Estados miembros como señores de los Tratados** se corresponde con la identidad intransferible, y en esa medida resistente a la integración, de la Constitución (artículo 79.3 LFB)»; párrafo 271: «[...] En el plano europeo, el Consejo, a diferencia de lo que ocurre en un Estado federal, no es una segunda cámara, sino que **es el órgano de representación de los señores de los Tratados**, y por ello no se concibe de conformidad con la representación proporcional, sino según el modelo de igualdad entre Estados»; párrafo 298: «[...] Precisamente tras el fracaso del proyecto de Constitución europea, ha quedado suficientemente claro con el Tratado de Lisboa que dicho principio de la unión (Verbund) sigue vigente. **Los Estados miembros siguen siendo los señores de los Tratados**» y párrafo 334: «De la subsistente soberanía del pueblo, anclada en los Estados miembros, y de la circunstancia de que **los Estados siguen siendo los señores de los Tratados –en todo caso hasta la constitución formal de un Estado federal europeo y del cambio del sujeto de legitimación democrática que deberá expresamente realizarse–**, se deriva que no puede haberse desprovisto a los Estados miembros del derecho a controlar el respeto al programa de integración».*

⁹⁵⁶ En los últimos tiempos, y en conexión con una gran actividad académica en este sentido, el Tribunal Constitucional federal alemán (TCF) ha adoptado una posición más *pro Europa*. El TCF alemán se ha declarado incompetente para apreciar si el Banco Central Europeo, en su plan de compras de deuda pública (*Outright Monetary Transactions* u OMT) de varios Estados miembros necesitados, se excedió del mandato que le atribuyen los Tratados de la Unión Europea (*BVerfG, 2 BvR 2728/13*, Auto de 14 de enero de 2014). El Tribunal de Karlsruhe reconoce de manera novedosa en este asunto la exclusiva competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. También y en su Sentencia de 18 de marzo de 2014 (*BVerfG, 2 BvR 1390/12*), se desestima la acción colectiva de un heterogéneo grupo de recurrentes, que alcanzó la cifra de más de 37.000 (políticos, asociaciones diversas y ahorradores privados) contra la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

⁹⁵⁷ Para profundizar en el estudio de la posición de los entes locales en el ámbito comunitario (se analiza a los actuales 28 miembros de la Unión Europea, tras la adhesión con fecha 1 de julio de 2013 de la República de Croacia, más Turquía y Macedonia) es muy útil el Informe elaborado a instancia del Comité de las Regiones por el Instituto Universitario Europeo de Florencia: «*Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*», bajo la dirección de los profesores Michael

heterogeneidad⁹⁵⁸ es debida fundamentalmente a la diversa organización territorial que existe en los Estados miembros (exacerbada por la adhesión de nuevos Estados hasta los 28 actuales⁹⁵⁹). Entre los mismos, conviven Estados federales como Alemania; Estados compuestos como España e Italia; Estados unitarios compuestos por regiones como Francia, etc.), y nuevos Estados de la Europa Central y Oriental con tradiciones y sistemas jurídicos muy alejados⁹⁶⁰. En consecuencia, no existe una única definición de ente local a nivel comunitario. Prueba evidente es la Directiva 94/80/CE del Consejo. En su art. 2.1.a) se establece que a los efectos de la presente Directiva se entenderá por ente local básico a las entidades administrativas que figuran en el Anexo⁹⁶¹

KEATING y Jacques ZILLER. Se puede consultar en: www.cor.europa.eu. Más reciente, AA.VV (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, MORENO MOLINA, Ángel-Manuel (edit.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

⁹⁵⁸ Como consecuencia de la misma resulta de sumo interés esta reflexión de BERBEROFF AYUDA incidiendo en las complicaciones para establecer un concepto de entidad local en el Derecho de la Unión Europea: «Quizás clarifique este diagnóstico la constatación de **la dificultad de integrar y patrocinar un concepto comunitario de entidad local**. A veces se trasladan con cierta ligereza y automatismo, o incluso de una manera absolutamente intencionada, categorías conceptuales, propias de los estados miembros, para intentar comprender y definir nociones propias del orden jurídico comunitario. Esta estrategia, errónea a todas luces, desconoce la autonomía de los conceptos que el Derecho comunitario utiliza, y genera un riesgo evidente para la coherencia y la unidad del Derecho de la Unión, desnaturalizando al mismo tiempo su carácter de ordenamiento jurídico independiente frente a los diferentes sistemas nacionales. **Quizás no resulte exagerado afirmar que hay tantas nociones de entidad local como estados miembros o, incluso, como regiones dotadas de autonomía política existan en cada uno de ellos**». En BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2008): «Contratación pública, Derecho comunitario y entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 18, pág. 49.

⁹⁵⁹ Para un análisis de los efectos de la ampliación a nivel local véase HUICI SANCHO, Laura (2003): «La ampliación de la Unión Europea: retos para los entes subestatales», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 43-44, págs. 55-68.

⁹⁶⁰ Para consultar la distribución competencial UE-EEMM, véase MEDINA GUERRERO, Manuel (2006): «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros», en CRUZ VILLALÓN, Pedro (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española: la adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Bilbao, FBBVA págs. 109-148.

⁹⁶¹ Anexo de la Directiva 1994/80/CE, de 19 diciembre, que fija las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales: «A efectos del apartado 1 del artículo 2 se entenderá por ente local básico: en Dinamarca: *amtskommune, Københavns kommune, Frederiksberg kommune, primærkommune*; en Bélgica: *commune / gemeente / Gemeinde*; en Alemania: *kreisfreie, Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis*;

que, con arreglo a la legislación de cada Estado miembro, cuenten con órganos elegidos mediante sufragio universal directo y sean competentes para administrar, en el nivel básico de la organización política y administrativa, bajo su propia responsabilidad, determinados asuntos locales.

Siguiendo a DÍEZ-PICAZO⁹⁶² en este punto, por autonomía institucional en lenguaje comunitario suele conocerse la amplia potestad de autoorganización de los Estados miembros. El mismo autor destaca que el principio de autonomía institucional no es una mera construcción doctrinal, ni tampoco una simple exigencia de los Estados miembros, en el sentido de que para éstos es indiscutible que todo aquello que no han transferido a la Unión Europea permanece en su esfera de competencias. El principio de autonomía institucional sólo opera, en rigor, en la llamada fase descendente o de aplicación del derecho comunitario, no en su fase ascendente o de elaboración del mismo. En la fase ascendente, no hay potestad de autoorganización de los Estados miembros porque se trata siempre, de manera directa o indirecta, de actuaciones de la propia Unión Europea.

No quiero aquí ocuparme de la naturaleza jurídica de la Unión o de los atributos constitucionales, o falta de los mismos, en el vigente Tratado de Lisboa. Sin embargo, y tal como sucede en numerosos ordenamientos jurídicos la autonomía local se atribuye a los Estados y no a la Federación⁹⁶³ (Alemania,

Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin; Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen, Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften; en Grecia: Ἐπίϊόβò, ἄβιϊò; en España: municipio, entidad de ámbito territorial inferior al municipal; en Francia: commune, arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune; en Irlanda: county, county borough, borough, urban district, town; en Italia: comune, circoscrizione; en Luxemburgo: commune, en los Países Bajos: gemeente, deelgemeente; en Portugal: município, freguesia; en el Reino Unido: counties in England; counties, county boroughs and communities in Wales; regions and Islands in Scotland; districts in England, Scotland and Northern Ireland; London boroughs; parishes in England; the City of London in relation to ward elections for common councilmen». Y todo esto en la antigua Europa de los 12.

⁹⁶² DÍEZ-PICAZO, Luis M^a (2008): «La naturaleza de la Unión Europea», *Indret*, 4/2008, pág. 41.

⁹⁶³ Un conjunto de estudios que tienen por objeto la posición de los gobiernos locales en Estados federales o compuestos (analizando país por país) en AA.VV (2005): *The place and*

Argentina, Canadá⁹⁶⁴ o Estados Unidos de Norteamérica⁹⁶⁵). *Servata distantia* podría intentarse trasladar el modelo estadounidense al europeo (aunque sólo sea a efectos didácticos).

Los trabajos sobre el poder local y su incidencia en la construcción europea han sido más bien escasos⁹⁶⁶, sobretodo en comparación con los estudios que han tenido por objeto a otros entes territoriales: los Estados miembros o las regiones (en especial las dotadas de autonomía política).

Las Comunidades⁹⁶⁷ y la propia Unión Europea han sido creaciones de los Estados miembros y su plasmación jurídica se ha llevado a cabo mediante acuerdos escritos como son los Tratados Internacionales (que tiene como sujetos, aunque no de manera única, a los Estados). Sin embargo, y más allá de la falta de visibilidad (que algunos autores han denominado ceguera⁹⁶⁸

role of local government in federal systems, STEYTLER, Nico (coord.), Johannesburgo, Konrad-Adenauer-Stiftung.

⁹⁶⁴ DÍEZ SASTRE, Silvia (2009): «Entes locales, Constitución y federalismo canadiense», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, págs. 217-251.

⁹⁶⁵ Véase el trabajo sobre federalismo y autonomía local de SUELT COCK, Vanessa (2010): *Federalismo en teoría y práctica: El Caso Español como Proceso Federal. Estudio de la Autonomía Regional y Local en los Sistemas Federales*, Lisboa, Editorial Juruá.

⁹⁶⁶ Un parecer contrario por una voz autorizada (Letrado que ha sido del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) se expresa en un excelente análisis de HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2008): «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada, núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pág. 19, al señalar que se ha escrito mucho y bien sobre el poder local en Europa y, más en particular, sobre su contribución a la formación de una comunidad de derecho en el viejo continente. Mi discrepancia es meramente cuantitativa.

⁹⁶⁷ Una aproximación desde el análisis económico del Derecho (AED, en español; *Law & Economics*, en inglés), centrado en tres cuestiones principales: toma de decisiones, estructuras federales y cambio institucional, en SCHMIDTCHEN, Dieter y COOTER, Robert (1991): *Constitutional Law and Economics of the European Union*, Cheltenham, Edward Elgard Publishing.

⁹⁶⁸ D'ATENA, Antonio (2007): «Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada», *ReDCE*, trad. de Fco. J. Durán Ruiz, núm. 7, págs. 278-279: «La provincialización de los Länder y Regiones se agravaba por una patología oftalmológica que sufrían las Comunidades Europeas, que se ha denominado la «ceguera regional» («Landesblindheit»), recogiendo una célebre metáfora de Hans Peter Ipsen. **La Comunidad, de hecho, «veía» sólo a los Estados; no veía la articulación institucional interna de estos.** Lo que significa –saliendo de la metáfora– que construía sobre una base rigurosamente (y exclusivamente) estatal la propia organización y los propios procedimientos de decisión». A mayor abundamiento, KOTZUR, Markus (2004): «Federalismo, regionalismo y

siguiendo al profesor alemán IPSEN⁹⁶⁹) de los entes subestatales en el proceso de integración europea lo cierto es que merced a las modificaciones de los Tratados y a la propia mecánica de las políticas comunitarias el peso específico de los mismos va en aumento.

Los Tratados fundacionales y el derecho derivado⁹⁷⁰ ignoraron las cuestiones territoriales y organizativas de los respectivos Estados miembros dejando al margen a las regiones y a los entes locales. Pero junto a la preterición de las regiones, más evidente ha sido la de los entes locales por las tensiones existentes entre los cuatro niveles de poder territorial: europeo, estatal, regional y local. Incluso se ha declarado que el Tribunal de Luxemburgo veía las demandas de descentralización local como un escollo para la integración europea⁹⁷¹.

descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo», Trad. de Miguel Azpitarte Sánchez, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, enero-junio, pág. 63: «A menudo se ha reprochado a los Tratados su ceguera respecto de la descentralización local, ceguera que es uno de los sorprendentes déficit del proceso de unificación europea». El texto original del profesor IPSEN en su trabajo «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en la obra colectiva de 1966: *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, pág. 228 y ss. «Länder-Blindheit» fue el concepto acuñado por IPSEN. «Gemeinde-Blindheit» o «Komunne-Blindheit» podría ser el término adecuado en relación con la ceguera respecto a los municipios.

⁹⁶⁹ Esta temprana reflexión también fue empleada por Dámaso RUIZ-JARABO COLOMER, Abogado General del Tribunal de Luxemburgo en el punto 46 de sus conclusiones de 12 de enero de 2006 presentadas en el asunto Región Siciliana/Comisión (con posterior STJCE de 2 de mayo de 2006, C-417/04). Cfr. BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2011): «La organización local desde la perspectiva de las instituciones comunitarias. Principios y tendencias», en GIMENO FELIU, José María (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor, Civitas: Thomson Reuters, págs. 147-148. En el mencionado apartado 46 de las conclusiones de 12 de enero de 2006, decía: «Nada resume mejor la desatención de las colectividades locales y de los entes regionales en los orígenes de la integración europea que la expresión acuñada por un profesor alemán, para quien este proceso adolecía de «una ceguera en relación con la distribución de competencias dentro de los Estados miembros» («Länder-Blindheit» o ceguera respecto de los Länder), criticando de este modo la ausencia de cualquier alusión a las regiones en los Tratados».

⁹⁷⁰ El Derecho creado por las instituciones de la Unión Europea en el ejercicio de sus competencias se denomina Derecho derivado de la Unión, la segunda gran fuente del Derecho de la Unión Europea. Está compuesto de actos legislativos, actos delegados, actos de ejecución y otros actos jurídicos. Los actos jurídicos que se adopten mediante el procedimiento legislativo ordinario o especial constituirán «actos legislativos» (artículo 289 del TFUE).

⁹⁷¹ En ello coincide la inmensa mayoría de la doctrina que se ha ocupado de este tema.

Pero el desarrollo de la Unión Europea pone en evidencia que determinadas ideas están entrando en un período de pérdida de vigencia. El nuevo Tratado de la Unión Europea reconoce (con matices) el derecho a la autonomía local⁹⁷² (Artículo 4, apartado 2 TUE): «*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional*»⁹⁷³. Este precepto no es más que un remedo del art. 5.I de la Constitución Europea⁹⁷⁴. Para la mejor doctrina, esta norma no garantiza la autonomía local pero sí garantiza que allí donde los Estados miembros garanticen la autonomía local, esta garantía también vincula a la Unión Europea⁹⁷⁵. También, y por primera vez la Unión Europea reconoce

⁹⁷² Para HUICI, se podría plantear una lectura del principio de autonomía institucional que lo configure en garante de la autonomía local de acuerdo a dos factores: primero, la autonomía local no puede quebrar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en torno a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión y segundo, su reconocimiento se encuentra directamente relacionado con la naturaleza de la Unión Europea como Organización internacional. Véase HUICI SANCHO, Laura (2012): «La interpretación del principio de autonomía institucional por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Incidencia en la autonomía regional y local», en OLESTI RAYO, Andreu (coord.), *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, págs. 250-251.

⁹⁷³ Para una aproximación al concepto de identidad constitucional nacional en la integración europea desde un triple enfoque: una aproximación conceptual o filosófica, un enfoque basado en el Derecho de la UE, y un análisis de la jurisprudencia de varios tribunales: Tribunales constitucionales nacionales, del Tribunal de Luxemburgo y del Tribunal de Estrasburgo, véase AA.VV (2013): *National Constitutional Identity and European Integration*, SAIZ ARNAIZ, Alejandro y ALCOBERRO LLIVINA, Carina (edits.), Cambridge, Intersentia.

⁹⁷⁴ Art. 5.I del Tratado por el que se establece (cía) una Constitución para Europa, de 29 de diciembre de 2004 (DOUE C 310/01, de 16 de diciembre de 2004): «*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional*».

⁹⁷⁵ VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*, ..., pág. 69. Además, y a pesar de que con el citado art. 4.2 TUE no se garantice homogéneamente la autonomía local, los Estados miembros ya han armonizado en lo básico sus garantía de autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local. Volveremos a este punto en el apartado que dedicamos a la CEAL.

explícitamente la cohesión territorial como un objetivo fundamental que se añade al objetivo de cohesión económica y social (Artículo 3 TUE).

El Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, instrumento jurídicamente vinculante tras la reforma de Lisboa (artículo 6.1 TUE), declara que: «*Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes. Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación. La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, **así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local**; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento*».

Es también conocido, que la primera de las dos únicas reformas de la Constitución⁹⁷⁶ española, desde su promulgación en 1978, ha sido la introducida en el artículo 13.2 CE a instancia de la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992⁹⁷⁷. Para PÉREZ TREMPs⁹⁷⁸ esa reforma no sólo pone

⁹⁷⁶ Fruto de la necesidad de coherencia el Derecho europeo también con la norma suprema de los respectivos Estados miembros. Véase MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel (2007): *La recepción constitucional del Derecho comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch. En esta obra se analiza la incidencia del Derecho comunitario sobre nuestro sistema constitucional y se señalan las carencias de la recepción constitucional del Derecho europeo en el ámbito nacional para garantizar los elementos esenciales de la Constitución española: su normatividad y su supremacía.

⁹⁷⁷ La segunda, tal como hemos tenido ocasión de abordar en la primera parte de este trabajo ha sido la del artículo 135 de la Carta Magna.

⁹⁷⁸ PÉREZ TREMPs, Pablo (2005): «La incidencia de la Constitución Europea en la organización territorial del Estado», *La Constitución de la Unión Europea*, CLOSA MONTERO, Carlos y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (coords.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 206.

de manifiesto el papel del Derecho Comunitario (ahora de la UE) como «inductor» del poder constituyente interno, sino, también, su capacidad para influir en la propia concepción constitucional del poder local ya que supone un auténtico cambio cualitativo en la propia concepción del «gobierno municipal», que abandona su anclaje en las viejas estructuras del soberanismo estatal para abrirse a las nuevas estructuras de la integración supranacional al aceptar no sólo la participación del no nacional sino su capacidad de representar.

Siguiendo un planteamiento ya clásico y de manera análoga a los demás entes territoriales existentes (Estados miembros y regiones), podemos establecer una posición dual de los entes locales en su participación en el entramado de la Unión Europea: en primer lugar, la denominada comúnmente fase de participación ascendente (participación en la formación de la voluntad estatal, y más concretamente en la formación de posiciones propiamente comunitarias), y en segundo lugar, la fase descendente, referida a la ejecución por los entes locales del Derecho europeo en ámbitos de su competencia⁹⁷⁹.

2. LA POSICIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1 Fase ascendente

Tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en 1986, se articularon mecanismos de participación con las Comunidades Autónomas respecto a los asuntos europeos. Sin ánimo de ser exhaustivos podemos señalar entre otros: la Conferencia para asuntos relacionados con las

⁹⁷⁹ Esta misma distinción ha sido utilizada por DÍEZ PICAZO, Luis M^a (2008): «La naturaleza de la Unión Europea» ..., pág. 41 y ss. La fase descendente o de aplicación del derecho comunitario y la fase ascendente o de elaboración del mismo. Este trabajo está también publicado en una monografía por Civitas y es una actualización (ampliada) del volumen *Constitucionalismo de la Unión Europea* (2002), de la misma editorial, que recogía ocho textos breves sobre la misma temática. También ha sido acogida por nuestro Consejo de Estado en su Informe sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, págs. 3-4. También en el anterior Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, de 16 de febrero de 2006, en su apartado II, parte 2.^a «La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea».

Comunidades Europeas⁹⁸⁰; las Conferencias Sectoriales; la presencia de las CC.AA en la representación permanente de España ante la Unión Europea o mediante la apertura de oficinas oficiosas ante las sedes comunitarias (por ejemplo, el extinto Patronato Catalán Pro Europa).

La presencia de representación regional en la esfera europea había sido una realidad desde principios de los años 50 del siglo pasado, (al margen de las instituciones comunitarias). Así se crearon el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (1951)⁹⁸¹, la Conferencia permanente de Poderes locales y Regionales de Europa (1967) y el Consejo de las Regiones de Europa (1985).

Para MEDINA ALCOZ⁹⁸² la aparente preocupación del legislador estatal en la implicación de los entes locales en la fase ascendente del Derecho comunitario (ahora de la UE) se ha hecho efectiva a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Así se ha establecido mediante la disposición adicional decimotercera⁹⁸³ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: *«El Gobierno adoptará las medidas necesarias para hacer efectiva la participación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad*

⁹⁸⁰ Como bien apunta CARMONA CONTRERAS, Ana M^a (2009): «La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿nada nuevo bajo el sol?», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, pág. 242: «En España, tras años de constante cerrazón por parte de los gobiernos centrales, la anhelada participación autonómica en el Consejo se hizo realidad gracias al Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea adoptado por la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) el 14 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de marzo de 2005, núm. 64, págs. 9374-9376).

⁹⁸¹ Actualmente el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) es una organización que agrupa las asociaciones de gobiernos locales y regionales de 35 Estados europeos. Tiene por objetivo promover una Unión europea fundada sobre la base de la autonomía local e intenta influenciar en las diferentes iniciativas comunitarias: Libro Verde de la Comisión sobre la eficacia energética (15 de febrero de 2006) o la contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones (10 de marzo de 2006), la propuesta de reglamento relativa a los servicios públicos de transportes de pasajeros por ferrocarril y carretera (2 de abril de 2006), el papel de los gobiernos locales y regionales ante las migraciones (23 de octubre de 2006) y la propuesta de directiva que fija el marco de protección del suelo (14 de abril de 2007). El CMRE es a su vez la sección europea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

⁹⁸² MEDINA ALCOZ, Luis (2009): *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, INAP, pág. 45.

⁹⁸³ Añadida por el art. 1.3 de la Ley 57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afectan de manera directa a las competencias locales». Idéntico contenido mostraba el art. 43 del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local⁹⁸⁴. Este Anteproyecto no llegó a buen puerto. El proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local aprobado en Consejo de Ministros de 27 de julio de 2013 no contenía previsión alguna sobre este particular⁹⁸⁵ ni tampoco en el propio texto legal aprobado (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁹⁸⁶).

a) El Comité de las Regiones (CdR)

Como respuesta a las sucesivas demandas de una mayor democracia y representación ciudadanas el Tratado de Maastricht⁹⁸⁷, en 1992, creó el Comité de las Regiones como un órgano consultivo⁹⁸⁸ que otorgaba voz a los entes subestatales para la defensa y representación de sus respectivos intereses. El Comité de las Regiones, a pesar de su carácter netamente consultivo, ha desempeñado un papel importante gracias al peso específico de sus dictámenes y mediante una estrategia de entendimiento con el Consejo y la Comisión ha sido promotor de numerosas iniciativas comunitarias⁹⁸⁹. Según

⁹⁸⁴ Documento de trabajo del Ministerio de Administraciones Públicas, de 3 de mayo de 2006.

⁹⁸⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, de 6 de septiembre de 2013, núm. 58-1, págs. 1 y ss.

⁹⁸⁶ *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

⁹⁸⁷ Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), de 7 de febrero de 1992 (*DOCE* C 191/01, de 29 de julio de 1992).

⁹⁸⁸ Un ejemplo de dicha labor es el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, CdR 136/95 (*DOCE* 1996, C 100, p. 1 y ss.)

⁹⁸⁹ HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2008): «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea», *Globalización y principio de autonomía local ...*, pág. 19.

SOBRIDO PRIETO⁹⁹⁰, el CdR es la única institución/órgano de los que forman parte del procedimiento de elaboración y ejecución del Derecho comunitario que no figura en la redacción originaria de los tratados constitutivos sino que es posterior y, además, al contrario de todas las demás, no nació como órgano de las tres CCEE sino sólo de la CE.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa parece otorgar un papel más relevante importancia mayor a los entes infraestatales en el sistema político de la UE reforzando el Comité de las Regiones. Según el art 300 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por el Comité de las Regiones, que ejercerá funciones consultivas. El CdR estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida. Los miembros del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo y ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión. El art. 305 del TFUE (antiguo artículo 263, párrafos segundo, tercero y cuarto del TCE) limita a 350 su número de miembros y amplía de 4 a 5 años su mandato (que será renovable). El CdR será consultado⁹⁹¹ por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular

⁹⁹⁰ SOBRIDO PRIETO, Marta (2005): «El papel de las regiones en la Constitución Europea», *Revista General de Derecho Europeo (Iustel)*, núm. 8, pág. 32.

⁹⁹¹ Como plasmación de dicha función consultiva, y como dictámenes más importantes (de entre los más recientes) podemos enumerar los siguientes: CDR 222/2004 fin, «*El estado del proceso de descentralización en la Unión Europea y el lugar de la autonomía local y regional en el proyecto de Tratado Constitucional*»; CDR 23/2005 fin, «*Competitividad y descentralización*»; CDR 16/2008 fin, «*Reformar el presupuesto, cambiar Europa*»; CDR 89/2009 fin, «*Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*»; CDR 224/2010 fin, «*Reforzar la coordinación de las políticas económicas*»; CDR 405/2010 fin, «*Estrategia de ampliación y principales retos (2010-2011)*»; CDR 167/2011 fin, «*La complementariedad de las intervenciones nacionales y europeas para reducir los desequilibrios en el desarrollo económico y social*»; CDR 273/2011 fin, «*Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: el seguimiento del Libro Blanco del Comité de las Regiones*»; CDR 365/2011 fin, «*Estrategia de ampliación y principales retos 2011-12*» y CDR 139/2008, «*La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE*».

aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno (Art 307 TFUE, antiguo artículo 265 TCE)⁹⁹².

El CdR ostenta el derecho a interponer recursos judiciales en dos supuestos diferentes: para proteger sus propias prerrogativas institucionales (art. 230, apartado 3) y para exigir la anulación de actos legislativos comunitarios que considere contrarios al principio de subsidiariedad (Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Pero, algunos de los problemas previos al Tratado de Lisboa continúan vigentes. En primer lugar, el Consejo de las Regiones está compuesto por representantes de las regiones y de los municipios, si bien, su mismo nombre lo dice, el acento recae claramente en las regiones⁹⁹³. Y las representaciones regional y local no son paritarias, hallándose claramente en mayoría los representantes de las regiones.

b) Principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad⁹⁹⁴ ya aparecía consagrado en el art. 5.2 TCE⁹⁹⁵ como un instrumento de articulación entre los Estados miembros y la Unión

⁹⁹² Todas estas nuevas disposiciones exigirán un nuevo reglamento interior para el Comité de las Regiones, así como el cambio de ciertos métodos de trabajo internos. El CdR ha constituido, a tales efectos, un grupo de trabajo presidido por Karl-Heinz Lambert. Hasta ahora, la representación de los Gobiernos Locales españoles en el Comité de las Regiones se cifra en cuatro miembros titulares (Getafe, Barcelona, Madrid y Valencia) y cuatro miembros suplentes (Córdoba, Gijón, Málaga y Valladolid), Alcaldesas y Alcaldes de ocho municipios, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

⁹⁹³ KOTZUR, Markus (2004): «Federalismo, regionalismo y descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo», ..., pág. 63.

⁹⁹⁴ Un estudio de alcance general sobre subsidiariedad en RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam (2011): *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Madrid, CEPC.

⁹⁹⁵ Principio de subsidiariedad que no ha tenido una gran acogida por la jurisprudencia luxemburguesa: «*La introducción del principio de subsidiariedad en la UE se entendía por la doctrina como una respuesta a la sensibilidad legítima de la diversidad regional y local, así como a la propia autonomía. Sin embargo, no ha servido como freno de la expansión de las competencias de la UE. El Tribunal de Justicia ha sido muy reticente a recurrir al principio de subsidiariedad en sus sentencias, y habitualmente es solo un argumento a mayor abundamiento*». En GONZÁLEZ PASCUAL, María Isabel (2013): *Las Comunidades*

Europea⁹⁹⁶. Tras el Tratado de Lisboa, el nuevo art. 5.3 preceptúa que en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la UE, ésta intervendrá sólo y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local. A pesar que este nuevo principio de subsidiariedad sigue protegiendo la competencia de los Estados miembros, para VELASCO CABALLERO⁹⁹⁷ es innegable que el «test» de autonomía o interés local puede ayudar a la identificación de las materias o asuntos que en Europa se tienen por típicamente locales y acabe por recibirse como canon o estándar de autonomía local en España.

d) Gobernanza multinivel

En los últimos tiempos estamos asistiendo a la eclosión de la noción de gobernanza. En 2001, en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁹⁹⁸, la Comisión Europea definió cinco principios básicos de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. La gobernanza

autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics, pág. 15.

⁹⁹⁶ Para un cabal entendimiento del principio de subsidiariedad en relación con los entes locales, sin ánimo de exhaustividad, *vid.*: FERNÁNDEZ ESTEBAN, María Luisa (1996): *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Madrid, McGraw-Hill; BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (1999): *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Madrid, Marcial Pons; ROMERO REY, Carlos (2006): «La recepción de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad en el Derecho local español y su incidencia en el principio de autonomía», *RAP*, núm. 171, septiembre-diciembre, págs. 393-402; SALVADOR CRESPO, Mayte (2010): «Gobierno local y principio de subsidiariedad», en RUIZ OJEDA, Alberto (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, págs. 81-114.

⁹⁹⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*, ..., pág. 71. VELASCO considera que la relevancia del test del nivel local contenido en el artículo 5.3 TUE guarda directa relación con la llamada «alerta temprana» (*early warning system*), sistema de control de la subsidiariedad que supone que la autonomía local se incorpore al debate político en las Cortes españolas, ya que con este instrumento los Parlamentos nacionales pueden plantear objeciones a los diferentes proyectos de actos legislativos europeos con apoyo en los principios de subsidiariedad o proporcionalidad. La «alerta temprana» se regula en los artículos 5 y siguientes del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Protocolo que posee igual posición normativa que el Tratado de la Unión Europea o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁹⁹⁸ Libro Blanco de la Comisión Europea COM (2001) 428 final.

multinivel garantiza la aplicación de estos principios, les da continuidad y los completa.

Más recientemente, el Comité de las Regiones en su Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel⁹⁹⁹ define la misma como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados

La aplicación de la gobernanza multinivel se basa en el respeto del principio de subsidiariedad, que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado. El respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan indisociables: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción.

Es indiscutible que estamos presenciando la transformación de una noción de gobierno en la que el Estado-nación (y también la Unión Europea) son el centro del poder político y tenían el monopolio en la articulación y persecución del interés general, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y de dependencias mutuas entre las instituciones políticas, supraestatales, estatales, regionales y locales, con la sociedad.

2.2 Fase descendente

Los entes regionales y locales en la concepción y la aplicación de las estrategias comunitarias, dado que dichos entes son responsables de la

⁹⁹⁹ *DOUE*, de 4 de septiembre de 2009 (2009/C 211/01). Diversos documentos de la Unión Europea se ocupan (ni que sea de manera parcial) de la gobernanza multinivel y/o local. Cabe destacar los siguientes: Comunicaciones de la Comisión Europea (del 2003 al 2006); Dictamen del Comité de las Regiones «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo» (2007/C 197/09); La Carta de la UE sobre el apoyo a la gobernanza local, y por último, el Programa comunitario «Europa para los Ciudadanos» (2007-2013).

aplicación de alrededor del 70 % de la normativa europea¹⁰⁰⁰. El problema de la ejecución del Derecho de la UE¹⁰⁰¹ por los entes locales adolece de alguno de los problemas indicados anteriormente¹⁰⁰². En primer lugar los entes locales no sólo ejecutan (también crean Derecho). Uno de los principales atributos de la autonomía local es la potestad normativa. En conexión con la misma y con el Derecho europeo, cabe traer a colación la transposición a los ordenamientos de los Estados miembros de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior¹⁰⁰³ (conocida generalmente como «Directiva de Servicios»)¹⁰⁰⁴. Amén de algunos problemas de

¹⁰⁰⁰ Datos extraídos del Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. *DOUE* de 4 de septiembre de 2009 (2009/C 211/03)

¹⁰⁰¹ SARMIENTO contrapone la escasa participación local en la fase ascendente, de formación de la voluntad política y legislativa de la UE con el destacado papel en la ejecución de la normativa y los programas europeos. *Vid.* SARMIENTO, Daniel (2011): «El Derecho municipal ante el Derecho de la Unión Europea», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, pág. 322 y ss.

¹⁰⁰² «La ejecución del Derecho comunitario presenta tres posibles vertientes: la normativa, la administrativa y la judicial». Cfr. BUSTOS GISBERT, Rafael (2003): «La ejecución del derecho comunitario por el gobierno central», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, pág. 163. En el caso local (municipal) por motivos competenciales sólo podemos abordar las dos primeras.

¹⁰⁰³ Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO subraya la incidencia de la Directiva de Servicios para los entes locales por ser administraciones de naturaleza competencial transversal: «*Con esa exigencia de ley se restringe la potestad de las Administraciones públicas en el proceso de aplicación, ejecución o implementación del paquete normativo NOSA09 (acrónimo de «normas» sobre «servicios» y «actividades posteriores a 2009, pues ya no bastaría con que se respetasen las previsiones materiales de la DSE y de la LLAASE (necesidad, oportunidad, proporcionalidad, etc.), sino que los ejecutivos estatales, autonómicos y locales parecerían haber quedado sujetos a la exigencia de cobertura específica de una ley que estaría, ella misma, obligada a motivar la concurrencia de determinadas condiciones de necesidad y proporcionalidad del régimen de autorizaciones que regule. Esa restricción parece que finalmente se contrae únicamente a las Administraciones locales, pues respecto de ellas se ha producido un tratamiento diferente —habrá que ver su alcance— que muestra los desbordamientos en que se ha incurrido en trance de transponer la Directiva de Servicios (DSE), tal vez porque en ese nivel local se desencadenan todas las tensiones y dificultades. Sin duda, porque es en el nivel local donde se manifiestan de forma más viva y exigente los requerimientos ambientales, urbanísticos, sanitarios o de seguridad que explicaban, justificaban y siguen justificando las intervenciones administrativas*». En DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (2013): «Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades», *Revista de Administración Pública*, núm. 192, pág. 57.

¹⁰⁰⁴ Algunas de estas cuestiones, con especial atención a los entes locales en BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2009): «Las entidades locales ante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, págs. 8 y ss.

constitucionalidad que ya han sido señalados por la doctrina¹⁰⁰⁵, el Consejo de Estado, en su Informe¹⁰⁰⁶ ha declarado: «*Dentro del pleno respeto al esquema de distribución de competencias fijado por la Constitución y para garantizar frente a la Unión Europea el cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de transposición, sin necesidad de invocar la supletoriedad en los términos del artículo 149.3 de la Constitución y por el juego del artículo 93 de la Constitución, cabría prever –para el supuesto de que las Comunidades Autónomas incumpliesen sus obligaciones de transposición- una suerte de poder sustitutivo del Estado (en la línea del ya previsto en el régimen local)*»¹⁰⁰⁷.

a) El acceso de los gobiernos locales al Tribunal de la Unión Europea

Los entes locales son demandantes no privilegiados ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y su posición se asimila casi a la de simples particulares. Para HUELÍN, aunque las colectividades locales no tienen vedado el acceso a la

¹⁰⁰⁵ Por todos, véase el completo estudio de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2010): *La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.

¹⁰⁰⁶ Pág. 171 del Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008. Se puede consultar en: www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf. Para un clarificador estudio doctrinal sobre el mismo, véase AA.VV. (2008): *El Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Madrid, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2009): «El estado autonómico "unitario" y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 9, págs. 129-164.

¹⁰⁰⁷ Artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: «*Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local*».

justicia su capacidad procesal responde a parámetros más estrictos que los exigidos a los Estados miembros¹⁰⁰⁸.

Los municipios pueden cuestionar la validez de un acto comunitario de manera indirecta a través del Comité de las Regiones (CdR). El Tratado de Lisboa atribuye legitimación activa al CdR ante el Tribunal General en el artículo 263.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, por el Banco Central Europeo y por el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos*».

Además, el artículo 8 del Protocolo núm. 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁰⁰⁹, habilita al Comité de las Regiones para interponer recursos de nulidad contra los actos legislativos¹⁰¹⁰ que pudieran vulnerar el principio de subsidiariedad: «*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo. De conformidad con*

¹⁰⁰⁸ HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2008): «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea»,..., pág. 35. También plantea que padecen las mismas limitaciones que los demás entes subestatales, incluidas entre nosotros las Comunidades Autónomas. El más extenso estudio del *locus standi* de las Regiones en el foro luxemburgués en ZELAIA GARAGARZA, Maite (2005): *Las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el locus standi de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública. También, CARMONA CONTRERAS, Ana M^a y PALERMO, Francesco (2008): «Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica», *La Unión Europea en Perspectiva Constitucional*, en CARMONA CONTRERAS, Ana M^a (edit.), Navarra, Aranzadi, págs. 67-91.

¹⁰⁰⁹ DOUE núm. 306, de 17 de diciembre de 2007.

¹⁰¹⁰ Pero no los de otra naturaleza, tal como señala CIENFUEGOS MATEO, Manuel (2012): «El "ius standi" de las regiones en la Unión Europea ¿mejorará el Tratado de Lisboa la legitimación procesal de las Comunidades Autónomas», en OLESTI RAYO, Andreu (coord.), *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pág. 140.

los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta».

- b) Responsabilidad de los entes locales por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

El principio de responsabilidad de los Estados por incumplimiento del Derecho de la UE es junto con la primacía y la eficacia directa uno de los principios jurídicos que articulan las relaciones Derecho europeo-Derecho interno¹⁰¹¹. La Disposición final cuarta («Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento») de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre¹⁰¹², sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio establece que las Administraciones Públicas competentes que incumplan lo dispuesto en dicha Ley, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable¹⁰¹³, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieren derivado. Según su tenor literal: «*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas*¹⁰¹⁴ *asumirán, en la parte que les sea imputable,*

¹⁰¹¹ La formulación del principio de responsabilidad fue llevada a cabo por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Francovich y Bonifaci*, de 19 de noviembre de 1991 (Asuntos 6 y 9/90).

¹⁰¹² BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también conocida como «Ley paraguas».

¹⁰¹³ En cuanto a dicho procedimiento en vía interna y en relación con la repercusión a las Comunidades Autónomas véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz (2013): «Comunidades autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, núm. 47, págs. 40-60.

¹⁰¹⁴ Entre 1986 y 2009 España ha sido objeto de 219 recursos por incumplimiento que en la inmensa mayoría concluyeron con sentencia declarativa por incumplimiento. Datos extraídos de ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2011): «La responsabilidad de las Comunidades Autónomas y de los entes locales españoles por la violación del Derecho de la Unión Europea: procedimientos de reclamación», en BIGLINO CAMPOS, Paloma y DELGADO DEL RINCÓN, Luis E. (dirs.), *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Madrid, CEPC, pág. 157.

las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada».

En la misma línea, aunque indicando expresamente las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en su denominación anterior al Tratado de Lisboa) y las resoluciones de la Comisión Europea, se sitúa la Disposición adicional primera de la Ley de economía sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo¹⁰¹⁵: («Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario»)¹⁰¹⁶.

Nuestro Tribunal Constitucional (TC) se ha decantado por el respeto a la distribución interna de competencias. La pertenencia a la Unión Europea no altera las normas constitucionales españolas en general, ni la distribución de

¹⁰¹⁵ BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011, págs. 25033 y ss.

