

# LA DIVERSIDAD EN LOS ENTES INTERMEDIOS: LA PROVINCIA Y LAS NUEVAS VEGUERÍAS TRAS EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA. UNA APROXIMACIÓN A LAS COMARCAS EN GALICIA

**JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ GONZÁLEZ**

*Funcionario de la Administración Local con Habilitación de carácter estatal  
Secretario del Ayuntamiento de Vilaboa*

Recepción: 15 de junio de 2011

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2011

**RESUMEN:** El carácter descentralizado de nuestro Estado ha colocado a las Comunidades Autónomas como actores principales en el impulso de entes que vengán a dar cobertura a los municipios, en detrimento del Estado. Se ha planteado un análisis de la veguería, institución propia de Cataluña, llamada a ocupar esa tarea de ente intermedio. El Estatuto de Autonomía catalán ha venido a recoger la institución con una redacción que podría colisionar con la naturaleza de la provincia. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado confirmando la constitucionalidad de la redacción, pero sin despejar las muchas dudas que se generan a su alrededor. Para finalizar se ofrece una visión aproximativa al fenómeno de las comarcas en Galicia.

**PALABRAS CLAVE:** Veguería. Municipio. Provincia. Tribunal Constitucional. Cataluña. Galicia.

**ABSTRACT:** The decentralize character of our State has placed to the Autonomous Communities like main actors in the impulse of organizations that avenge to give coverage to the municipalities, in detriment of the State. It has posed an analysis of the veguería, proper institution of Catalonia, call to occupy this task of intermediate organization. The Statute of Catalan Autonomy has come to collect the institution with an editorial that could crash with the nature of the province. The Constitutional Court has pronounced confirming the constitutionality of the editorial, but without clearing the many doubts that generate

to his around. To finish the offers a vision approximate to the phenomenon of the comarcas in Galicia.

KEY WORDS: Veguería. Municipality. Constitutional court. Catalonia. Galicia.

"Hay que unirse no para estar juntos, sino para hacer algo juntos".  
*(Donoso Cortés. J.)*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LA PRESENCIA NECESARIA DE ENTES INTERMEDIOS. III. LA REPERCUSIÓN DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LOS ENTES INTERMEDIOS EN LA AUTONOMÍA LOCAL. LA PROBLEMÁTICA DE LAS PROVINCIAS. IV. EL PROYECTO DE LA LEY DE VEGUERÍAS Y LA COEXISTENCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ENTES INTERMEDIOS AUTÓNOMICOS Y ESTATALES. V. LA VISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS VEGUERÍAS A PARTIR DE LA SENTENCIA SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA. VI. UNA EXPOSICIÓN DE LA COMARCA COMO ENTE INTERMEDIO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA. VII. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de reflejar, de manera somera, cuál es la realidad social de un gran número de Ayuntamientos que, carentes de una estructura organizativa, se ven avocados a prestar unos servicios deficitarios. Circunstancia que genera, de hecho, ciudadanos de distinta clase social. Existen ciudadanos a los que su Ayuntamiento es capaz de prestar servicios con ciertas garantías de satisfacción y eficacia en su prestación. Existen, por el contrario, otros ciudadanos de segunda que, incluso, carecen de los servicios mínimos obligatorios.

La presente obra no pretende analizar la problemática de la aplicación del principio constitucional de igualdad, recogido en los artículos 9.2 y 14 de nuestra Norma Fundamental, a la situación en la que se encuentran los ciudadanos de los distintos Ayuntamientos en relación a la prestación y disfrute de los servicios públicos que se les encomiendan<sup>1</sup>. Por el contrario, lo que se quiere es dejar constancia de como la realidad social diseña un modelo en el que, lejos de garantizar la prestación adecuada de los servicios considerados como mínimos en todo municipio, existen fuertes diferencias entre ámbitos territoriales locales que redundan en beneficio o perjuicio de sus ciudadanos, sobre la base de su autonomía local.

Se evidencia, de este modo, la necesidad de adoptar medidas para modernizar la Administración Local, reconociendo la virtualidad del principio de autonomía local y la libertad de toda Administración de establecer, en su ámbito competencial, la forma más adecuada de prestación de los servicios a la ciudadanía, pero garantizando que no se pueda conformar una realidad que discrimine a unos u otros ciudadanos por razón de su territorio.