¹⁰¹⁶ «1. Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten. 2. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha resolución que se adopte se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado. 3. Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo establecido en la presente disposición, regulando las especialidades que resulten aplicables a las diferentes Administraciones Públicas y entidades a que se refiere el apartado 1 de esta disposición».

competencias en particular (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre y 79/1992, de 28 de mayo¹⁰¹⁷). Por lo tanto, el desarrollo normativo y la ejecución administrativa del Derecho europeo corresponden al ente competente para ello según el orden interno de distribución de competencias. Así, si tal competencia corresponde a los entes locales, éstas la llevarán a cabo.

En el período 2005-2010, sólo 3 casos¹⁰¹⁸ de incumplimiento afectan a conductas locales: los asuntos C-416/02¹⁰¹⁹ (medio ambiente y consumidores,

¹⁰¹⁷ BUSTOS GISBERT ya señalaba al analizar la inicial jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia que «*el problema de la compatibilización entre cumplimiento de las obligaciones comunitarias y distribución interna de competencias ha sido y es una de las cuestiones más conflictivas que ha planteado el ingreso de nuestro país en las Comunidades Europeas*». Ello se debía a que los dos únicos preceptos constitucionales de aplicación: art. 149.1.3 competencia exclusiva estatal sobre relaciones internacionales y el art. 93 que atribuye a las Cortes y al Gobierno la garantía del cumplimiento del Derecho derivado de la actividad de las organizaciones internacionales, podían ser interpretados como excluyentes de la participación de otros entes territoriales. Tampoco los primigenios Estatutos de Autonomía estaban pensados para dar una cumplida respuesta a esta problemática. En BUSTOS GISBERT, Rafael (1993): «Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 37, págs. 215 y ss. Aunque luego en la práctica el TC haya adoptado una interpretación *pro communitate* de la Constitución. *Vid.* BUSTOS GISBERT, Rafael (2005): *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, pág. 145.

¹⁰¹⁸ Seguimos en este apartado el trabajo del profesor CIENFUEGOS. Véase CIENFUEGOS MATEO, Manuel (2013): «Repercusión en los entes locales de las sanciones derivadas de los procedimientos de infracción del Derecho de la Unión Europea», Barcelona, Ponencia presentada en el Seminario de Derecho Local de la Federación de Municipios de Cataluña, el día 8 de noviembre de 2013. Criterio reiterado en un trabajo posterior del mismo autor: «**contra lo que a veces se dice, las CCAA o los entes locales no infringen el ordenamiento comunitario más que los poderes centrales del Estado, ni cuantitativa (su número es bajo en comparación con el del Estado) ni cualitativamente (los incumplimientos autonómicos no son más graves que los estatales)**», en CIENFUEGOS MATEO, Manuel (2014): «La repercusión en España de las sanciones impuestas al Estado por infracciones del Derecho de la Unión Europea: desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, pág. 92.

¹⁰¹⁹ A modo de ejemplo, la Sentencia de 8 de septiembre de 2005 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sala tercera, asunto C-416/02), tuvo por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 19 de noviembre de 2002, por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España. Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó al Tribunal de Justicia que declare que al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión

por transposición normativa parcial estatal insuficiente y ejecución administrativa municipal incorrecta); C-219/05 (medio ambiente y consumidores, por ejecución administrativa incorrecta); C-361/05 (medio ambiente y consumidores, por ejecución administrativa incorrecta)¹⁰²⁰. Y el Tribunal de Justicia acaba condenando a España¹⁰²¹.

modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32) (en lo sucesivo, «Directiva 75/442»), que al no haber tomado las medidas necesarias para garantizar que los residuos procedentes de la instalación porcina ubicada en el lugar denominado «El Pago de la Media Legua» sean eliminados o valorizados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente y por no contar dicha instalación con la autorización exigida por dicha Directiva, ni efectuar los controles periódicos necesarios a dichas instalaciones, que al no haber realizado una evaluación de impacto previa a la construcción o modificación de este proyecto, contrariamente a lo exigido por los artículos 2 y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva 85/337, en su versión inicial»), o contrariamente a las disposiciones de esta Directiva en su versión modificada por la Directiva del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5), al no haber realizado los estudios hidrológicos necesarios en la zona afectada por la contaminación, conforme exigen los artículos 3, letra b), 5, apartado 1, y 7 de la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (DO 1980, L 20, p. 43; EE 15/02, p. 162). Y al no someter las aguas residuales urbanas de la aglomeración de Vera a un tratamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135, p. 40), es decir, a un tratamiento más riguroso que el descrito en el artículo 4 de esta Directiva, al no declarar la Rambla de Mojácar como zona vulnerable, en contra de lo dispuesto por el artículo 3, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1), el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las mencionadas Directivas. El Tribunal declara que según el ordenamiento español la competencia para el tratamiento de las aguas residuales es municipal: **«En España, la competencia para el tratamiento de las aguas residuales recae en los ayuntamientos. El Estado es sin embargo competente, a través de las Confederaciones Hidrográficas (organismos públicos responsables de la gestión de las aguas interiores), en lo que respecta a las autorizaciones de vertido y a la reutilización de las aguas residuales depuradas»**

¹⁰²⁰ Apartado 28 de la STJCE de 8 de septiembre de 2005.

¹⁰²¹ «Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas del Consejo 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, al no someter las aguas residuales urbanas de la aglomeración de Vera a un tratamiento como el previsto en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 91/271, es decir, un tratamiento más riguroso que el descrito en el artículo 4 de esta Directiva, y al no declarar la

Actualmente es de aplicación el Real Decreto 515/2013 de 5 de julio¹⁰²², que regula los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Desarrolla un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la UE¹⁰²³. La existencia del citado procedimiento general, supone una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, ya que hasta su publicación sólo existían regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias¹⁰²⁴.

Existe algún autor que defiende una modulación de la responsabilidad de los entes locales en comparación con la responsabilidad del Estado o de las Comunidades Autónomas debido a la falta de potestad legislativa de aquéllos¹⁰²⁵.

Rambla de Mojácar como zona vulnerable, en contra de lo dispuesto en el artículo 3, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva 91/676».

¹⁰²² BOE de 6 de julio de 2013, núm. 161, págs. 50508 y ss.

¹⁰²³ Tiene por objeto desarrollar lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹⁰²⁴ Como son la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, en materia de aguas o los servicios del mercado interior. La STC 36/2013, de 14 de febrero de 2013 ha declarado constitucional el art. 121 bis del texto refundido de la Ley de aguas: «[...] **Este Tribunal ha afirmado que, aunque la responsabilidad ad extra de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, “tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda”** (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; o 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). De acuerdo con nuestra jurisprudencia, reiterada en la STC 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15, respecto del art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que tiene una redacción muy similar al precepto aquí cuestionado, corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también “los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias” (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 8). Con base en esta doctrina se debe desestimar la impugnación del art. 121 bis», FJ 9º.

¹⁰²⁵ «[...] Las reflexiones de estas páginas se construyen pensando en el Estado central y las Comunidades Autónomas. ¿Son trasladables sin más a los entes locales?. No estoy seguro, y de esta duda surge una necesidad obvia de autocontención. Como se verá, propongo una distribución de responsabilidad fundada básicamente sobre el reparto constitucional de

3. INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

Tanto en la Carta Municipal de Barcelona, Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (CMB) como en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (LREB) aparecen diversas referencias a Europa y al Derecho europeo (de la Carta Europea de la Autonomía Local nos ocuparemos *ut infra*). En concreto, la CMB incluye diversas menciones de carácter europeo en su preámbulo¹⁰²⁶ y en los artículos 2¹⁰²⁷ («Título preliminar»), 52.3¹⁰²⁸ (Capítulo II «El personal al

*competencias. Existe la lógica tentación de trasladar ese modelo al ámbito local y establecer un juego de responsabilidades donde la del ente local varíe según el espacio de actuación normativo o ejecutivo que le deje la ley. Ahora bien, dada esa incidencia definitiva de la ley sobre la autonomía local, resulta difícil imaginar incumplimientos locales que no sean consecuencia inevitable de la previa configuración o falta de configuración legal. ¿Es posible entonces realmente hablar de incumplimientos propios de los entes locales de los que deban responder? A mí solo se me ocurre un supuesto: cuando la actuación local incumple una disposición de los Tratados o de un reglamento con eficacia directa; por ejemplo, en la vulneración de la libre prestación de servicios mediante acciones de contratación pública en materias no armonizadas, véase STJCE de 15 de julio de 2010, as. C-271/08, Comisión/Alemania». Vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2013): «La distribución interna de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión», en AA.VV., *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, ARZO SANTISTEBAN, Xabier (dir.), Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 160-161.*

¹⁰²⁶ «Barcelona, históricamente y recientemente, mantiene unos lazos muy estrechos con Europa, de la que forma parte activa: un proyecto que necesariamente debe tener en cuenta las ciudades y que debe avanzar hacia la consolidación de la autonomía local. La Carta municipal nace con el deseo de dar respuesta a la demanda de mayor proximidad que hacen las grandes ciudades de Europa; de dar prioridad al nivel de administración más cercano; de construir la Europa de la subsidiariedad».

¹⁰²⁷ «1. El Ayuntamiento de Barcelona debe promover y llevar a cabo actividades de interés común con otras ciudades, especialmente las adyacentes, con las demás administraciones públicas y con instituciones y organismos europeos e internacionales, en el ámbito de las competencias que le atribuyen la presente Carta y la legislación general de régimen local. 2. El Ayuntamiento de Barcelona debe promover que la ciudad sea sede de organismos dependientes de otros niveles de administración y de instituciones europeas e internacionales».

¹⁰²⁸ «Los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea, como consecuencia de la libre circulación de trabajadores, pueden participar en las convocatorias para cubrir las vacantes existentes que no impliquen el ejercicio de potestades públicas o

servicio del Ayuntamiento» del Título V «Organización municipal») y 87¹⁰²⁹ (Capítulo IV «La iniciativa pública municipal en la actividad económica» del Título VI «Competencias municipales»). También la LREB incorpora en su exposición de motivos¹⁰³⁰ y en su articulado algunas previsiones «europeas». En concreto, en los artículos 19¹⁰³¹ (Título preliminar: «Garantía de la autonomía municipal») y 55¹⁰³² (Capítulo I «Normas generales» del Título VI

responsabilidad en el cuidado de los intereses locales. El Ayuntamiento debe determinar por reglamento estos supuestos».

¹⁰²⁹ «1. El Ayuntamiento, mediante expediente en el que se acredite la conveniencia y oportunidad de la medida, puede ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, de conformidad con lo que preceptúa el artículo 128.2 de la Constitución. 2. La iniciativa municipal en actividades económicas se ejerce siempre en régimen de libre concurrencia y en el marco de los principios de libertad de empresa y economía de mercado, reconocidos por el artículo 38 de la Constitución y **los artículos 92 y 93 del Tratado de Roma y demás normas de derecho comunitario**».

¹⁰³⁰ «La relevancia de Barcelona en los ámbitos económico, social y cultural, así como su **proyección europea** e internacional, motiva la existencia de unas necesidades organizativas y competenciales que difieren, en algunos aspectos, de las existentes en otros municipios españoles. El Título I recoge las disposiciones generales, aclarando el régimen jurídico que resulta de aplicación al municipio de Barcelona y consagrando la autonomía local que garantiza la Constitución. De esta forma, **se hace eco del principio de subsidiariedad, construido en el Derecho comunitario y plasmado en el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local**, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. La **disposición adicional primera pretende conseguir el objetivo, señalado por la Unión Europea, de que las personas con discapacidad puedan estacionar en las zonas reservadas al efecto**, con independencia del lugar de procedencia del discapacitado, pudiéndose acoger a esta medida todos aquellos Ayuntamientos que emitan dichas tarjetas de estacionamiento con arreglo al modelo establecido en la **Recomendación 98/376/CE del Consejo, de 4 de junio de 1998, sobre la creación de una tarjeta para las personas con discapacidad**».

¹⁰³¹ Artículo 19. Ordenación, vigilancia y control del tráfico. Medidas cautelares: «1. En el ámbito de la ordenación, vigilancia y control del tráfico corresponden al Municipio de Barcelona, en todo caso, las siguientes competencias propias: [...] g) La adopción de las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de aparcamiento para personas discapacitadas con problemas graves de movilidad o para terceros que tengan reconocida tal condición y para la efectividad de los derechos que de la misma derivan, teniendo en cuenta la **Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 4 de junio de 1998 sobre creación de una tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad**».

¹⁰³² Artículo 55. Subvenciones y transferencias: «El Ayuntamiento podrá solicitar y, en su caso, recibir subvenciones y transferencias de programas de la Administración del Estado, de la Generalidad o de otras Administraciones incluidas las **europeas**, internacionales, públicas o entes privados, respetando en cualquier caso las regulaciones vigentes».

«Competencias municipales») y en la Disposición adicional primera¹⁰³³ («Tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad»).

Sin embargo la incidencia del Derecho de la Unión Europea es de un gran calado¹⁰³⁴, rebasando con creces los pocos preceptos indicados. Ello es debido a los principios que vertebran la relación entre el Derecho de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales de los respectivos Estados miembros. Principios que han sido en muchos casos decantados por la jurisprudencia luxemburguense y que podemos exponer de la siguiente manera:

a) *Primacía*: Supone la preferencia aplicativa del Derecho de la UE frente a la norma estatal. A diferencia del non nato Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación de los Estados miembros, pero se adjunta una declaración al Tratado con este propósito (Declaración nº 17), en la que se hace referencia a un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia. Fue cristalizado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, asunto Costa/Enel¹⁰³⁵. También hay que destacar el *leading case* (STJCE de 9 de

¹⁰³³ Disposición adicional primera. Tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad: «Las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad emitidas por las autoridades municipales con arreglo al modelo establecido en la **Recomendación 98/376/CE del Consejo, de 4 de junio de 1998, sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, tendrán validez en todo el territorio estatal, con independencia del municipio de procedencia del titular**».

¹⁰³⁴ Siguiendo a BERBEROFF en este punto, «pese a que el Tratado de Roma solo menciona a las corporaciones locales en su artículo 263, a propósito del Comité de las Regiones –lo que ya implica su reconocimiento institucional a nivel de Derecho primario–, **su situación con relación al Derecho comunitario ha alcanzado, por obra de la jurisprudencia de Luxemburgo, un alto grado de desarrollo, sobre todo en lo que se refiere al papel que juegan para la consecución de sus designios**». Vid. BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2009): «Las entidades locales ante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, pág. 7.

¹⁰³⁵ Petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el *Giudice Conciliatore* de Milán, destinada a obtener, la interpretación de los artículos 102, 93, 53 y 37 de dicho Tratado, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Flaminio Costa y ENEL (*Ente Nazionale Energia Elettrica*): «Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que **al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su**

marzo de 1978, asunto *Simmenthal*¹⁰³⁶): «en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las Instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, no solamente hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición de la legislación nacional existente que sea contraria a los mismos, sino también —en tanto que dichas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros—, impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas comunitarias»¹⁰³⁷.

La primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el Derechos de cada Estado miembro es absoluta¹⁰³⁸. Por ello, todas las normas europeas con carácter obligatorio se benefician de él, tanto si proceden del Derecho primario como del Derecho derivado. Del mismo modo, todas las normas nacionales están sujetas a este principio, con independencia de su naturaleza: ley (estatal

específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad».

¹⁰³⁶ Petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el *Pretore de Susa* (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre *Amministrazione delle Finanze dello Stato* y *SpA Simmenthal*, con domicilio social en Monza, una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 189 del Tratado CEE y, más en particular, sobre las consecuencias de la aplicabilidad directa del Derecho comunitario en caso de conflicto con disposiciones de la Ley nacional que, en su caso, sean contrarias a éste.

¹⁰³⁷ STJCE de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, *Simmenthal*, apartado 17.

¹⁰³⁸ Así ha sido entendido por el Tribunal Constitucional: «Dicho principio, que se ha calificado como una "exigencia existencial" de tal Derecho, como se sabe, es fruto de la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir de la Sentencia de 15 de julio de 1964 (*Costa c. ENEL*) y desarrollado en pronunciamientos posteriores, así las SSTJCE de 14 de diciembre de 1971 (*Politi*), 13 de julio de 1972 (*Comisión c. Italia*), 9 de marzo de 1978 (*Simmenthal*), entre otras muchas, y significa que cualquier norma del Derecho comunitario, no sólo del primario, sino también del derivado, prevalece sobre las de Derecho interno, cualquiera que sea el rango de éstas, incluido el constitucional. Opera, pues, contra cualquier fuente, ya sea anterior o posterior al Derecho comunitario y respecto tanto de los órganos jurisdiccionales como del resto de los órganos del Estado». Antecedente 2º de la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio.

o autonómica), reglamento, decreto, ordenanza municipal, resolución, circular, bando, etc. Es irrelevante que dichas normas procedan del poder ejecutivo o del poder legislativo del Estado miembro. El poder judicial está igualmente sujeto al principio de primacía. Por lo tanto corresponde al juez nacional no aplicar las disposiciones contrarias al Derecho europeo.

b) *Eficacia directa*: Es una creación del Tribunal de Luxemburgo en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto *Van Gend en Loos* de 1963. Puede enunciarse como que la aplicación de las normas europeas se lleva a cabo con independencia del derecho interno nacional. El principio de efecto directo (o de aplicabilidad directa) permite a los particulares de los Estados miembros invocar directamente una norma europea ante una jurisdicción nacional o europea. Este principio únicamente afecta a determinados actos europeos y está sujeto a varios condicionantes ya que el ámbito de aplicación del efecto directo depende del tipo de acto: a) los Reglamentos siempre tienen un efecto directo (artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Politi* del 14 de diciembre de 1971 que se trata de un efecto directo completo; b) la Directiva es un acto dirigido a los Estados miembros y estos deben transponerlo a sus derechos nacionales. No obstante, el Tribunal de Justicia les reconoce en algunos casos un efecto directo al objeto de proteger los derechos de los particulares. En consecuencia, el Tribunal establece en su jurisprudencia que una directiva tendrá un efecto directo si sus disposiciones son incondicionales y suficientemente claras y precisas (sentencia del 4 de diciembre de 1974, asunto *Van Duyn*¹⁰³⁹). Sin embargo, el efecto directo solo puede ser de carácter vertical y únicamente es válido si los Estados miembros no han transpuesto la directiva en los plazos correspondientes (sentencia del 5 de abril de 1979, *Ratti*); c) las decisiones pueden tener un efecto directo si designan un Estado miembro como destinatario. En este supuesto, el Tribunal

¹⁰³⁹ Asunto 41/74. *Van Duyn*.

de Justicia reconoce un efecto directo únicamente vertical (sentencia del 10 de noviembre de 1972, *Hansa Fleisch*).

En relación con los entes locales hemos de destacar la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88: «*De lo dicho se desprende que, cuando se den los requisitos exigidos por la doctrina jurisprudencial de este Tribunal para que los particulares puedan invocar las disposiciones de una Directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, todos los órganos de la Administración Pública, incluso los no integrados en la Administración Central, como pueda ser el caso de un Municipio, están obligados a aplicar dichas disposiciones*»¹⁰⁴⁰.

¹⁰⁴⁰ En el mismo sentido Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 29 de abril de 1999, *Ciola*, C-224/97: «30. De ésta se desprende, en efecto, que, por un lado, **están sujetos a esta obligación de primacía todos los órganos de la Administración Pública, incluso los no integrados en la Administración Central**, contra los que los particulares están, por tanto, legitimados a invocar esta disposición comunitaria (sentencia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, Rec. pg. 1839, apartado 32)»; Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 4 de octubre de 2001, *Jiménez Melgar*, C-438/99: «32. A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, **la obligación de los Estados miembros, derivada de una Directiva, de alcanzar el resultado previsto por esta última, así como su deber, conforme al artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros** (sentencias de 14 de julio de 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, Rec. pg. I-3325, apartado 26, y de 4 de marzo de 1999, *HI*, C-258/97, Rec. pg. I-1405, apartado 25) **y, en particular, a las autoridades no integradas en la administración central, como los ayuntamientos** (sentencias de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, Rec. pg. 1839, apartado 32, y de 29 de abril de 1999, *Ciola*, C-224/97, Rec. pg. I-2517, apartado 30)»; STJCE, de 9 de septiembre, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)*, C-198/01: «49. **Este deber de excluir la aplicación de una normativa nacional contraria al Derecho comunitario incumbe no sólo a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos del Estado, incluidas las autoridades administrativas** (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/1988, Rec. pg. 1839, apartado 31), lo que conlleva, en su caso, la obligación de tomar todas las medidas para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho comunitario (véase la sentencia de 13 de julio de 1972, *Comisión/Italia*, 48/71, Rec. pg. 529, apartado 7)» y la STJUE, de 12 de enero de 2010, *Petersen*, 341/08: «79. La tercera cuestión tiene por objeto las consecuencias que procede sacar de la declaración de que una norma nacional anterior a la Directiva es incompatible con ésta cuando el Derecho nacional no prevé que tal norma deje de aplicarse. 80. **El Tribunal de Justicia ha declarado que están sujetos a la obligación de respetar la primacía del Derecho comunitario todos los órganos de la Administración** (véanse, en particular, las sentencias de 22 de junio de 1989, *Costanzo*, 103/88, Rec. p. 1839, apartado 32,

c) *Responsabilidad patrimonial*: El principio de responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por las violaciones del derecho europeo que les son imputables es un mecanismo de garantía para la protección de los derechos de los ciudadanos, al establecer que los Estados miembros se encuentran obligados a reparar los daños causados a las personas físicas y jurídicas como consecuencia de la violación del ordenamiento de la UE, en íntima conexión con los principios de efecto directo y de primacía del derecho. Este principio fue expuesto por el TJCE, en 1991, con ocasión de la falta de transposición de una directiva por la República italiana, lo que privaba a sus nacionales de la posibilidad de beneficiarse de los derechos conferidos por la Directiva. El principio de responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por las violaciones del derecho europeo que les son imputables es un mecanismo de garantía para la protección de los derechos de los ciudadanos, al establecer que los Estados miembros se encuentran obligados a reparar los daños causados a las personas físicas y jurídicas como consecuencia de la violación del ordenamiento de la UE, en íntima conexión con los principios de efecto directo y de primacía del derecho. Este principio fue expuesto por el TJCE, en 1991, con ocasión de la falta de transposición de una directiva por la República italiana, lo que privaba a sus nacionales de la posibilidad de beneficiarse de los derechos conferidos por la Directiva (STJCE de 19 de noviembre de 1991, *Francovich y Bonifaci*¹⁰⁴¹).

y de 29 de abril de 1999, *Ciola*, C- 224/97, Rec. p. I- 2517, apartado 30). Esta consideración es aplicable a un organismo administrativo como el *Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*. No resulta pertinente el hecho de que las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal existieran antes de la entrada en vigor de la Directiva. Lo mismo ocurre con el hecho de que las citadas disposiciones no prevean que el juez nacional tiene la facultad de no aplicarlas en caso de incompatibilidad con el Derecho comunitario. 81 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que, en caso de que una norma como la controvertida en el litigio principal sea contraria a la Directiva, habida cuenta de la finalidad que persigue, **corresponde al juez nacional que conoce de un litigio entre un particular y un organismo administrativo, como el *Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, no aplicar dicha norma aunque sea anterior a la Directiva y el ordenamiento jurídico nacional no prevea dejar de aplicarla».**

¹⁰⁴¹ Para el Tribunal de Justicia la responsabilidad de los Estados es un principio inherente al Tratado, intrínseco a la propia naturaleza del ordenamiento europeo, y la obligación de los Estados de reparar los daños se basa también en el artículo 10 del Tratado

d) *Interpretación conforme*: Debido a la obligación de los jueces y tribunales nacionales de interpretar el Derecho interno a la luz del Derecho europeo. Como se había declarado en el asunto *Von Colson*, 14/83, de 10 de abril de 1984, el juez nacional está obligado a dar a la legislación nacional adoptada en ejecución de la Directiva, en la medida en que así lo permita su Derecho nacional, una interpretación y una aplicación conformes con las exigencias del Derecho comunitario.

Ejemplos de referencia de la incidencia del Derecho de la Unión Europea en el régimen municipal especial de Barcelona son tanto la denominada comúnmente Directiva de Servicios¹⁰⁴² como la reforma del artículo 135 de la CE. En el primer caso, la Directiva de Servicios¹⁰⁴³ (y su normativa de transposición¹⁰⁴⁴) establecen que los municipios deben establecer la

de la Comunidad Europea, según el cual los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario, y el Tribunal afirma que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y, la protección de los derechos debilitada, si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos fueran lesionados por una violación del Derecho europeo atribuible a un Estado miembro.

¹⁰⁴² Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior. La afectación de la Directiva de Servicios sobre el ámbito local de gobierno se proyecta, básicamente, en la esfera de la simplificación administrativa, en el proceso de racionalización de estructuras organizativas, régimen de autorizaciones y licencias, así como en la puesta en marcha del sistema de Ventanilla Única de la Directiva de Servicios con la finalidad de vehicular a través de medios electrónicos la demanda de información como la tramitación y resolución de cualquier iniciativa económica que pretenda establecerse o prestar servicios en el municipio.

¹⁰⁴³ «*El objeto principal de la normativa de servicios no es tanto eliminar las restricciones al ejercicio de la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, sino más bien suprimir todas aquéllas que no sean necesarias ni proporcionadas, sin perjuicio que, directamente, ya se prohíban algunas*». Cfr. FONT I LLOVET, Tomàs y PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2011): «La incidencia de la Directiva de servicios en los entes locales», *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, pág. 11.

¹⁰⁴⁴ La Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (también conocida como «Ley ómnibus»). A nivel autonómico, la «Ley ómnibus catalana», aprobada mediante el Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

autorización para el establecimiento de servicios como una excepción (art. 9 de la Directiva), y sólo se puede exigir si se cumplen tres condiciones básicas¹⁰⁴⁵. Ello choca, entre otros, con el artículo 71 de la Ley 22/1998, de 30 diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona: «*La autorización de instalación y de apertura de actividades, industrias y establecimientos de todo tipo requiere, en todo caso, la autorización del Ayuntamiento de Barcelona*»¹⁰⁴⁶. No es de aplicación el régimen jurídico de la autorización en las autorizaciones de servicios previstas por la legislación europea¹⁰⁴⁷ como, por ejemplo, la autorización ambiental, la cual tiene escasa incidencia local, ya que la competencia es de la Generalidad de Cataluña, salvo en el municipio de Barcelona que corresponde al ayuntamiento en virtud de su régimen especial¹⁰⁴⁸.

¹⁰⁴⁵ No sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. según art. 4.8 de la Directiva.

¹⁰⁴⁶ Este régimen especial fue desarrollado por los artículos 4.3 y 64 de la Ordenanza de actividades y de intervención integral de la Administración ambiental del Ayuntamiento de Barcelona (OMAIIAA), de 29 de marzo de 2001, estableciendo que la autorización ambiental corresponde únicamente al Ayuntamiento. Esta Ordenanza ha sido modificada por la Ordenanza del medio ambiente de Barcelona, aprobada por el Pleno del Consejo Municipal en sesión de 25 de febrero de 2011 (BOPB de 2 de mayo de 2011).

¹⁰⁴⁷ El Derecho español, bajo la invocación formal del Derecho europeo, ha llevado a cabo un proceso propio y singular de reconstrucción del sistema de control municipal previo a la apertura de establecimientos o locales de actividades económicas. En España algunas normas estatales han impuesto la excepcionalidad de las licencias previas de actividades o han sustituido directamente algunas licencias municipales de actividad (las referidas a actividades comerciales minoristas) por comunicaciones previas o declaraciones responsables. Lo mismo han hecho las comunidades autónomas. Estas innovaciones legislativas, tanto estatales como autonómicas, tienen correspondencia en ordenanzas municipales que concretan la sustitución de las licencias municipales de actividades por comunicaciones previas o declaraciones responsables. Barcelona tiene una regulación sustantiva y procedimental propia sobre dichas comunicaciones y declaraciones y desde 2001 contaba con un amplio catálogo de actividades económicas sometidas a previa comunicación al Ayuntamiento, no a licencia previa (Anexo III.2 de la OMAIIAA). Un estudio centrado en la posición de los sujetos privados en el nuevo régimen jurídico municipal de las declaraciones responsables y comunicaciones previas para el inicio de actividades económicas, centrado en los municipios de Barcelona y Madrid, en VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, págs. 29-70.

¹⁰⁴⁸ FONT I LLOVET, Tomàs y PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2011): «La incidencia de la Directiva de servicios en los entes locales», *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, pág. 14.

3.1 El Derecho de la Unión Europea en el desarrollo del régimen especial de Barcelona

La incidencia del Derecho de la Unión es especialmente visible en el desarrollo del régimen especial de Barcelona por la normativa del propio Ayuntamiento. La normativa local barcelonesa ha de adaptarse a las competencias cedidas por el Reino de España a la Unión Europea y éstas, a través de la normativa europea, constriñen la potestad legisferente municipal¹⁰⁴⁹.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE¹⁰⁵⁰) distingue hasta tres tipos diferentes de competencias (artículo 2 del mismo) y, a su vez, contiene un listado no exhaustivo de los ámbitos de aplicación de cada uno de ellos:

Las competencias *exclusivas* (artículo 3 del TFUE¹⁰⁵¹): la Unión Europea es la única que puede legislar y adoptar actos vinculantes en estos ámbitos. En consecuencia, el papel de los Estados miembros se limita a su aplicación, salvo que la Unión les autorice para adoptar en solitario determinados actos.

¹⁰⁴⁹ Ya antes del Tratado de Lisboa la doctrina científica ponía de relieve la repercusión del Derecho de la Unión Europea sobre todas las administraciones públicas de los Estados miembros, también sobre las locales: *«Hoy día no precisa mayor demostración que la integración europea ha tenido una masiva repercusión sobre la posición de los titulares de competencias normativas y administrativas dentro del ordenamiento de cada Estado miembro. Esas consecuencias afectan especialmente a las entidades locales que no cuentan en los tratados comunitarios con garantía expresa alguna de su autonomía local»*, en TETTINGER, Peter J. (2004): «La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización», *Persona y Derecho*, núm. 51, pág. 142.

¹⁰⁵⁰ BOE núm. 286, de 27 de noviembre de 2009; rectificación de errores en el BOE núm. 133, de 1 de junio de 2010.

¹⁰⁵¹ Art. 3 TFUE: «1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: a) La unión aduanera; b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; e) la política comercial común. 2. La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

Las competencias *compartidas* (artículo 4 del TFUE¹⁰⁵²): la Unión Europea y los Estados miembros están autorizados a aprobar actos vinculantes en estos ámbitos. No obstante, los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la Unión Europea haya determinado no ejercer la suya.

Las competencias *de apoyo* (artículo 6 del TFUE¹⁰⁵³): la Unión Europea solo puede intervenir al objeto de respaldar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros. Por ello, no dispone de poder legislativo en estas materias y no puede interferir en el ejercicio de estas competencias reservadas a los Estados miembros.

¹⁰⁵² Art. 4 TFUE: «1. La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6. 2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: a) El mercado interior; b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; c) la cohesión económica, social y territorial; d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; e) el medio ambiente; f) la protección de los consumidores; g) los transportes; h) las redes transeuropeas; i) la energía; j) el espacio de libertad, seguridad y justicia; k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado. 3. En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya. 4. En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya».

¹⁰⁵³ Art. 6 TFUE: «La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: a) La protección y mejora de la salud humana; b) la industria; c) la cultura; d) el turismo; e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; f) la protección civil; g) la cooperación administrativa». En cuanto al papel de los gobiernos locales europeos en materia de protección civil: «**La función de las autoridades regionales y locales en la gestión de las catástrofes es de suma importancia.** Por ello, debe implicarse adecuadamente a dichas autoridades regionales y locales en las actividades llevadas a cabo en virtud de la presente Decisión, conforme a las estructuras nacionales de los Estados miembros». Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013, pág. 925.

Retomando de manera específica la afectación del régimen especial por el Derecho de la UE, encontramos un ejemplo revelador en una de las Ordenanzas más importantes del municipio, la Ordenanza del medio ambiente de Barcelona, aprobada por el Pleno del Consejo Municipal en fecha 25 de febrero de 2011 (*BOPB* de 2 de mayo de 2011). El Derecho ambiental es una materia que se nutre de gran manera de normativa internacional y especialmente de la Unión Europea (gran parte de la legislación ambiental española y catalana es resultado de la transposición de Directivas). Por ello, el margen de actuación de la normativa local, incluso en un municipio dotado de un régimen especial, se ha de adaptar a la normativa europea. En el articulado de la mencionada Ordenanza ambiental se hace mención a la siguiente normativa europea: Directiva 96/20/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 1996, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/157/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos de motor; Directiva 97/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1997, relativa a determinados elementos y características de los vehículos de motor de dos o tres ruedas; Directiva 92/97/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992 por la que se modifica la Directiva 70/157/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor, y por último, la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

MUÑOZ MACHADO¹⁰⁵⁴ ha advertido la paradoja de que mientras en el Derecho local español han existido algunas diferencias de carácter organizativo y competencial en favor de determinados entes locales¹⁰⁵⁵, por mor de la Unión

¹⁰⁵⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago (2011): «Prólogo a la tercera edición», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edic., Madrid, Iustel, págs. 40 y 41.

¹⁰⁵⁵ Diferencias que existían con carácter general entre algunas regulaciones específicamente aplicables a los entes locales que diferían de las establecidas para el Estado o para las Comunidades Autónomas.

Europa estamos asistiendo a una paulatina unificación del régimen jurídico que está imponiendo un Derecho común en materia de regulación económica, competencia, intervención pública previa o control positivo de la actividad administrativa de los particulares, contratos y concesiones, principios generales de la actuación administrativa, etc.¹⁰⁵⁶.

3.2 Las «cuatro libertades fundamentales»

El Tratado de Lisboa conserva y consolida las denominadas «cuatro libertades fundamentales»¹⁰⁵⁷ y la libertad política, económica y social de los ciudadanos europeos¹⁰⁵⁸. Las cuatro libertades fundamentales, verdadero origen de las Comunidades Europeas, comprenden, en primer lugar, la denominada unión aduanera, es decir, la libre circulación de mercancías dentro del mercado interior. Junto con esta primera libertad se incluyen otras tres: la libre circulación de trabajadores, de servicios y de capitales. Estas libertades son definidas de forma negativa por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es decir, son definidas en base a la prohibición de restringir su existencia. Por este motivo ni la normativa que compone el régimen especial

¹⁰⁵⁶ El profesor MUÑOZ MACHADO también añade como elemento unificador del régimen jurídico común a todas las Administraciones Públicas la aplicación del artículo 149.1.18 CE. *Ibid.*

¹⁰⁵⁷ De ellas se ocupa con mayor profundidad el trabajo de SARMIENTO en relación con el Derecho municipal. *Cfr.* SARMIENTO, Daniel (2011): «El Derecho municipal ante el Derecho de la Unión Europea», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, pág. 322 y ss.

¹⁰⁵⁸ También mediante su incorporación a la Carta de Derechos Fundamentales. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE consagra una serie de derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE. La Carta solo se aplica a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE. No se aplica en situaciones en que no está implicado el Derecho de la UE y no amplía las competencias de la Unión que se definen en los Tratados. La Carta fue elaborada por una convención compuesta por un representante de cada país de la UE y de la Comisión Europea, así como por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Fue formalmente proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. La Carta se estructura en un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Disposiciones generales.

del municipio de Barcelona ni los actos o actuaciones municipales pueden vulnerar las mismas¹⁰⁵⁹.

a) Libre circulación de personas

La función pública, también la municipal, ha de incluir a los ciudadanos de la Unión Europea, aunque con la excepción, interpretada restrictivamente por la jurisprudencia luxemburguesa¹⁰⁶⁰, de los empleos que supongan el ejercicio de prerrogativas de poder público para la salvaguarda de los intereses generales del Estado, de lo que se colige que únicamente ciertos empleos locales pueden estar reservados a los ciudadanos españoles en el caso del Ayuntamiento de Barcelona¹⁰⁶¹.

b) Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios

Analizamos ambas en el mismo apartado. Los trabajadores por cuenta propia y los profesionales o personas jurídicas, tal como son definidos en el artículo 54 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establecidos legalmente en un Estado miembro, podrán ejercer su actividad de forma estable y continua en el territorio de otro Estado miembro (libertad de establecimiento, artículo 49 del TFUE) u ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de forma temporal aun cuando permanezcan establecidos en su país de origen (libre prestación de servicios, artículo 56 del TFUE). Ello supone no solo

¹⁰⁵⁹ Un ejemplo es el que exponemos a continuación. En marzo de 2008 la Comisión Europea solicitó información sobre la presunta discriminación, entre jubilados residentes y no residentes, en las tarifas del transporte público local en Barcelona. La información fue proporcionada por el propio Ayuntamiento de Barcelona y por el ente competente, la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), a la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Dicho expediente fue archivado sin sanción alguna.

¹⁰⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de septiembre de 1980, Comisión/Bélgica, 149/79.

¹⁰⁶¹ Por ejemplo, Agentes de la Guardia Urbana.

eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad, sino también, a fin de que estas libertades se ejerzan efectivamente, adoptar medidas oportunas para facilitar el ejercicio de las mismas, especialmente, por lo que respecta a la armonización de las normativas nacionales de acceso o su reconocimiento mutuo. La Directiva de servicios ha reforzado la libre prestación de servicios en el marco de la UE.

En relación a la libertad de establecimiento, ya la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de julio de 1985, *Steinhauser*¹⁰⁶², declaró en un litigio entre un municipio francés y un ciudadano alemán que deseaba ser candidato para que se le adjudicase la ocupación demanial correspondiente para el ejercicio de su actividad de pintor, solicitud rechazada por causa de su nacionalidad, que la gestión del dominio público municipal se sometía también al respeto del principio de libre establecimiento, entendido además, en un sentido amplio, el cual incluye no solamente el acceso a las actividades y las condiciones de su ejercicio. Por ello, cualquier ciudadano de la UE puede beneficiarse de un acuerdo relativo a la ocupación privativa del dominio público, con la misma posición e idénticos derechos que los que corresponden a cualquier nacional del Estado miembro de que se trate.

También es de interés la jurisprudencia europea contenida en los asuntos *Viacom Outdoor*, STJCE de 17 de febrero de 2005, asunto C-134/03¹⁰⁶³; *De*

¹⁰⁶² Asunto 197/84. Comentado por BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2011): «La organización local desde la perspectiva de las instituciones comunitarias. Principios y tendencias», en GIMENO FELIU, José María (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor, Civitas: Thomson Reuters, págs. 185 y ss

¹⁰⁶³ *Viacom Outdoor Srl contra Giotto Immobilier SARL* (Petición de decisión prejudicial planteada por el *Giudice di pace di Genova-Voltri*). En el asunto *Viacom* el TJCE entendió que un impuesto municipal sobre la colocación de anuncios publicitarios no cercenaba la libertad de prestación de servicios, y recalca que a pesar de tratarse de un tributo local tiene efectos europeos (transfronterizos): «37 Por lo que se refiere a la cuestión de si la percepción por las autoridades municipales de un impuesto como el impuesto sobre la publicidad constituye un obstáculo incompatible con el artículo 49 CE, es necesario señalar en primer lugar que un impuesto de este tipo se aplica indistintamente a todas las prestaciones de servicios que impliquen publicidad exterior y la colocación de anuncios públicos en el territorio del municipio de que se trate. Por tanto, las normas relativas a la percepción de dicho impuesto no establecen ninguna distinción en función del lugar de establecimiento del prestador o del destinatario de los servicios de colocación de anuncios ni en función del lugar de origen de los

Coster, STJCE de 29 de noviembre de 2001, Asunto C-17/00¹⁰⁶⁴ y Josemans, STJUE de 16 de diciembre de 2010, Asunto C-137/09¹⁰⁶⁵.

*productos o servicios objeto de los mensajes publicitarios difundidos. 38 En segundo lugar, es preciso observar que el citado impuesto sólo se aplica a las actividades publicitarias exteriores que impliquen la utilización del espacio público administrado por las autoridades municipales y que su importe está fijado en un nivel que puede considerarse modesto en relación con el valor de las prestaciones de servicios sujetas a él. **En tales circunstancias, la percepción de un impuesto de este tipo, en cualquier caso, no prohíbe, obstaculiza ni hace menos atractivas de otro modo las prestaciones de servicios publicitarios que se realicen en el territorio de los municipios de que se trate, incluso cuando dichas prestaciones tienen carácter transfronterizo debido al lugar de establecimiento bien del prestador, bien del destinatario de los servicios».***

¹⁰⁶⁴ En el asunto *De Coster*, el Tribunal declaró que el impuesto municipal era contrario a la libre prestación de servicios: «Los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación), 60 y 66 del Tratado CE (actualmente artículos 50 CE y 55 CE) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de un impuesto sobre las antenas parabólicas como el creado por los artículos 1 a 3 de la ordenanza fiscal aprobada por el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort el 24 de junio de 1997».

¹⁰⁶⁵ Según el Tribunal de Luxemburgo, la comercialización de bebidas no alcohólicas y alimentos en los coffee shops constituye una actividad de restauración. Por ello, la normativa controvertida debe examinarse a la luz de la libre prestación de servicios. El Tribunal de Justicia declara la existencia de una restricción al ejercicio de esta libertad en la medida en que los gestores de coffee shops no pueden comercializar productos legales a personas que residan en otros Estados miembros y a estos últimos se les excluye del disfrute de tales servicios. No obstante, dicha restricción está justificada por el objetivo de luchar contra el turismo de la droga y las numerosas molestias que éste conlleva: «1) *En el marco de su actividad consistente en la comercialización de estupefacientes que no forman parte del circuito estrictamente vigilado por las autoridades competentes destinados a ser utilizados con fines médicos y científicos, el gestor de un coffee shop no puede invocar los artículos 12 CE, 18 CE, 29 CE o 49 CE para oponerse a una normativa municipal como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe la admisión en tales establecimientos de personas que no residen en los Países Bajos. En cuanto a la actividad consistente en la comercialización de bebidas no alcohólicas y de alimentos en esos mismos establecimientos, tal gestor puede invocar útilmente los artículos 49 CE y siguientes. 2) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que una normativa como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libre prestación de servicios consagrada por el Tratado CE. No obstante, esta restricción está justificada por el objetivo de la lucha contra el turismo de la droga y las molestias que éste conlleva»*, STJUE de 16 de diciembre de 2010, Asunto C- 137/09, Marc Michel Josemans contra *Burgemeester van Maastricht*. La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, en su sesión de 11 de junio de 2014, adoptó el acuerdo de suspender por un año, al amparo del artículo 73.1 de la Ley de Urbanismo de Cataluña las comunicaciones previas de inicio de actividades para la instalación y/o ampliación de Clubes Sociales Privados consistentes en Asociaciones de consumidores de cannabis, reguladas en el epígrafe 12.51/19 de la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona, con el fin de proceder a los estudios previos a la regulación de la actividad de las asociaciones de consumidores de cannabis (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, de 12 de junio de 2014).

Para finalizar este apartado, creemos de interés la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 30 de septiembre de 2013, en el recurso contencioso-administrativo nº 174/2011, interpuesto por la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) ha declarado la nulidad de los artículos 17,1, 21.1, 24.1 y 2, 28.1, 29, 30.1 y 32 del Plan Especial de Equipamiento Comercial Alimentario de Barcelona (PECAB). La *ratio decidendi* es la vulneración por dichos preceptos de la normativa europea en materia de libertad de establecimiento transpuesta por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹⁰⁶⁶, al establecer los anteriores artículos una restricción injustificada a la apertura de nuevos hipermercados y/o grandes almacenes en el municipio de Barcelona¹⁰⁶⁷. Para el Tribunal sentenciador el PECAB no contiene una justificación suficiente de una medida limitativa de esta entidad¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁶ Una aproximación al impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector comercial en Cataluña, destacando la competencia municipal barcelonesa en licencias comerciales de superficie inferior a 5.000 m², en NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2011): «El impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector del Comercio: en especial, el caso de Cataluña», *Revista de administración pública*, núm. 184, pág. 271: «Se contempla un régimen especial para el municipio de Barcelona. Así, a la vista de los artículos 11.1.n), 58.1, 59 y 71 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, el Ayuntamiento de esta localidad es competente para otorgar las licencias comerciales correspondientes a los establecimientos con una superficie de venta inferior a 5.000 m², de acuerdo con las ordenanzas y la planificación comercial propias».

¹⁰⁶⁷ Un excelente análisis y crítica de la libertad de comercio, y en particular, la de establecimiento en España, en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2014): *¿España de los territorios o de los ciudadanos?. La captura territorial de la libertad de comercio*, Madrid, Iustel.

¹⁰⁶⁸ «[...] debe señalarse en primer lugar que **el hecho de que el PECAB se fundamente en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprobó la refundición de la normativa urbanística vigente en Cataluña, así como en la Ley 22/1988, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, no impide la aplicación de las normas europeas e internas relativas al libre acceso a la actividades de servicios y a su ejercicio. En tal sentido, el PECAB incide de manera indudable en la libertad de apertura de establecimientos comerciales en los diversos perímetros en que se divide el término municipal de Barcelona, y establece restricciones de carácter territorial que comportan la imposibilidad de instalar nuevos hipermercados y/o grandes almacenes**», FJ 4.

c) Libre circulación de mercancías

La libre circulación de mercancías (artículos 26 y 28 a 37 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) se garantiza mediante la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como mediante la prohibición de las medidas de efecto equivalente¹⁰⁶⁹. Además, y en aras de conseguir la consecución del mercado interior, se sumó el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización.

Han de desaparecer todos los obstáculos susceptibles de entorpecer los intercambios, sin que puedan existir fronteras estatales, regionales o municipales de ningún tipo. La sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre 2004, *Carbonati Apuani*¹⁰⁷⁰, rechazó el argumento del Gobierno italiano y del Ayuntamiento de Carrara, que sostenían que la prohibición de los derechos de aduana y las tasas de efecto equivalente no debían afectar más que a los intercambios entre estados miembros.

¹⁰⁶⁹ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (siguiendo su ya consolidada jurisprudencia) entiende como exacción de efecto equivalente, cualquiera que sea su denominación y su técnica, un derecho «*que al gravar específicamente un producto importado de un país miembro, con exclusión del producto nacional similar, tiene como resultado, al alterar su precio, la misma incidencia sobre la libre circulación de los productos que un derecho de aduana*», independientemente de su naturaleza o de su forma (SSTJCE en los asuntos acumulados 2/62 y 3/62, de 14 de diciembre de 1962, y asunto 232/78, de 25 de septiembre de 1979).

¹⁰⁷⁰ En este asunto, una ley italiana había permitido que dicho municipio estableciera la percepción de una tasa sobre los mármoles que se extraían en su territorio, pero que eran transportados más allá de su término municipal. El Tribunal de Justicia en vía de cuestión prejudicial, anunció que se trataba de una tasa de efecto equivalente establecida en detrimento de las mercancías cuyo destino final se situaba en el interior del Estado miembro en cuestión, apuntando que el respeto de las reglas de la libre circulación de mercancías obligaba también a los municipios sobre su territorio.

d) Libre circulación de capitales

La libre circulación de capitales es la más reciente de las libertades (artículos 63 a 66 del TFUE). Originariamente los Tratados no establecían una plena liberalización de la circulación de capitales. Los Estados miembros solo tenían que eliminar las restricciones en la medida en que fuese necesario para el funcionamiento del mercado común. El Consejo Europeo estableció la progresiva materialización de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1988 incluyendo una mayor coordinación de las políticas económicas y monetarias nacionales.

3.3 Subvenciones y ayudas públicas

Los Tratados de la Unión no permiten la concesión de ayudas públicas a empresas o productos que impliquen restricciones a la competencia, aunque en determinados casos pueden autorizarse excepciones (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

El concepto de ayudas públicas incluye, además de las subvenciones a fondo perdido, los préstamos en condiciones favorables y las bonificaciones de intereses, así los tipos de intervención en que el elemento de donación es menos evidente, como las exoneraciones fiscales y tributarias, las garantías de préstamos, los suministros de bienes y servicios en condiciones preferenciales e incluso la participación de administraciones públicas en empresas.

En febrero de 2013, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea archivó la investigación sobre supuestas ayudas de Estado a la compañía aérea Spanair S.A.¹⁰⁷¹. Las inyecciones de capital se realizaron por la

¹⁰⁷¹ Esta sociedad fue declarada en concurso voluntario, núm. 70/2012, por Auto de 1 de febrero de 2012. El Juzgado Mercantil 10 de Barcelona por sentencia de 16 de septiembre de

Generalidad de Cataluña y por el Ayuntamiento de Barcelona¹⁰⁷². A nuestros efectos, sólo destacar que dichas ayudas estatales incluyen las llevadas a cabo por entes subestatales: ya sean comunidades autónomas o municipios¹⁰⁷³.

Además, y según la doctrina que se desprende de la sentencia *Altmark Transport*¹⁰⁷⁴, en modo alguno cabe excluir que una subvención pública concedida a una empresa que presta únicamente servicios de transporte local o regional, y que no presta servicios de transporte fuera de su Estado de origen, pueda, a pesar de ello, tener una incidencia en los intercambios entre los Estados miembros¹⁰⁷⁵.

2014, calificó el concurso de Spanair, S.A. como culpable. Esta calificación es consecuencia del retraso producido en la presentación de la solicitud de concurso voluntario de la sociedad. También se condena a todos los miembros del Consejo de Administración de la concursada y a la sociedad pública de la Generalitat Avançsa («Empresa de promoció i localització industrial de Catalunya») como administradora de hecho de Spanair, S.A. a pagar solidariamente la cantidad de 10.801.716,85 euros como consecuencia de dicha calificación de culpabilidad. Asimismo, se condena a todos los consejeros y a Avançsa a la inhabilitación para la gestión de patrimonios ajenos durante un período de 2 años.

¹⁰⁷² Una aportación de la empresa municipal «Barcelona de Serveis Municipals» (BSM S.A) a través de «Catalana d'Iniciatives» (sociedad anónima de capital riesgo); concesión de financiación municipal vía el consorcio de Turismo de Barcelona, y otra cantidad vehiculada a través de Fira de Barcelona.

¹⁰⁷³ Así ha sido concretado por la jurisprudencia europea en las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia, y de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión.

¹⁰⁷⁴ STJCE de 24 de julio de 2003.

¹⁰⁷⁵ En palabras del Magistrado del Tribunal Supremo Manuel CAMPOS «*la jurisprudencia Altmark marca, pues, un hito en relación con cuestiones nucleares de la prestación de servicios de interés general como son las derivadas de su financiación pública. Dada la neutralidad del concepto de “empresa” que mantienen las normas comunitarias, aquella jurisprudencia es aplicable tanto a empresas privadas encargadas de la prestación de dichas actividades como a las propias personas públicas, tengan éstas o no forma societaria, que las desempeñen. Habrá que examinar, en relación con unas y otras, de manera sucesiva, si la naturaleza de los servicios que se tratan de prestar corresponde a actividades de interés económico general y, dentro de ellas, si es posible identificar obligaciones de servicio público susceptibles de ser compensadas, y en qué medida, con cargo a los presupuestos. En su caso, deberán respetarse las obligaciones formales –notificación a la Comisión– sin cuyo cumplimiento no es posible reconocer la inmediata eficacia y, eventualmente, incluso la validez de las ayudas públicas previstas*». En CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel (2004): «Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas en el ámbito local plantea la prestación de los servicios de interés económico general)», *Cuadernos de Derecho local*, núm. 6, pág. 78.

3.4 Competencia

El artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Reglamento (CE) nº 1/2003 prohíben a las empresas con una posición dominante en el mercado todo abuso que pueda afectar al comercio entre Estados miembros. Las concentraciones y adquisiciones de dimensión comunitaria se rigen por el Reglamento (CE) nº 139/2004 y, en algunos casos, pueden ser prohibidas por la Comisión.

Cuando un ayuntamiento se comporte en el mercado como una auténtica empresa, ejerciendo una actividad económica consistente en ofrecer bienes y servicios, la jurisprudencia de Luxemburgo no ha dudado en someterla a las diferentes reglas de la competencia, prohibiendo el abuso de su posición dominante.

Según una jurisprudencia europea consolidada¹⁰⁷⁶, en el contexto del Derecho de la competencia el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁶ Sentencias de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C- 41/90, Rec. p. I- 1979, apartado 21, y de 11 de diciembre de 2007, *ETI y otros*, C- 280/06, Rec. p. I- 10893, apartado 38. En BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2011): «La organización local desde la perspectiva de las instituciones comunitarias. Principios y tendencias», en GIMENO FELIU, José María (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor, Civitas: Thomson Reuters, pág. 176.

¹⁰⁷⁷ En un principio parecía que el ordenamiento europeo no sería de aplicación en cuestiones relativas a subvenciones o a la defensa de la competencia de ámbito local aplicando la regla o principio «*de minimis*» (sobre las cosas pequeñas: «*de minimis non curat praetor*» o «*de minimis non curat lex*», la ley no está interesada en asuntos menores). La jurisprudencia comunitaria ha corroborado que la afectación a los intercambios comunitarios puede producirse en el ámbito local y en asuntos de cuantía aparentemente modesta (CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel (2004): «Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas en el ámbito local plantea la prestación de los servicios de interés económico general)», *Cuadernos de derecho local*, núm. 6, pág. 76). Por el potencial del municipio de Barcelona esta regla en muchas ocasiones no será de aplicación. Un ejemplo de la misma en el Reglamento (CE) 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado de la CE a las ayudas de minimis.

Ello incluye a las sociedades públicas y entes instrumentales del Ayuntamiento de Barcelona que ejercen actividades económicas¹⁰⁷⁸.

A nivel estatal, pero en desarrollo de normativa europea, y en el ámbito de los servicios funerarios, existen numerosos pronunciamientos de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y de su predecesor el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) relativos a conductas restrictivas de la competencia en dicho sector, han existido algunos en que se ha sancionado a un operador de carácter público local. Es el caso de la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia 650/08, Funerarias Baleares, en la que se multa a la empresa pública municipal titular del cementerio de Palma de Mallorca por abusar de su posición de dominio en el mercado de servicios de cementerio y crematorios, al denegar el acceso a determinados operadores privados de servicios funerarios no procedentes de dicho municipio.

A nivel autonómico, y en un supuesto que ha sido conocido por el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia de la Autoridad Catalana de la Competencia (en adelante, el TCDC de la ACCO), otro ejemplo, éste en fecha 12 de junio de 2013¹⁰⁷⁹ ha adoptado una resolución de terminación

¹⁰⁷⁸ Un estudio jurídico y económico con datos globales sobre el conjunto de sociedades públicas, entes públicos y demás personificaciones instrumentales municipales en SOLDEVILA GARCÍA, Pilar y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica (2010): «Estructura organizativa instrumental de la Administración Local. El caso del Ayuntamiento de Barcelona (una aproximación jurídica y económica)», *Revista de Estudios Locales*, nº 127, págs. 48-76.

¹⁰⁷⁹ «RESUELVE Primero. Acordar, de conformidad con el apartado a) del artículo 10.2 de la LACCO y los artículos 52 de la LDC y 39 del RDC, la terminación convencional del expediente n.º 31/2011, AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, y declarar vinculantes los compromisos presentados por el AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, en los términos recogidos en el apartado 3 de los Fundamentos de derecho de esta resolución. Segundo. Acordar, de conformidad con el apartado a) del artículo 10.2 de la LACCO y el artículo 52.2 de la LDC, que el AYUNTAMIENTO DE BARCELONA tiene que cumplir todos y cada uno de los compromisos recogidos en el apartado 3 de los Fundamentos de derecho de esta resolución, en el plazo de tres meses a contar desde el día de la notificación de esta resolución, salvo la materialización del compromiso de separación efectiva de los servicios informáticos y de atención telefónica, que se tendrá que efectuar en un plazo máximo de 15 meses, a contar desde el día de la notificación de esta resolución y, en caso contrario, instar a la DG a incoar el procedimiento sancionador correspondiente, por la comisión de una infracción administrativa muy grave, en los términos del apartado c) del artículo 62.4 de la LDC y del artículo 39.7 del RDC. Tercero. Acordar, de conformidad con el apartado a) del artículo 10.2 de la LACCO y el apartado f) del artículo 53.2 de la LDC, encomendar al DG la vigilancia del cumplimiento de

convencional del expediente sancionador 31/2011, AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, incoado de oficio por la Directora General de la Autoridad Catalana de la Competencia, por la realización de presuntas conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).

El Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, socio único de la sociedad «Barcelona de Serveis Municipals, S.A» (en adelante, BSM)– aprobó el día 1 de octubre de 2010 el pliego de bases que rigió el concurso público para hacer efectiva la alienación de las acciones que representaban el 36% del capital social de la sociedad «Serveis Funeraris de Barcelona, S.A» (en adelante, SFB), de las cuales la sociedad BSM era titular.

La posición de los municipios y sus empresas como operadores económicos en el ámbito del Derecho de la Competencia ha sido declarada por numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁰⁸⁰.

esta resolución del TCDC de la ACCO de terminación convencional del expediente n.º 31/2011, AYUNTAMIENTO DE BARCELONA y, a este efecto, imponer al AYUNTAMIENTO DE BARCELONA la obligación de remitir a la DG: (i) una copia de la modificación del contrato de comisión con la eliminación de la cláusula de exclusividad firmada por CB y SFB, en el plazo de 10 días hábiles a contar desde su firma; (ii) una copia del acuerdo de resolución del contrato de arrendamiento de servicios informáticos y atención telefónica (call center) suscrito por SFB y CB y firmado por ambas partes, en un plazo de 10 días hábiles desde su firma; (iii) una copia de todos los documentos que recojan las actuaciones necesarias para llevar a cabo la separación efectiva de los servicios informáticos y de atención telefónica, en un plazo de 10 días hábiles a contar desde su ejecución, y (iv) una copia del documento en que conste la eliminación de la tarifa ciudadana (acuerdo 3.c) del Convenio regulador de las obligaciones de estabilidad de precios aplicables a la actividad de servicios funerarios, firmado por el Ayuntamiento y SFB el 12 de mayo de 2011, en un plazo de 10 días desde su formalización. Cuarto. Acordar comunicar esta resolución de terminación convencional del expediente n.º 31/2011, AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, al DG y que se notifique a los interesados, haciéndoles saber que, de acuerdo con los artículos 3.1 de la LACCO y 48.1 de la LDC, no se puede interponer ningún recurso en contra por vía administrativa, sino únicamente un recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

¹⁰⁸⁰ Por todas, la STS (Sala Tercera) de 14 de junio de 2013, recurso de casación núm. 3282/2010 (Ponente: D. Manuel Campos Sánchez-Bordona): «[...] **Las consideraciones precedentes ceden, sin embargo, cuando la actuación de cualquier Administración Pública se produce no en virtud de sus atribuciones de imperium sino en su calidad de operador económico que interviene en el mercado y presta sus servicios dentro de un marco de concurrencia con otros agentes. El propio Ayuntamiento recurrente así lo**

3.5 Contratación pública

La contratación pública (o la contratación del sector público de acuerdo con la nueva nomenclatura europea y legal¹⁰⁸¹) es una muestra de las mutaciones que ha sufrido el régimen especial (así como el ordenamiento español) por efecto del Derecho Comunitario, en su día, y del Derecho de la UE, en la actualidad. Como hemos visto en la primera parte de este trabajo, el régimen especial de Barcelona en la etapa franquista¹⁰⁸² incluía algunas particularidades en materia de contratación¹⁰⁸³. Esto en la actualidad sería casi imposible. La normativa de contratación tiene en gran parte de su origen un componente europeo y existen pocas modulaciones en el ámbito local. Según el artículo 2.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: *«La aplicación de esta Ley a los contratos que celebren las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, o los organismos dependientes de las mismas, así como a los contratos*

*reconoce cuando admite que "si la Administración actúa como cualquier otro sujeto de derecho o como cualquier otro operador o agente en el mercado será cuando se le apliquen también las prohibiciones contenidas en la LDC". Aunque ya hemos afirmado que esta última conclusión no es del todo correcta -pues la Administración también está sometida en general a las prohibiciones de la Ley de Defensa de la Competencia, salvo que sus actos gocen del respaldo, amparo o cobertura explícita de otra norma del mismo rango- sirve para centrar el debate en los mismos términos en que la parte recurrente lo hace. **Ello implica, por consiguiente, dilucidar si en el caso que nos ocupa el Ayuntamiento de Palma de Mallorca actuó en el ejercicio de potestades administrativas o como operador económico**», FJ 7º. [...] **La actuación del Ayuntamiento de Palma de Mallorca objeto de litigio, a la que inmediatamente nos referiremos, no correspondía a sus prerrogativas de poder público "neutral" sino a la defensa de los intereses de la empresa municipal con la que él mismo operaba en el mercado de servicios funerarios. Lo cual determina, en suma, que su conducta lo fuera a título de agente u operador en el mercado, agente que en este caso se prevalía de su condición privilegiada para limitar la competencia. Todo ello determina que el motivo inicial de casación haya de ser rechazado**», FJ 8º.*

¹⁰⁸¹ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la vigente Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011. Corrección de errores publicada en BOE núm. 29, de 3 de febrero de 2012.

¹⁰⁸² Ley especial del Municipio de Barcelona. Texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo.

¹⁰⁸³ Título segundo, capítulo III: contratación municipal, del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo.

subvencionados por cualquiera de estas entidades, se efectuará en los términos previstos en la disposición final segunda»¹⁰⁸⁴.

En la Ley de Contratos del Sector Público sólo se hace referencia a los municipios de gran población (artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), para determinar que las competencias como órgano de contratación se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo. Las peculiaridades del municipio de Barcelona son de carácter organizativo en materia contractual y se contienen en la Carta Municipal, Ley 22/1998, de 30 de diciembre, al atribuir dicha competencia al Alcalde¹⁰⁸⁵ y a la Comisión de Gobierno¹⁰⁸⁶, de acuerdo a unos criterios cuantitativos y temporales.

Hace casi treinta años el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de marzo de 1987 (Comisión/Italia, asunto 199/85), abordó la legalidad de la actuación del Ayuntamiento de Milán (*Comune di Milano*). En esta sentencia se estimó un

¹⁰⁸⁴ La Disposición adicional segunda. Normas específicas de contratación en las Entidades Locales, tiene el siguiente tenor literal (extractamos algunos de sus apartados): «1. *Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada [...].* 2. *Corresponde al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad local. [...]* 3. *En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo [...].*»

¹⁰⁸⁵ Art. 13.1.n) CMB: «Disponer las contrataciones y concesiones de todo tipo que no superen los 1.000 millones de pesetas, incluidas las de carácter plurianual si no tienen una duración superior a los cuatro años, siempre y cuando el importe acumulado de todas las anualidades no supere la citada cantidad».

¹⁰⁸⁶ Art. 16.f) CMB: «Contratar y conceder todo tipo de obras y servicios, suministros, consultoría y asistencia, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales, conceder bienes si su importe es superior a 1.000 millones de pesetas y no excede los 2.500 millones de pesetas, siempre y cuando que no tengan una duración superior a los cuatro años y que el importe acumulado de todas las anualidades no supere la citada cantidad».

recurso por incumplimiento a instancia de la Comisión que tenía por objeto declarar que la República italiana, y de manera especial el Ayuntamiento de Milán como ente territorial, incumplieron las obligaciones plasmadas en la Directiva 71/305 del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, al adjudicar un contrato público cuyo objeto era la construcción de una instalación de reciclado de residuos sólidos urbanos, omitiendo la publicación de un anuncio de contrato en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (*DOCE*).

También la importante STJCE de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo SPA contra Comune di Milano e Impresa ING. Lodigiani SPA*¹⁰⁸⁷ (Asunto 103/88), relativa a temas contractuales, concretamente versaba sobre la interpretación del apartado 5 del artículo 29 de la Directiva 71/305 del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, así como del párrafo 3 del artículo 189 del TCE.

Por ello la actuación del municipio de Barcelona está sometida a la normativa europea en esta materia¹⁰⁸⁸ y su afectación tiene una incidencia de enorme importancia en la elaboración de sus pliegos generales y particulares de contratación del Ayuntamiento *stricto sensu* y de sus entes instrumentales, así como en todas sus actuaciones contractuales¹⁰⁸⁹ para no violar los principios

¹⁰⁸⁷ *Fratelli Costanzo SpA*, parte demandante en el proceso principal, solicitó la anulación de la resolución por la que la Comisión de Gobierno del municipio de Milán excluyó la oferta presentada por la mencionada sociedad en un procedimiento de adjudicación de un contrato público de obras.

¹⁰⁸⁸ Resulta de interés por su eventual aplicación al Ayuntamiento de Barcelona la novedosa sentencia del Tribunal de Luxemburgo sobre los requisitos de aplicabilidad de las adjudicaciones «*in house*» horizontales, STJUE de 8 de mayo de 2014. Asunto C- 15/13. *Datenlotsen Informationssysteme GmbH contra Technische Universität Hamburg-Harburg*. Petición de decisión prejudicial planteada por el *Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg* (Alemania). Es decir, la celebración de contratos entre una entidad adjudicadora y una entidad adjudicataria que no tienen ninguna relación de control entre sí, sino que ambas están sujetas al control de la misma entidad, la cual es a su vez entidad adjudicadora en el sentido de la Directiva 2004/18, y para la cual ambas realizan la parte esencial de su actividad. El fallo confirma las conclusiones del Abogado General sr. Paolo Mengozzi presentadas el 23 de enero de 2014 de que ello constituye un contrato público en el sentido de la Directiva 2004/18 y, por tanto, debe quedar sujeto a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos previstos en dicha Directiva.

¹⁰⁸⁹ Especialmente en los contratos sujetos a una regulación armonizada (art. 13 LCSP).

Europeos de publicidad, competencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, ni suponer trabas a la libre circulación de servicios y de mercancías.

3.6 Ámbito tributario

También el Derecho de la Unión europea ha penetrado en el ámbito tributario¹⁰⁹⁰. Además de la armonización fiscal y de los diferentes efectos en materia de impuestos directos e indirectos (principalmente del Impuesto del Valor Añadido, IVA), el Derecho de la UE incide en el régimen especial de Barcelona. Como ejemplo, y aunque se trata de una tasa de carácter general podemos abordar la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, a favor de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil¹⁰⁹¹. En el caso de Barcelona su Ordenanza fiscal reguladora fue impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 7 de diciembre de 2009, en el recurso contencioso-administrativo nº 163/2008, interpuesto contra la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, a favor de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil, del Ayuntamiento de Barcelona, se estimó el recurso contencioso-administrativo. Recurrida la anterior resolución judicial en casación, la STS de 5 de abril de 2013, ha desestimado las pretensiones municipales teniendo en su debida consideración los efectos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

¹⁰⁹⁰ Un trabajo reciente sobre la incidencia práctica del ordenamiento europeo sobre la hacienda local en general, ámbito en principio excluido de la competencia de la UE, en BERBEROFF AYUDA, Dmitry (2013): «Tributos, derecho de la Unión Europea y entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33, págs. 141-152.

¹⁰⁹¹ El efecto particularizado del Derecho de la UE vedaría al municipio barcelonés el establecimiento de figuras impositivas contrarias a sus normas.

4. LA CUMBRE EUROPEA DE GOBIERNOS LOCALES: «GOBIERNOS LOCALES EN RED PARA UNA NUEVA EUROPA». LA AGENDA DE BARCELONA. BARCELONA, 22 A 24 DE FEBRERO DE 2010

Otro nexo de unión, éste de carácter general, entre Barcelona y el Derecho de la Unión Europea fue la Cumbre Europea de Gobiernos Locales que se celebró en febrero de 2010 durante la presidencia semestral española de la Unión Europea. Con más de un millar de asistentes¹⁰⁹² (entre los que se contaban 260 representantes de gobiernos locales, principalmente europeos pero también del resto del mundo), la Cumbre Europea de Gobiernos Locales aprobó la «Agenda de Barcelona», una hoja de ruta del municipalismo europeo, que recoge la latente reivindicación de un mayor peso institucional de los Gobiernos Locales en la UE. La aprobación de la Agenda supuso el resultado de las jornadas de trabajo que se desarrollaron bajo el lema «Gobiernos Locales en red para una nueva Europa». La Cumbre fue organizada e impulsada desde el Gobierno de España, la Diputación de Barcelona, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Comité de las Regiones de la Unión Europea y giró en torno a conferencias, paneles, mesas redondas y sesiones paralelas en las que se debatió un amplio programa de contenidos, articulados en torno a cuatro ejes temáticos: los Gobiernos Locales en un mundo globalizado, la innovación política europea, la economía del conocimiento y la sostenibilidad y la nueva gobernanza para una ciudadanía activa.

¹⁰⁹² Por parte española, podemos señalar la actuación del Ministro de Política Territorial y Vicepresidente Tercero del Gobierno, Manuel Chaves; el Presidente de la Generalidad de Cataluña, José Montilla; el Presidente de la FEMP, Pedro Castro; el Alcalde de Barcelona, Jordi Hereu; y el presidente de la Diputación de Barcelona, Antoni Fogué.

4.1 La Agenda de Barcelona

La Agenda de Barcelona, documento final de la Cumbre, es una agenda política con recomendaciones y propuestas de los Gobiernos Locales de la UE en relación con las principales problemáticas a las que han de hacer frente. El texto, intitulado «Los Gobiernos Locales y la Nueva Europa», es un instrumento que puede contribuir a avanzar hacia una Agenda Local Europea, en línea de las aportaciones ya realizadas con la Declaración de Bristol o la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

La Agenda califica a las ciudades como «principales motores de desarrollo económico y de la innovación», y añade que son éstas las que concentran los empleos, la empresas, las instituciones de enseñanza superior e investigación, los servicios y las redes sociales y culturales, necesarios para la calidad de vida y la cohesión social.

A continuación reproducimos una síntesis de las propuestas fundamentales contenidas en la «Agenda de Barcelona»¹⁰⁹³, conjunto de recomendaciones y propuestas resultado de los debates llevados a cabo en ocasión de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales celebrada entre los días 22 y 24 de febrero de 2010 bajo el lema: «Gobiernos locales en red para una nueva Europa»:

En materia de cohesión económica se apela a la importancia de la planificación estratégica y territorial como instrumento de dinamización económica y productiva, a la gestión de la cooperación y la competitividad entre los

¹⁰⁹³ La «Agenda de Barcelona» y la Carta europea de la cooperación en materia de apoyo al gobierno local de 2008 son, para BERBEROFF, muestras inequívocas del nuevo dinamismo que el Tratado de Lisboa imprime al mundo local y claros ejemplos del fenómeno de la «glocalización». Vid. BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2011): «La organización local desde la perspectiva de las instituciones comunitarias. Principios y tendencias», en GIMENO FELIU, José María (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor, Civitas: Thomson Reuters, pág. 158.

territorios y al estímulo de la transversalidad en los servicios locales y el trabajo en red entre los gobiernos locales y la ciudadanía.

En cuanto a cohesión social, se incide en el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la Agenda Social Europea, en que las ciudades europeas deben aprovechar el capital social que es consecuencia de su diversidad, para finalizar con la admonición a los gobiernos locales para implicarse en el diseño de una estrategia para convertir el reto demográfico de Europa y la ampliación de la esperanza de vida de la ciudadanía en nuevas oportunidades. Por lo que hace referencia a la cohesión territorial se destaca el papel de los gobiernos locales en la vertebración territorial y el hecho de que todas las políticas sectoriales de la UE que incorporan criterios de cohesión territorial tienen impacto sobre el nivel local, en la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación para una Europa en red y en la corresponsabilidad de los gobiernos locales en las políticas de desarrollo sostenible.

Por último, en cuanto a gobernanza, se atribuye a los gobiernos locales, una posición clave en la gobernanza europea y se establece como desideratum el fortaleciendo de un marco financiero y competencial de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local, fomentando su presencia como actores imprescindibles del modelo de cooperación territorial europeo. También se constata la necesidad de diseñar políticas y estrategias comunitarias que estimulen la cooperación entre los gobiernos locales y el resto de actores públicos, privados y del tercer sector que operan en el territorio. Además se señala que el Comité de las Regiones debe fortalecer su papel como institución europea de defensa y promoción de la autonomía local. Se propone la creación de una cámara específica de representación de los gobiernos locales para que ejerza funciones consultivas y de participación en las decisiones de la Unión Europea sobre asuntos que conciernen a los gobiernos locales.

5. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. UN RÉGIMEN ESPECIAL *SECUNDUM CONVENTIONEM*

Como hemos avanzado, los Estados que integran físicamente el continente Europeo, 35, constituyen un conjunto muy heterogéneo. Comparten sin embargo dos características que los distinguen de las otras regiones del mundo: no hay ninguna parcela del territorio que no esté administrada por un municipio, y todos reconocen un conjunto de principios fundamentales que constituyen la base de la democracia local¹⁰⁹⁴. Estos principios, a cuya elaboración e implementación han contribuido los gobiernos locales y sus organizaciones, han sido consagrados por la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que posteriormente también han ratificado Estados de otras regiones¹⁰⁹⁵.

Para un mejor entendimiento de la Carta Europea de la Autonomía Local es conveniente realizar un breve *excursus* sobre el Consejo de Europa (CdE): sus orígenes, composición y funcionamiento. El Consejo de Europa¹⁰⁹⁶ es una organización internacional de ámbito regional europeo *lato sensu*¹⁰⁹⁷ destinada

¹⁰⁹⁴ Aunque para hacer honor a la verdad en muchos casos dicha autonomía sea más formal que material.

¹⁰⁹⁵ Primer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de la Organización Ciudades y Gobiernos Mundiales Unidos (CGLU). Informe Gold. Dirigido por Gerard MARCOU con la colaboración de Hellmut WOLLMANN. Se puede consultar en: www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/05_europe_es.pdf.

¹⁰⁹⁶ En francés: *Conseil de l'Europe* y en inglés: *Council of Europe*.

¹⁰⁹⁷ Está compuesto por 47 países miembros (por orden cronológico de ingreso): Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido, Grecia, Turquía, Islandia, Alemania, Austria, Chipre, Suiza, Malta, Portugal, España, Liechtenstein, San Marino, Finlandia, Hungría, Polonia, Bulgaria, Estonia, Lituania, Eslovenia, República Checa, Eslovaquia, Rumanía, Andorra, Letonia, Albania, Moldavia, Macedonia, Ucrania, Rusia, Croacia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Mónaco, Montenegro. Todos los Estados europeos, con la salvedad de Bielorrusia, Kazajistán y la Ciudad del Vaticano. Pero como se observa, muchos no son miembros de la Unión Europea: Federación Rusa, Turquía, Estados del Cáucaso y algunos Estados de la Europa oriental. Ninguno de los Estados europeos parcialmente reconocidos en el marco de las Naciones Unidas (Kosovo, la República Turca del Norte de Chipre, Osetia del Sur, Abjasia, Transnistria y Nagorno-Karabaj) es miembro actualmente del Consejo de Europa. Gozan del estatus de

a promover, mediante la cooperación de los Estados de Europa, la creación y mantenimiento de un espacio político y jurídico común basado en la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. Actualmente están incluidos en los límites de actuación del Consejo de Europa más de 800 millones de ciudadanos.

Fue constituido por el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949¹⁰⁹⁸. El Consejo de Europa es la más antigua de las organizaciones que persiguen los ideales de la integración europea¹⁰⁹⁹. El régimen jurídico del CdE se rige de conformidad con su Estatuto, aprobado por el Tratado fundacional de Londres, de 1949. Con el fin de alcanzar sus objetivos y desplegar adecuadamente sus atribuciones, el CdE consta de los siguientes órganos¹¹⁰⁰: la Asamblea Parlamentaria, el Comité de Ministros, la Secretaría General y el Comisario de Derechos Humanos. Además de los anteriores hay que añadir al Congreso de los Poderes Locales y Regionales creado en 1994. Representa a los entes locales y regionales en el seno del Consejo de Europa. Está dividido en dos cámaras: una para los poderes locales y otra para las regiones. Tienen 315 miembros titulares y otros tantos suplentes que representan a los más de 200.000 entes regionales y locales de los Estados miembros. Se reúnen con carácter anual en Estrasburgo.

La Carta Europea de la Autonomía Local¹¹⁰¹ es un Tratado internacional (Convención internacional) surgido en el seno del Consejo de Europa. Fue

observadores la Santa Sede y cinco Estados no europeos: los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Israel y México.

¹⁰⁹⁸ Fue firmado en el Palacio de Saint James de Londres y rubricado por diez Estados: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, a los que se unen Irlanda, Italia, Dinamarca, Noruega y Suecia.

¹⁰⁹⁹ España se convirtió en miembro del Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977.

¹¹⁰⁰ El Consejo de Europa tiene su sede en la ciudad francesa de Estrasburgo.

¹¹⁰¹ Para un completo y actualizado estudio de la CEAL véanse LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*, También, la obra colectiva *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona, 23-25 de enero de 1992*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1994; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1993): «*La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español*», *REALA*, nº 259, págs. 457 y ss.; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M (1996): *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer Hnos., Barcelona.

ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988¹¹⁰² y entró en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 1989¹¹⁰³. El antecedente de la Carta Europea de la Autonomía Local fue la Carta Europea de las Libertades Municipales¹¹⁰⁴.

La Carta Europea de la Autonomía Local ha sido ratificada por la totalidad de los miembros de la Unión Europea¹¹⁰⁵ y algunos autores han propugnado su incorporación al Derecho comunitario (Derecho de la UE) como un principio general del Derecho¹¹⁰⁶.

¹¹⁰² Publicada en el *BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 1989.

¹¹⁰³ De acuerdo con el establecido en el artículo 15.3 de la CEAL: «Respecto de cualquier otro Estado miembro que haya expresado ulteriormente su consentimiento de quedar vinculado por la Carta, ésta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación».

¹¹⁰⁴ El 18 de octubre de 1953 en Versalles (Francia). Durante el curso de la primera Asamblea General de los Municipios de Europa se proclamó la Carta Europea de las Libertades Municipales¹¹⁰⁴. Ésta se dividía en un Preámbulo donde se mencionaban los derechos de los Municipios de Europa fundados en tradiciones milenarias, unos Principios, en los que se ponía de manifiesto la importancia de los municipios y sus libertades y unas definiciones en las que se exhortaba a definir las libertades municipales en las respectivas constituciones, las garantías de carácter jurisdiccional, la suficiencia financiera y el derecho a un determinado ámbito competencial.