La afirmación expuesta habrá de armonizarse con la realidad actual, en la que no puede olvidarse que la estructura organizativa interna de muchos municipios presenta deficiencias tan acusadas que conducen a una práctica inoperatividad en muchos de los ámbitos que tienen encomendados.

---

1 Para un análisis de mayor profundidad, cfr. DE VEGA, P. "Dificultades y problemas para la construcción de un constitucionalismo de la igualdad: el caso de la eficacia horizontal de los Derechos Fundamentales", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 6 (1994), pp. 41-56.

A través de las manifestaciones que se exponen en este artículo se pretende reafirmar la presencia de los denominados entes intermedios, entendidos como aquellos instrumentos que se presentan como cauce imprescindible de canalización de la voluntad local en conjunción con la propiamente estatal, con una estructura organizativa capaz de proyectar con eficacia los servicios de cara al ciudadano.

Nuestra Constitución reconoce y garantiza la existencia de las Provincias, entes llamados a ocupar esta tarea de agregar intereses locales. Sin embargo, la dinámica de funcionamiento de nuestro Estado Políticamente Descentralizado ha incrementado la importancia de las Comunidades Autónomas en este ámbito, que han venido adquiriendo responsabilidades cada vez mayores en la prestación de servicios relacionados con el mundo local, de manera que, con creciente intensidad, se viene a exigir su participación como actores principales a la hora de decidir el sistema organizativo local más adecuado a su esfera de competencias.

En este sentido, Cataluña ha presentado, a través de su nuevo Estatuto de Autonomía, una institución propia y particular, la veguería, que, entendemos, viene a responder a esta necesidad.

La pretensión, plasmada en el texto del Estatuto de 2006, habría de estar acompañada con un criterio claro de articulación de las relaciones de la veguería con los demás órganos, especialmente, aquellos cuya existencia se recoge y garantiza en el propio Texto Constitucional. La inexistencia de dichos cauces ha venido a reforzar las dudas acerca de la adecuación a la Constitución de la figura por su proximidad con la institución de la Provincia.

De este modo, se analizará la visión que ha ofrecido el Tribunal Constitucional en su, ya famosa sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A partir de la sentencia se resuelven algunas dudas, pero se plantean otras muchas, que sólo el discurrir de los acontecimientos podrá despejar.

## **II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LA PRESENCIA NECESARIA DE ENTES INTERMEDIOS**

La Constitución española de 1978 se refiere a la Administración Local en su Título VIII en cuanto parte integrante de la organización territorial del Estado. Garantiza la autonomía de Municipios y Provincias para la consecución de sus respectivos intereses y establece la composición de las corporaciones locales.

Dispone, en última instancia, a través de su artículo 142, que las haciendas locales habrán de contar con los medios suficientes para el ejercicio de sus competencias, para ello gozarán de tributos propios y de la participación que se establezca en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Su ubicación en el Texto Constitucional es fiel a las orientaciones de la Teoría Constitucional y a los modelos de países de nuestro entorno europeo<sup>2</sup> al situar la regulación

---

2 Vid. Constitución italiana, arts. 5, 114, 128 y 130, Constitución alemana, art. 28, Constitución francesa arts. 24.9 y 72.

de la Administración Local en la parte relativa a la organización territorial del Estado. En consecuencia, el Gobierno local está constituido por Municipios, Provincias e Islas.

En todos los Estados democráticos del continente europeo, es común la existencia de esta pluralidad de entes, cierto que con acepciones distintas, pero bajo un mismo elemento organizativo básico celular.

De este modo se encontraría, de una parte, el Municipio, y de otra, un ente nacido de la imposición legal, o bien de la institucionalización de una agrupación de Entidades Locales primarias (básicas), es decir, la Provincia o Isla (aunque con matices según nos refiramos a una o a otra).

En los Estados de naturaleza federal, caracterizados por el reconocimiento en su interior de entidades subestatales con capacidad de autogobierno constitucionalmente garantizada, es habitual la presencia de un Ente Local de mediación entre las entidades locales primarias y los distintos niveles de gobierno<sup>3</sup> (en nuestro caso, entre el Gobierno estatal y el Gobierno autonómico), dada la necesidad de hacer frente a las insuficiencias organizativas y financieras de los pequeños municipios, a través de una entidad de mayor escala que permita aunar esfuerzos para resolver éstas.