¹¹⁰⁵ A fecha 1 de septiembre de 2013 ha sido ratificada por 46 estados (todos los Estados miembros de la Unión Europea y la casi totalidad de los miembros del Consejo de Europa, con la salvedad de San Marino que la ha firmado en fecha 16 de mayo de 2013, pendiente de su ratificación). El listado con la información de las ratificaciones se puede consultar en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=02/08/2013&CL=ENG>. En Francia, último gran Estado pendiente de ratificarla, la CEAL entró en vigor el 1 de mayo de 2007.

¹¹⁰⁶ Para HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2008): «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea», *Globalización y principio de autonomía local*, ..., pág. 29, «si según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las tradiciones constitucionales de los Estados miembros son principios generales del Derecho comunitario que está llamado a interpretar y aplicar, no resultaría extravagante pensar que la Carta, suscrita por todos los socios comunitarios, constituye un sustrato compartido llamado a integrarse en el acervo común por esa vía interpretativa, adquiriendo el vigor del que carece en el propio sistema de la Comunidad». Una posición parcialmente contraria o mucho más matizada, y que no tiene en cuenta por motivos temporales a los nuevos Estados miembros en TETTINGER, Peter J. (2004): «La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización», *Persona y Derecho*, núm. 51, pág. 147: «Esa afirmación debe ser contrastada con el hecho de que las diferencias en cuanto a su aplicación particular en cada Estado europeo son demasiado grandes y no permiten diagnosticar la existencia de una tradición constitucional común. **Ciertamente en la mayoría de las Constituciones de los**

La Carta¹¹⁰⁷ se divide en 18 artículos, una docena de los cuales, artículos 2 a 11, constituyen el núcleo duro de la Convención¹¹⁰⁸, al contener las disposiciones sobre autonomía local: artículo 2¹¹⁰⁹ (fundamento constitucional y legal de la autonomía local), artículo 3¹¹¹⁰ (concepto de la autonomía local),

Estados miembros de la UE se encuentran garantías de la autonomía local -aunque varían mucho en consistencia y fuerza- como revela la lectura de los artículos 15 y 155 ss. de la Constitución federal de Austria, de los arts. 41 y 162 ss. de la Constitución de Bélgica, de los §§ 82, 86 de la Constitución del Reino de Dinamarca, del § 51 de la Ley de gobierno de Finlandia, del art. 102 de la Constitución de la República de Grecia, de los arts. 5, 114 ss. y 128 ss. de la Constitución de la República de Italia, de los arts. 2 y 107 ss. de la Constitución del Ducado de Luxemburgo, de los arts. 123 ss de la Constitución del Reino de los Países Bajos, de los arts. 237 ss. De la Constitución de la República de Portugal, del cap. I § 7, VIII § 5, XI §§ 6, 7 de la Constitución del Reino de Suecia y de los arts. 137 y 140 ss. de la Constitución del Reino de España. Aunque los ordenamientos jurídicos de Francia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y los Países Bajos entienden la garantía de la autonomía local como un derecho a la regulación de los asuntos de la entidad local bajo su propia responsabilidad, sin embargo no contienen nada remotamente comparable a la concepción alemana o española. En los primeros, las entidades locales sólo tienen el status de unidades administrativas periféricas como instancias subordinadas con sólo pocas y puntuales competencias propias».

¹¹⁰⁷ Para promover una adhesión lo más amplia posible se ha accedido a que los Estados tengan una adhesión diferenciada, de modo que puedan excluir de la Carta: a) algunas de sus disposiciones; b) algunas categorías de entes territoriales, c) algunas partes del territorio nacional. Mecanismo que ha asegurado a la Carta una mayor flexibilidad, pero que deja abiertas importantes áreas donde no pueden aplicarse sus disposiciones. Vid. MERLONI, Francesco (2011): «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España» *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 494.

¹¹⁰⁸ Un elemento que puede erosionar la eficacia de la CEAL como estándar único es que los Estados miembros no han de cumplir la CEAL *in toto*: «La eficacia de la Carta se ha visto ya debilitada por el establecimiento de distintos niveles de obligatoriedad. Esto resulta del "sistema a la Carta" expresado en su artículo 12 -denominado elegantemente en una reciente publicación "cláusula de flexibilidad" según el cual los Estados firmantes sólo deben cumplir con veinte de los treinta artículos de la Carta. No estarían, pues, obligados a cumplir con todas sus determinaciones, lo que dificulta una protección eficaz de la autonomía local, al aplicarse diferentes estándares. La misma existencia de este artículo 12 demuestra la necesaria creación de una alternativa a exigencias máximas de imposible cumplimiento, a la vez que trasluce una falta de consenso en cuanto al nivel de protección de las garantías locales. Volver a un mínimo denominador común no supondría tampoco en última instancia mejora alguna en cuanto a protección eficaz para los Municipios y las entidades en que se integran». En TETTINGER, Peter J. (2004): «La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización», *Persona y Derecho*, núm. 51, pág. 149.

¹¹⁰⁹ Artículo 2 CEAL. Fundamento constitucional y legal de la autonomía local: «El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución».

¹¹¹⁰ Artículo 3 CEAL. Concepto de la autonomía local: «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una

artículo 4¹¹¹¹ (alcance de la autonomía local), artículo 5¹¹¹² (protección de los límites territoriales de las Entidades locales, artículo 6¹¹¹³ (adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades

parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley».

¹¹¹¹ Artículo 4 CEAL. Alcance de la autonomía local: «1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley. 2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. 4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. 5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales. 6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente».

¹¹¹² Artículo 5 CEAL. Protección de los límites territoriales de las Entidades locales: «Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita». En la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera), de 7 de junio de 2005, se confirma la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que declaró la procedencia de la constitución del nuevo municipio de Villamayor de Gállego, segregado del de Zaragoza, al apreciar que se cumplen en el caso enjuiciado los requisitos establecidos en el artículo 6 del Real decreto legislativo 711/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, a pesar de no constar la voluntad de los vecinos por falta de la celebración de una consulta popular, rechazando que se haya vulnerado el artículo 5 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

¹¹¹³ Artículo 6 CEAL. Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales: «1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz. 2. El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera».

locales), artículo 7¹¹¹⁴ (condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local), artículo 8¹¹¹⁵ (control administrativo de los actos de las Entidades locales), artículo 9¹¹¹⁶ (los recursos financieros de las Entidades locales),

¹¹¹⁴ Artículo 7 CEAL. Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local: «1. El Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato. 2. Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente. 3. Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del representante local no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales».

¹¹¹⁵ Artículo 8 CEAL. Control administrativo de los actos de las Entidades locales: «1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley. 2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar».

¹¹¹⁶ Artículo 9 CEAL. Los recursos financieros de las Entidades locales: «1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. 2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley. 3. Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley. 4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias. 5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia. 6. Las Entidades locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos. 7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia. 8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales».

artículo 10¹¹¹⁷ (el derecho de asociación de las Entidades locales) y artículo 11¹¹¹⁸ (protección legal de la autonomía local).

El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local también se ocupó de la Carta Europea de la Autonomía Local¹¹¹⁹: *«Ambos artículos¹¹²⁰ configuran una visión de la autonomía local alejada de la manera tradicional que la caracteriza como un núcleo indisponible frente al legislador sectorial. La define en positivo no tanto para limitar cuanto para delimitar. La Carta Europea prescribe que no se trata de preservar una institución protegiéndola sino de dar contenido a un poder político legitimado democráticamente. Por tanto, el municipio no tiene derechos frente al Estado o las comunidades autónomas sino competencias compartidas con el Estado y las comunidades autónomas. Es decir, el municipio es el tercer pilar sobre el que se asienta la articulación territorial del Estado. Como hemos examinado, esta posición constitucional sólo es viable si los municipios, además de derecho a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad local, cuentan con un ámbito competencial propio. La lista de competencias es imprescindible para actuar ante eventuales conflictos*

¹¹¹⁷ Artículo 10 CEAL. El derecho de asociación de las Entidades locales: «1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común. 2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado. 3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados».

¹¹¹⁸ Artículo 11 CEAL. Protección legal de la autonomía local: «Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna».

¹¹¹⁹ El Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local tomó como fuente de inspiración el acervo europeo, recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y especialmente en la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España, como «constitución» europea del régimen local, así como en el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, consagrado en el acervo de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución europea, y recogió aquellas variables de la acción de la Unión Europea que pueden contribuir a rediseñar el papel de los gobiernos locales.

¹¹²⁰ Se refiere a los artículos 3 y 4 de la CEAL.

de competencia entre los municipios y la comunidad autónoma o entre los municipios y el Estado»¹¹²¹.

A nivel interno, nuestro Tribunal Constitucional lo ha incorporado a la interpretación del principio de autonomía local. En la STC 159/2001: «*Sobre el concepto y el contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos que la autonomía local «hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal» (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F. 3, y 32/1981, de 28 de julio, F. 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. 2, 170/1989, de 19 de octubre, F. 9, o 109/1998, de 21 de mayo, F. 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la **Carta Europea de la Autonomía Local de 1985** (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».*

O en las más recientes, STC 143/2013, de 11 de julio¹¹²²: «*Una impugnación idéntica contra el art. 4.2 y 3 LBRL, fue desestimada en la STC 103/2013*¹¹²³,

¹¹²¹ Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005, pág. 4.

¹¹²² Recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local: 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137.

¹¹²³ En esta misma se recalca de la semejanza entre el concepto de autonomía local en el ordenamiento español y en la plasmada en la CEAL: «[...] *A fin de dar adecuada respuesta al problema suscitado en este proceso constitucional debemos reiterar que, como hemos recordado en el fundamento jurídico anterior, la proclamación constitucional de la autonomía*

de 25 de abril. En dicha Sentencia partimos de que “si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las Comunidades Autónomas. El art. 44.1 LBRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, **en línea con lo establecido en el art. 19 de la Carta europea de autonomía local**, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales. Este reconocimiento del derecho de asociación para la prestación de servicios concretos y la ejecución de obras de competencia y responsabilidad de los municipios asociados, también reconocido en el art. 87.2 EAC vigente, determina la necesaria participación de los municipios constituyentes en la elaboración de los Estatutos o normas que rigen el funcionamiento de la mancomunidad mediante una asamblea integrada por los Concejales de los municipios afectados, y que su aprobación se atribuya a los Plenos de los Ayuntamientos (art. 44.3 LBRL)”», FJ 4º. Y la STC 132/2012¹¹²⁴, de 19 de junio: «El carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección

sirve, principalmente, al propósito de garantizar el autogobierno de la comunidad local en los asuntos que le afecten. **Es por ello que puede hablarse –como ya hiciéramos en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 4– de la similitud de la noción de autonomía local elaborada por este Tribunal desde la temprana STC 32/1981, de 28 de julio, con la acogida en la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, cuyo apartado primero define aquélla como «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».** STC 132/2012, de 19 de junio de 2012, FJ 4º. Recurso de inconstitucionalidad 6433-2000, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares.

¹¹²⁴ Recurso de inconstitucionalidad 6433-2000. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares. Competencias sobre régimen local; gobierno y administración de las islas: inconstitucionalidad del precepto legal autonómico que permite delegar en el presidente o en la comisión de gobierno el ejercicio de competencias reservadas por la legislación básica al pleno de las corporaciones locales; nulidad de la atribución a un consejero del cargo de secretario del consejo ejecutivo.

política de los entes locales constituye una exigencia inherente a este concepto de autonomía local. Una exigencia que, en el plano normativo, se traduce en la atribución constitucional del gobierno y administración municipal a alcaldes y concejales electos (art. 140 CE) y del gobierno de las provincias a corporaciones “de carácter representativo” (art. 141.2 CE). Por otro lado, esta misma exigencia es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo. En el bien entendido que éstos deberán responder de su acción ante aquéllos, que, precisamente por reunir la condición de órganos representativos, son los únicos facultados para dirigir la acción de las Administraciones locales en ejercicio de ese núcleo de la autonomía local que, según dijimos en la STC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4, “consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (STC 4/1981, fundamento jurídico 3)”. **Esta compatibilidad figura, igualmente, en la propia Carta europea de la autonomía local anteriormente mencionada, en cuyo art. 3.2 se señala que el derecho al autogobierno local “se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”»**, FJ 4º.

Para SALVADOR CRESPO¹¹²⁵, otra garantía adicional apuntada por la Carta es la protección jurisdiccional de la autonomía local¹¹²⁶. Conforme al artículo 11 de la misma, las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el

¹¹²⁵ SALVADOR CRESPO, Mayte (2007): *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico*, Barcelona-Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública- Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 54.

¹¹²⁶ De ello nos hemos ocupado con mayor atención en el apartado dedicado al conflicto en defensa de la autonomía local.

respeto a los principios de la autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna¹¹²⁷.

El Tribunal Supremo ha interpretado y aplicado la CEAL en su jurisprudencia de dos maneras¹¹²⁸. En primer lugar, declarando que las normas de la CEAL contienen simples mandatos o remisiones a la Ley, negando por tanto la aplicación directa de la misma (STS de 3 de mayo de 2004). Por otro lado, el Tribunal Supremo ha utilizado algún precepto de la CEAL engarzado con el principio constitucional de autonomía local (por ejemplo en materia competencial)¹¹²⁹. Así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2009¹¹³⁰ o en la de 21 de mayo de 1997¹¹³¹.

¹¹²⁷ La previsión del art. 11 de la CEAL fue incorporada a nuestro Ordenamiento mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) por la LO 7/1999, de 21 de abril, con la creación del conflicto en defensa de la autonomía local. Para profundizar en el mismo *vide* FOSSAS ESPADALER, Enric (2007): «El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento constitucional fallido», en PÉREZ TREMP, Pablo (coord.) *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant Lo Blanch; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2002): «El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», *Anuario del Gobierno Local 2001*, Barcelona, Institut de Dret Públic, págs. 55-78; REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (2003): «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (coord.), Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 15-38. y GARCÍA ROCA, Javier (2000): «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, págs. 5-32.

¹¹²⁸ Y destaca que los preceptos de la CEAL rara vez son *ratio decidendi* de los pleitos en que se invocan. Cfr. VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*, ..., pág. 77. En el mismo sentido ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2003): «Sobre los controles del cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, pág. 253.

¹¹²⁹ En este apartado, véanse los siguientes artículos de sendos Magistrados del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo): FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2005): «La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 307-334 y BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (2009): «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, págs. 7-22.

¹¹³⁰ STS, Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso de casación núm. 433/2008. Ponente: don Enrique Lecumberri Martí: «El motivo de casación trasluce (y de ahí que sea aquel precepto estatal el directamente concernido y de que no proceda el pronunciamiento de inadmisibilidad que como primero pretende la parte recurrida) una concepción del ámbito o del

modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. **Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir. En esta línea, prescindiendo ahora por su problemática singular de algunas significativas que se refieren a la potestad normativa local en materia sancionadora (como por ejemplo las de 29 de septiembre de 2003 y 25 de mayo de 2004, son de oportuna cita dos sentencias de este Tribunal de fechas 21 de mayo de 1997 y 30 de enero de 2008, dictadas respectivamente en el recurso de apelación 5996/1992 y en el de casación 1346/2004. En la primera de ellas, frente a la tesis que negaba la competencia municipal por no existir a su favor un acuerdo firme y definitivo por parte de la Administración titular de la competencia principal en la materia, afirmamos que esa interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios (artículo 140 de la Constitución), la cual debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 enero 1988, con arreglo a cuyo artículo 4.2 "las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad". Y en la segunda, en un supuesto de impugnación de una ordenanza de un municipio catalán que regulaba la liberación de olores a la atmósfera, entendimos que las Corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como lo es en especial la de protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, "para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local"», FJ 4º.**

¹¹³¹ STS, Sala Tercera, Sección Sexta, recurso de apelación núm. 5996/1992. Ponente: don Juan Antonio Xiol Ríos: «Frente a estos preceptos legales, y al principio de reconocimiento de la competencia general del municipio en el círculo de intereses que le es propio, alza la parte apelante su interpretación en el sentido de que las actividades de educación a que habría de ceñirse la cooperación de los entes locales no pueden extenderse al nivel universitario y, en otro aspecto, en el de no ser posible dicha cooperación en materia cultural si no existe un acuerdo firme y definitivo por parte de la administración titular de la competencia principal en la materia. Entendemos que esta interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios (artículo 140 de la Constitución), **la cual debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de**

Como claro exponente de la internacionalización del Derecho Constitucional podemos situar el de la incorporación de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 al ordenamiento jurídico español, y más concretamente al bloque de la constitucionalidad, por mor de alguno de los Estatutos de Autonomía de nueva generación¹¹³² (art. 84.3 Estatuto de Autonomía de Cataluña¹¹³³, art. 89.2 Estatuto de Autonomía para Andalucía¹¹³⁴; art. 64.2

1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 enero 1988, con arreglo a cuyo artículo 4.2 «las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad». Frente a este principio, contenido en un tratado internacional ratificado por España y, como tal, incorporado a nuestro ordenamiento interno con carácter de fuente primaria, difícilmente puede prestarse atención a los argumentos de la parte apelante fundados en que el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria o de patrimonio histórico impediría la cooperación municipal. Si ya este argumento se compadece mal, en los términos de generalidad con que se plantea, con la concepción constitucional de la autonomía local, todavía más difícil parece su recepción en una materia, como la cultural y de enseñanza, que se desenvuelve en un terreno especialmente propicio a la cooperación interadministrativa e incluso, la primera de ellas, a la actuación concurrente de distintas administraciones», FJ 6º.

¹¹³² De este fenómeno de europeización de la autonomía local mediante la apertura de los Estatutos de Autonomía de segunda generación a la CEAL se ha ocupado MEDINA GUERRERO. Este autor contrapone la parcial y fragmentaria apertura de los Estatutos valenciano y catalán frente a la europeización total de la autonomía local en el Estatuto andaluz. En MEDINA GUERRERO, Manuel (2011): «La internacionalización de la constitución territorial del estado autonómico (La apertura internacional de los nuevos Estatutos de Autonomía)», en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio y JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz (coords.), *Derecho Constitucional Europeo. Actas del VIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 86-90. Sobre los canales de participación de las Comunidades Autónomas en los estatutos de primera generación en la formación de la voluntad exterior/comunitaria del Estado véase BUSTOS GISBERT, Rafael (1996): *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, págs. 442 y ss.

¹¹³³ Art. 84.3 Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio: «La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las Leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la **Carta Europea de la Autonomía Local**».

¹¹³⁴ Art. 89.2 Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo: «La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la **Carta Europea de la Autonomía Local**».

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹¹³⁵). No lo hacen las reformas de los Estatutos de Autonomía de Aragón¹¹³⁶, de Castilla y León¹¹³⁷, de las Islas Baleares¹¹³⁸ ni el de Extremadura¹¹³⁹.

La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) está presente en los tramos autonómico y estatal del régimen municipal especial de Barcelona. En el primero en íntima relación con el ámbito competencial, art. 58.1 CMB¹¹⁴⁰ y en el segundo, haciendo hincapié en el principio de subsidiariedad y en la conexión de la CEAL con el principio constitucional de autonomía local, en la exposición de motivos¹¹⁴¹ y en el artículo 2.1 de la LREB¹¹⁴².

¹¹³⁵ Art. 64.2 Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril: «*La distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales ha de tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la **Carta europea de la autonomía local** y por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal*».

¹¹³⁶ Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril.

¹¹³⁷ Ley Orgánica 14/2007, de 30 noviembre.

¹¹³⁸ Ley Orgánica 1/2007, de 28 febrero.

¹¹³⁹ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹¹⁴⁰ Capítulo I «Normas generales» del Título VI «Competencias municipales» de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Artículo 58: «1. *Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente y del régimen de capitalidad reconocido en la presente Carta, así como para el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y en la **Carta Europea de autonomía local**, la legislación del Estado y la de la Generalidad de Cataluña deben asegurar al municipio de Barcelona la atribución de las competencias procedentes de acuerdo con su capacidad de gestión, así como la participación en la gestión de los servicios y equipamientos del Estado o de la Generalidad básicos para el desarrollo de la ciudad*».

¹¹⁴¹ «*El Título I recoge las disposiciones generales, aclarando el régimen jurídico que resulta de aplicación al municipio de Barcelona y consagrando la autonomía local que garantiza la Constitución. De esta forma, se hace eco del **principio de subsidiariedad**, construido en el Derecho comunitario y **plasmado en el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988***».

¹¹⁴² Artículo 2.1 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona Garantía de la autonomía municipal: «*De acuerdo con la autonomía garantizada constitucionalmente a los municipios, lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y lo establecido en la **Carta Europea de Autonomía Local**, se reconoce al Ayuntamiento de Barcelona el derecho y la capacidad efectiva para ordenar y gestionar los asuntos públicos que afecten a sus ciudadanos, en el marco del ordenamiento jurídico, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*».

Mas allá de las concretas previsiones de la legislación del régimen especial que hacen expresa mención a la CEAL, es en la interpretación delimitadora e informadora (*secundum Conventionem*¹¹⁴³) de dicho régimen especial dónde la Carta puede resultar de una mayor utilidad. Una hermenéusis del régimen especial realizado a la luz del artículo 3.1 de la CEAL puede evitar una degradación de aquél. Una lectura con apoyo en el artículo 4.2 del mismo Convenio reforzaría sus competencias. Tampoco cabe desdeñar las potencialidades del principio de subsidiariedad ex art. 4.3 CEAL (y tal como resulta del citado artículo 2 del tramo estatal, LREB).

Esta labor exegética referenciada en la CEAL incluye la del propio Estatuto de Cataluña. En otras palabras, el artículo 89 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Régimen especial del municipio de Barcelona, aunque pueda resultar una norma procedimental al no delimitar el contenido del régimen municipal especial, debe entenderse ínsito en su garantía estatutaria: *«El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial»*.

¹¹⁴³ Tomo prestada esta expresión de GARCÍA ROCA trasladándola al ámbito específico del régimen especial de Barcelona: *«Nuestro art. 10.2 CE, que Alejandro SAIZ ARNAIZ ha estudiado bien y descrito como una norma de apertura constitucional, obliga a que la Constitución, en materia de derechos fundamentales, se interprete de acuerdo con los convenios y declaraciones de derechos ratificados por España. Evidentemente la autonomía local no es un derecho fundamental ni asimilable a uno de ellos, ya se ha razonado este punto. Pero de ahí no se puede eludir la vigencia de un mandato análogo de interpretar las leyes e incluso las disposiciones constitucionales secundum Conventionem»*. En GARCÍA ROCA, Javier (2004) «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, pág. 39. El trabajo del profesor SAIZ ARNAIZ sobre el artículo 10.2 CE en SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1999): *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

Ello es confirmado por el propio legislador estatuyente que ha incorporado las prescripciones de la CEAL a la determinación de las competencias de los gobiernos locales ex art. 83.3 EAC: *«La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera».*

En cuanto a un eventual conflicto entre el vigente régimen especial y la CEAL¹¹⁴⁴ lo podemos encontrar en su artículo 6.1: *«Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz».* Por ello una regulación que haga inoperante el principio de autoorganización del municipio de Barcelona mediante el establecimiento de una organización municipal «acabada»¹¹⁴⁵ en su propia legislación vulneraría la Carta y el principio constitucional de autonomía local.

¹¹⁴⁴ Existen posiciones favorables a la interpretación de la Ley de régimen especial del municipio de Barcelona conforme a los artículos 3, 4 y 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), a la que hace referencia el propio artículo 2 de la LREB. Según VELASCO CABALLERO: *«En estos preceptos convencionales se opta por un reforzamiento de la autonomía local, tanto en el plano funcional como en el organizativo. Y aunque los preceptos de la CEAL difícilmente pueden gozar de eficacia interna directa por su falta de concreción y por las continuas llamadas al desarrollo por la ley interna), es innegable la eficacia hermenéutica de la CEAL en relación con las leyes de régimen local (entre otras de la LEB)».* Vide VELASCO CABALLERO, Francisco (2007): «Ley especial de Barcelona y Derecho Local», en FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, pág. 36.

¹¹⁴⁵ Eventualmente sería posible incluso con una legislación parcialmente paccionada con el gobierno local de Barcelona.

CONCLUSIONES: CLAVES DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

Previa. Carácter relacional y no excepcional del régimen especial

El régimen especial como conjunto específico de normas de aplicación al municipio de Barcelona supone y ha supuesto una modulación del régimen municipal común y no una contraposición frontal al mismo. El Derecho especial de Barcelona es una derivación particularizada pero no excepcional del régimen general que bebe de planteamientos y concepciones históricas, políticas y normativas fundamentalmente comunes al resto de municipios españoles. Por ello no cabe un cabal entendimiento del régimen especial si no se pone en relación con la configuración histórica y legal del régimen local español desde la Constitución de 1812.

1.- Una constante a lo largo del tiempo ha sido la escasa importancia del régimen local en el constitucionalismo histórico español

Menos el Estatuto de Bayona de 1808 y el Estatuto Real de 1834 que no se ocupaban de la organización territorial del poder, todas las Constituciones españolas anteriores a la vigente han incorporado disposiciones sobre autonomía local (1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931). También los diferentes proyectos constitucionales (v.g. Constitución *non nata* de 1856 o el proyecto de Constitución federal de 1873) han dedicado, en mayor o menor medida, parte de su articulado a cuestiones locales.

2.- Parquedad constitucional de la autonomía local

Otro elemento persistente en los antecedentes constitucionales en España en relación con la autonomía local ha sido el laconismo de los diferentes textos constitucionales al abordar la autonomía local. La poca densidad de todo lo

atinente a lo local en las diferentes Constituciones desde la de 1812: organización, competencias, financiación, etc., es clara prueba de ello.

3.- Desconstitucionalización relativa del régimen local y configuración legal del mismo

Consecuencia o antecedente de lo anterior es la concepción de los diferentes constituyentes españoles de que lo local es una cuestión de configuración legal. Es la Ley la que ha de regular el régimen local en todas sus facetas y no la Constitución. Por tanto el laconismo constitucional en esta cuestión ha sido deliberado. Ello se explica por la mejor doctrina por la posición secundaria y devaluada de los entes locales al configurarse como meros apéndices del poder ejecutivo.

Desde los albores de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional (por todas la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), ha dicho que los artículos 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de la autonomía municipal, en el sentido de que no prejuzgan su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Aunque la teoría de la garantía institucional pueda estimarse superada no sucede lo mismo con la consideración de la Ley como medio natural de expresión normativa de lo municipal.

4.- Reconocimiento *en serio* de la autonomía local

La Constitución de 1978 es una de los tres únicos textos constitucionales que han configurado, con todas las salvedades posibles, una verdadera autonomía local (junto a la Constitución liberal de 1869 y la republicana de 1931).

5.- La legislación local española desde los inicios de nuestra historia constitucional y bajo regímenes y gobiernos de todo signo ha sido abundante e inestable, fiel reflejo de los avatares políticos

Desde la implantación del constitucionalismo en España, en los comienzos del siglo XIX, y hasta la actualidad, han tenido vigencia en nuestro país quince Leyes o Estatutos Municipales: El Régimen Municipal de la Constitución doceañista; el Real Decreto sobre Ayuntamientos de 1835; las Leyes de Ayuntamientos, de 1840 y 1845; la Ley de Administración Municipal de 1856; el Decreto-ley sobre Municipios y Provincias de 1868; las Leyes Municipales de 1870 y 1877; el Estatuto Municipal de 1924; la Ley Municipal de 1935; las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945, 1953 y 1975. Y la vigente Ley de Bases de Régimen Local de 1985, con sus modificaciones de 1999, 2003 y 2013.

La legislación local española ha sido copiosa y ha carecido generalmente de la necesaria estabilidad producto de acusados vaivenes políticos, sobretodo en el siglo XIX.

6.- Monismo o dualismo de la normativa de régimen local

Salvo excepciones (Estatutos Municipal y Provincial calvosotelianos, de 8 de marzo de 1924 y de 20 de marzo de 1925, respectivamente) y desde finales del siglo XIX las diferentes leyes locales han englobado tanto a municipios como provincias (amén de otros entes locales). La normativa vigente, y tras la Constitución de 1978, la legislación estatal (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) comprende de manera conjunta la regulación de los Municipios y Provincias. Aunque como hemos tenido ocasión de ver, la Constitución no garantiza de igual modo la autonomía municipal de la

autonomía provincial, por lo que cabe sostener de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que existe una gradación o diferenciación por la existencia de diversos tipos de autonomía local. Por todas, la STC 109/1998 (FJ 2) ha señalado expresamente la diferencia existente entre autonomía local y autonomía provincial: «[...] *Pues bien, en la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuya autonomía -de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal-».* Incluso el régimen electoral local se contiene en la misma norma (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, como sucedía en la derogada Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales).

También la legislación autonómica, véase el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña incluye a los municipios y las comarcas, las provincias, las entidades municipales descentralizadas, las entidades metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Tal como hace el proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña.

7.- Administración local vs. gobierno local

Tanto en el laconismo constitucional como en su reenvío casi *in toto* a la Ley subyace un entendimiento secular de lo local como el último peldaño del Poder ejecutivo. Frente a un atisbo de alcanzar un verdadero gobierno local las modificaciones introducidas en la normativa local muchas veces tienden a diluir la concreción de una autonomía local que habría de seguir el mandato constitucional del artículo 137 y ss.

La noción de «gobierno local», por obra de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, de reforma parcial de la LBRL, se ha atenuado apenas una década después por el regreso a la noción de «administración local», recuperando una visión secundaria de lo municipal por la reciente reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. El

principio de autonomía local (apenas citado residualmente en su preámbulo) y la Carta Europea de Autonomía Local (no mencionada expresamente) quedan eclipsados por la estabilidad presupuestaria ex art. 135 CE.

En contraposición con la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 que titula el Capítulo VI, del Título III, bajo el rúbrica «El Gobierno local» (arts. 83 y ss.). El proyecto de ley autonómica actualmente en tramitación se denomina «Ley de Gobiernos Locales de Cataluña».

8.- Carácter bifronte del régimen local en el ordenamiento jurídico español

El análisis normativo y jurisprudencial del sistema constitucional instituido por la CE de 1978 en materia local sólo puede concluir en la constatación de su carácter bifronte por la consideración como poder derivado y limitado de la autonomía local. La remisión constitucional para la concreción de la autonomía local se bifurca entre el legislador estatal (149.1.18 CE) y el legislador autonómico como expresión del pluralismo territorial. Una de las complejidades del régimen local tanto en España, como en otros países de estructura compuesta (ya sean federales en sus distintas versiones o regionales), ha sido siempre la cuestión del reparto de competencias en esta materia entre el poder central (Estado, Federación, etc.) y los diferentes entes territoriales dotados de autonomía política y legislativa (Comunidades Autónomas, Estados federados, Regiones, Provincias o cualesquiera otros).

9.- Autonomía local y régimen local. Los imperativos constitucionales derivados del artículo 137, de un lado, y del artículo 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos

Los destinatarios del artículo 137 CE son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores, en tanto los destinatarios del 149.1.18 CE son los respectivos legisladores autonómicos, en cuanto vinculados por la competencia normativa básica del legislador estatal acogida a dicho precepto.

Los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del art. 149.1.18 C.E. pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo (Cfr. STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

La STC 109/1998 (fundamento jurídico 1) también deslindó las respectivas esferas de la garantía de la autonomía local (art. 137 C.E.) y de la competencia normativa estatal sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 C.E.) como cánones no coextensos.

10.- Importancia de lo básico en relación con lo local (municipal)

El cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local (la LBRL de 1985). Esta ley puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

11.- Interiorización relativa de los gobiernos locales. Algunos Estatutos de Autonomía de segunda generación (por ejemplo, el de Cataluña de 2006) han ampliado su alcance incorporando una regulación más extensa e intensa de lo local

El EAC de 2006 incorpora una nueva regulación del gobierno y administración local. Ya sea desde un punto institucional y material (capítulo VI del Título II), financiero (capítulo III del Título VI) o competencial (en especial, los artículos 151, organización territorial, y 160, régimen local). El reconocimiento del régimen especial municipal de Barcelona forma parte de esta nueva regulación.

12.- Ha de evitarse el entendimiento de lo municipal como una materia o un sector

El legislador, tanto estatal como el autonómico, en demasiadas ocasiones actúa según una concepción de lo local, *rectius*: municipal, olvidando que los municipios y su régimen tal como ha declarado nuestro Tribunal Constitucional al interpretar el texto constitucional, a diferencia del resto de los apartados del artículo 149.1 CE en su apartado 18 (las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) no aluden a una materia sino «*a una acción por así decir reflexiva del Estado (entendido ahora como la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española), esto es, la que él mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación*» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5). Por ello la autonomía local, en cuanto encuadrable en dicho título, no puede calificarse como un sector puesto que la garantía institucional que la protege configura un modelo de Estado. Difícilmente, en efecto, «el régimen local» puede ser calificado como una «materia», pues se trata de un nivel de gobierno básico en la estructura del Estado español y de un poder público territorial, asimilable, al menos en el ámbito municipal y en su legitimidad y posición constitucional, al resto de poderes públicos territoriales sustantivos que componen la arquitectura institucional del Estado.

La doctrina constitucional desde 1981 ha establecido que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un *modelo de Estado* (por todas, SSTC 32/1981, FJ 5 o 27/1987, de 27 de febrero, FJ 3).

13.- La jurisprudencia constitucional ha ido perfilando la autonomía municipal al resolver los diferentes recursos que ha conocido

La labor interpretativa y aplicativa de nuestro Tribunal Constitucional ha sido de suma importancia (sin perjuicio de lo que expondremos en relación al conflicto en defensa de la autonomía local). La jurisprudencia constitucional acogió de entrada la doctrina alemana de la garantía institucional para interpretar los artículos 137 y 140 CE. Sin embargo, la concreción de las competencias locales ha de ser desarrollada por el legislador sectorial (ora estatal, ora autonómico) según el sistema constitucional de reparto de competencias (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre o 159/2001, de 5 de julio). La STC 31/2010, de 28 de junio, no varió la doctrina en cuestiones locales recogiendo principalmente la jurisprudencia anterior.

14.- Genealogía del régimen especial del municipio de Barcelona

Como ha quedado evidenciado la genealogía del régimen especial de Barcelona hunde sus raíces en el tiempo. Sus orígenes se remontan a la Edad Media y a través de la historia el municipio de Barcelona ha gozado de algunas especialidades (la legislación de Ensanche de fines del s. XIX es paradigmática a estos efectos). Los orígenes pueden remontarse al siglo XIII, ya sea al germinal privilegio jaimino de 1249 o al *Recognoverunt proceres* de 1284. Sin retrotraernos tanto en el tiempo y desde el siglo pasado ya en la II República española Barcelona ha gozado de un conjunto de especialidades (organizativas, procedimentales o sectoriales) que han singularizado al municipio frente al régimen municipal común de acuerdo a su consideración como ciudad de gran entidad. La legislación republicana, en su Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, recogió la semilla del Estatuto municipal calvosoteliano de 1924 plasmada en la institución de la Carta municipal como expresión de una norma que possibilitaba la introducción de ciertas variedades organizativas y económicas a cada uno de los municipios.

Incluso durante el régimen franquista y en contraposición a una legislación local de claro signo uniforme (Leyes de 1950 y 1955) se promulgó la Ley especial de Barcelona (Decreto 1166/1960, de 15 de junio, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona).

15.- Barcelona en su triple dimensión. Como municipio, como capital de Cataluña y como cabecera del Área Metropolitana de Barcelona

Barcelona en la actualidad puede ser analizada jurídicamente bajo una triple perspectiva: municipal, capitalina y metropolitana. Nuestro trabajo se ha centrado de manera casi exclusiva en la dimensión municipal de Barcelona focalizando nuestro estudio en lo que atañe a su régimen especial.

La capitalidad de Barcelona, aparece consagrada estatutariamente en el art. 10 del EAC de 2006 de manera novedosa, ya que no se recogía ni en los Estatutos de 1932 ni en el de 1979. Sin embargo el régimen de capitalidad, a diferencia de Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid) y de otras capitales autonómicas (Ley de Capitalidad de Santiago de Compostela, Ley 4/2002, de 25 de junio; Carta de capitalidad de Pamplona, Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, de Navarra; Capitalidad compartida en la Comunidad Autónoma Canaria. Ley 8/2007, de 13 de abril; Capitalidad de Palma de Mallorca, Ley 23/2006, de 20 de diciembre) no se halla plasmado en una norma con rango de Ley. Aunque el art. 10 EAC no hace una remisión expresa a una Ley de capitalidad, tampoco lo prohíbe y dicha norma coadyuvaría a la mejora de la posición institucional y de la eficacia pública en la ciudad de Barcelona.

El hecho metropolitano está intrínsecamente unido al régimen especial municipal de Barcelona. Podemos traer a colación las experiencias acumuladas en el funcionamiento de las estructuras urbanísticas supramunicipales de Barcelona, creadas a raíz de la Ley de 3 de diciembre de 1953 y perfeccionadas en la Ley especial de Barcelona (Decreto 1166/1960, de 23 de

mayo). Además, en las postrimerías del franquismo, mediante Decreto-ley se creó la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (EMMB). Estaba integrada por el municipio de Barcelona y otros veintisiete municipios. En la composición de la Entidad metropolitana se reconoció el papel que el Municipio de Barcelona, al ostentar por razones históricas y urbanísticas la condición de auténtica metrópoli o municipio director. Tras una no muy larga existencia la Entidad metropolitana se extinguió en 1987 por lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la «conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. En la actualidad, ex art. 93 EAC, y de acuerdo con la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, el municipio de Barcelona es la cabecera de una entidad local de ámbito metropolitano que agrupa a 36 municipios para la planificación de políticas públicas y la prestación de determinados servicios de manera conjunta.

No queremos olvidarnos de la condición de Barcelona como capital de provincia y de la comarca del Barcelonés.

16.- El *nomen iuris*: ¿Carta municipal, Ley especial o Régimen especial?

Carta municipal y Ley especial son denominaciones con raigambre y comúnmente usadas coloquial y jurídicamente (especialmente la primera). Sin embargo, según nuestro criterio también sostenido por la mejor doctrina, las dos primeras denominaciones no definen de manera precisa al grupo o conjunto normativo especial municipal de Barcelona. Las dos padecen de un acusado legiscentrismo y parcialismo al limitarse a dar cuenta de la existencia de una única norma legal que parece comprender todo el régimen especial (obviando el resto de sus elementos normativos). El sistema de Carta, nacido al otro lado del Atlántico como resultante del *home rule* estadounidense, y trasplantado con variaciones al ordenamiento jurídico español desde el Estatuto Municipal de 1924 (artículos 142 y ss.), no creemos que sea la

institución que describa de manera acertada al régimen especial de Barcelona. Como hemos analizado, el sistema de Carta a lo largo del siglo XX (Ley municipal de la II República de 31 de octubre de 1935: arts. 98 a 100; Ley de 13 de julio de 1940 por la que se establece un Régimen Municipal transitorio para los Municipios adoptados por Su Excelencia el Jefe del Estado: art. 12; Texto articulado de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950: arts. 94 a 100; Texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955: arts. 94 a 100), ha tenido tres elementos comunes: nacer con carácter general en regímenes autoritarios; en el seno de un régimen municipal uniforme sin posibilidades de auto-organización y como vía de escape a dicho monolitismo mediante la aprobación de cartas por el gobierno central a instancia del municipio interesado. Barcelona, al igual que el resto de municipios españolas goza de autonomía local (incluyendo la organizativa según la CE y el resto del ordenamiento jurídico: arts. 137 y 140 CE, 4 LBRL y 6 CEAL).

Ley especial, denominación que ha acompañado al municipio de Barcelona desde la Ley especial franquista de 1960 cuando sólo existía la potestad legislativa del Estado, tampoco recoge con precisión el grupo normativo especial de aplicación en y por el municipio de Barcelona (por reducir la noción a una sola norma y a un único legislador, el estatal obviando al autonómico catalán y la capacidad normativa del Ayuntamiento).

El legislador estatuyente y el legislador básico singular han acogido la denominación régimen especial, la que mejor refleja el grupo normativo especial del municipio de Barcelona. El artículo 89 del EAC tiene por rúbrica: Régimen especial del municipio de Barcelona, cosa que hacía con anterioridad la Ley 1/2006.

17.- Propuesta explicativa: Entendimiento integral u holístico del régimen especial

En este trabajo se propugna un entendimiento integral del régimen especial del municipio de Barcelona que no se limite a cada una de sus piezas normativas

por separado (tramo estatal, autonómico y municipal) incluyendo la influencia derivada del Derecho de la Unión Europea y de la Carta Europea de la Autonomía Local.

18.- Organización y distribución del poder público entre las diferentes instancias territoriales

El régimen especial de Barcelona no se asienta sobre una mera atribución territorial de competencias. Supone el resultado de la organización y distribución del poder público entre los diferentes actores constitucionales: Estado *stricto sensu*, Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio.

19.- La naturaleza jurídico-formal del régimen especial

El régimen especial es admitido a nivel legal, jurisprudencial y doctrinal, casi sin fisuras, como un régimen local o municipal especial respecto del régimen municipal común contenido esencialmente en la Ley de Bases de Régimen Local.

20.- Fragmentariedad del régimen especial

No todas las normas aplicables al Ayuntamiento de Barcelona son régimen especial. En el municipio de Barcelona coexisten normas de régimen común junto a las de su régimen especial. Resulta incuestionable que el régimen especial no recoge todo el sub-ordenamiento jurídico del municipio de Barcelona.

21.- La jurisprudencia constitucional ha admitido la constitucionalidad de la existencia de regímenes municipales especiales

En diversas ocasiones el TC ha admitido la constitucionalidad de la existencia de regímenes municipales especiales (aunque algunas enjuician normativa

preconstitucional). Así en la STC 4/1981, de 2 de febrero: *«la aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno»* (FJ 11). En la STC 75/1983, de 3 de agosto resolvió la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 28.2 b) de la Ley especial de Barcelona de 1960, en relación con los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, se contienen algunas consideraciones sobre el régimen especial y sus límites de suma importancia: *«La regla enjuiciada del art. 28.2 b), con otras, constituyen el contenido de un régimen especial y singular, previsto en nuestra legislación para la importante ciudad de Barcelona»* (FJ 5). En la STC 214/1989, de 21 de diciembre se aceptaba la constitucionalidad de regímenes municipales especiales aunque con reservas cuando la legislación provenga de las comunidades autónomas: *«La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particularizados constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma»* (FJ 7).

22.- El TC ha admitido la existencia de legislación básica particular o singular como la prevista en la LREB

En algunos pronunciamientos el TC ha admitido la posibilidad de diferenciación de lo básico a partir de una previsión constitucional o estatutaria: entre otras, SSTC 76/1983, 27/1987, 214/1989, 140/1990, 109/1998, 22/1999, 106/2001. En el caso del municipio de Barcelona la diferenciación tiene apoyatura tanto en el Estatuto de autonomía como en la propia Ley de bases de régimen local (DA 6ª).

23.- Los confines del régimen especial

En principio no existen límites al régimen municipal especial barcelonés. Los respectivos legisladores pueden dotar de mayor o menor densidad jurídica al mismo con sólo algunos concretos límites. En primer lugar, y de acuerdo con el principio de primacía, el régimen especial no puede contrariar ni el ordenamiento de la Unión Europea ni tampoco cualquier Tratado o Convenio internacional ratificado por el Reino de España. En segundo, no puede vulnerar los derechos fundamentales, las libertades públicas de los ciudadanos ni mandato constitucional alguno (caso paradigmático el nuevo artículo 135 CE) o el régimen de responsabilidad de las administraciones públicas. En tercero, la normativa estatal y autonómica que le sea de aplicación. En cuanto a los límites legales mencionar la reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado que establece un marco jurídico unitario para el desarrollo de las actividades económicas de todos los operadores económicos públicos y privados, que vincula a todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales).

24.- Notas definitorias del régimen especial

Recogemos a continuación las notas definitorias del régimen municipal especial de Barcelona.

a) Base principialista. Autonomía local, principio democrático y principio de diferenciación

El vigente régimen especial del municipio de Barcelona tiene una naturaleza principialista. Se basa en el principio constitucional de autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE) de manera acorde con nuestro ordenamiento jurídico presidido por una Constitución normativa y completa sobre la que giran el resto de normas jurídicas y que ordena y determina todas las fuentes del Derecho local (municipal). También está directamente conectado con el principio democrático, ya que el régimen especial necesariamente ha de suponer que el

gobierno municipal de Barcelona pueda intervenir en cuantos asuntos le afecten en conexión con la existencia de un margen de maniobra político propio que confiera a los ciudadanos un ámbito de decisión para apoyar o rechazar a los diferentes representantes municipales. La autonomía municipal va intrínsecamente unida al sistema democrático existente.

El principio de diferenciación es otro de los que dan sustento al régimen especial de Barcelona. Desde la Ley especial de 1960 el régimen especial del municipio de Barcelona ha supuesto una ruptura frente a la tradicional uniformidad del régimen local español. La Carta municipal de 1998 y la Ley de régimen especial de Barcelona de 2006 retoman en democracia la idea de diferenciación en su estado más elevado: la existencia de una Ley(es) especial(es) para un único municipio, Barcelona, es el más claro exponente. El principio de diferenciación aparece en los artículos 88 y 84.3 EAC y el tan citado artículo 89 del mismo sólo puede verse como una concreción particularizada del mismo. Según el art. 88 EAC que lleva por rúbrica, principio de diferenciación, establece: «*Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen*». En los Documentos de trabajo elaborados por el Instituto de Estudios Autonómicos y entregados a la ponencia parlamentaria constituida en el seno de la comisión de organización y administración de la Generalitat y gobierno local del Parlamento de Cataluña (julio 2004-junio 2005), el principio de diferenciación y el régimen especial de Barcelona estaban en el mismo artículo (párrafo primero y segundo, respectivamente).

b) Régimen sin garantía constitucional expresa pero garantizado básica y estatutariamente

Barcelona como municipio no aparece de manera expresa en la Constitución de 1978 sin perjuicio de su entronque directo con la regulación constitucional municipal (arts. 137, 140, 142). Más, el legislador básico sí se ha ocupado de manera específica tanto en la Disposición Adicional Sexta de la LBRL, en la

Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona o en la Ley de Haciendas Locales.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha incorporado dentro del bloque de constitucionalidad al régimen especial en su artículo 89.

c) Régimen especial con reserva estatutaria de ley. Reserva de Parlamento

Existe una reserva estatutaria expresa de Ley autonómica. La aprobación, modificación o derogación del tramo autonómico del régimen especial le corresponde únicamente a la ley parlamentaria. Tras la promulgación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la estatutorización del régimen especial por exigencia del artículo 89 del EAC: «*El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento*», cabe defender la existencia de una reserva expresa de ley parlamentaria. La normación autonómica del régimen especial sólo podrá ser efectuada por ley(es) del Parlamento, como normas emanadas de la Asamblea legislativa catalana, y por ello estaría vedada la utilización de normas con rango de Ley: tanto del Decreto ley (art. 64 del EAC) como del Decreto legislativo (art. 63 del EAC). Esta reserva estatutaria expresa, por tanto, hace inaplicable el denominado principio de preferencia de ley. Este supone que tanto la ley como el reglamento pueden regular un determinado ámbito, aunque entiende deseable que la ley sea la norma que lo desarrolle con carácter preferente. *A fortiori*, la normativa infralegal autonómica sólo puede tener por objeto el régimen especial barcelonés, según mi parecer, en aquellos casos en que la Ley del Parlamento haga una llamada a la misma. Las remisiones a normas infraordenadas, serán ajustadas a Derecho, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por el Estatuto a favor del legislador autonómico.

d) Régimen ternario

Compuesto de tres elementos: la Ley de la Carta Municipal (tramo autonómico), la Ley que regula el régimen especial del municipio de Barcelona (tramo estatal) y por la normativa del Ayuntamiento de Barcelona en ejercicio de su potestad normativa en desarrollo de las anteriores. Esta configuración ha sido acogida legalmente por la nueva redacción del artículo 1.2 de la LCMB, introducida por la Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta municipal de Barcelona: *«La ciudad de Barcelona goza de un régimen especial, garantizado por el artículo 89 del Estatuto de autonomía de Cataluña e integrado por la presente Carta, por la legislación que regula el régimen especial del municipio de Barcelona y por las disposiciones emanadas del Ayuntamiento de Barcelona en ejercicio de su potestad normativa».*

En la construcción del régimen municipal especial de Barcelona a partir de la autonomía municipal constitucionalmente consagrada han participado, además del legislador estatuyente, el legislador básico estatal, el legislador sectorial estatal y el legislador autonómico catalán tanto de desarrollo como sectorial, junto con el ejercicio de la potestad normativa del Ayuntamiento de Barcelona.

e) Carácter paccionado. Garantía estatutaria procedimental del régimen especial

Otra de las notas definitorias del régimen especial barcelonés es su carácter paccionado. El Ayuntamiento de Barcelona ha sido uno de los catalizadores en su establecimiento y la posición que la normativa atribuye al propio municipio en su reforma junto al resto de Administraciones competentes (Administración General del Estado y Comunidad Autónoma) es un elemento diferencial.

Tal como dispone el tan citado artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el

Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial (eso sí, exclusivamente en relación con el tramo autonómico).

La participación municipal en la gestación y reforma de la LCMB y de la LREB ha sido vital. Mientras en el tramo autonómico se prevé la existencia de la Comisión mixta Generalidad-Ayuntamiento, en el tramo estatal (artículo 5 LREB) se establece una Comisión de colaboración interadministrativa integrada por representantes del Estado, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona que tiene como función realizar los estudios para la mejor articulación del régimen local de Barcelona, proponer criterios de desarrollo y aplicación y evaluar los proyectos de colaboración entre las Administraciones representadas y aplicación del régimen especial.

f) Régimen de detalle-textura abierta

Aunque en algún sentido tanto el propio régimen como algunos de sus preceptos pueden ser clasificados como de textura abierta, por su extensión hemos de considerar que nos hallamos ante un régimen de detalle. La Carta Municipal de Barcelona tiene 143 artículos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y una disposición final, y la Ley especial de 2006, 77 artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. Ese detalle supone en ocasiones que los Tribunales hagan una interpretación asistemática que supone la plasmación del brocardo «*Paterem legem quam fecisti*» o «*legem paterem quod ipso feciste*» (padece la norma tal y como la hiciste). Por ejemplo en aquellas situaciones en que la legislación general o sectorial se reforma de manera más favorable para los intereses del Ayuntamiento de Barcelona pero la legislación especial permanece incólume (v. gr. aumento de la cuantía de las multas coercitivas en la normativa urbanística catalana).

g) Instrumentalidad

El régimen especial es un medio y no un fin en sí mismo. No se trata de la búsqueda de la especialidad por la especialidad, mediante una singularización jurídica a ultranza sino para el correcto ejercicio autónomo para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137.1 CE) de manera eficaz (art. 103.1 CE).

25.- Contenido. El régimen especial de Barcelona excede el ámbito del régimen local (incluye otras muchas materias)

Del análisis del régimen especial vigente sólo cabe concluir que éste desborda la materia régimen local. Una lectura de los títulos constitucionales del Estado habilitantes de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona en su disposición final tercera pone de manifiesto que además del artículo 149.1.18^a (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) también se dicta al amparo de los artículos 149.1.4.^a (Defensa y Fuerzas Armadas), 149.1.5.^a (Administración de Justicia), 149.1.14.^a (Hacienda general y Deuda del Estado), 149.1.20.^a (puertos de interés general), 149.1.21.^a (Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma), 149.1.24.^a (Obras públicas de interés general), y 149.1.29.^a (Seguridad pública) de la Constitución.

También el tramo autonómico, la Carta Municipal, excede la noción de régimen local al incorporar, de acuerdo a la competencia municipal, multitud de otras materias estatutarias: urbanismo (art. 149), consumo (art. 123), cultura (art. 127), infraestructuras (art. 148), vivienda (art. 137), transportes (art. 169), movilidad, telecomunicaciones, medio ambiente (art. 144), salud pública, seguridad pública (art. 164), servicios sociales (art. 166), juventud (art. 142), cultura (art. 127), deportes (art. 134), educación (art. 131), seguridad ciudadana y protección civil (arts. 164 y 132), entre otras.

26.- Reconoscibilidad del régimen municipal especial de Barcelona.

Contenido vigente

El artículo 89 del EAC no establece un contenido determinado del régimen especial pero asume la existencia del régimen preexistente. El vigente régimen alcanza a las siguientes cuestiones: organización municipal, potestad normativa municipal, competencias municipales, relaciones interadministrativas y régimen financiero especial.

27.- La aplicación del régimen especial: criterios nomodinámicos

a) Unidad

Hay que partir de la unidad del ordenamiento jurídico español (art. 1 CE) y de la supremacía de la Constitución española (art. 9 CE) a la que han de someterse las diferentes fuentes del Derecho en un ordenamiento jerarquizado, derivando todas las normas de la Norma fundamental.

b) Competencia

El principio de competencia es el que ordena las relaciones entre las normas emanadas del Estado, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (y de la Unión Europea).

c) Autonomía local

Como mandato constitucional que rectamente interpretado ha de suponer que Barcelona ha de poder participar en la gestión de los asuntos de interés municipal. Seguimos al profesor VELASCO CABALLERO que aboga por una interpretación del artículo 137 CE que suponga una aplicación preferente de las normas más favorables a la autonomía local (mandato de optimización). Este criterio conduce normalmente, aunque no necesariamente, a la aplicación preferente del régimen especial, en tanto que reconoce más amplitud competencial y organizativa al Ayuntamiento de Barcelona.

d) Especialidad (*lex specialis*)

El ordenamiento jurídico español no posee criterios expresos para la resolución de conflictos normativos (antinomias). Doctrinalmente, además de al de competencia, se acude al cronológico (*lex posterior*), al de jerarquía (*lex superior*) y el de especialidad (*lex specialis*).

Por el principio de especialidad el régimen especial goza de preferencia aplicativa frente al régimen común que es supletorio de aquél. Por este mismo criterio el régimen especial no es susceptible de aplicación extensiva o analógica.

Los Tribunales de Justicia, incluyendo al Tribunal Supremo, sin embargo, no han aplicado el principio de especialidad en numerosas ocasiones (tanto en el caso de Barcelona, como en el de Madrid).

28.- El importante papel del ayuntamiento de Barcelona y de sus juristas en la configuración del régimen local español y en la creación y preservación del régimen especial de Barcelona

Numerosos ejemplos hemos señalado en la primera parte de este trabajo. Sin ánimo de ser exhaustivos, ya desde el *Recognoverunt proceres* de 1284 se contó con la participación de los jurisconsultos de Barcelona en su redacción. También el *Llibre Verd* (1345) fue compilado por Ramon Ferrer, escribano del Consejo de Ciento, con las normas de aplicación en la ciudad de Barcelona. Ya entrados en el siglo XIX, el Ayuntamiento constitucional de Barcelona presentó una Exposición a las Cortes sobre el proyecto de Ley municipal en fecha 13 de mayo de 1840. En cuanto a la pléyade de proyectos de leyes locales de finales del s. XIX y principios del s. XX cabe destacar el Informe del Ayuntamiento de Barcelona, de 10 de octubre de 1907, sobre el proyecto de Ley de Administración Local o más específicamente la Memoria relativa a la reforma de la Ley Municipal en lo referente a las poblaciones de más de 100.000

habitantes, que se elevó al Gobierno en virtud de lo acordado en sesión de 4 de mayo de 1918 por la Corporación local. También fue de importancia la participación municipal barcelonesa en el proyecto de Ley presentado al Senado por el Ministro de la Gobernación, Burgos y Mazo, el 14 de noviembre de 1919, sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades.

Dos juristas municipales, Pi y Suñer y Vidal Guardiola, colaboraron en la redacción del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924). También fue notoria la participación municipal en las diferentes iniciativas legislativas durante la segunda república.

Durante el régimen franquista la participación municipal se plasmó en la habilitación para la Ley especial de Barcelona por la Ley de 7 de noviembre de 1957, de modificación de la Ley de Régimen Local. Ley especial gracias a la delegación legislativa que dio lugar al Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Texto articulado del régimen especial del Municipio de Barcelona. La participación se materializó no sólo en la comisión que había de dictaminar o proponer el texto de la ley especial de Barcelona sino en los estudios y seminarios que precedieron la publicación de la ley.

También resultan relevantes los trabajos de los servicios jurídicos municipales para la consecución del vigente régimen especial (LCM, LREB y normativa municipal).

29.- Obsolescencia del régimen especial

Los municipios en general y el de Barcelona en particular han de afrontar una realidad cambiante con problemas que se suceden a una velocidad vertiginosa y que afectan a multitud de intereses, relaciones y derechos. También, y como no podía ser de otra manera, las diferentes modificaciones y reformas legislativas inciden en el régimen especial

30.- No se altera la naturaleza municipal de Barcelona por las respectivas ampliaciones competenciales operadas por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona y/o por la Carta Municipal

Las mejoras o singularidades organizativas, competenciales, financieras, etc. conferidas por el régimen especial no transmutan la naturaleza jurídico-constitucional eminentemente municipal de Barcelona. El régimen especial no supone, o no debe suponer, ni soberanismo ni cantonalismo municipal.

31.- Importante papel de los altos órganos consultivos en la construcción y preservación del régimen especial de Barcelona (Consejo de Estado; Comisión Jurídica Asesora, Consejo Consultivo y Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña)

Ya desde el dictamen del Consejo de Estado, de 16 de mayo de 1960 sobre la Ley especial hasta el más reciente de 23 de junio de 2014 del Alto órgano consultivo del Gobierno por su indudable altura jurídica y porque a pesar de tratarse de un órgano estatal ha tenido deferencia y apertura a la formación y preservación del régimen especial barcelonés.

También hemos de resaltar el papel de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, en especial su Dictamen núm. 334/1998, de 23 de julio, sobre implicaciones competenciales y procedimentales que la aprobación de una futura ley especial de Barcelona puede plantear desde la perspectiva de las relaciones entre el ordenamiento jurídico catalán y el del Estado.

32.- Desnaturalización del régimen especial barcelonés por la legislación sectorial. Los legisladores del régimen especial (estatal y autonómico) han sido más desprendidos con el municipio de Barcelona que los legisladores sectoriales (estatal y autonómico)

Son muchos los casos en que por parte de la legislación sectorial se han desnaturalizado atribuciones competenciales llevadas a cabo por los legisladores del régimen especial. Tanto por el básico estatal como por el legislador autonómico catalán. Sin ánimo de exhaustividad podemos señalar lo sucedido en cuanto a la falta de concreción de la mejora de la posición municipal en el caso del Aeropuerto del Prat o en el Puerto de Barcelona.

33.- El régimen financiero especial de Barcelona es insuficiente e incompleto

El régimen financiero de 2006 es un régimen debilitado y con menos especialidades que las contempladas en la Ley especial de 1960 o en el Anteproyecto de Texto articulado de la Ley especial de Barcelona aprobado por el Pleno municipal en sesión extraordinaria el 16 de julio de 1997.

34.- La garantía reaccional constitucional: El conflicto en defensa de la autonomía local

El conflicto en defensa de la autonomía local ha resultado ser un instrumento inadecuado para su finalidad fundamental: la salvaguarda de la autonomía local constitucionalmente consagrada frente a los eventuales excesos del legislador estatal y de los diferentes legisladores autonómicos.

Junto a los excesivos requisitos procedimentales y de fondo (interpretados en demasiadas ocasiones de manera restrictiva), hay que señalar que la principal tacha que podemos hacer a este proceso constitucional y que ha conducido en la práctica a su casi inutilidad es el canon de enjuiciamiento que aplica nuestro Tribunal Constitucional siguiendo el tenor de su Ley Orgánica. La garantía constitucional reaccional de la autonomía local mediante el planteamiento del

conflicto constitucional de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional ha sido un anhelo de los entes locales en general y del Ayuntamiento de Barcelona en particular (el art. 7 de la Carta Municipal, extralimitándose claramente, había atribuido *locus standi* al municipio de Barcelona ante el TC en una norma autonómica y de manera previa a la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

35.- El conflicto en defensa de la autonomía local en relación con las Leyes (o preceptos) de destinatario único. Dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de normas singulares

Es la vía con que nuestro ordenamiento jurídico reconoce al municipio de Barcelona para garantizar cualquier eventual regresión, *reformatio in peius* o vulneración del régimen especial por obra de una norma con rango de ley cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de Barcelona, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado (STC 121/2012, de 5 de junio, STC 142/2013, de 11 de julio, STC 95/2014, de 12 de junio, STC 37/2014, de 11 de marzo, la STC 132/2014, de 22 de julio o ATC 236/2014, de 7 de octubre). Ello podría haber sucedido contra algunas de las primeras redacciones de la disposición adicional quinta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, antes de su paso por el Consejo de Estado, no precisamente tuitivas del régimen especial.

36.- Resulta paradójico que el Ayuntamiento de Barcelona sólo haya utilizado la vía del conflicto en defensa de la autonomía local para las

eventuales vulneraciones de legislación de alcance general y no para la defensa de su régimen especial

A saber, junto al frustrado conflicto en defensa de la autonomía local contra el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, el Ayuntamiento de Barcelona ha interpuesto tres conflictos (por orden cronológico): el primero, promovido por 1185 municipios, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; el segundo, en relación con el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002 al reservar la titularidad del servicio de la línea 9 del ferrocarril metropolitano de Barcelona a la Generalidad de Cataluña y permitir a ésta que encomiende su administración a un ente descentralizado (Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña). Y el tercero y último, pendiente de resolución, en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

37.- El Derecho de la Unión Europea. Incidencia en el régimen especial

En el seno de la Unión Europea y tras una inicial ceguera institucional inicial en relación con los entes sub-estatales (regiones y municipios) y una supuesta intrascendencia municipal para el Derecho europeo, progresivamente se pone de manifiesto la importancia del Derecho de la UE en relación con el régimen especial. Especialmente porque la UE homogeneiza por arriba lo que (algunos) estados miembros diferencian por abajo. Barcelona no tiene una posición privilegiada en la fase ascendente pero sí que resulta seriamente afectada en la fase descendente (aplicación del Derecho europeo por los múltiples ámbitos de actividad en los que incide: entre otros, libre circulación de personas, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, libre circulación de mercancías, libre circulación de capitales, subvenciones y ayudas públicas,

derecho de la competencia, contratación pública, derecho tributario y en una eventual responsabilidad en caso de incumplimiento).

38.- La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). Régimen especial *secundum conventionem*

Más allá de las concretas previsiones de la legislación del régimen especial que hacen expresa mención a la CEAL, verdadera Constitución europea de los Gobiernos locales, es en la interpretación delimitadora e informadora (*secundum Conventionem*) de dicho régimen especial dónde la CEAL puede resultar de una mayor utilidad. Una hermenéusis del régimen especial realizado a la luz del artículo 3.1 de la CEAL puede evitar una degradación de aquél. Una lectura con apoyo en el artículo 4.2 del mismo Convenio reforzaría sus competencias. Tampoco cabe desdeñar las potencialidades del principio de subsidiariedad ex art. 4.3 CEAL (y tal como resulta del citado artículo 2 del tramo estatal, LREB).

39.- Régimen especial *in fieri*

Sería conveniente y necesario llevar a cabo una adecuación del régimen municipal barcelonés a las modificaciones realizadas por mor de la reforma estatutaria, de la legislación básica general, de la legislación local catalana y de la legislación sectorial. Para ello deberían modificarse las leyes que conforman los tramos estatal y autonómico del régimen especial barcelonés (la última reforma operada en el tramo autonómico por la Ley 18/2014 tiene un alcance limitado) y potenciar la potestad normativa municipal que aún puede dar mucho más juego.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1823): *Reglamento de Gobierno Interior del Escmo. Ayuntamiento Constitucional de Barcelona*, Barcelona, Imprenta del Ayuntamiento Constitucional.
- AA.VV (1840): *Exposición que dirige a las Cortes el Escelentísimo Ayuntamiento Constitucional de Barcelona sobre los proyectos de Leyes de Ayuntamientos, Diputaciones, Provinciales y Electoral*, Barcelona, Imprenta J. Verdaguer.
- AA.VV (1907): *Apuntes para el estudio del proyecto de ley sobre Régimen de la Administración Local, presentado á las Cortes por el Sr. Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907*, Tom. I: (1810-1874), Madrid, Congreso de los Diputados.
- AA.VV (1907): *Apuntes para el estudio del proyecto de ley sobre Régimen de la Administración Local, presentado á las Cortes por el Sr. Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907*, Tom. II: (1876-1907), Madrid, Congreso de los Diputados.
- AA.VV. (1918): *Memoria relativa a la reforma de la Ley Municipal en lo referente a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, que se eleva al Gobierno en virtud de lo acordado en sesión de 4 de mayo de 1918*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, Editorial España.
- AA.VV. (1959): *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica.
- AA.VV. (1963): *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor José M^a. Pi y Suñer*, Barcelona, Bosch.

- AA.VV. (1978): *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tom. III (ARREP-CED), Barcelona, Francisco Seix.
- AA.VV. (1981): *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, Presidencia del Gobierno, Madrid, Servicio Central de Publicaciones.
- AA.VV. (1981): *El Proyecto de Ley de bases de la Administración Local*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- AA.VV (1987): *Organización y descentralización municipal*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- AA.VV. (1987): *Govern i administració a les grans ciutats*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 1, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (1987): *Competències municipals*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 2, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (1987): *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (1987): *Serveis i empreses municipals*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 4, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (1987): *Carta Municipal, Estatut d'Autonomia i Constitució*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 5, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (1987): *Potestat normativa, procediment, participació, béns i contractació*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 6, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (1990): *Jornadas sobre la "Ley reguladora del régimen de capitalidad de Madrid"*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid. Recoge las distintas intervenciones

desarrolladas en las Jornadas en el Ayuntamiento de Madrid los días 12 a 15 de marzo de 1990.

AA.VV. (1991): *Projecte de Carta Municipal de Barcelona. 1991*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

AA.VV (1991): *Régimen Especial para las Grandes Ciudades. La Carta Municipal de Barcelona. 1991*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

AA.VV. (1994): *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona, 23-25 de enero de 1992*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.

AA.VV. (1997): *Regiones y Ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam y otros documentos*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

AA.VV. (1997): *La Llei Municipal de Catalunya de 1934: Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

AA.VV. (1999): *El desarrollo del Gobierno Local: (una aproximación doctrinal)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

AA.VV. (1999): *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

AA.VV. (2000): *Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona. Tertúlies Locals núm. 1*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.

AA.VV. (2001): *Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

AA.VV. (2003): *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (coord.), Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local.

- AA.VV. (2004): *Federalismo y autonomías*, ARGULLOL MURGADAS, Enric (dir.), Barcelona, Ariel.
- AA.VV. (2005): *The place and role of local government in federal systems*, STEYTLER, Nico (coord.), Johannesburgo, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- AA.VV. (2006): *Estudios sobre la ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, PAREJO ALFONSO, Luciano, BRAVO RIVERA, Juan y PRIETO ROMERO, Cayetano (coords.), Barcelona, Bosch.
- AA.VV. (2007): *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.), Cizur Menor, Aranzadi.
- AA.VV. (2007): *Reforma y retos de la Administración Local*, PARADA VÁZQUEZ, José Ramón y FUENTETAJA PASTOR, Ángel (dirs.), Madrid, Marcial Pons.
- AA.VV. (2007): *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons.
- AA.VV. (2007): *Document de bases per a l'elaboració d'un Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya*, Tarragona, Universidad Rovira i Virgili, versión revisada, diciembre 2007.
- AA.VV. (2007): *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (2008): *Història de l'Ajuntament de Barcelona. De l'ocupació napoleònica a l'actualitat*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona.
- AA.VV. (2008): *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.), Madrid, Civitas.
- AA.VV. (2008): *El Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Madrid, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- AA.VV. (2009): *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), Madrid, La Ley.
- AA.VV. (2010): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- AA.VV (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, MORENO MOLINA, Ángel-Manuel (edit.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- AA.VV (2013): *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (dir.), Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- AA.VV (2013): *National Constitutional Identity and European Integration*, SAIZ ARNAIZ, Alejandro y ALCOBERRO LLIVINA, Carina (edits.), Cambridge, Intersentia.
- AA.VV (2014): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi.
- ABELLÁN, Carmelo (1971): *Tratado práctico de la Administración Local española*, Tom. I: Estructuras y Actividades, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- (1975): *Tratado práctico de la Administración Local española*, Tom. IV: Régimen Jurídico, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- ACOSTA SÁNCHEZ, José (2009): «Aproximación a la problemática del municipio. Historia, Constitución y crisis actual», *Boletín de la Sociedad de Amigos de la Cultura de Vélez-Málaga*, núm. 8, págs. 5-19.
- AGUADO RENEDO, César (1997): «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, págs. 169-195.

- (2007): «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, págs. 283-306.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (1992): «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en FONT I LLOVET, Tomás (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, págs. 43-66.

- (1999): *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2009): «Art. 138: La solidaridad territorial y la prohibición de privilegios económicos o sociales», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2087-2092.

- (2009): «Art. 139: La igualdad de derechos y la libre circulación en el Estado autonómico», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2093-2099.

ALBI CHOLVI, Fernando (1944): «El Régimen Municipal de los países Hispanoamericanos visto a través de sus Constituciones Políticas», *REVL*, núm. 16, págs. 525-560.

- (1955): *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar.

- (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

ALONSO GARCÍA, Ricardo (2011): «El Tratado de Lisboa en relación con las instituciones de gobierno local», ponencia presentada en el Seminario de Derecho Local de Barcelona organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona y la Escuela de Administración Pública de la Generalidad de Cataluña.

ALONSO MAS, María José (2002): «La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley», en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, CLIMENT BARBERÁ, Juan y BAÑO LEÓN, José María (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 830-956.

- (2013): «Comentarios al Art. 2», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (dir.) (2013): *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Tom. I, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, págs. 152-183.

- (2013): «Comentarios al Art. 10», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (dir.), en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Tom. I, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, págs. 224-236.

- (2014): «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo», en AA.VV (2014): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, págs. 83-116.

ÁLVAREZ CASCO Y ÁLVAREZ CASCOS (1914): *Exposición y crítica del Gobierno municipal en los Estados Unidos de América y examen especial de la forma puesta allí recientemente en práctica bajo el nombre de Gobierno por Comisión*, Madrid, Imprenta clásica española.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2007): *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel.

- (2008): «La autonomía local», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y PLAZA DE DIEGO, Rafael (dirs.), *Derecho público y Administración de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Instituto Madrileño de Administración Pública-Tirant lo Blanch, págs. 1297-1336.

ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, Sabino (1945): «La competencia municipal según la nueva Ley de Bases», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 22, págs. 588-596.

- (1951): «La nueva Ley de Régimen Local. Innovaciones y aclaraciones a la Ley de Bases», *REVL*, núm. 57, págs. 345-460.

- (1959): «Tendencia a profesionalizar el desempeño de los órganos gestores municipales», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 85-105.

- (1960): «El nuevo Régimen municipal de Barcelona», *REVL*, núm. 112, julio-agosto, págs. 481-513.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2013): «Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, págs. 61-97.

ÁLVAREZ RENDUELES, José Ramón (2001): *La formación de funcionarios en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz (2013): «Comunidades autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, núm. 47, págs. 40-60.

ARAGÓN REYES, Manuel (1981): «La sentencia del Tribunal Constitucional sobre leyes relativas al régimen local, anteriores a la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, págs. 185-205.

- (1985): «El tratamiento constitucional de la autonomía local», en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, págs. 463-495.

- (1998): «El significado jurídico de la capitalidad» en la obra del mismo autor *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 425-440.

ARANDA NAVARRO, Jesús (1960): «La Hacienda municipal en el régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona», *REVL*, núm. 112, págs. 514-537.

ARENILLA SÁEZ, Manuel (2014): «Aspectos fundamentales del Proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en AA.VV, *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, Diputació de Barcelona, págs. 20-38.

ARGÜELLES, Agustín de (1989): *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Reimpresión, Madrid, CEPC.

ARGULLOL I MURGADAS, Enric (2009): «El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña», *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 67-74.

- (2010): «Una aproximación al cultivo del derecho público en Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, núm. 41, págs. 1-15.

- (2011): «Los límites institucionales de la legislación básica», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 55-68.

ARGULLOL I MURGADAS, ENRIC y VELASCO RICO, CLARA ISABEL (dirs.) (2011): *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.

ARIAS SEOSEAIN, Manuel (1978): «Constitución y Administración Local», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (coord.), *Lecturas sobre la Constitución Española*, Tom. I, Madrid, UNED.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1989): «Leyes singulares, Leyes de caso único», *Revista de administración pública*, núm. 118, págs. 57-102.

AROCA GARCÍA, Ramón (1927): «Régimen de Carta municipal. (I)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 41, págs. 591-651.

- (1928): «Régimen de Carta municipal. (II)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 42, págs. 5-64.

- (1928): «Régimen de Carta municipal. (III)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 43, págs. 264-310.

- (1928): «Régimen de Carta municipal. (IV)», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 44, págs. 391-445.

ARRANZ, Manuel, GRAU, Ramon y LÓPEZ, Marina (1987): «Anàlisi històrica de l'Ajuntament de Barcelona», *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 1-164.

ARROYO GIL, Antonio (2007): «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales: una relación imposible», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, págs. 407-435.

ARTOLA GALLEGO, Miguel (1975): *Los Orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, 2ª edic.

ARTOLA, Miguel y FLAQUER MONTEQUI, Rafael (2008): *La constitución de 1812*, Madrid, Iustel.

ASENSI TERÁN, J. M. (1960): «El régimen especial de Barcelona en su aspecto económico», *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios*, núm. 187-188, págs. 465-474.

AVEZUELA CÁRCEL, Jesús (2008): «La capitalidad del Estado», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y PLAZA DE DIEGO, Rafael (dirs.), *Derecho público y*

Administración de la Comunidad de Madrid, Madrid, Instituto Madrileño de Administración Pública-Tirant lo Blanch, págs. 1375-1409.

AYALA GARCÍA-DUARTE, Francisco (1934): «El proyecto de bases para la Ley municipal», *Revista de Derecho Público*, núm. 34, págs. 299-302.

AYMAT GONZÁLEZ, José M^a (1950): *Un aspecto de la suidad jurídica. La Carta Municipal*, Tesis doctoral inédita. Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid.

AZAÑA, Manuel (2005): *Sobre la autonomía política de Cataluña*; selección de textos y estudio preliminar de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Madrid, Tecnos.

AZCÁRATE, Gumersindo de (1979): *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2009): «El estado autonómico "unitario" y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 9, págs. 129-164.

- (2013): «La distribución interna de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión», en AA.VV, *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (dir.), Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, págs. 147-184.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2005): *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva competencial. Un análisis de las líneas generales del título V*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (1997): *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, Tecnos.

BALLARÍN ESPUÑA, Montserrat (2014): «Barcelona, ¿un régimen financiero especial?», en ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, JUAN y ZORNOZA PÉREZ, JUAN (dirs.), VEGA BORREGO, Félix Alberto (coord.), *La distribución del poder financiero en España. Libro homenaje al Profesor Juan Ramallo Massanet*, Madrid, Marcial Pons, págs. 559-576.

BALLBÉ PRUNÉS, Manuel (1960): «Barcelona: régimen especial», *Gaceta Ilustrada*, págs. 44-45, edición de 23 de julio.

- (1961): «Reforma del régimen municipal de Barcelona», Conferencia recogida en el diario «La Vanguardia», edición de 4 de julio de 1961.

BALLESTER OLIVER, Miquel (2014): «La organización municipal del Ayuntamiento de Palma de Mallorca», en SOCIAS CAMACHO, Joana M. y BLASCO ESTEVE, Avelino (dirs.), *Derecho Local de las Islas Baleares*, Madrid, Iustel, págs. 177-232.

BALLESTER ROS, Ignacio (1960): «Barcelona y su nuevo régimen municipal», *REVL*, núm. 113, págs. 730-736.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (1998): «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en AA.VV, *La autonomía local: análisis jurisprudencial*, Barcelona, Marcial Pons, págs. 17-46.

- (1998): «El principio de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional», en AA.VV, *La autonomía local: análisis jurisprudencial*, Barcelona, Marcial Pons, págs. 139-164.

- (1999): *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Madrid, Marcial Pons.

- (2007): «Los derechos fundamentales en el ámbito local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 15, págs. 130-139.

- (2009): «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, págs. 7-22.

- (2012): *16 ensayos sobre democracia, justicia y derechos humanos*, Zaragoza, El Justicia de Aragón.

BAÑO LEÓN, José María (2011): «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, Cizur Menor, Thomson Civitas, págs. 643-716.

BARAHONA, Manuel (1930): *Derecho Municipal*, Madrid, Editorial Reus.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (1998): «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», *Anuario del Gobierno Local 1997*, Barcelona, Institut de Dret Públic, págs. 53-98.

- (2004): «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics, págs. 93-125.

BARROBES ORIOL, José (1962): «Estudio del Reglamento de la Hacienda municipal de Barcelona», *REVL*, núm. 122, págs. 199-216.

BARRON, David J. (2003): «Reclaiming home rule», *Harvard Law Review*, núm. 116, págs. 2255-2386.

BASSOLS COMA, Martín (1981): *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- (1985): «La Administración de las grandes ciudades en España», en AA.VV, *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, págs. 585-609.

- (1986): «Gerencias urbanísticas y Régimen local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, págs. 65-96.

BAULIES I CORTAL, Jordi (1987): «Qüestions bàsiques de la Llei especial de Barcelona», en *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 271-291.