En nuestro Estado, con independencia de la forma de organización territorial que se le quiera atribuir, y cuyo debate, por razones obvias que superan los límites de este trabajo, no debemos de plantear aquí, la presencia de estos entes queda fuera de toda duda, y la respuesta al modo de sucederse las cosas en la práctica también<sup>4</sup>.

De esta manera, mientras que las ciudades pueden contar con recursos propios para hacer frente a los servicios considerados como públicos, a prestar a sus vecinos, los pequeños municipios se ven avocados a buscar otras alternativas, incluso para prestar los servicios más básicos a sus ciudadanos.

Es decir, de suerte dispar gozan los vecinos de una pequeña población para mantener un nivel, siquiera sea mínimamente, parecido al de las grandes poblaciones, de prestación de servicios como la recogida de basuras, la atención sanitaria, el suministro de agua, la protección del medio ambiente, el alumbrado público y una amalgama de competencias que requieren de unos medios o recursos humanos, técnicos o de infraestructura nada desdeñables, pero también, y de forma mucho más importante, de medios económicos para una adecuada prestación.

Las exigencias de nuestro mundo globalizado, orientado a la satisfacción del principio de eficiencia económica<sup>5</sup>, podrían agravar esta situación. Con ello nos referimos a la presencia,

3 Vid., por ejemplo, los *Kreise* alemanes, las Provincias belgas, las Provincias italianas o los *Nomi* griegos, entre otros muchos ejemplos.

4 Sobre esta materia, cfr. LA PÉRGOLA, A., "Federalismo y Estado Regional", en G. TRUJILLO (coord.) y otros, *Federalismo y regionalismo*, CEC., Madrid, 1979, pp. 145 y ss. Cfr. RUIPEREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, 1994. *in totum*.

5 Cfr. DE VEGA, P. "Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual, REPC., num. 100 (abril-junio), 1998, *in totum*. Cfr. también, RUIPEREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización: reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional Democrático y Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Mexico D.F., 2005, *in totum*.

cada vez más acusada, de mecanismos de gestión indirecta, que acrecientan la asunción progresiva por las empresas privadas de la prestación de servicios públicos, siempre que nos refiramos a las grandes urbes, puesto que en pequeños municipios en donde la prestación del servicio es compleja y escasamente rentable su presencia es inexistente<sup>6</sup>.

De suerte tal que, en los pequeños municipios, bien por la dificultad de llevar a cabo la gestión necesaria por el propio ayuntamiento, o bien porque las empresas privadas, articuladas sobre la base del principio del máximo beneficio, no ven fructífera la inversión en la gestión de servicios para estos entes locales, parece imprescindible la intervención de alguna clase de ente supramunicipal que ocupe el lugar de los municipios y de las empresas a la hora de prestar estos servicios.

La práctica, como vemos, demuestra que vivir en un pequeño municipio, y a veces, incluso no tan pequeño, sólo es viable, en términos de disfrute de servicios públicos, si existiese una entidad supralocal que se encargase de compensar las deficiencias estructurales derivadas de su tamaño reducido, suministrando recursos y programas de acción conjunta a una colectividad organizada de Entes Locales primarios.

La conclusión se manifiesta diáfana. Las grandes ciudades pueden prestar por sí mismas, no sólo lo considerado como servicios básicos, sino muchos otros, de manera que podrían, desde el punto de vista de la Administración, aparecer ciudadanos de primera categoría para estas grandes ciudades y ciudadanos de segunda categoría, para medianos y pequeños municipios, en cuanto a disfrutar de unos y otros servicios públicos.

Parece que la existencia de un ente intermedio supralocal, coordinador de servicios públicos de carácter local, para tratar de equiparar en trato a los vecinos de las grandes ciudades, se antoja imprescindible.

Se trataría de actuar como impulsor de contenidos, promoviendo la intermediación, facilitando la colaboración a través de programas y estímulos financieros, a través de espacios de encuentro entre ámbitos locales y asumiendo cargas financieras para financiar las inversiones de los entes a los que coordina.