- BAYONA I ROCAMORA, Antoni (1988): «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña», *Documentación administrativa*, núm. 214, págs. 137-169.
- BECKER Y GONZÁLEZ, Jerónimo (1913): *La vida local en España. Discursos leídos ante la Real Academia de la Historia en la recepción pública del Ilmo. Señor Don Jerónimo Becker el día 15 de junio de 1913*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés Martín.
- BELDA, José y DE LABRA (hijo), Rafael M. (1912): *Las Cortes de Cádiz en el Oratorio de San Felipe. Notas históricas*, Madrid, Imprenta de Fortanet.
- BELLO PAREDES, Santiago (2002): *Las ordenanzas locales en el vigente derecho español: alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, Madrid, INAP-Universidad de Burgos.
- BELTRÁN GARCÍA, Susana (2010): «La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa», en OLESTI RAYO, Andreu (coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 93-128.
- BENEYTO, Juan (1961): «La ciudad regia y la capital del Estado», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 118, págs. 481-485.
- BENSCH, Stephen P. (2000): *Barcelona i els seus dirigents, 1096-1291*, Trad. M. Lluïsa Parès, Barcelona, Proa Edicions.
- BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2008): «Contratación pública, Derecho comunitario y entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 18, págs. 48-63.
- (2009): «Las entidades locales ante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, págs. 7-27.
- (2011): «La organización local desde la perspectiva de las instituciones comunitarias. Principios y tendencias», en GIMENO FELIU, José María

(coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor, Civitas: Thomson Reuters, págs. 147-192.

- (2013): «Tributos, derecho de la Unión Europea y entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33, págs. 141-152.

BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio (1959): «Especialidades del Régimen Local», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 45-68.

- (1963): «Introducción al régimen de Carta», en AA.VV., *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor José M^a. Pi y Suñer*, Barcelona, Bosch, págs. 131-175.

- (1968): «La Magnificación municipal en Barcelona», Seminario sobre experiencias y soluciones del Municipio de Barcelona, *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de municipios*, Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local-Bayer Hnos., págs. 823-853.

- (1975): «El Estatuto Municipal: antecedentes y motivaciones», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 53-94.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2008): «Régimen especial de Barcelona: Exposición general», en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Madrid, Civitas, págs. 29-80.

- (2014): *¿España de los territorios o de los ciudadanos?. La captura territorial de la libertad de comercio*, Madrid, Iustel.

BIGLINO CAMPOS, Paloma (2007): *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- BLANCO, Ismael (2009): «Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 20, págs. 125-146.
- BLASCO DÍAZ, José Luis (2001): *Ordenanza municipal y ley*, Madrid, Marcial Pons.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, FABRA VALLS, Modesto y OLLER RUBERT, Marta (2010): *L'empament constitucional del principi d'autonomia local*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona-Associació Catalana de Municipis.
- BLINDENBACHER, Raoul y PASMA, Chandra (2009): *Dialogues on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- BOQUERA OLIVER, José María (1981), «El proyecto de ley por la que se aprueban las bases de la Administración local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 210, págs. 305-308.
- BORJA I SEBASTIÀ, Jordi (1988): *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias.
- BUSTOS GISBERT, Rafael (1993): «Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 37, págs. 215-234.
- (1996): *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
 - (2003): «La ejecución del derecho comunitario por el gobierno central», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, págs. 163-186.
 - (2005): *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.

BOTELLA, Miguel (1987): «Organización, programación y control en los grandes Ayuntamientos. El caso de Barcelona (1960-1986)», en AA.VV, *Organización y descentralización municipal*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), págs. 141-162.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (2003): «Leyendo a dos manos: la Carta Europea de la Autonomía Local y el proyecto de Constitución europea aprobado por la convención», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 9-14.

- (2004): «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, enero-abril, págs. 161-188.

- (2004): «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 47-70.

- (2004): «La autonomía local, en serio», *El municipio en Aragón: 25 siglos de historia, 25 años de ayuntamientos en democracia (1979-2004)*, Zaragoza, Diputación Provincial de Zaragoza, págs. 251-271.

- (2008): «Reforma estatutaria y debate territorial. Una mirada desde el mar», en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado. XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, págs. 229-239.

CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores (2003): *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Madrid, Civitas.

CACHARRO GOSENDE, José Luis (2003): «Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos legislativos de la Carta Europea de la Autonomía Local», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco

(coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 243-258.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio (2003): «La administración municipal: la “gran olvidada”», en BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel y GARCÍA REGUEIRO, José Antonio (dirs.), *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, págs. 741-747.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio; ALLUÉ BUIZA, Alfredo y GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio (2000): *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Granada, Comares.

CALVO SOTELO, José (1974): *Mis Servicios al Estado*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel (2004): «Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas en el ámbito local plantea la prestación de los servicios de interés económico general)», *Cuadernos de derecho local*, núm. 6, págs. 65-80.

CAMPOY GARCÍA, Antonio (1934): *El Régimen Municipal en la nueva Constitución Española*, Madrid, Editorial Reus.

- (1943): «El Municipio en las Constituciones federales argentina y brasileña», *REVL*, núm. 12, págs. 805-815.

CANALES ALIENDE, José Manuel (1995): «Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del gobierno y de la administración de las grandes ciudades españolas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 265, págs. 9-32.

CARBALLEIRA RIVERA, Mª Teresa (1999): «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *Revista Xurídica Galega*, núm. 24, págs. 217-238.

CARBONELL PORRAS; Eloísa (2009): «Los municipios de gran población, cinco años después», *Revista General Derecho Administrativo*, núm. 20, págs. 1-33.

- (2010): «Ámbito de aplicación del régimen de organización de municipios de gran población», en RUIZ OJEDA, Alberto (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, págs. 129-166.

- (2011): «La Administración Local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. IV, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 4522-4564.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio y ROVIRA MOLA, Alberto de (1965): *Código de Barcelona*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1979): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Montecorvo.

- (1987): «Estudio sobre la Ley especial de Barcelona», *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 243-269.

- (2000): «El urbanismo en la Carta municipal de Barcelona», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 180, págs. 11-34.

CARMONA CONTRERAS, Ana Mª y PALERMO, Francesco (2008): «Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica», en CARMONA CONTRERAS, Ana Mª (edit.), *La Unión Europea en Perspectiva Constitucional*, págs. 67-91.

CARMONA CONTRERAS, Ana Mª (2009): «La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿nada nuevo bajo el sol?», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, págs. 237-256.

CARRILLO LÓPEZ, Marc (2006): «La administración local en la reforma de los estatutos de autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de autonomía de Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 12, págs. 38-49.

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (2000): «La cláusula general de competencia municipal», *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Madrid, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, págs. 37-60.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio (1954): «Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura», en AA.VV., *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 289-339.
- CASANOVA AGUILAR, Isabel (1985): *Aproximación a la constitución nonnata de 1856. Presentación general y primera publicación del texto íntegro*, Universidad de Murcia, Murcia.
- (2008): *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Madrid, Iustel.
- CASASSAS I SIMÓ, Lluís (1987): «Notes històrico-geogràfiques sobre un règim especial de Barcelona», en *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 165-241.
- CASES I PALLARÉS, Jordi (2008): «La organización municipal en el régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona», en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Madrid, Civitas.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel (2014): *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, Madrid, Bosch.
- CASS PHILLIPS, Jewell (1963): *Régimen y Administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*, Tomo I: Régimen político de los Entes locales norteamericanos, trad. Manuel Pérez Olea, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y GALÁN GALÁN, Alfredo (2000): «La información administrativa en el ámbito local: El caso del Ayuntamiento de Barcelona», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, págs. 509-566.

CHACÓN ORTÍZ, Diego (1983): «Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español», en TUSELL GÓMEZ, Javier, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 225-286.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel (2012): «El "ius standi" de las regiones en la Unión Europea ¿mejorará el Tratado de Lisboa la legitimación procesal de las Comunidades Autónomas», en OLESTI RAYO, Andreu (coord.), *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, págs. 111-152.

- (2013): «Repercusión en los entes locales de las sanciones derivadas de los procedimientos de infracción del Derecho de la Unión Europea», Barcelona, Ponencia defendida en el Seminario de Derecho Local de la Federación de Municipios de Cataluña el día 8 de noviembre de 2013.

- (2014): «La repercusión en España de las sanciones impuestas al Estado por infracciones del Derecho de la Unión Europea: desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, págs. 49-96.

COLÁS TENAS, Jesús (2004): «La organización municipal: de corporación a gobierno», *El municipio en Aragón: 25 siglos de historia, 25 años de ayuntamientos en democracia (1979-2004)*, Zaragoza, Diputación Provincial de Zaragoza, págs. 361-383.

COOTER, Robert D. (2000): *The Strategic Constitution*, Princeton, Princeton University Press.

COSCULLUELA MONTANER, Luis (1979): «La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, págs. 7-60.

- (2008): «Estudio Preliminar del siglo XX», en *Historia de la Legislación de Régimen Local*, ORDUÑA REBOLLO, Enrique, Madrid, Iustel, págs. 191-215.

COSCULLUELA MONTANER, Luis y MEDINA ALCOZ, (2012): *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, Civitas.

COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1981): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. II, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1990): *Legislación de Administración Local (1975-1987)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

CUBERO MARCOS, José Ignacio (2013), «Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 95, págs. 17-52.

D'ATENA, Antonio (2007): «Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada», *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 7, págs. 277-294.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (2010): «Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 145, págs. 5-55.

- (2013): «Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades», *Revista de Administración Pública*, núm. 192, págs. 53-97.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2004): «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, págs. 135-161.

DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. (2006): *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local. Un estudio de Derecho Argentino y Español*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina.

DE LOS MOZOS Y TOUYA, Isabel María (2013): «El principio corporativo-representativo en la legislación local: otra relativización constitucional», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 34, págs. 1-14.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio (1986): *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas.

- (1987): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel.

- (2010): *Ignacio de Otto y Pardo. Obras completas*, edic. a cargo de PUNSET BLANCO, Ramón, BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. y VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, Oviedo, Universidad de Oviedo-CEPC.

DE VERGOTINI, Giuseppe (2005): *Derecho Constitucional comparado*, Buenos Aires, Editorial Universidad.

DIAZ CAPMANY, Felipe y RIVAS CARRERAS, Victor-Rafael (1976): *Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local: innovaciones al régimen vigente e incidencia en la Ley especial de Barcelona*, Barcelona, Departamento de Asistencia Técnica del Ayuntamiento de Barcelona.

DIAZ Y DIAZ CANEJA, José (1945): *Notas sobre Régimen municipal*, Bilbao, Artes Gráficas Grijelmo.

- (1952): «Municipalismo», *REVL*, núm. 64, págs. 510-534.

DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel (2014): «La legitimación para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional: un análisis crítico», en CARBONELL PORRAS, Eloísa (dir.), CABRERA

- MERCADO, Rafael (coord.), *Intereses colectivos y legitimación activa*, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 317-331.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (2013): «El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39, págs. 62-73.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María (1988): «Concepto de ley y tipos de leyes. (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, págs. 47-93.
- (1990): *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas.
 - (2002): *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.
 - (2009): *La naturaleza de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.
- DÍEZ SASTRE, Silvia (2009): «Entes locales, Constitución y federalismo canadiense», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, págs. 217-251.
- DIOS DURÁN, Rafael (2008): *La organización del Gobierno de la Ciudad*, Sevilla, Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.
- DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (dir.) (2013): *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Tom. I, Madrid, Civitas-Thomson Reuters.
- DOMÍNGUEZ RODRIGO, Luis María (2002): «Régimen jurídico de las entidades locales», en AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid, Edit. Boletín Oficial del Estado.
- DUGUIT, León (2007): *Las transformaciones del Derecho Público y Privado*, Granada, Comares.
- EMBID IRUJO, Antonio (1981): «Autonomía municipal y Constitución», *REDA*, núm. 30, págs. 437-470.

- (2010): *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Madrid, Iustel.

- (2011): «Ordenanzas y Reglamentos municipales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 717-778.

ENTRENA CUESTA, Rafael (1961): «Problemas actuales de las grandes ciudades», en AA.VV, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, págs. 101-126.

- (1968): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 3ª edición.

- (1973): «Régimen especial de Cartas municipales. La legislación especial de grandes ciudades en el Derecho español», *VIII Seminario universitario interamericano sobre asuntos municipales*, Madrid, Instituto Oratoride Estudios de Administración Local.

- (2003): «La experiencia metropolitana de Barcelona», en COSCULLUELA MONTANER, Luis (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas, págs. 275-284.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2003): «Sobre los controles del cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, págs. 239-255.

ESCOFET I MILÀ, Josep Mª (1935): «Pròleg», en MARQUÈS I CARBÓ, Lluís (1935): *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, Editorial «El Secretariat Català», págs. V a XXI.

ESTEVE PARDO, José (1991): «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, págs. 125-147.

FANLO LORAS, Antonio (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Entidades locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

FAVOREU, Louis, RUBIO LLORENTE, Francisco y PÉREZ ROYO, Javier (1991): *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas.

FERNÁNDEZ-ARMESTO, Felipe (2006): *Barcelona. Mil años de historia*, Península, Barcelona.

FERNÁNDEZ ESTEBAN, María Luisa (1996): *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Madrid, McGraw-Hill.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2002): «El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», *Anuario del Gobierno Local 2001*, Barcelona, Institut de Dret Públic, págs. 55-78.

- (2003): «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Tom. I, 2ª edición, Madrid, Thomson Civitas, págs. 1067-1090.

- (2003): «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español. Una reflexión crítica», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 39-52.

- (2005): *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel.

- (2008): *Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico*, Madrid, Thomson-Civitas.

- (2011): «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 1467-1494.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2005): *Evolución histórica del régimen especial de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Colex.

- (2006): «Disposición adicional sexta. En especial el apartado primero y concordantes, relativos al régimen del Municipio de Madrid», en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tom. IV, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 3836-3886.
- (2008): «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, págs. 113-156.
- (2010): *El Estado de las autonomías y la consagración de la sede de las instituciones autónomas: significado y régimen jurídico*, Cizur Menor, Thomson Civitas.
- (2011): «El régimen especial de Madrid», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. IV, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 4607-4684.
- (2012): «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el conflicto en defensa de la Autonomía Local», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Volumen I. España. Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Cizur Menor, Civitas, págs. 177-202.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2005): «La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 307-334.

FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, Gonzalo (2010): «Los regímenes municipales especiales del artículo 30 LRRL: pasado y presente», en RUIZ OJEDA, Alberto (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, págs. 167-248.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (2008): *El Estatuto de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel.

FERRER I MALLOL, M. Teresa (1999): *L'Associació de municipis a l'Edat Mitjana: el carreratge de Barcelona*, Barcelona, Institut de Cultura de Barcelona.

FERRERES COMELLA, Víctor (2007): *Justicia constitucional y democracia*, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (2013): *The Constitution of Spain. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing.

FERRET I JACAS, Joaquim (1986): «Uniformidad y variedad en la regulación del municipio», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 4, págs. 63-84.

- 2002): «La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas», en AA.VV., *Informe comunidades autónomas 2002*, Barcelona, Institut de Dret Públic, págs. 601-615.

- (2007): «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local», *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 39-52.

FLIQUETE LLISO, Enrique (2004): «La participación de las entidades locales y el principio de autonomía local», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (coords.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, (La Unión Europea, el Derecho de la Unión, competencias de la Unión, las instituciones), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1191-1236

FONT I LLOVET, Tomàs (2000): «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, págs. 231-242.

- (2001): «La Carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», en AA.VV., *El Derecho en la Facultad. Cuarenta años de la nueva Facultad de Derecho de Barcelona*, Barcelona, Marcial Pons, págs. 147-161.

- (2005): «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 13-40.

- (2006): «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo», *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 13-26.

- (2006): «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 11-39.

- (2011): «Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga», en LÓPEZ MENUDO, Francisco (coord.), *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, págs. 1217-1236.

FONT I LLOVET, Tomàs y VILALTA REIXACH, Marc (2009): «Los diferentes modelos de participación local en los nuevos estatutos de autonomía», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 8, págs. 192-225.

- (2011): «Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. II, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 1717-1746.

FONT I LLOVET, Tomàs y PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2011): «La incidencia de la Directiva de servicios en los entes locales», *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, págs. 1-23.

FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (2013): «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, págs. 11-43.

FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (2014): «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, págs. 11-45.

FONT I RIUS, Josep M^a (1946): *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid.

- (1949) «Los orígenes del municipio barcelonés: ante el VII centenario de su fundación», *Divulgación histórica*: boletín semanal radiado desde la emisora de Radio Barcelona, págs. 3-22 (disponible en el Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona).

- (1985): «Valencia y Barcelona en los orígenes de su régimen municipal», *Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya medieval. Col·lectanea de treballs del professor Dr. Josep M^a Font i Rius amb motiu de la seva jubilació acadèmica*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, págs. 639-657.

- (1985): «Jaume I i la municipalitat de Barcelona», *Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya medieval. Col·lectanea de treballs del professor Dr. Josep M^a Font i Rius amb motiu de la seva jubilació acadèmica*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, págs. 659-684.

- (2001): «La significació de la història municipal», *Barcelona Quaderns d'Història*, núm. 4, págs. 9-17.

FOSSAS ESPADALER, Enric (2007): «El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento constitucional fallido», en PÉREZ TREMP, Pablo (coord.), *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

FLORENSA, Adolfo (1947), «La obra del Ayuntamiento de Barcelona», *REVL*, núm. 36, noviembre-diciembre, págs. 805-826.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (2010): «Marco constitucional de la Administración Local», en FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (codirs.), *Manual de Derecho Local*, Madrid, lustel, págs. 87-133.

GALÁN GALÁN, Alfredo (2001): *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier.

- (2001): *La Carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento Local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons.

- (2004): «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 143-176.

- (2004): *El Reglamento orgánico municipal*, Madrid, INAP.

- (2006): «Disposición adicional sexta». En especial el apartado segundo y concordantes, relativos al régimen del Municipio de Barcelona, en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tom. IV, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 3836-3886.

- (2009): «Las leyes de desarrollo básico del estatuto de autonomía. El caso de la ley de gobiernos locales de Cataluña», *REAF*, núm. 9, págs. 280-346.

- (2010): «El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas», *Istituzioni del Federalismo*, nº 1/2, págs. 141-174.

- (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extra 1, págs. 1-15.

GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard (2011): «El régimen especial del Municipio de Barcelona», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. IV, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 4565-4606.

- (2011): «Estatuto de autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12, págs. 237-301.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (1994): *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, Civitas-Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

- (2009): *Poder y Derecho: Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid, Marcial Pons.

- (2011): «Autonomía Local en España: conciencia histórica y doctrinarismo», en AA.VV., *Derecho Administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño García*, Madrid, La Ley, págs. 165-186.

GALOFRE CRESPI, Jaume (1987): «Regímenes municipales especiales», en AA.VV., *Comentarios a la Ley de Bases del Régimen Local*, Ayuntamientos Democráticos S.A., Madrid, págs. 71-80.

- (1992): «Trets fonamentals del projecte de lleis especial de Barcelona», *Ponències del Seminari de Dret Local. Tercera edició (Curs 90-91)*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 45-56.

- (1997): «Notas sobre el acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local», en AA.VV., *El Acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Documents Pi i Sunyer, núm. 3, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, págs. 7-14.

- (2004): «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Marcial Pons, págs. 177-194.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (2005): *El poder local. La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes.

GARCÍA CORTÉS, Mariano (1963): «El Gran Madrid en vías de constitución», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 9, págs. 376-386.

GARCÍA COUSO, Susana (2010): «Capítulo IV. De los conflictos en defensa de la autonomía local», en GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, La Ley, págs. 719-753.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1991): «Régimen económico para la Capital del Reino», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 251, págs. 457-464.

- (2005): «Estudio preliminar» en AZAÑA, Manuel, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, págs. 9-82.

- (2006): *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 3ª edición, Madrid, Civitas.

- (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Madrid, Civitas.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (1983): *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Administración Local.

- (2002): «Derecho constitucional y Entidades Locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local», *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, Cortes de Castilla-La Mancha-Universidad de Castilla-La Mancha, págs. 205-240.

- (2003): «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la*

Administración 2002, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 47-56.

GARCÍA MORALES, María Jesús (1997): «La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria», *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Públic-Marcial Pons-Diputació de Barcelona, núm. 1, págs. 307-323.

GARCÍA MORILLO, Joaquín (1998): *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons-Diputación de Barcelona.

GARCÍA OVIEDO, Carlos (1951): *Derecho Administrativo*, Madrid, EISA, 3ª edición.

- (1954): «La diferenciación orgánica municipal en los Proyectos de reforma Régimen Local de D. Antonio Maura», en AA.VV., *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 389-398.

GARCÍA-PELAYO, Manuel (1999): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial.

GARCÍA ROCA, Javier (1999): «Sobre el Estado de tres términos y la dimensión de hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local: temores y círculo de ansiedades», en AA.VV., *El desarrollo del Gobierno Local: (una aproximación doctrinal)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 59-86.

- (2000): «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, págs. 5-32.

- (2001): «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitución», en LÓPEZ GUERRA, Luis María (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, págs. 641-690.
- (2004) «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, págs. 13-66.
- (2006): «Prólogo», en DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M., *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local. Un estudio de Derecho Argentino y Español*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, págs. 7-15.
- (2007): «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, junio, págs. 14-23.
- (2009): «Art. 137: La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2073-2086.

GARCÍA RUBIO, Fernando (2011): «El régimen especial de los municipios de gran población», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. IV, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 4327-4378.

GARRIDO FALLA, Fernando (1961): «Los diversos tipos de organización municipal», en AA.VV, *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, págs. 49-66.

- (1967): «Madrid: Problemas de gobierno municipal», *Información Comercial Española*, núm. 402, págs. 193-199.

GASCÓN MARÍN, José (1963): «Organización municipal de grandes ciudades», en AA.VV., *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor José M^a. Pi y Suñer*, Barcelona, Bosch, págs. 13-25.

- GÓMEZ AGUERRE, Pedro y VELASCO MURIAS, Luis Fernando (1969): *Administración territorial y gobierno local. Sistemas comparados*, Madrid, Ministerio de la Gobernación-BOE.
- GÓMEZ BARRO, Gabriel (1999): «Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, págs. 165-201.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (1987): «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, núm. 113, págs. 7-38.
- (1991): «Legislación básica en materia de régimen local: Relaciones con las leyes de las comunidades autónomas», en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas-Diputación de Barcelona, págs. 47-73.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus (1998): «El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania», *Anuario del Gobierno Local 1997*, Institut de Dret Públic, págs. 291-306.
- GONZÁLEZ PASCUAL, María Isabel (2013): *Las Comunidades autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1957): «El régimen especial de Madrid y Barcelona», *Revista de Administración Pública*, núm. 24, págs. 323-334.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (2005): *Procedimiento Administrativo Local*, Tom. I, Madrid, Iustel.
- (2009): *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, Madrid, Iustel.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2005): «La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 9, págs. 16-32.

- (2007): «Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, págs. 7-19.

- (2011): *La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional. Comentario sistemático de la Constitución*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas.

GONZÁLEZ SALINAS, Jesús (2002): «La organización local en el S. XIX. Su regulación según el modelo de la constitución de Cádiz», en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, CLIMENT BARBERÁ, Juan y BAÑO LEÓN, José María (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 543-576.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis (1971): «Sistemas especiales de Organización Municipal», *Municipalia. Revista de Administración Local*, núm. 210.

- (1993): *Una nueva distribución territorial del poder: el caso de Cataluña*, Madrid, Montecorvo.

GRACIA RETORTILLO, Ricard (2007): «Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona», en FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 43-100.

- (2008): «Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, págs. 99-133.

- (2008): *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Barcelona, Huygens.

- (2008): *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.

- GRAU I FERNÁNDEZ, Ramon (2001): «La historiografía sobre el régimen del Consell de Cent», *Barcelona Quaderns d'Història*, núm. 5, págs. 261-291.
- GUERRA-LIBRERO ARROYO, Gumersindo (1974): «La Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona», *REVL*, núm. 184, págs. 633-694.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y RUIZ GALDÓN, Juan Manuel (2004): *Manual Práctico Para la Aplicación de la ley de Medidas Para la Modernización del Gobierno Local*, Málaga, Fundación Asesores Locales.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2014): «La incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el régimen jurídico de las grandes ciudades», en AA.VV (2014): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, págs. 371-438.
- HÄBERLE, Peter (2008): «El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea», Trad. de Miguel Azpitarte Sánchez, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 10, págs. 347-354.
- HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2008): «El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada, núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 17-48.
- HUICI SANCHO, Laura (2003): «La ampliación de la Unión Europea: retos para los entes subestatales», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 43-44, págs. 55-68.
- (2010): «Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut Dret Públic, págs. 521-547.

- (2012): «La interpretación del principio de autonomía institucional por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Incidencia en la autonomía regional y local», en OLESTI RAYO, Andreu (coord.), *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, págs. 223-252.

- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2000): «Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, págs. 179- 218.

- IGLESIAS MARTÍN, Antonio (2002): *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona, Ariel.

- JACOBSON, Stephen (2009): *Catalonia's advocates: Lawyers, Society, and Politics in Barcelona. 1759-1900*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

- JANER Y DURÁN, Enrique de (1942), «El Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento (El crecimiento de la ciudad de Barcelona. Antecedentes-planteamiento del problema)», *REVL*, núm. 6, noviembre-diciembre, págs. 85-103.

- (1943): «El Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento. II. Servicios municipales», *REVL*, núm. 7, enero-febrero, págs. 64-83.

- (1943): «El Municipio de Barcelona y su Ayuntamiento. III. La Hacienda municipal», *REVL*, núm. 11, septiembre-octubre, 1943, págs. 672-700.

- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2000): «La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Madrid, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, págs.137-158.

- (2001): *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Madrid, Marcial Pons.

- (2004): «Ley de Modernización y régimen local. Una perspectiva constitucional», en AA.VV., *La Ley de modernización del gobierno local*,

Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, págs. 277-293.

- (2004) «Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 71-106.

- (2004): «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70, págs. 97-123.

- (2006): «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana», *Anuario del Gobierno Local 2005*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 29-94.

- (2007): «Evolución, contenido y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 133-178.

- (2007): «El gobierno local en el Estatuto de autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, págs. 68-86.

- (2007): «Retos de futuro del régimen especial de Barcelona», en FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 345-371.

- (2010): *La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.

- (2013): «La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo», *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 5, págs. 281-328.

- (2014): «*Vademécum*» sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 100 cuestiones sobre su aplicación, documento electrónico.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1989): «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonomo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, págs. 39-92.

- (2000): «Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, págs. 11-27.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (1990): *Doctrina Constitucional sobre Régimen Local. La sentencia 214/1989, de 21 de diciembre del Tribunal Constitucional sobre la Ley de bases de régimen local*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial.

JORDANA DE POZAS, Luis (1930): *El Municipio en las Constituciones europeas vigentes*, Madrid, Publicaciones de la Unión de Municipios Españoles.

- (1961): «Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal», en *Estudios de Administración Local y General*, Comisión de Homenaje al Profesor Jordana de Pozas con motivo de su jubilación universitaria, Tomo I, Volumen II, Madrid, IEAL, págs. 511-527.

- (1961): «Régimen de carta municipal», en *Estudios de Administración Local y General*, Comisión de Homenaje al Profesor Jordana de Pozas con motivo de su jubilación universitaria, Tomo I, Volumen II, Madrid, IEAL, págs. 705-722.

- (1961): «La Administración Pública. 10. La reforma del Régimen local», en AA.VV, *El nuevo Estado español: veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, págs. 265-270.

- (1964): «Madrid, capital política y sede de la Administración central», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 137, págs. 641-666.

- (1967): «La Administración Local en la Leyes Fundamentales Españolas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, págs. 207-214.

- (1975): «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 11-31.

KOTZUR, Markus (2004): «Federalismo, regionalismo y descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo», Trad. de Miguel Azpitarte Sánchez, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, enero-junio, págs. 47-74.

LARA POL, Juan Antonio (1963): «La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 130, págs. 481-514.

LARENZ, Karl (1980): *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Trad. de Marcelino Rodríguez Molinero, 2ª edición española, Barcelona, Ariel.

LAYRET FOIX, Francisco, PINILLA FORNELL, Jesús y DURÁN VENTOSA, Luis (1907): *Reforma de la Administración Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona-Imprenta de Henrich y Cª.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid, Iustel.

LEAL FUERTES, José (1957): «Algunos ejemplos del régimen especial de capitalidad en el Derecho comparado», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 96, págs. 858-885.

LEGUINA VILLA, Jesús (1983): «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102, págs. 2187-2201.

- (1985): «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica de régimen local», *REALA*, núm. 227, págs. 431-440.

- LLANO DIAZ DE QUIJANO, Antonio y LAMONEDA FERNÁNDEZ, Juan (1935): *La Nueva Ley Municipal Orgánica (Aprobada por las Cortes de la República el día 28 de junio de 1935): Antecedentes, texto, comentarios, discusión parlamentaria íntegra*, Madrid, Imp. Torrent.
- LLISET BORRELL, Francisco (1979): «Las competencias urbanísticas metropolitanas (con especial referencia a la Comarca de Barcelona)», *REVL*, núm. 201, págs. 37-56.
- LLORET, Isidre (1914): *Dret orgànic municipal*, Barcelona, Escola de Funcionaris d'Administració Local.
- LONGO, Francisco (1999): *La Carta municipal*, Barcelona, Aula Barcelona.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (2004): «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 11-45.
- (2009): «De la organización territorial del Estado», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2067-2072.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, Jesús (2006): «La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, págs. 25-37.
- LÓPEZ RUÍZ, Francisco (1997): *Fuentes del derecho y ordenamientos jurídicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (2007): *Historia de la Legislación Urbanística*, Madrid, Iustel.
- LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (1998): «La organización territorial del Estado (artículo 137 CE)», en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, págs. 391-457.

MAGALDI MENDAÑA, Nuria (2012): *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

MALUQUER VILADOT, Juan (1889): *Derecho Civil Especial de Barcelona y su Término. Privilegios, Pragmáticas, Reales cédulas, Usos y Costumbres de la ciudad de Barcelona vigentes en el día, con un apéndice en el que se insertan varios documentos hasta hoy no publicados, y un mapa del término jurisdiccional en materia civil de la espresada ciudad*, Barcelona, La Reinaxença.

MARCOU, Gérard (2005): «Regionalització i autonomia local a la Unió Europea», *Síntesi*, núm. 11, Barcelona, Diputació de Barcelona.

- (2006): *El alcance y la naturaleza de las competencias de las Entidades Locales en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio (2007): *La Constitución de 1845*, Madrid, Iustel.

MARIN TEJERIZO, Jesús (1960): «El Plan General de Acción Municipal, en la Carta de Barcelona», *REVL*, núm. 112, págs. 538-558.

MARINAS DE GIULI, Valentín de las (1960): «Carta económica», *REVL*, núm. 109, págs. 3-17.

MARQUÉS CANÓS, Luis G. (1956): «El concepto de municipio en los Estados Unidos», *Revista Municipalia*, núm. de abril.

MARQUÈS I CARBÓ, Lluís (1935): *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*, Barcelona, Editorial «El Secretariat Català».

MARQUÉS CARBÓ, Luis (1957): *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona.

- (1966): *El Municipio en el mundo (Estudio de Administración Local Comparada)*, Tom. I: Europa, Barcelona, Bayer Hnos.

MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino (1963): «Recursos económicos especiales por razón de capitalidad», *REVL*, núm. 130, págs. 515-541.

MARTÍN MATEO, Ramón (1985): «Administración local y Constitución», *REALA*, núm. 225, págs. 9-30.

MARTÍN OVIEDO, José María (2013): *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid, Consejo de Estado, documento electrónico.

MARTÍN RETORTILLO, Cirilo (1946): *Examen de algunos problemas de la vida local española*, Huesca, Aguaron.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1985): «Las Corporaciones Locales y el recurso constitucional de amparo, en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. III, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, Vol. III, págs. 1965-1991.

- (1998): «Las Corporaciones Locales y el recurso constitucional de amparo», en MARTÍN-RETORTILLO-BAQUER, Lorenzo, *La Europa de los derechos humanos*, Madrid, CEPC, págs. 193-217.

- (2004): *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid, Civitas.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1964): «Presupuestos políticos del Régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 43, págs. 9-35.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián y ARGULLOL MURGADES, Enrique (1973): «Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931», en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. I: Aproximación histórica (1812-1931), Madrid, Ediciones Alfaguara, págs. 1-369.

MARTÍNEZ BLANCO, Antonio (1980): «Régimen de carta: Derecho comparado, evolución histórica y perspectivas», *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXII, núm. 3-4, págs. 625-662.

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio (1989): *La Representatividad municipal española: historia legislativa y régimen vigente*, Murcia, Universidad de Murcia.

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción (1995): *Naturaleza jurídica de las leyes «ad hoc»*, Madrid, Civitas.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Alberto (1983): *Grandes ciudades. Algunos aspectos de su problemática*, Granada, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones de Almería, Granada y Jaén (CEMCI).

MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel (2007): *La recepción constitucional del Derecho comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MAS I RIGO, Jeroni (2008): «Capítol V. Dels municipis i d'altres entitats locals de les Illes Balears», en BLASCO ESTEVE, Avel·lí (dir.), *Comentaris a l'estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Cizur Menor, Thomson Civitas, págs. 909-927.

MASPONS I ALGLASELL, Francesc (2006): *L'Esperit del dret públic català: vist a través dels textos legals i la jurisprudència*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, facsímil de la primera edició de 1932.

MEDINA ALCOZ, Luis (2005): «La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, págs. 953-978.

- (2011): «La distribución de competencias sobre entes locales en la República italiana», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 285-342.

MEDINA ALCOZ, Luis y DÍEZ SASTRE, Silvia (2006): «La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos», en PAREJO ALFONSO, Luciano, BRAVO RIVERA, Juan y PRIETO

ROMERO, Cayetano (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Madrid, Bosch, págs. 353-436.

MEDINA GUERRERO, Manuel (2008): «Las nuevas formas de participación de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones de las Comunidades Autónomas. Los Consejos de Gobiernos Locales», en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Públicas, págs. 63-76.

- (2009): «Art. 142», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2147-2158.

- (2011): «La internacionalización de la constitución territorial del estado autonómico (La apertura internacional de los nuevos Estatutos de Autonomía)», en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio y JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz (coords.), *Derecho Constitucional Europeo. Actas del VIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 79-111.

MEILÁN GIL, José Luis (1989): «Autonomías y descentralización local», *REALA*, núm. 243, págs. 545-562.

- (2000): «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, págs. 357-368.

- (2008): «Los municipios como elementos estructurales del Estado: principios y consecuencias», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 12, págs. 629-644.

MERLONI, Francesco (2011): «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España» *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 489-519.

MIR I BAGÓ, Josep (1991): *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons.

MONTAGUT I ESTRAGUÉS, Tomàs de (2000): «El régimen jurídico de los juristas de Barcelona en la Baja Edad Media», *Rudimentos legales: Revista de Historia del Derecho*, núm. 2, págs. 63-92.

- (2004): «Ordenamientos jurídicos locales catalanes», *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, núm. 78-79, págs. 153-178.

- (2004): «Estudio jurídico», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, págs. 215-255.

- (2006): «El Llibre verd de privilegis de Barcelona i el Dret general de Catalunya», en LINARES, José L. (coord.), *Liber amicorum, Juan Miquel: estudios romanísticos con motivo de su emeritazgo*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, págs. 703-720.

- (2007): «Els orígens de la institució municipal barcelonina», en AA.VV., *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Barcelona, Enciclopèdia catalana-Ajuntament de Barcelona, págs. 20-43.

MONTILLA MARTOS, José Antonio (1994): *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Civitas.

- (1999): «La asimetría de las Ciudades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, págs. 65-86.

- (2006): «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, págs. 105-150.

MORELL OCAÑA, Luis (2002): «La capitalidad de las entidades territoriales», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GUAYO CASTIELLA, Iñigo del (coords.), *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, MAP, INAP y BOE, págs. 923-948.

- (2006): «La autonomía local», *Revista General Derecho Administrativo Iustel*, núm. 13, págs. 1-42.

- (2007): *Madrid: Comentarios al Articulado de la Ley de Régimen Especial y de Capitalidad*, Aranzadi, Madrid.

MORENO PÁEZ, Leocadio Manuel (1961): «La modernización de la Administración financiera en la Ley de régimen municipal de la ciudad de Barcelona», *REVL*, núm. 116, marzo-abril, págs. 161-193.

MORIS MARRODÁN, José Luis (1962): «Orientaciones recientes de la Administración municipal», en AA.VV., *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Tom. II.

MOROTE SARRIÓN, José Vicente (2005): «Disposición adicional 6ª», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 2280-2291.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (1987): «Posibilidades y requisitos de una Ley especial para el Ayuntamiento de Barcelona», en AA.VV., *Carta Municipal, Estatut d'Autonomia i Constitució*, Documents de treball per a la Carta municipal, Cuaderno 5, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 29-64.

- (1990): «Dictamen emitido a petición del Ayuntamiento de Barcelona, sobre la compatibilidad entre la Ley Especial para Barcelona y las competencias básicas estatales sobre el régimen local», Madrid, documento fotocopiado, 38 págs.

- (2003): (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 2ª edición, Madrid, Thomson Civitas.

- (2003): (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. II, 2ª edición, Madrid, Thomson Civitas.

- (2005): «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Institut de Dret Públic.

- (2006): *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel.
- (2006): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, Tom. I, Madrid, Iustel.
- (2006): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. El ordenamiento jurídico*, Tom. II, Madrid, Iustel.
- (2009): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Tom. III, Madrid, Iustel.
- (2011): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. La actividad administrativa*, Tom. IV, Madrid, Iustel.
- (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edic., Madrid, Iustel.
- (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. II, 3ª edic., Madrid, Iustel.
- (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. III, 3ª edic., Madrid, Iustel.
- (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. IV, 3ª edic., Madrid, Iustel.

NARANJO DE LA CRUZ, Rafael (2003): *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local de España y Alemania*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1962): *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo.

- (1973): «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara, págs. 12-156.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2011): «El impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector del Comercio: en especial, el caso de Cataluña», *Revista de administración pública*, núm. 184, págs. 237-271.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y GARCÍA ARANDA, Santiago (2010): «La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873)», *Revista de Derecho UNED*, núm. 7, págs. 489-524.

- (2013): «La autonomía de los entes locales», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, págs. 407-438

ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2011): «La responsabilidad de las Comunidades Autónomas y de los entes locales españoles por la violación del Derecho de la Unión Europea: procedimientos de reclamación», en BIGLINO CAMPOS, Paloma y DELGADO DEL RINCÓN, Luis E. (dirs.), *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Madrid, CEPC, págs. 143-181.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): «Nota preliminar», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración Local: 1900-1975*, Tom. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. VII-XXV.

- (1989): «Constitución y Ayuntamientos en 1812», en CANO BUESA, Juan (edit.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Parlamento de Andalucía-Tecnos, págs. 593-608.

- (2003): *Municipios y Provincias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (2005): *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel.

- (2008): *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel.

- (2011): *La Nación Española. Jalones históricos*, Madrid, Iustel.

ORRIOLS I SALLÉS, M^a Àngels (2007): «Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona», en FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 201-215.

- (2009): «El municipi (II): les grans ciutats i la Carta Municipal de Barcelona», en GIFREU I FONT, Judith y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Valencia, Tirant lo Blanch-Associació catalana de municipis i comarques, págs. 279-297.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1993): «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, núm. 259, págs. 475-498.

- (2000): «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, págs. 33-55.

- (2000): «Diferenciación frente a uniformismo en la organización territorial local», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Barcelona, Marcial Pons-Diputació de Barcelona-Institut de Dret Públic, págs. 77-94.

- (2003): «Régimen especial de Cartas», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Tom. I, 2^a edición, Madrid, Thomson Civitas, págs. 1137-1148.

- (2006): «La interiorización autonómica del régimen local», en FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 53-69.

- (2008): «Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía», en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Públicas, págs. 37-62.

- (2010): «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010,

de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, págs. 267-285

- (2011): «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 253-285.

- (2011): «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 391-482.

- (2011): «Régimen especial de Cartas», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. II, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 1615-1641.

ORTIZ DÍAZ, José (1954): *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, IEAL.

- (1975): «La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto municipal de Calvo Sotelo. Su vigencia y sentido actual», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 308-318.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón (2007): «La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 172, enero-abril, págs. 9-77.

- (2010): «Cuestiones básicas de la Administración Local», en FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (codirs.), *Manual de Derecho Local*, Madrid, Iustel, págs. 23-86.

PAREJA I LOZANO, Carles (1995): «Notas sobre el autogobierno local en el sistema norteamericano», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 266, págs. 421-444.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1987): «Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña: una primera reflexión», *REALA*, núm. 233, págs. 27-51.

- (1990): *Dictamen sobre la viabilidad y procedencia de la renovación o actualización del régimen especial del Municipio de Barcelona y mejor articulación de la operación normativa para su realización*, Getafe, abril 1990, documento fotocopiado, 23 págs. [Archivo de los Servicios Generales del Ayuntamiento de Barcelona, documentos para la elaboración del proyecto de Carta Municipal].

- (1994): «El Régimen de los Grandes Municipios y en especial de las Capitales Nacionales: El Caso Español», *Revista de Derecho Público*, núms. 53-54, págs. 33-55.

- (1998): *La potestad normativa local*, Barcelona, Ariel.

- (2003): «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 2ª edición, Madrid, Thomson Civitas, págs. 25-155.

- (2005): «Una visión sobre el gobierno local», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 55-96.

- (2008): *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Madrid, Iustel.

- (2009): «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *REALA*, núm. 309, págs. 9-57.

- (2011): «La autonomía local en la Constitución española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 47-210.

PARICIO RALLO, Eduard (1997): «El acceso de las administraciones locales a la jurisdicción constitucional en el derecho español. Especial consideración sobre

el recurso de amparo», en AA.VV., *El Acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Documents Pi i Sunyer, núm. 3, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, págs. 31-42.

- (1998): «La Carta Municipal, una ley abierta a los ciudadanos», *Barcelona metròpolis mediterrània*, núm. 44, noviembre-enero, págs. 8-12.

- (2011): «La proyección de la sentencia núm. 31/2010 del Tribunal Constitucional en el ámbito local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, págs. 63-76.

- (2013): «El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, págs. 103-116.

PASCUA MATEO, Fabio (2006): *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español: (estatal, autonómico y local)*, Cizur Menor, Thomson Civitas.

PEGORARO, Lucio (2001): «El método en el derecho constitucional: La perspectiva desde el derecho comparado», *REP*, trad. Daniel Berzosa López, núm. 112, págs. 9-26.

PELLISÉ DE URQUIZA, Cristina (1995): «La participación de los entes locales en la construcción europea: La aplicación del Derecho comunitario», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 455-468.

PEREIRA GARCÍA, Jaime (1946): «La revisión de las Cartas económicas», *REVL*, núm. 29, págs. 775-777.

PÉREZ-BASTARDAS, Alfred (1980): *L'Ajuntament de Barcelona a primers de segle (1904-1909)*, Barcelona, Edicions 62.

PÉREZ-BASTARDAS, Alfred y SCHOLZ, Víctor (1986): *El Govern de la ciutat de Barcelona 1249-1986*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

PÉREZ MORENO, Alfonso (1970): «El proceso de penetración de la Leyes reguladoras de la Administración central en el régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 61, págs. 43-82.

PÉREZ OLEA, Manuel (1964): *Problemas de Madrid ante su Ley especial*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.

PÉREZ SERRANO, Nicolás (1976): *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas.

PÉREZ TREMPES, Pablo (2005): «La incidencia de la Constitución Europea en la organización territorial del Estado», en CLOSA MONTERO, Carlos y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 199-215.

- (2009): «La integración en la Unión Europea», en AA.VV (2009): *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), Madrid, La Ley, págs. 1561-1575.

PI SUÑER, José M^a (1945): «Algunos aspectos de la Ley de Bases de Régimen Local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 22, págs. 597-622.

- (1957): «Prólogo» a la obra de MARQUÉS CARBÓ, Luis, *El Derecho Local Español*, Tom. I, Barcelona, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, págs. IX-XIX.

- (1959): «Antecedentes histórico-doctrinales del régimen de Carta» en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 20-29.

- (1975): «La preparación del Estatuto Municipal», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 96-107.

PIELOW, Johann-Christian (2000): «Las estructuras del gobierno local en un marco federal: la asimetría y las singularidades», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Madrid, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, págs. 95-120.

POMED SÁNCHEZ, Luis (2006): «Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 231-256.

- (2009): «Compás de espera en la jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 183-213.

- (2011): «El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución», *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 69-95.

PONCE LLAVERO, Pedro (1950): «La capitalidad municipal en la Legislación local española», *REVL*, núm. 52, págs. 530-546.

PORCIOLES Y COLOMER, José M^a de (1962): *Palabras a la Ciudad*, Tom. I, Barcelona, La Polígrafa.

- (1965): *Palabras a la Ciudad*, Tom. II, Barcelona, La Polígrafa.

- (1965): *Palabras a la Ciudad*, Tom. III, Barcelona, La Polígrafa.

PORRAS RAMÍREZ, José M^a (2001): *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas.

- (2007): *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Cizur Menor, Thomson Civitas.

- (2007): «Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de Julio)», *Revista de Derecho Político*, núm. 68, págs. 77-104.

POSADA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez.

- (1916): *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados Alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez.

- (1979): *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

PRO RUIZ, Juan (2010): *El Estatuto real y la Constitución de 1837*, Madrid, Iustel.

PUGA Y SANCHO, E. Nicanor (1926): *Bases para una Carta Municipal de Grandes Municipios*, Madrid, Imprenta Municipal.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2008): «La garantía constitucional de la autonomía local», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 49-161.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1991): «La desconcentración en la organización de los Municipios», *Documentación administrativa*, núm. 228, págs. 145-166.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (2014): «Ordenanzas municipales y unidad de mercado», en AA.VV, *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado*, ALONSO MAS, M^a José (dir.), Madrid, La Ley, págs. 355-391.

REBOLLO PUIG, Manuel (2009): «Art. 140: Municipio, Ayuntamiento y Concejo abierto», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2118-2129.

RENYER I ALIMBAU, Jaume, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon *et al.* (2011): *Estudis per a una Llei de Governs Locals de Catalunya 2007-2011*, Valencia, Tirant lo Blanch.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (1995): *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de las normas*, Madrid, McGraw-Hill.

- (2003): «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 15-38.

- (2007): «Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía», *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, núm. 1, págs. 53-58.

REQUENA LÓPEZ, Tomás (2004): *El principio de jerarquía normativa*, Madrid, Civitas.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2010): «La unidad de mercado como límite a las ordenanzas locales», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 146, págs. 325-357.

RIERA I VIADER, Sebastià (1999): «El Consell de Cent en la baja edad media (1249-1462)», *Barcelona metropolis mediterrània*, núm. 49, noviembre-diciembre, págs. 38-41.

- (2001): «Les fonts municipals del període 1249-1714. Guia d'investigació», *Barcelona Quaderns d'Història*, núm. 4, págs. 239-275.

RIERA I VIADER, Sebastià y ROVIRA I SOLÀ, Manuel (2004): «Estudio histórico y codicológico», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, págs. 167-214.

RIQUER MORERA, Martín de (2005): *Para leer a Cervantes*, Barcelona, Acantilado.

RIVERO YSERN, José Luis (2008): «El Régimen Local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», en MUÑOZ MACHADO, Santiago y REBOLLO PUIG, Manuel (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Cizur Menor, Thomson Civitas, págs. 839-866.

- (2010): *Manual de Derecho Local*, 6ª edición, Cizur Menor, Thomson Civitas.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (1996): *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona, Bayer Hnos.

- (1999): *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona, Bayer Hnos.

- (2002): *Las asociaciones de entidades locales en España*, Madrid, MAP-BOE

RODRÍGUEZ-PATRÓN RODRÍGUEZ, Patricia (2012): «Un ejemplo de “autismo” estatutario en materia local y su tratamiento por parte del Tribunal Constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 15, págs. 1-20.

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam (2011): *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Madrid, CEPC.

- (2002): *Las asociaciones de entidades locales en España*, Madrid, MAP-BOE.

- (2004): «Génesis y directrices de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local», en AA.VV., *La Ley de modernización del gobierno local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, págs. 23-36.

- (2008): «La Administración Local en la Comunidad de Madrid», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y PLAZA DE DIEGO, Rafael (dirs.), *Derecho público y Administración de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Instituto Madrileño de Administración Pública-Tirant lo Blanch, págs. 1337-1374.

- (2010): «Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes», *Política y sociedad*, Vol. 47, núm. 3, págs. 67-91.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (1976): *Constitución, tratados internacionales y sistemas de fuentes del derecho*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España.

- (2003): «Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo», en GALOFRÉ CRESPI, Jaume (coord.), *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, págs. 47-60.

- (2011): *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio (1984): «No es inconstitucional la ley que establece el límite de sesenta años para concursar a las plazas de Secretario, Interventor y Depositario de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona», *REVL*, núm. 221, págs. 151-162.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2011): «El régimen local de la República Federal Alemana antes y después de la reforma del federalismo de 2006», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 269-284.

ROMERO REY, Carlos (2006): «La recepción de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad en el Derecho local español y su incidencia en el principio de autonomía», *RAP*, núm. 171, septiembre-diciembre, págs. 393-402.

- (2008): «Hechos diferenciales en el régimen local español», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 425-483.

ROURA GÓMEZ, Santiago A. (1999): «El conflicto en defensa de la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, págs. 227-251.

- (2012): «La primera década del conflicto en defensa de la Autonomía Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 315-316, págs. 95-118.

ROYO VILLANOVA, Antonio (1934): *Elementos de derecho administrativo*, 14ª ed. corr. y aum., Valladolid, Imprenta Castellana.

RUIZ DEL CASTILLO Y DE NAVASCUES, Carlos Enrique (1945): «Las Bases de Régimen Local (Visión panorámica de la Ley de 17 de julio de 1945)», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 22, págs. 567-574.

- (1960): «Las estructuras sociales en el Régimen especial de Barcelona», *REVL*, núm. 112, págs. 481-486.

- (1961): «La vida local», en AA.VV, *El nuevo Estado español: veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, págs. 307-331.

RUIZ-DOMÈNEC, José Enrique (1985): «Barcelona en 1249. Las circunstancias de un Privilegio», *En la España medieval*, núm. 7, págs. 1333-1346.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (2001): «Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local. El principio de autonomía regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y anti-estatutario mediante el proceso de transferencias CCAA-Entidades Locales previsto en el Pacto Local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, págs. 169-204.

- (2008): «La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía», en AGUDO ZAMORA, Miguel Jesús (coord.), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces, págs. 177-196.

- (2009): «Título III. La Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en TEROL BECERRA, Manuel José (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 265-286.

RUSSO, Anna Margherita (2007): «La prima sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sul "conflicto en defensa de la autonomía local": l'efecto desaliento'», *Civitas Europa*, nº 18, págs. 221-225.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1997): *Estado federal y «Estatuto Particular»*. La posición constitucional de la Provincia de Quebec en la Federación canadiense, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons.

- (1999): *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

- (2004). «Hecho diferencial y el reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 47-91.

SALANOVA ALCALDE, Ramón (2011): «Regímenes municipales especiales», en BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia (dir.), *Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1973): «El tema de las competencias: Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tom. II: La centralización española vigente, Madrid, Ediciones Alfaguara.

- (1990): «La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *REALA*, núm. 245, págs. 9-22.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio (2007): *El sistema de gobierno municipal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (2009): «Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local», *REALA*, núm. 309, págs. 93-134.

- (2010): «La autonomía local en serio: la bella durmiente... 30 años después», en GARCÍA ROCA, Francisco Javier y ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (coords.),

Treinta años de Constitución. Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 191-224.

- (2012): «Artículo 98», en PARDO FALCÓN, Javier (coord.), *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía II*, Sevilla, Parlamento de Andalucía.

SALVADOR CRESPO, Mayte (2007): *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico*, Barcelona-Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2009): «El gobierno local en España tras treinta años de ayuntamientos democráticos», *Revista General de Derecho Constitucional Iustel*, núm. 8, págs. 1-28.

- (2010): «Gobierno local y principio de subsidiariedad», en RUIZ OJEDA, Alberto (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, págs. 81-114.

- (2010): «El Gobierno local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en GARCÍA ROCA, Francisco Javier y ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (coords.), *Treinta años de Constitución. Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 329-350.

- (2012): «Municipios, provincias y territorios de ultramar», Ponencia del X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (Cádiz), 26-27 de enero de 2012.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1972): «El recurso de contrafuero y la protección del orden constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 181, págs. 5-34.

- (1989): «Agustín de Argüelles y la Constitución de 1812», en ARGÜELLES, Agustín de, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Reimpresión, Madrid, CEPC, págs. 7-63.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2003): «La Autonomía Local, asignatura pendiente, como la propia enseñanza de la Constitución», en BALADO RUIZ-

GALLEGOS, Manuel y GARCÍA REGUEIRO, José Antonio (dirs.), *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, págs. 1353-1366.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1990): *La autonomía local. Antecedentes históricos y significación constitucional*, Madrid, Civitas.

- (1997): «El gobierno local en el marco constitucional», *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, págs. 23-74.

- (2005): «Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 41-54.

- (2011): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 337-389.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1991): *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces.

- (1999): «El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la «Revista Administración Pública» (1950-1999)», *Revista de administración pública*, núm. 150, págs. 533-576.

- (2004): *Principios de Derecho Administrativo General*, Tom. I, Madrid, Iustel.

SARASOLA GORRITI, Silvia (1999): «La Carta Municipal de Barcelona. La autonomía municipal al servicio de un nuevo modelo de gestión municipal», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, págs. 473-502.

SARMIENTO, Daniel (2003): «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local», *RAP*, núm. 162, págs. 145-171.

- (2007): «Autonomía local y principio de proporcionalidad», en PARADA VÁZQUEZ, José Ramón y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (coords.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, págs. 83-110.

- (2011): «El Derecho municipal ante el Derecho de la Unión Europea», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 288-334.

SCHMIDTCHEN, Dieter y COOTER, Robert (1991): *Constitutional Law and Economics of the European Union*, Cheltenham, Edward Elgard Publishing.

SCHOCH, Friedrich (1993): «En relación a la situación de la autonomía local tras la "Sentencia-Rastede" del Tribunal Constitucional Federal», *Documentación administrativa*, núm. 234, trad. de Markus GONZÁLEZ BEILFUSS, págs. 281-321.

SERRALLONGA GUASCH, Luis G. (1960): *Comentarios al Régimen especial de Barcelona*, Barcelona, Ediciones Civitas.

SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de (1975): «El Gobierno Municipal en el Estatuto de 1924», en GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios conmemorativos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 319-352.

- (1978): «El Régimen Local de la Primera Restauración», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 198, págs. 301-320.

- (1982): «El proyecto de Ley de Bases de la Administración local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 213, págs. 9-32.

SOBRIDO PRIETO, Marta (2005): «El papel de las regiones en la Constitución Europea», *Revista General de Derecho Europeo* (Iustel), núm. 8.

SOLDEVILA GARCÍA, Pilar y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica (2010): «Estructura organizativa instrumental de la Administración Local. El caso del Ayuntamiento

de Barcelona (una aproximación jurídica y económica)», *Revista de Estudios Locales*, nº 127, págs. 48-76.

SOLÉ TURA, Jordi y AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (1987): «Memòria sobre els fonaments jurídics de la nova Carta Municipal de Barcelona», en AA.VV. (1987): *Carta Municipal, Estatut d'Autonomia i Constitució*, Documents de treball per a la Carta municipal, Quadern 5, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, págs. 5-27

- (1988): *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, 14ª edición, Madrid, Siglo XXI de España Editores.

SOLÉ VILLALONGA, Gabriel (1976): «Las Haciendas Locales en la Ley de Bases del Estatuto. Consideración de sus distintos niveles», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 192, págs. 713-728.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2009): «El marco estatutario del régimen local», *RAP*, núm. 179, págs. 9-35.

SOSA WAGNER, Francisco (2005): *Manual de Derecho Local*, 9ª edición, Cizur Menor, Aranzadi.

- (2009): *Juristas en la Segunda República. Los iuspublicistas*, Vol. 1, Madrid, Marcial Pons.

- (2011): «Los principios del régimen local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 211-252.

STUART MILL, John (1991): *Comentarios a Tocqueville*, edic. de Dalmacio Negro Pavón, trad. de Cristina García Cay, Madrid, Espasa-Calpe.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, Marcelino (1959): «Ámbito territorial y su repercusión extramunicipal», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 31-43.

- SUELT COCK, Vanessa (2010): *Federalismo en teoría y práctica: El Caso Español como Proceso Federal. Estudio de la Autonomía Regional y Local en los Sistemas Federales*, Lisboa, Editorial Juruá.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2005): *La reforma del Estatuto de Cataluña: propuesta y límites*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- TARDÍO PATO, José Antonio (2003): «El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, núm. 162, págs. 189-225.
- TETTINGER, Peter J. (2004): «La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización», *Persona y Derecho*, núm. 51, págs. 141-163.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2010): *La democracia en América*, edic. crítica y trad. de Eduardo Nolla, Madrid-Indianapolis, Trotta-Liberty Fund.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): *Francisco Tomás y Valiente. Obras Completas*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1997): «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en sus *Obras Completas*, vol. V, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TORNOS MAS, Joaquín (1989): «El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona», *Documentación administrativa*, núm. 220, págs. 207-228.
- (1993): «Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona (nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, págs. 11-25.
 - (2007): *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, Iustel-IEA.
- TORNOS MAS, Joaquín y GRACIA RETORTILLO, Ricard (2009): «La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña», *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona-

Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 75-116.

TORRES COBAS, Ferran (2005): «Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía», *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 93-119.

TORRES MURO, Ignacio (2011): «El régimen local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 39-54.

TOSCANO GIL, Francisco (2006): *Autonomía y potestad normativa local*, Granada, Comares.

- (2006): «Áreas metropolitanas y grandes ciudades: algunas consideraciones sobre sus semejanzas y diferencias», *Actualidad Administrativa*, núm. 15, págs. 1796-1802.

- (2010): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel.

TRIAS BERTRAN, Carlos (1951): «El Ayuntamiento de Barcelona y la ordenación urbana de la ciudad», *REVL*, núm. 58, págs. 558-583.

- (1951): «El Ayuntamiento de Barcelona y la ordenación urbana de la ciudad», *REVL*, núm. 59, págs. 710-730.

- (1955): «Aspectos económicos y jurídicos del Plan de ordenación de Barcelona», *REVL*, núm. 84, págs. 889-911.

TRIAS FARGAS, Ramon (1986): *Llibre blanc de la descentralització de la ciutat de Barcelona*, Barcelona, Grup Municipal de Convergència i Unió de l'Ajuntament de Barcelona.

TRONCOSO REIGADA, Antonio (2001): «La autonomía local: Garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas», en LÓPEZ GUERRA, Luis María (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, págs. 571-608.

- (2007): «Preámbulo», en AA.VV., *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.), Cizur Menor, Aranzadi, págs. 57-199.

TUDELA ARANDA, José (2009): *El estado desconcertado y la necesidad federal*, Madrid, Civitas.

- (2010): «Las bases del régimen local tras los Estatutos de segunda generación y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, págs. 63-91

TUR AUSINA, Rosario y ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2010): *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Cizur Menor, Thomson Aranzadi.

TUSELL GÓMEZ, Javier (1987): *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, INAP.

UBIERNA, José Antonio (1919): *Vida autonómica de los organismos municipales*, Madrid, Editorial Reus.

UDINA MARTORELL, Federico (1971): *Privilegios reales concedidos a la ciudad de Barcelona*, edic. preparada por Antonio M^a. ARAGÓ i CABAÑAS y Mercedes COSTA PARETAS, bajo la dirección de Federico Udina Martorell, Barcelona, Archivo de la Corona de Aragón.

- (1985): «Privilegios reales a la ciudad de Barcelona en el Archivo de la Corona de Aragón (siglos XIII-XVIII)», *En la España medieval*, núm. 7, págs. 1431-1442.

- VALLE ALONSO, Gabriel del (1959): «Aspectos económicos de la Carta Municipal», en AA.VV., *Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio. Primera sesión abierta sobre Régimen Especial Orgánico y Económico del Municipio*, Barcelona, Ediciones de la Cámara Político-Jurídica, págs. 69-83.
- VALLINA VELARDE, Vicente de la (1982): «Consideraciones sobre la Autonomía Local en el Estado autonómico», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 213, págs. 33-70.
- VANDELLI, Luciano (1992): *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2003): «La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad», *Cuadernos de Derecho Local*, págs. 139-145.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (2009): *La Constitución de 1876*, Madrid, Iustel.
- VÁZQUEZ GALVÁN, Víctor (1954): «El régimen de Carta municipal», *Revista Moderna de Administración Local*, Barcelona, págs. 262-264.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2004): «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía», *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 117-159.
- (2004): «Organización Territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, págs. 283-350.
- (2005): «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 121-151.

- (2005): «El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias», *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, Barcelona, IEA, págs. 11-22.
- (2006): «Comentario a la ponencia de Tomàs Font i Llovet: El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 41-52.
- (2006): «La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del Derecho local», en PAREJO ALFONSO, Luciano, BRAVO RIVERA, Juan y PRIETO ROMERO, Cayetano (coords.), *Estudios sobre la ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*», Barcelona, Bosch, págs. 311-351.
- (2007): «Ley especial de Barcelona y Derecho Local», en FONT I LLOVET, Tomàs y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, págs. 21-42.
- (2008): «Autonomías locales en un mundo en cambio», *Globalización y principio de autonomía local*, Manuales de Formación Continuada, núm. 44, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 163-199.
- (2008): «Autonomía y diferenciación en la Organización Local», en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Públicas, págs. 151-172.
- (2009): «Art. 140 CE: La autonomía municipal», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 2104-2117.
- (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons.

- (2011): «Conflictos en defensa de la autonomía local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 605-639.
- (2011): «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Local 2010*, núm. 4, Madrid, Instituto de Derecho Local-Universidad Autónoma de Madrid, págs. 25-53.
- (2011): «Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, págs. 85-117.
- (2011): «Régimen local en el Estatuto catalán tras la STC 31/2010», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 31, págs. 1-36.
- (2014): «La aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en Cataluña», Ponencia realizada en el Seminario de Derecho Local de Barcelona, en la sesión de 11 de abril de 2014.
- (2014): «La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local», en AA.VV, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, págs. 43-82.
- (2014): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en AA.VV, *La reforma del 2013 del régimen local español*, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 75-136.
- (2014): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7, Madrid, Marcial Pons, págs. 23-68.

- (2014): «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas», *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, págs. 1-23.
- (2014): «Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, págs. 29-70.
- VELASCO CABALLERO, Francisco y DÍEZ SASTRE, Silvia (2008): «Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, págs. 49-69.
- VILALTA REIXACH, Marc (2007): *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Iustel.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1972): *Curso de Derecho Administrativo*, Tom. I: Introducción, Teoría de las normas y grupos normativos, Madrid, Universidad Complutense.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2009): «Art. 5», en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, Madrid, La Ley, págs. 80-82.
- VINTRÓ CASTELLS, Joan (2008): «El régimen especial de Barcelona», en BARCELÓ, Mercè y VINTRÓ, Joan (coords.), *La organización territorial de Cataluña de la obra Derecho Público de Cataluña*, Barcelona, Atelier, págs. 461-462.
- XAMMAR SALA, Joan Pau (1644): *Civilis doctrina de antiqvitate et religione, regimine, privilegiis et praeherementiis inclytae ciuitatis Barcinonae*, Barcelona, Venalis Barcinonae: ex typographia Gabrielis Nogues.

YARZA LUACES, Joaquín (2004): «La ilustración», *Llibre Verd de Barcelona*, edición facsímil, Barcelona, Edit. Base-Ajuntament de Barcelona, págs. 257-318.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel (2008): «Autonomía Local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías», en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, págs. 173-197.

- (2009): «Garantía estatutaria de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 35-66.

- (2014): «Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Cuadernos de derecho local*, núm. 34, págs. 49-68.

- (2014): «Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (coords.), en *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Madrid, La Ley, págs. 53-87.

ZELAIA GARAGARZA, Maite (2005): *Las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el locus standi de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública

SITOGRAFÍA

- Texto Constitución de 1808 (Estatuto de Bayona)
<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/c08.pdf>
- Texto Constitución de 19 de marzo de 1812
http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/p0000001.htm#l_34
- Proyecto de Ley presentado al Senado por el Sr. Ministro de la Gobernación, Don Manuel de Burgos y Mazo, el 14 de noviembre de 1919, sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades (Diario de Sesiones de Cortes. Senado. Sesión del día 14 de noviembre de 1919. Apéndice 2º al núm. 32, 11 páginas).
 <http://www.senado.es/cgi-bin/versediseweb?LEGI=1919-1920&PAGI=&APEN=2&BOLE=32>.
- Texto del Estatuto Municipal de 1924
<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>
- Texto de la Constitución de la II República, de 9 de diciembre de 1931.
http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf
- Dictamen núm. 2/1979 de 3 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.
http://www20.gencat.cat/docs/CJA/Continguts/La_Institucio/Historia/Dictamen_EAC_1979.pdf

□ AA.VV. (1997): *Regiones y Ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam y otros documentos*, Barcelona. Fundació Pi i Sunyer.

<http://www.pisunyer.org/publicaciones/document1.pdf>

□ GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (2005): *El poder local. La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes.

http://www.academiaeuropea.org/pdf/la_dialectica_politica_de_la_organizacion_del_poder_local_en_perspectiva_juridica.pdf

□ Libro Blanco para la reforma del gobierno local (MAP 2005)

http://www.map.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/file/Libro_Blanco_Gobierno_Local.pdf

□ Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (5/2/2007).

http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/mangoiti/Reforma%20LRBRL.pdf

□ Las propuestas de leyes especiales de Madrid y Barcelona. Seminario 3 de marzo de 2005. IDLUAM

<http://idluam.org/files/cursos/Seminarios/cronica.pdf>

□ «La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo» en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, págs. 953-978. Luis Medina Alcoz.

http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2005/953

[978%20medina.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2005/953_978%20medina.pdf)

- Génesis y Directrices de la Ley para la Modernización del Gobierno Local. Ayuntamiento de Madrid. José Manuel Rodríguez Álvarez.

<http://www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/Genesisydirectrices.pdf>

- Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, de 16 de febrero de 2006.

<http://www.consejoestado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>

- Alegaciones de la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, de 2 de noviembre de 2006. Recurso de inconstitucionalidad nº 8045/2006 contra determinados preceptos de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/SDJR/recursos/4_a_1_rekurs_pp/copy_of_pdfs/4_a_1_2_a_al_legacions_advocat_estat.pdf

- Alegaciones del Gabinete Jurídico y los Abogados de la Generalidad de Cataluña, de 9 de noviembre de 2006. Recurso de inconstitucionalidad nº 8045/2006 contra determinados preceptos de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/SDJR/recursos/4_a_1_rekurs_pp/copy_of_pdfs/4_a_1_2_b_al_legacions_govern_generalitat.pdf

- Alegaciones de los Letrados del Parlamento de Cataluña, de 13 de noviembre de 2006. Recurso de inconstitucionalidad nº 8045/2006 contra determinados preceptos de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/SDJR/recursos/4_a_1_rekurs_pp/copy_of_pdfs/4_a_1_2_c_al_legacions_parlament.pdf

- Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008.

<http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf>

- Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho europeo, de 15 de diciembre de 2010.

<http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>

- «El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas», *Istituzioni del Federalismo*, nº 1/2, 2010, págs. 141-174. Alfredo Galán Galán.

[http://www.regione.emilia-](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2_2010/Alfredo%20Galan.pdf)

[romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2_2010/Alfredo%20Galan.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2_2010/Alfredo%20Galan.pdf)

- MARTÍN OVIEDO, José María (2013): *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid, Consejo de Estado, documento electrónico.

<http://www.consejo-estado.es/pdf/CERC.pdf>

ANEXO 1. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
AUTO	13/1980	24 de septiembre	-	Recurso de amparo promovido por don Rafael S. C. contra resolución del Excmo. Ayuntamiento de Alicante.
AUTO	21/1980	30 de septiembre	-	Inadmite el recurso de amparo 39/1980 a instancia del Sr. González Castro en su calidad de usuario habitual de los servicios de Viguesa de Transportes, S. A., concesionaria de los transportes colectivos urbanos de viajeros de la ciudad de Vigo alegando que sendos Reales Decretos van en contra del principio de autonomía de las Corporaciones Locales consagrado en la Constitución.
SENTENCIA	4/1981	2 de febrero	Rafael Gómez-Ferrer Morant	Recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 Senadores contra diversos preceptos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley 41/75, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y contra la base 33, párrafo 2.º de la misma.
AUTO	6/1981	14 de enero	-	Inadmisión del recurso de inconstitucionalidad, que pretendían formular noventa y tres vecinos de San Adrián de Besós, para que se declarara la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 176/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales.
SENTENCIA	32/1981	21 de julio	Rafael Gómez-Ferrer Morant	Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la "transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad".
SENTENCIA	1/1982	28 de enero	Francisco Tomás y Valiente	Conflictos positivos de competencia números 63 y 191 (acumulados). El primero fue planteado por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, «por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro». El segundo fue promovido por el Abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, «sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco».
SENTENCIA	44/1982	8 de julio	Antonio Truyol Serra	Conflicto positivo de competencia número 38/82, promovido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, frente al Gobierno Vasco, en relación con el Decreto 138/81, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
AUTO	387/1982	2 de diciembre	-	Recurso de inconstitucionalidad núm. 290/1982.promovido por 54 Senadores en relación con la Ley 11/1982, de 13 abril, de supresión del organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado. Recurso de súplica interpuesto por terceros privados que se personan como coadyuvantes contra providencia que los inadmite.
SENTENCIA	84/1982	23 de diciembre	<i>Francisco Rubio Llorente</i>	Recursos de inconstitucionalidad núms. 108 y 109/1982, acumulados, promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de Presupuestos Generales del Estado para 1982.
SENTENCIA	5/1983	4 de febrero	<i>Rafael Gómez-Ferrer Morant</i>	Recurso de amparo número 374/1981, formulado por don Miguel Angel B. del P., contra acuerdos del Ayuntamiento de Andújar y resoluciones judiciales sobre cese del actor en el cargo de Alcalde.
SENTENCIA	25/1983	7 de abril	<i>Luis Díez-Picazo</i>	En los conflictos positivos de competencia designados con los números de registro 223 y 228/1981, promovidos por el Gobierno Vasco, contra el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, por el que se reguló el régimen de los concursos de traslado de los funcionarios de Cuerpos nacionales de Administración Local, y contra la Resolución de 2 de mayo de 1981 de la Dirección General de Administración Local, por la que se convocaron concursos de traslado para la provisión en propiedad de plazas a desempeñar por funcionarios de los Cuerpos nacionales de Administración Local.
SENTENCIA	38/1983	16 de mayo	<i>Francisco Pera Verdaguer</i>	Recurso previo de inconstitucionalidad núm. 132/1983, promovido por 56 Diputados contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican determinados arts. de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales
SENTENCIA	75/1983	3 de agosto	<i>Ángel Escudero del Corral</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 44/1982, promovida por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, sobre el art. 28.2 b) del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba la Ley Especial para el Municipio de Barcelona, en relación con los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, surgida en los Autos acumulados 183-369/1980 de dicha Sala.
SENTENCIA	76/1983	5 de agosto	<i>Gloria Begué Cantón</i>	Recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, y promovidos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; por el Parlamento de Cataluña y por 50 Diputados de las Cortes Generales.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
AUTO	269/1983	8 de junio	-	Recurso de amparo promovido por el Excelentísimo Ayuntamiento de Barcelona contra el Auto de 26 de febrero del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Barcelona. Auto 12 de enero de 1983 del Juzgado de Distrito núm. 24 de Barcelona que desestimó recurso de reposición contra su propio Auto de fecha 19 de noviembre de 1982, por el que se declaró incompetente para la práctica de la subasta de bienes inmuebles embargados a una empresa por impago de una deuda tributaria -subasta que, de acuerdo con el art. 144.1 del Reglamento General de Recaudación, había de ser presidida por el Juez respectivo y celebrada en los locales del Juzgado correspondiente.
AUTO	583/1983	23 de noviembre	-	Recurso de amparo a instancia de D. José García de las Torres y otros funcionarios de la Diputación Provincial de Cuenca contra la Resolución del Gobernador Civil de la referida provincia de 3 de octubre de 1979, en solicitud de que este Tribunal Constitucional (T.C.) declare la nulidad de la Resolución gubernativa impugnada, así como de las Sentencias que declaran la nulidad de los acuerdos objeto de la suspensión realizada por aquélla, reconozca el derecho de los funcionarios recurrentes al percibo de aquellas cantidades declaradas en su favor por la Diputación Provincial de Cuenca y todavía pendientes de abono y ordene que, para el restablecimiento de aquéllos en la integridad de sus derechos, se lleven a puro y debido efecto los reconocimientos y habilitaciones de crédito correspondientes en el Presupuesto ordinario de la citada Corporación provincial.
AUTO	18/1985	15 de enero	-	Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco, contra los arts. 6º.2, b), 6º.3, a) y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical. El Tribunal Constitucional declara no haber lugar a la adhesión de nuevos recurrentes y decreta la acumulación de este recurso con otros.
SENTENCIA	32/1985	6 de marzo	Francisco Rubio Llorente	Recurso de amparo de Don José Luis L. A., don Antonio U. G., don Pedro B. R., don Feliciano G. O. y don Agustín A. M. P. A., el primero Teniente de Alcalde y los demás Concejales del Ayuntamiento de La Guardia (Pontevedra) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Guardia, adoptado en la sesión extraordinaria del día 4 de junio de 1983, así como contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1984, que revocó la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña con fecha 2 de marzo del mismo año.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	166/1986	19 de diciembre	<i>Eugenio Díaz Eimil</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 704/1984, promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de los de Madrid, sobre los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo "Rumasa, Sociedad Anónima".
SENTENCIA	27/1987	27 de febrero	<i>Gloria Begué Cantón</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, interpuesto por 53 Senadores, contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.
SENTENCIA	99/1987	11 de junio	<i>Carlos de la Vega Benayas</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 763/84, promovido por don José María R. G., comisionado al efecto por 53 Diputados del Congreso, contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
SENTENCIA	193/1987	9 de diciembre	<i>Carlos de la Vega Benayas</i>	Recurso de amparo núm. 385/86, promovido por don José Ramón R. F., en su propio nombre, contra la Orden del Ministerio de Administración Territorial, confirmada por Sentencia de la Audiencia Nacional, sobre nombramiento de Secretarios de Administración Local.
AUTO	1203/1987	27 de octubre	-	Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con el apartado 3 de la Disposición Transitoria novena y el inciso primero del apartado 4 de la misma Disposición, de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987, de 30 marzo, de la Función Pública. Recurso de súplica contra providencia del Tribunal Constitucional que desestima la solicitud de personación del recurrente como coadyuvante del Gobierno de Canarias
AUTO	1021/1987	22 de septiembre	-	Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra la Ley del Parlamento Vasco 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Inadmisión debido a la falta de legitimación de la Diputación Foral de Vizcaya para interponer recursos de inconstitucionalidad.
AUTO	1142/1987	14 de octubre	-	Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra la Ley del Parlamento Vasco 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.
SENTENCIA	49/1988	22 de marzo	<i>Ángel Latorre Segura</i>	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 990, 991 y 1007/1985, promovidos, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	213/1988	11 de noviembre	Ángel Latorre Segura	Recurso de inconstitucionalidad núm. 279/84, promovido por el Presidente del Gobierno representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos de la Ley 3/1984, de 9 de enero, del Parlamento de Cataluña, sobre medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña.
SENTENCIA	252/1988	20 de diciembre	Francisco Rubio Llorente	Conflictos positivos de competencia acumulada núms. 598/1986, 1.403/1986 y 857/1988, interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respectivamente contra el escrito de 26 de febrero de 1986 del Director General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director General de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, contra los Reales Decretos 1.754/1986 y 1.755/1986 (art. 3, párrafo primero, y norma I, párrafo tercero, del Anexo I, en cada uno de ellos) y contra el art. 2, párrafo primero, y las normas I [apartado g)] y II del Anexo I del Real Decreto 1.728/1987.
SENTENCIA	259/1988	22 de diciembre	Gloria Begué Cantón	Impugnación núm. 147/85, promovida al amparo del título V (arts. 76 y 77) de la LOTC, por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos del Decreto 146/1984, de 10 de abril, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dictado en desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, del Parlamento catalán, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña.
AUTO	298/1988	2 de marzo	-	Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de la Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres sobre el art. 6.2 de la Ley 34/79, de 16 de noviembre, de Fincas manifiestamente mejorables, por poder infringir el art. 24 de la Constitución.
SENTENCIA	170/1989	19 de octubre	Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer	Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 Diputados, contra la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares de 8 de febrero de 1985, por entender que dicha ley es inconstitucional en su conjunto y, en particular, de los arts. 3, párrafos 3 y 4, 14.2 c) y 14 a 22, ambos inclusive.
SENTENCIA	214/1989	21 de diciembre	José Luis de los Mozos y de los Mozos	Recursos de inconstitucionalidad, acumulados núms. 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985, interpuestos por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	150/1990	4 de octubre	Jesús Leguina Villa	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 243/1985 y 257/1985, promovido el primero de ellos por 54 Diputados y el segundo por el Defensor del Pueblo, contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.
SENTENCIA	147/1991	4 de julio	Eugenio Díaz Eimil	Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 384/85, 407/85 y 340/89, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia, y por el Gobierno de la Nación en relación con el Real Decreto 2349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cerco» en el caladero nacional, y con la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 15 de diciembre de 1988, en la que se fija un período de veda, para la modalidad de pesca de cerco, en los distritos marítimos de San Carlos de la Rápita, Tortosa y Tarragona.
DECLARACIÓN	1/1992	1 de julio	Vicente Gimeno Sendra	Ante el requerimiento (asunto 1.236/92) formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la Constitución Española y el art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea.
SENTENCIA	46/1992	2 de abril	Luis López Guerra	En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 1.173/1987, 1.288/1987, 624/1988 y 1.515/1988, elevadas por la Audiencia Territorial (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo) de Madrid, en relación con el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por infracción del artículo 140 de la Constitución.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	79/1992	28 de mayo	<i>Álvaro Rodríguez Bereijo</i>	Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.081/86, 134/87, 168/87, 805/87, 1.111/87, 1.113/87, 1.329/87, 333/88, 967/88, 1.171/88, 1.759/88, 1.760/88, 1.891/88, 125/89 y 1.692/89, promovidos por el Gobierno Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Nación contra: la Resolución de 9 de junio de 1986 del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 (art. 8); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 (art. 1.1); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 9 de febrero de 1987 por la que se modifica la de 5 de noviembre de 1986; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 24 de abril de 1987 (arts. 2.1 y 4.1); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987 (art. 6); la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de 24 de junio de 1987; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de octubre de 1987 (arts. 2 y 5 párrafo primero); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de febrero de 1988 (arts. 2 y 5); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de febrero de 1988 (art 5); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988 (arts. 2, 3.1, 6 y 8); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de junio de 1988(art. 6.2); la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 1988; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de septiembre de 1988 (art. 9); la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 1989.
SENTENCIA	237/1992	15 de diciembre	<i>Rafael de Mendizábal Allende</i>	Recursos de inconstitucionalidad acumulados con los números 336/1986, promovidos respectivamente por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. Participación en los tributos del Estado. Distribución y fijación de criterios. Corresponde al Estado en virtud de su doble competencia sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Vulneración inexistente de las competencias autonómicas en materia de régimen local.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
AUTO	295/1992	14 de octubre	-	Cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 9.1 a) y 10.2 c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y del art. 2, apartados 1 c), 2 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, por posible infracción de los arts. 149.1.18 C.E. y 36.1 a) y b) y 36.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
SENTENCIA	331/1993	23 de noviembre	<i>Julio Diego González Campos</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1051/1987, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 32.1; 148.2; 165.3; 168.3 c) y 181 a) en relación con los arts. 182 y 287.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña
AUTO	378/1993	21 de diciembre	-	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.404/93, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los arts. 9.1 a) y 10.2 c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales y del art. 2, apartados 1 c), 2 y 3, de la Ley del mismo Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre.
SENTENCIA	385/1993	23 de diciembre	<i>Rafael de Mendizábal Allende</i>	Recursos de inconstitucionalidad núms. 826/1986, 839/1986 y 842/1986, interpuestos respectivamente por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	119/1995	17 de julio	Tomás Vives Antón	Recurso de amparo núm. 773/93, promovido por don Joan A. M., doña Montserrat A. V., don Daniel B. P. <i>et alii</i> contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 1992, que estimó el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de julio de 1990, y contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, de 12 de septiembre de 1989, que ratificó la aprobación provisional acordada por la Comisión de Gobierno del 12 de julio anterior del denominado «Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el Sector Piscinas y Deportes de Barcelona», así como contra la desestimación tácita del recurso de reposición interpuesto contra dicho Acuerdo.
AUTO	320/1995	4 de diciembre	-	Inadmisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en nombre y representación del Pleno del Ayuntamiento de Ceuta contra la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
AUTO	60/1996	11 de marzo	-	Inadmisión del recurso de amparo del Ayuntamiento de Barcelona contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre nombramiento de Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Gracia.
AUTO	178/1996	26 de junio	-	Cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 9.1 a) y 10.2 c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales y del art. 2.1 c), 2 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, en la redacción dada por la disposición adicional 21.2 de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, por posible vulneración de los arts. 149.1.18 de la C.E. y 36.1. a) y b) y 2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
AUTO	252/1996	17 de septiembre	-	Solicitud de la Asociación de Médicos de Asistencia Pública Domiciliaria Interinos de la Comunidad Valenciana, al amparo del art. 81.1 de la LOTC, que se la tenga por personada en calidad de coadyuvante de la Administración demandada y se le dé traslado de las actuaciones para formular alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Disposición adicional tercera de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1995, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Organización. Denegación.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	133/1997	16 de julio	<i>Rafael de Mendizábal Allende</i>	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1.712/88, 1.716/88 y 1.724/88 promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores así como en los conflictos positivos de competencia núms. 1.527/89 y 1.924/89, planteados por el Gobierno Vasco contra los Reales Decretos 276/1989, de 22 de marzo, de Sociedades y Agencias de Valores, y 717/1.989, de 23 de junio (núm. 726/89, conforme a corrección de erratas publicada en el B.O.E. nº 152, de 27 de junio de 1.989), sobre Sociedades Rectoras y miembros de las Bolsas de Valores, Sociedad de Bolsas y Fianza Colectiva, respectivamente
AUTO	291/1997	22 de julio	-	Recurso de amparo 562/1997 interpuesto por la entidad mercantil «Canalsatélite Digital, SL» contra los arts. 1.2, 3 y disp. adic. única del Real Decreto-ley 1/1997, de 31 enero, que incorpora al Derecho Español la Directiva 95/47/CE, de 24 octubre 1995 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión, y aprueba medidas adicionales para la liberalización del sector.
SENTENCIA	40/1998	19 de febrero	<i>Pedro Cruz Villalón</i>	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 522, 525, 548 y 551, todos ellos de 1993, interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
SENTENCIA	109/1998	21 de mayo	<i>Pablo García Manzano</i>	En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1576/1992, 2567/1992, 1404/1993, 2607/1993, 2752/1993 y 399/1995, promovidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña -a excepción de la núm. 2752/1993, que fue planteada por la Sección Cuarta de dicha Sala-, en relación, de una parte, con los artículos 9.1, a), 10.2, c) y 10.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, y, de otro lado, respecto de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña a saber: Art. 1.1, art. 1.4, los apartados 1 c), 2 y 3 del art. 2 -según la redacción que dio a estos dos últimos apartados la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña-, así como las Disposiciones transitorias segunda y tercera.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
AUTO	235/1998	10 de noviembre	-	Solicitud de intervención adhesiva en el recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3, contra el anexo 11 y, por conexión, contra la Disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, por la que se crea la Universidad «Miguel Hernández» por la citada Universidad. Denegación.
SENTENCIA	nov-99	11 de febrero	Rafael de Mendizábal Allende	Cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística, por posible infracción de los arts. 137 y 149.1.18 de la CE, en relación con los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
SENTENCIA	50/1999	6 de abril	Carles Viver Pi-Sunyer	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 521/1993 y 547/1993 promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
AUTO	217/1999	15 de septiembre	-	El Pleno del Tribunal Constitucional acuerda levantar la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 101.2 (concesiones y autorizaciones para el uso del espacio radioeléctrico) de la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
SENTENCIA	233/1999	16 de diciembre	Pablo Cachón Villar	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 572/1989, 587/1989 y 591/1989, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento de Cataluña y por 60 Diputados, así como en las cuestiones de inconstitucionalidad, también acumuladas a los anteriores, núms. 2679/1996 y 4626/1996, planteadas por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, núms. 2820/1996 y 4646/1996, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, y núm. 745/1997, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	104/2000	13 de marzo	<i>Manuel Jiménez de Parga Cabrera</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.300/93, promovido por por ochenta y cinco Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra la totalidad de la Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los Tributos del Estado correspondientes al ejercicio de 1990, por violación de lo establecido en los arts. 9.3, 24, 137, 140, 141 y 142 de la Constitución.
SENTENCIA	235/2000	5 de octubre	<i>Guillermo Jiménez Sánchez</i>	Recursos de inconstitucionalidad núms. 830/92 y 2351/93, planteados por más de cincuenta Diputados del Partido Popular, contra los párrafos primero, octavo y noveno del núm. 1 del art. 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Disposición adicional octava, párrafo 1 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (recurso núm. 830/92); y contra el párrafo primero del núm. 1 y los cuatro párrafos del núm. 2 del art. 99 de la citada Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (recurso núm. 2351/93).
SENTENCIA	306/2000	12 de diciembre	<i>Pablo Cachón Villar</i>	Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2985/94 y 2999/94, promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.
SENTENCIA	132/2001	8 de junio	<i>Pablo Cachón Villar</i>	Recurso de amparo núm. 1608/2000, promovido por don Juan Carlos S. P. contra Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000 confirmatoria de Decreto del Ayuntamiento de Madrid por el que se imponía al recurrente la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses.
SENTENCIA	159/2001	5 de julio	<i>Guillermo Jiménez Sánchez</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/1993, promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el cual aprobó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en esta Comunidad Autónoma en materia urbanística, así como, por estar relacionados con ellos, respecto de los arts. 91.2 y 218 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	164/2001	11 de julio	<i>Fernando Garrido Falla</i>	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3004/98, 3144/98 y 3182/98, interpuestos respectivamente por el Parlamento de Navarra; ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto; y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Los tres recursos acumulados se dirigen contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
SENTENCIA	206/2001	22 de octubre	<i>Pedro Cruz Villalón</i>	Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2035/1993 y 2038/1993, interpuestos, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Elsa P. M., contra los arts. 3.3; 4.1; 11.1, último inciso; 16.2 y 3; 18.2.h; 22.1, último inciso, y 2; 23.3; Disposición transitoria quinta; Disposición final primera; Disposición final segunda, apartados 2, primer inciso, 3 y 4, de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana, contra el art. 16.2 y 3 y Disposición final segunda, apartados 2 y 4 (y por conexión con éstos, los arts. 4; 11 «in fine»; Disposiciones transitorias quinta y sexta; Disposición derogatoria; y Disposición final primera); art. 3 (y por conexión, arts. 2.e «in fine»; 4; 18.2.h; 23.3; Disposición final segunda, apartado 3) y arts. 22.1 «in fine» y 22.2, párrafo 2 (y por conexión, art. 23.3) de la referida Ley.
SENTENCIA	204/2002	31 de octubre	<i>Vicente Conde Martín de Hijas</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1251/97, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los arts. 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.
AUTO	418/2003	16 de diciembre	-	Inadmisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765-2002 promovido por 1.185 municipios en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, por falta de legitimación al no alcanzarse el número mínimo de municipios requeridos por el art. 75.ter.1.b) LOTC para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, resulta innecesaria cualquier otra consideración sobre el requisito relativo al porcentaje de población que han de representar los Municipios que pretenden promover el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75.ter.1.b) LOTC], así como sobre si resulta o no notoriamente infundada la controversia suscitada (art. 75 <i>quinquies</i> .1 LOTC).