Este es el cometido fundamental de los entes supralocales en una sociedad como la nuestra, que se caracteriza por la heterogeneidad en las entidades locales que la integran, por la presencia de formas muy dispares de configuración municipal y por ser aplicables estas características a una ingente cantidad de municipios.

Hemos estudiado ya que la mayor parte de la población se concentra en las grandes ciudades, que vienen a condensar a la gran mayoría de los ciudadanos, quedando cada vez más desertizados los pequeños pueblos.

Se advierte así que el funcionamiento aislado de los municipios pequeños es ineficaz desde el planteamiento de la correcta prestación de los servicios públicos, tales como los demandados en los tiempos actuales.

---

6 Una aproximación a la problemática suscitada ha sido realizada por el prof. T. RAMÓN FERNÁNDEZ, cfr. en, RAMÓN FERNÁNDEZ, T., "Empresa pública y servicio público: el final de una época", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Mexico, 1996, pp. 214-228.

En tales circunstancias, ante la afirmación hecha por el Poder Constituyente de 1978 de que España se configura como un Estado social y democrático de Derecho, sólo cabe una respuesta posible. A saber: la correcta prestación de los servicios públicos exige el funcionamiento a través de un sistema de organización supralocal.

De este modo, los entes supralocales gestionan una red de municipios para asegurar a sus miembros posiciones competitivas en redes externas y, por tanto, una igualdad de oportunidades en la manifestación de sus planteamientos en la sociedad.

### III. LA REPERCUSIÓN DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LOS ENTES INTERMEDIOS EN LA AUTONOMÍA LOCAL. LA PROBLEMÁTICA DE LAS PROVINCIAS

El planteamiento que acabamos de describir responde a una situación que se impone en la práctica. Nos referimos, claro está, a la inviabilidad de los Entes Locales para la prestación adecuada de los servicios públicos que tienen encomendados, que generaría, de hecho, y así se demuestra, una desnaturalización de la autonomía local.

De esta manera, el sistema de organización territorial local interesa a la Ciencia Política no sólo desde la perspectiva abstracta o meramente teórica, sino también desde la observación práctica, sin la cual toda perspectiva sobre la realidad social se desprende de su componente más esencial.

En este sentido, la Teoría del Estado y del Derecho se presenta como la Ciencia que ofrece un estudio más general y abstracto del Estado y del ordenamiento jurídico, con lo cual se distingue de las demás ciencias jurídicas sectoriales<sup>7</sup>. Sin embargo no puede dejar de desconocerse que la Ciencia Política debe tratarse de una ciencia eminentemente práctica, de ahí que la operatividad práctica de las instituciones interese de forma relevante al estudio de la Teoría del Estado<sup>8</sup>.

En la medida en que la insuficiencia de medios (personales, materiales y económicos), se presenta insuperable para la mayor parte de los pequeños y medianos municipios, surgen así entes supralocales a quienes se encomienda la gestión coordinadora de estas corporaciones.

Existe un ente que coordina y entes coordinados. Esa relación de coordinación presupone una posición de superioridad difícilmente conciliable con la autonomía municipal recogida en la Constitución Española, que no aclara la clase de dependencia que debe establecerse de los entes supralocales respecto de los locales.

7 Cfr. FERNÁNDEZ BULTÉ, J., *Teoría del Estado y del Derecho*, I, Ed. Félix Varela, La Habana, 2005, pag. 10.

8 Sobre este aspecto, cfr. HELLER, H. *Teoría del Estado*, Fondo de cultura económica, Mexico, 1973, pp. 19 y ss. Resulta ilustrativa la visión ofrecida por RUIPEREZ ALAMILLO, quién, sobre la base de las consideraciones advertidas por Heller, afirma: "No basta con el estudio de la realidad normativa para que el jurista sea capaz de obtener una comprensión correcta, ponderada y cabal de la realidad constitucional española. Antes al contrario, ocurre que, como quiera que, como muy bien comprendió Heller, la Constitución, dado el carácter dinámico de su objeto, "no es, por eso, en primer término, proceso, sino producto, no es actividad, sino forma de actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida". Cfr. RUIPEREZ ALAMILLO, J. *Entre el Federalismo y el Confederantismo. Dificultades y problemas para la formulación de una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2010, pag. 230.