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
DECLARACIÓN	ene-04	13 de diciembre	<i>Vicente Conde Martín de Hijas</i>	Asunto núm. 6603-2004 formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.
SENTENCIA	37/2004	11 de marzo	<i>Jorge Rodríguez-Zapata Pérez</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 4124/96 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en relación con el art. 135 b), último inciso, del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por presunta vulneración del art. 23.2 CE.
AUTO	46/2004	10 de febrero	-	Desestimación del recurso de súplica contra el Auto del Pleno de este Tribunal, de 16 de diciembre de 2003, por el que se acordó la inadmisión a trámite y el archivo de las actuaciones del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765-2002 (ATC 419/2003).
SENTENCIA	48/2004	25 de marzo	<i>Pablo García Manzano</i>	Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3225/95, 3226/95, 268/98, 3671/98 y 3730/98, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por supuesta inconstitucionalidad, en cuanto a las dos primeras, del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, y, en cuanto a las tres restantes, por posible inconstitucionalidad del antes citado art. 12 de la Ley 5/1987, en relación con el artículo único de la Ley del Parlamento de Cataluña 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad y a los Consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social.
SENTENCIA	51/2004	13 de abril	<i>Eugeni Gay Montalvo</i>	Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 946/97, 3475/98, 4837/98 y 281/99, promovidas por la Sección Segunda y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	58/2004	19 de abril	<i>Pablo Cachón Villar</i>	Recurso de amparo núm. 4979/99, promovido por la Generalidad de Cataluña contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 5 de octubre de 1999, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. Que tenía por objeto la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña de fecha de 14 de junio de 1995, sobre autoliquidaciones en concepto de tasa fiscal sobre el juego y recargo autonómico.
AUTO	344/2004,	14 de septiembre	-	Acuerda el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad, promovido por Presidente del Gobierno en relación con el art. 101.2 de la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
AUTO	359/2004	21 de septiembre	-	Denegación de la personación en el conflicto en defensa de la autonomía local 3540-2003, planteado por la Entidad Metropolitana del Transporte y diversos Ayuntamientos en relación con el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
AUTO	486/2004	30 de noviembre	-	Deniega la práctica de prueba solicitada en el conflicto en defensa de la autonomía local 1400-2003, planteado por el Municipio de Santovenia de Pisuerga, contra la disposición adicional y artículo único apartados 4 y 5 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.
AUTO	513/2004	14 de diciembre	-	Declara extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179-2000, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears contra el art. 17 de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administración y de función pública y económicas.
SENTENCIA	47/2005	3 de marzo	<i>Javier Delgado Barrio</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1275/97 promovido por 119 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra el art. 3 y el anexo II y, por conexión, contra la disposición transitoria cuarta de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	48/2005	3 de marzo	<i>María Emilia Casas Baamonde</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 48/98, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios núm. 5 de la calle Teobaldo Power y núms. 44 y 46 de la calle del Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias.
SENTENCIA	83/2005	7 de abril	<i>Javier Delgado Barrio</i>	Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, registrada con el núm. 506/98, sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo.
SENTENCIA	252/2005	11 de octubre	<i>Eugeni Gay Montalvo</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 950/98, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7 (en su inciso "o, en su caso, la corporación local que corresponda"), de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, por posible infracción de los arts. 137 y 140 de la Constitución, en relación con los arts. 2.1, 25.2 n), 22.2 i), 90.1, 100.1 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
AUTO	360/2005	11 de octubre	-	Inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6453-2004 promovido por la Diputación provincial de Almería frente al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, del plan hidrológico nacional.
AUTO	361/2005	11 de octubre	-	Inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7015-2004 promovido por la Diputación provincial de Castellón frente al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, del plan hidrológico nacional.
AUTO	362/2005	11 de octubre	-	Inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7114-2004 promovido por la Diputación provincial de Valencia frente al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, del plan hidrológico nacional.
AUTO	363/2005	11 de octubre	-	Inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7143-2004 promovido por la Diputación provincial de Alicante frente al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	240/2006	20 de julio	<i>Guillermo Jiménez Sánchez</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta, en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
SENTENCIA	247/2007	12 de diciembre	<i>Elisa Pérez Vera</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1 (derecho al abastecimiento de agua y a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias).
AUTO	322/2007	3 de julio	-	Inadmisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local 5192-2007, planteado por el Ayuntamiento de Toledo en relación con el artículo 49.1 a) de la Ley de Castilla-La Mancha 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades para el año 2006.
AUTO	326/2007	12 de julio	-	Acuerda la extinción del conflicto en defensa de la autonomía local 3640-2001, planteado por 16 municipios respecto de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 9/2000, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.
SENTENCIA	47/2008	11 de marzo	<i>Eugeni Gay Montalvo</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, promovido por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquas, Quart de Poblet, Chirivella, Mislata, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetusser, Emperador y Aldaia, en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.
AUTO	251/2009	13 de octubre	-	Inadmisión a trámite por notoriamente infundado del conflicto en defensa de la autonomía local 5305-2009, promovido por el Ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro y otros 35 municipios en relación con el artículo 196 de la Ley de La Rioja 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, redactado por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	31/2010	28 de junio	María Emilia Casas Baamonde	Recurso de Inconstitucionalidad 8045-2006, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y, en su representación y defensa por el Comisionado don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, contra los artículos 2.4; 3.1; 5; 6.1, 2, 3 y 5; 7; 8; 11; 15; 20; 21.1 y 2; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41.5; 50.4 y 5; 52; 71.1 y 6; 76.1, 2 y 4; 78.1; 80.1 y 3; 82; 83.1; 84.2 y 3; 86.5; 90; 91; 95.1, 2, 4, 5 y 6; 96.1, 2, 3 y 4; 97; 98.1 y 2; 99.1; 101.1 y 2; 102; 103; 105; 106; 107; 110; 111; 112; 114.5; 115; 117.1.a) y b), 2, 3, 4 y 5; 118.1; 118.1b); 118.2; 118.2.b); 118.3; 120; 121.1; 121.2.a); 122; 123; 125; 126.2; 127.1, 2 y 3; 128.1.a), y d); 128.3; 129; 131; 132.1; 133; 134.2; 135; 136.a) y b); 138; 139.1; 140.2, 3, 4, 5 y 6; 140.7.a), b), c) y d); 141.2; 142.2; 144.5; 146.1.a) y b); 147.1.a), b) y c); 148.2; 149.2 y 3; 150; 151; 152; 154.2; 155.1.b); 157; 158.3; 160.1, a), b), c) y d) y .3; 161; 162.1, 2 y 3; 163.c); 166.1.a); 166.2 y 3; 169.2 y 3; 170.1.d) e i) y .2; 171.c), apartado segundo; 172; 173; 174.3; 176.2 y 3; 180; 182.1, 2 y 3; 183; 184; 185.1; 186, 1, 2, 3 y 4; 187, 1, 2 y 3; 188; 189.2 y 3; 191.1; 195; 198; 199; 200 in fine; 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205 primer párrafo; 206.3 y 5; 210; 218.2 y 5; 219.2 y 4; 222.1.b); 222.1.d); 223.1.d); 223.1.i); disposición adicional segunda; disposición adicional tercera; disposición adicional cuarta; disposición adicional sexta; disposición adicional séptima; último párrafo; disposición adicional octava; disposición adicional novena; disposición adicional décima; disposición adicional decimotercera; disposición final primera, núm. 1; disposición final segunda y disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
AUTO	108/2010	28 de septiembre	-	Inadmisión a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 5027-2010, planteado por once municipios en relación con diversos artículos de la Ley del Parlamento de Aragón 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.
SENTENCIA	137/2010	16 de diciembre	Jorge Rodríguez-Zapata Pérez	Recurso de inconstitucionalidad núm. 8675-2006, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	ene-11	14 de febrero	<i>Pablo Pérez Tremps</i>	Conflictos positivos de competencia núms. 4824-2002, 4825- 2002, 4826-2002, 4827- 2002 y 4828-2002, acumulados por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 246/2002, de 26 de noviembre, promovidos por la Diputación General de Aragón contra diversos convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias, y en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2004, planteado por la Diputación General de Aragón contra diversos artículos de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.
AUTO	nov-11	14 de febrero	-	Conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela. Admisión de la personación como coadyuvante en este proceso del Ayuntamiento de Uruñuela.
SENTENCIA	18/2011	3 de marzo	<i>Manuel Aragón Reyes</i>	Recursos de inconstitucionalidad 838-1998, 867-1998 y 997-1998 (acumulados). Promovidos por el Parlamento de Canarias y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, y por el Presidente del Gobierno con respecto a diferentes preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario.
SENTENCIA	66/2011	16 de mayo	<i>Javier Delgado Barrio</i>	Recurso de amparo núm. 2942-2007, promovido por la asociación de vecinos Rambla contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 16 de diciembre de 2006.
SENTENCIA	134/2011	20 de julio	<i>Elisa Pérez Vera</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1451-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y disposición adicional única, apartado dos -que modifica el art. 146.1, de la Ley reguladora de haciendas locales- de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro -en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas- de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	37/2012	19 de marzo	<i>Manuel Aragón Reyes</i>	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche, en relación con el art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008) y, alternativamente, en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por posible infracción de los arts. 9.3, 117.1 y 123.1 de la Constitución.
SENTENCIA	81/2012	18 de abril	<i>Francisco Pérez de los Cobos Orihuel</i>	Cuestión de inconstitucionalidad 4569-2000. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto al artículo 110.1 g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña. Competencias sobre régimen local y reserva de ley orgánica en relación con la regulación de las elecciones locales y el derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos: nulidad del precepto legal autonómico que impide la presentación de una moción de censura al alcalde durante los períodos electorales. Voto particular.
SENTENCIA	121/2012	5 de junio	<i>Luis Ignacio Ortega Álvarez</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 460-2001. Promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros diecinueve municipios en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro. Representantes de los entes locales en los órganos rectores de las cajas de ahorro: preceptos legales que no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada al introducir el principio de proporcionalidad para la designación de los representantes locales y de las entidades locales fundadoras de cajas de ahorro, y modificar el porcentaje de representación del Ayuntamiento de Gijón en la Caja de Ahorros de Asturias.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	132/2012	19 de junio	<i>Manuel Aragón Reyes</i>	Recurso de inconstitucionalidad 6433-2000. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares. Competencias sobre régimen local; gobierno y administración de las islas: inconstitucionalidad del precepto legal autonómico que permite delegar en el presidente o en la comisión de gobierno el ejercicio de competencias reservadas por la legislación básica al pleno de las corporaciones locales; nulidad de la atribución a un consejero del cargo de secretario del consejo ejecutivo. Voto particular.
SENTENCIA	159/2012	17 de septiembre	<i>Adela Asua Batarrita</i>	Cuestión de inconstitucionalidad 2331-2012. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife respecto del artículo 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias. Competencias sobre régimen local: nulidad del precepto legal autonómico que contradice el régimen de mayorías establecido por la legislación básica estatal para la adopción de acuerdos municipales (STC 66/2011).
AUTO	sep-13	15 de enero	-	Inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 4038-2011, planteado por treinta y seis municipios de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero, por el que se modifica el artículo 6 bis de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario.
SENTENCIA	36/2013	14 de febrero	<i>Francisco José Hernando Santiago</i>	Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla La Mancha contra el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al Derecho español la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	103/2013	25 de abril	<i>Encarnación Roca Trías</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004 interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, en la medida en que declara básicos los artículos 4.3, párrafo segundo y por conexión 4.2 último inciso; 13.3; 20.1.d; 36.1.c), 73.3 y por conexión 20.1.c) y 122.3; 85 bis 1 y 2; 123.1.c); 126.4; 128; 129.2 inciso primero; 130.1.B; 131 y 132; contra el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero, y 126.5 primer inciso, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada a la misma por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre.
AUTO	94/2013	7 de mayo	-	Deniega la aclaración solicitada en el recurso de inconstitucionalidad 1523-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña, en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
SENTENCIA	125/2013	23 de mayo	<i>Juan José González Rivas</i>	Recurso de amparo electoral 2823-2013, promovido por Foro Asturias Ciudadanos, D. José Luis V., D. Juan C., D. Antonio L. y D. Francisco Javier P. contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 6 de mayo de 2013, dictada en recurso contencioso-electoral número 236/2013, desestimatoria del recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de fecha 27 de marzo de 2013. El TC niega que un concejal que no figure en las listas electorales pueda llegar a ser alcalde.
SENTENCIA	129/2013	4 de junio	<i>Encarnación Roca Trías</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 5753-2002, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad y, en particular, contra los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 de su artículo único, disposición adicional y disposición transitoria
SENTENCIA	142/2013	11 de julio	<i>Encarnación Roca Trías</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1400-2003, promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), contra la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

RESOLUCIÓN	NÚM.	FECHA	PONENTE	OBJETO
SENTENCIA	143/2013	11 de julio	<i>Adela Asua Batarrita</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local: 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137.
SENTENCIA	161/2013	26 de septiembre	<i>Juan Antonio Xiol Ríos.</i>	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1741-2004, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL), en cuanto declara básicos los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL): art. 4.2, en el inciso que dice "excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente"; art. 4.3; art. 13.3; art. 20.1.d); art. 36.1.c) y d); art. 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85.2.b); art.85 bis.1, desde "con las siguientes especialidades" hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1.c); art. 131 y art. 132; y, subsidiariamente, contra los arts. 20.1.d); 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art.85 bis.1, desde "con las siguientes especialidades" hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1.c); art. 131 y art. 132 LBRL. Estos artículos han sido redactados por el artículo primero, apartados 1 y 3, de la LMMGL.
SENTENCIA	37/2014	11 de marzo	<i>Enrique López López</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).
SENTENCIA	95/2014	12 de junio	<i>Pedro José González-Trevijano Sánchez</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385-2010, promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión.
SENTENCIA	132/2014	22 de julio	<i>Santiago Martínez-Vares García</i>	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738-2010, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

<i>RESOLUCIÓN</i>	<i>NÚM.</i>	<i>FECHA</i>	<i>PONENTE</i>	<i>OBJETO</i>
AUTO	236/2014	7 de octubre	-	Conflicto en defensa de la autonomía local 4570-2014 planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
AUTO	277/2014	6 de noviembre	-	Desestima el recurso de súplica interpuesto por el Consejo Insular de Formentera contra el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de octubre de 2014 por el que se inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4570-2014.

ANEXO 2. CONSEJO DE ESTADO: DICTÁMENES E INFORMES

DICTAMENES E INFORMES DEL CONSEJO DE ESTADO			
<i>TIPO</i>	<i>NÚM.</i>	<i>FECHA</i>	<i>OBJETO</i>
Dictamen	26.325	5 de mayo de 1960	Proyecto de texto articulado por el que se regula el régimen especial de Barcelona
Dictamen	26.399	16 de mayo de 1960	Proyecto de Ley por el que se regula el régimen especial de Barcelona
Dictamen	27.810	6 de julio de 1961	Proyecto de texto articulado por el que se regula el régimen municipal especial de Madrid
Dictamen	28.715	12 de julio de 1962	Proyecto de Ley por el que se regula el Régimen especial municipal de Madrid
Dictamen	2237/1998	11 de junio	Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el Gobierno Local
Dictamen	2484/1998	18 de junio	Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
Dictamen	1934/1999	9 de septiembre de 1999	Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona.
Dictamen	1460/2000	29 de junio	Expediente relativo al recurso en defensa de la autonomía local del Ayuntamiento de Ceuta contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones
Dictamen	3201/2000	30 de noviembre	Expediente relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local por el Ayuntamiento de Gijón y otros quince Ayuntamientos, frente a determinados artículos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.
Dictamen	1089/2002	20 de junio	Expediente de formalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en relación con la Ley 18/2001 de 12 diciembre General de Estabilidad Presupuestaria.
Dictamen	2956/2002	23 de enero	Expediente relativo a la consulta del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) sobre si la Ley Castellano-leonesa 9/2002, de 10 de julio, vulnera la autonomía local garantizada en los artículos 137 y 140 CE y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional.

TIPO	NÚM.	FECHA	OBJETO
Dictamen	16/2005	3 de febrero	Expediente relativo al planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local por los Ayuntamientos de Santander, Arnuero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar, respecto de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.
Informe	1/2005	16 de febrero de 2006	Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española.
Informe	1/2007	14 de febrero de 2008	Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español.
Informe	2/2009	15 de diciembre de 2010	Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario
Dictamen	164/2012	1 de marzo	Anteproyecto de Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
Dictamen	567/2013	26 de junio	Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
Dictamen	338/2014	22 de mayo	Planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, presentado por el Ayuntamiento de Barcelona y otros, en relación con la ley 27/2013, 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

**ANEXO 3. CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE
CATALUÑA: DICTÁMENES**

CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA: DICTÁMENES

<i>NÚM.</i>	<i>FECHA</i>	<i>OBJETO</i>
240/2003	<i>25 de abril</i>	Dictamen solicitado por los Ayuntamientos de Barcelona; Sant Boi de Llobregat; Sant Adrià del Besòs; Santa Coloma de Gramenet; L'Hospitalet de Llobregat; Cornellà de Llobregat; Castelldefels; Viladecans; Sant Feliu de Llobregat; Gavà y Sant Just Desvern, previo a la formalización del conflicto en defensa de la Autonomía Local, en relación con el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
256/2004	<i>17 de febrero</i>	Dictamen solicitado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
261/2004	<i>17 de febrero</i>	Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña en relación con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
14/2010	<i>6 de julio</i>	Proyecto de Ley del Área Metropolitana de Barcelona.
11/2010	<i>5 de julio</i>	Proyecto de Ley de Veguerías.

**ANEXO 4. CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS DE LA
GENERALIDAD DE CATALUÑA: DICTÁMENES.**

CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA: DICTÁMENES		
<i>NÚM.</i>	<i>FECHA</i>	<i>OBJETO</i>
17/2010	15 de julio	Proyecto de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña
14/2010	6 de julio	Proyecto de Ley del Área Metropolitana de Barcelona
11/2010	5 de julio	Proyecto de Ley de Veguerías
8/2012	2 de julio	Sobre la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
8/2014	27 de febrero	Sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
15/2014	3 de julio	Modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona
16/2014	11 de julio	Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

ÍNDICE

Agradecimientos	v
Resumen	vi
<i>Abstract</i>	vii
<i>Resumé</i>	viii
Planteamiento y objeto	3
Estructura	6
Abreviaturas, acrónimos, siglas y signos	9

PARTE PRIMERA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS. GENEALOGÍA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

21

1.	INTRODUCCIÓN: DEL PRIVILEGIO AL RÉGIMEN ESPECIAL (PASANDO POR LA UNIFORMIDAD)	21
2.	ANTECEDENTES REMOTOS	25
	2.1 El régimen municipal de Barcelona en la Baja Edad Media	25
	a) El régimen municipal jaimino (1249-1274). El Consejo de Ciento (<i>Consell de Cent</i>)	26
	b) El régimen municipal post-jaimino. Del <i>Recognoverunt proceres</i> (1284) al <i>Llibre Verd</i> (1345)	31
	2.2 Del <i>Llibre Verd</i> (1345) al Decreto de Nueva Planta (1716)	36
3.	LA CONSTITUCIÓN DE 1812. UNIFORMIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN	40
	3.1 El proceso (pre)constituyente	40
	3.2 La Junta de Legislación	41
	3.3 La Consulta al País	42
	3.4 Debates constituyentes	44
	3.5 «Discurso preliminar»	45
4.	LA CONSTITUCIÓN DE 1837	51
5.	LA CONSTITUCIÓN DE 1845	53
6.	LA CONSTITUCIÓN NON NATA DE 1856. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DEL BIENIO PROGRESISTA (1854-1856)	54

7.	EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1873	56
8.	LA RESTAURACIÓN	58
	8.1 La Constitución de 1876	58
	8.2 Ley de 26 de julio de 1892 de ensanche de población de Madrid y Barcelona, derogatoria de la ley de 22 de Diciembre de 1876 referente á ambos ensanches	60
9.	LOS FALLIDOS PROYECTOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX. UN INTENTO DE APERTURA A LA ESPECIALIDAD	66
	9.1 Proyecto de Ley Municipal de 19 de octubre de 1901	68
	9.2 Proyecto de Ley sobre Reforma de la Ley Municipal de 22 de octubre de 1902	69
	9.3 Proyecto de Ley y Bases para la Reforma de las de Administración Local de 26 de mayo de 1903 y de 9 de julio de 1903	70
	9.4 Proyecto de Ley de Bases para la Reforma de la Municipal, de 3 de febrero de 1906	70
	9.5 Proyecto de Ley de Administración local, de 31 de mayo de 1907	72
	9.6 Informe del Ayuntamiento de Barcelona, de 10 de octubre de 1907, sobre el proyecto de Ley de Administración Local	80
	9.7 Proyecto de Ley de Bases de 15 de octubre de 1912	84
	9.8 Memoria relativa a la reforma de la Ley Municipal en lo referente a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, que se eleva al Gobierno en virtud de lo acordado en sesión de 4 de mayo de 1918 por el Ayuntamiento de Barcelona	87
	9.9 Proyecto de Ley presentado al Senado por el Sr. Ministro de la Gobernación, D. Manuel de Burgos y Mazo, el 14 de noviembre de 1919, sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades	90
10.	LA GÉNESIS DEL RÉGIMEN DE CARTA. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924	96
	10.1 El <i>home rule</i>	99
	10.2 El régimen de Carta	107
	a) Introducción. Evolución histórica del régimen de carta en España	107
	10.3 La Carta intermunicipal del Estatuto provincial de 1925	117
11.	LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA	117
	11.1 La Constitución de 9 de diciembre de 1931	117
	11.2 Legislación republicana sobre régimen local y sus escasas especialidades salvo el régimen de Carta	119
	11.3 Proyecto de Bases para la Ley Municipal presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación, don Rafael Salazar Alonso	120
	11.4 La Ley de Bases para la Ley Municipal, de 10 de julio de 1935	122

11.5	La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935	127
11.6	El régimen local en la Cataluña republicana	130
11.6.1	El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932	130
11.6.2	El Estatuto de Régimen Interior de Cataluña de 1933	131
11.6.3	Ley Municipal de Cataluña de 1933-1934	132
a)	Especialidades del Ayuntamiento de Barcelona en relación con el régimen común	135
b)	Régimen electoral, iniciativa popular y referéndum popular	136
c)	Contratación municipal	137
d)	Carta municipal	137
12.	RÉGIMEN FRANQUISTA	141
12.1	El régimen de los municipios adoptados	146
12.2	La Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945	148
12.3	Texto articulado de 16 de diciembre de 1950	150
12.4	Ley de Régimen Local de 1955	154
13.	LEY ESPECIAL PARA EL MUNICIPIO DE BARCELONA. TEXTO ARTICULADO APROBADO POR DECRETO 1166/1960, DE 23 DE MAYO	155
13.1	Habilitación para la Ley especial de Barcelona: La Ley de 7 de noviembre de 1957, de modificación de la Ley de Régimen Local	158
13.2	El Decreto 1166/1960. La primera de las tres C	168
13.3	El dictamen del Consejo de Estado, de 16 de mayo de 1960	169
13.4	Contenido	177
13.4.1	Preámbulo	178
13.4.2	Título preliminar: Régimen legal	181
13.4.3	Título I: Organización Municipal	183
13.4.4	Título II: Administración municipal	192
13.4.5	Título III: Hacienda municipal	193
14.	LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE 1967	198
15.	LA DIMENSIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA. EL DECRETO-LEY 5/1974 DE 24 DE AGOSTO, POR EL QUE SE CREA LA ENTIDAD MUNICIPAL METROPOLITANA DE BARCELONA	200
16.	LEY 41/1975, DE 19 DE DICIEMBRE, DE BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL	203

PARTE SEGUNDA: LA ADAPTACIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

211

1.	PRESENTACIÓN	211
2.	LA POSICIÓN DEL MUNICIPIO DE BARCELONA EN LA CONSTITUCIÓN	213
	2.1 La inexistencia de una garantía constitucional expresa para el régimen municipal especial de Barcelona	214
	2.2 La segunda reforma constitucional. El nuevo artículo 135 CE. Su afectación al régimen especial	219
3.	RÉGIMEN ESPECIAL Y ESTATUTO DE AUTONOMÍA	224
	3.1 El mutismo del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 sobre el régimen especial del municipio de Barcelona	224
	3.2 La estatutorización del régimen especial. El artículo 89 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	227
	3.3 La STC 31/2010, de 28 de junio y el gobierno local	235
	a) Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	237
	b) Alegaciones de la Abogacía General del Estado ante el Tribunal Constitucional, de 2 de noviembre de 2006	239
	c) Alegaciones del Gabinete Jurídico de la Generalidad de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, de 9 de noviembre de 2006	241
	d) Alegaciones del Parlamento de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, de 13 de noviembre de 2006	244
	e) Los fundamentos jurídicos y el fallo	245
4.	RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA Y LEGISLACIÓN BÁSICA	246
	4.1 El Proyecto de Ley de Bases de la Administración Local de 1981	246
	4.2 La pervivencia del régimen especial en la legislación básica local. La Ley 2/1985, de 7 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local	251
	4.3 El Pacto Local de 1999	260
	4.4 El régimen «especial» de los municipios de gran población	264
	4.5 La malograda Ley Básica del Gobierno Local. Preservación de la especificidad barcelonesa	279
	4.6 El régimen financiero especial. El artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales	286

4.7 La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado: ¿un límite al régimen especial?	287
4.8 La Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Reforma de la LBRL y de la LHL (y de la LRJPAC) y reconocimiento de cierta diferenciación al municipio de Barcelona	290
4.8.1 Proyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	290
4.8.2 Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	295
4.8.3 Incidencia en el régimen municipal especial de Barcelona de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad	296
a) Ámbito de aplicación	296
b) Competencias	303
c) Organización institucional	306
d) Servicios	307
e) Consorcios	308
f) Función pública y empleo público	310
g) Fiscalización	313
5. EL TRAMO AUTONÓMICO DEL RÉGIMEN ESPECIAL. LA LEY 22/1998, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA	319
5.1 Los trabajos de preparación de la Carta Municipal	319
5.2 Los anteproyectos de 1991 y 1994	320
5.3 La etapa final	322
5.3.1 La Comisión mixta Ayuntamiento de Barcelona-Generalidad de Cataluña	322
5.4 Dictamen o dictámenes consultivos	324
5.5 Contenido	325
5.6 La primera reforma del tramo autonómico. Ley 11/2006, de 19 de julio, de modificación de la Carta municipal de Barcelona	329
5.7 La segunda modificación del tramo autonómico. Ley 7/2010, de 21 de abril, de modificación de la Carta municipal de Barcelona	331
5.8 La tercera modificación del tramo autonómico. Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona	332
5.9 La dimensión metropolitana de Barcelona. La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona	336
6. EL TRAMO ESTATAL: LA LEY 1/2006, DE 13 DE MARZO, DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA	338
6.1 Génesis de la LREB	338
6.2 Contenido	346

7. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL. EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL	350
7.1 La ley (o precepto/s) de destinatario único	358
7.2 Conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por el Ayuntamiento de Barcelona (2002-2014)	372
a) Conflicto en defensa de la autonomía local 4765-2002 promovido por 1185 municipios, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria	372
b) Conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002 al reservar la titularidad del servicio de la línea 9 del ferrocarril metropolitano de Barcelona a la Generalidad de Cataluña y permitir a ésta que encomiende su administración a un ente descentralizado (Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña)	374
c) El frustrado conflicto en defensa de la autonomía local contra el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público	377
d) Conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	384

TERCERA PARTE: LA EUROPEIZACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE BARCELONA

1. INTRODUCCIÓN	389
2. LA POSICIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA	
2.1 Fase ascendente	400
a) El Comité de las Regiones (CdR)	402
b) Principio de subsidiariedad	404
c) Gobernanza multinivel	405
2.2 Fase descendente	406
a) El acceso de los gobiernos locales al Tribunal de la Unión Europea	408
b) Responsabilidad de los entes locales por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea	410
3. INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA	415
3.1 El Derecho de la Unión Europea en el desarrollo del régimen especial de Barcelona	424
3.2 Las «cuatro libertades fundamentales»	427
a) Libre circulación de personas	428
b) Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios	428

c) Libre circulación de mercancías	432
d) Libre circulación de capitales	433
3.3 Subvenciones y ayudas públicas	433
3.4 Competencia	435
3.5 Contratación pública	438
3.6 Ámbito tributario	441
4. LA CUMBRE EUROPEA DE GOBIERNOS LOCALES: «GOBIERNOS LOCALES EN RED PARA UNA NUEVA EUROPA». LA AGENDA DE BARCELONA. BARCELONA, 22 A 24 DE FEBRERO DE 2010	442
4.1 La Agenda de Barcelona	443
5. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. UN RÉGIMEN ESPECIAL <i>SECUNDUM CONVENTIONEM</i>	445
CONCLUSIONES: CLAVES DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA	463
Bibliografía	490
Sitografía	565
Anexo 1. Jurisprudencia Tribunal Constitucional	570
Anexo 2. Consejo de Estado: dictámenes e informes	595
Anexo 3. Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña: dictámenes	598
Anexo 4. Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña: dictámenes	600
Índice	603