Siendo conscientes de que este es el punto de partida, el objetivo propuesto sólo se alcanzará si se respeta la acción voluntaria y concertada, huyendo de cualquier pretensión jerárquica, colocando el ente supralocal en el mismo nivel que los entes coordinados.

Esto es, la Entidad Local no puede desprenderse de su haz de competencias, sino que se debe materializar en un particular sistema de gobierno, capaz de autogestionar sus propias deficiencias estructurales.

Si bien esta realidad, que en abstracto se podría teorizar, plantea numerosos problemas en la práctica.

El sistema de gobierno local formulado en la Constitución Española, cuenta con su propia legitimidad político - democrática y con su esfera constitucionalmente garantizada de actuación.

En consecuencia, la autonomía local es una, esto es, no existen razones para afirmar que debería distinguirse entre la autonomía municipal y la provincial.

Pero es que, entendemos, debe afirmarse que tampoco existe interés provincial distinto del local, porque el interés provincial sólo puede existir en cuanto interés local, municipal. Ese es, y debe ser, el sentido de su actuación.

Esta afirmación que sostenemos en relación con la naturaleza jurídica que debe predicarse de las Provincias, no parece ser compartida por la Constitución Española, ni por el legislador.

La Provincia es configurada como Entidad Local de base territorial, dotada de su propia autonomía, gestionando los intereses propiamente provinciales, de manera que, en principio, podría tener vida propia y distinta del servir de instrumento de coordinación de los diferentes intereses locales agregados.

Sin embargo, la manifestación práctica del planteamiento confuso que podría interpretarse del Texto Constitucional en relación con la posición de las Provincias, se ha orientado en el sentido de constatar que la Provincia carece de atribuciones distintas de las precisadas por el legislador básico de Régimen Local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de dicha Ley de Bases de régimen Local<sup>9</sup>, por lo que es difícilmente defendible individualizar el contenido de ese presunto interés provincial.

No debe obviarse, sin embargo, la proclamación constitucional, que sitúa a la Provincia no sólo como entidad local, sino también como "*división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*", en los términos descritos en el artículo 141.1 de la Constitución.

---

9 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local, las competencias de las Provincias consisten en: las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso: La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a del número 2 del artículo 31, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Cabrá preguntarse si, además de la Provincia como Entidad Local, existe una Provincia en cuanto "*división territorial del Estado*".

Al margen de estas consideraciones, actualmente sí resulta interesante dejar constancia de la diversidad de Entes Locales que existen en nuestro ordenamiento jurídico y la necesidad de que exista un sistema de gobierno local que recoja de forma particular a los Entes Locales intermedios con la función de compensar esa diversidad.

Con carácter específico, en relación con las Provincias, interesa destacar que, sea por lo que fuere, fundamentalmente por la poca homogeneidad de las características de los gobiernos provinciales, no ha sido posible que se haya generalizado a la Provincia como modelo de administración intermedia.

A ello convendría añadir que las Comunidades Autónomas sí aparecen con esta lógica de configuración en entes intermedios, mediante la progresiva asunción de competencias en la determinación de la red intermunicipal, que venga a responder más satisfactoriamente a las características que le sean propias.

En este sentido se viene afirmando que las Comunidades Autónomas no han dado una respuesta a aquellos servicios que prestaban las diputaciones antes de la Ley de Bases de Régimen Local y que con la reforma institucional han situado en la esfera de sus competencias<sup>10</sup>.

Tampoco ha hecho uso de los instrumentos estatutarios de delegación de competencias autonómicas en las diputaciones, y, además, la cualidad de coordinador competencial de las competencias provinciales atribuidas a las Comunidades Autónomas, ha sido interpretada en sentido muy amplio, cercenando las posibles vías de actuación de las Provincias.

Se considera, por tanto, necesaria una reorientación de las Provincias para que ejerzan cómo (...) *auténticos espacios intermedios de cooperación dentro del sistema local*<sup>11</sup>.

Se debe facilitar ese nuevo papel en la cooperación que debe ser la competencia básica de las Provincias, basándose no en el principio de jerarquía, sino entendiendo que "(...) *tanto Municipios como Provincias integran una misma comunidad política Local*"<sup>12</sup>.

De defenderse este nuevo papel de las Provincias y su fundamentación sobre la base de considerarlo "*servidor*" local, será inevitable la conjunción en un mismo plano de actividades y para una misma red municipal de diversos entes locales intermedios.

Las Comunidades Autónomas vienen, cada vez más, a ocupar ámbitos propios del mundo local.

La creación por éstas de entes intermunicipales (por ejemplo, comarcas, como analizaremos posteriormente), con funciones específicas que, debemos entender, se orientarán a la coordinación de los diversos municipios, desnaturaliza la posición de las diputaciones provinciales, con las que coinciden en estas funciones de coordinación.

10 Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, O. "Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local", *REALA*, nº 309 (enero – abril), 2009, Madrid, pp. 110 y ss.

11 Cfr. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*, El Consultor, 2006, pag. 147.

12 Vid. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, MAP, 2005, pag. 10.

Sería necesario clarificar el camino que se quiere que ocupen unos y otros y el papel que se le asigne a las Comunidades Autónomas respecto de éstos.

No quisiera dejar pasar por alto una afirmación no poco problemática que se predica y se podría seguir predicando de estos entes intermunicipales.

Esto es, el déficit democrático que caracteriza los gobiernos provinciales, así como a los propios entes creados por las Comunidades Autónomas.

No es defendible, desde la óptica del fundamental principio democrático, que los responsables del gobierno sean elegidos de forma indirecta por miembros del partido de turno, colocados sobre la base de criterios de favor, que no ayudan, en nada, a conceptualizar, desde esa necesaria óptica democrática, a los miembros de una institución que se presenta con la intención de establecer vías de coordinación intermunicipal.

Sería preciso establecer una adaptación de la legislación electoral local permitiendo una mayor presencia del electorado en la decisión de quienes habrán de ser los representantes en las diputaciones provinciales a fin de dar cumplimiento al supremo principio democrático.

#### **IV. EL PROYECTO DE LA LEY DE VEGUERÍAS Y LA COEXISTENCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ENTES INTERMEDIOS AUTÓNÓMICOS Y ESTATALES**

Tampoco quisiera dejar pasar la oportunidad de evidenciar una situación que, ya no sólo de hecho, sino también de derecho, se viene a generar recientemente en el devenir de nuestra vida constitucional, en su óptica territorial.

De este modo nos referimos a la iniciativa llevada a cabo por el Gobierno tripartito catalán de aprobación del Proyecto de la Ley de Veguerías, cuyo contenido se nos antoja interesante respecto de las reflexiones que se exponen en relación con los entes intermedios.

La Generalitat ha aprobado en marzo de 2010 un proyecto de ley que está generando una gran polémica desde la óptica territorial: la creación de las veguerías, así como también el proyecto de configuración del Área Metropolitana de Barcelona.

Dos iniciativas que proyectan políticamente un tenso debate territorial que culminará en el Parlamento catalán y que, en última instancia, podría exigir la modificación de leyes estatales para adaptar su coexistencia con las diputaciones provinciales.

El polémico proyecto, que empezó a tomar forma a finales de 2009, se ha convertido en una de las heridas abiertas entre PSC e ICV así como en "el gran triunfo del catalanismo" a ojos de ERC.

La propuesta ha sido presentada por el Gobierno tripartito catalán salpicada de profundas críticas por parte del PSC, sustentada sobre la base de "una reivindicación histórica del catalanismo" y "un gran paso en el desarrollo del Estatut".

El proyecto contempla la creación de siete veguerías: Tierras del Ebro, Barcelona, Lérida, Altos Pirineos y Arán, Cataluña Central, Gerona y Campo de Tarragona, demarcaciones sobre las que el Gobierno no propone capitales en todos los casos.

Las cuatro diputaciones se sustituirán por cuatro veguerías, para luego ir creando las nuevas, aprobando, en primera instancia, la de las Tierras del Ebro, una vez modificada la ley estatal de bases de régimen local.

En un tercer paso, se crearían por ley las veguerías de la Cataluña Central y Alto Pirineo y Arán, para las que el Gobierno no propone capital, a la espera de la aprobación de dicha normativa.

Interesa resaltar su pretensión de hacer desaparecer a las diputaciones provinciales por los *Consells de Veguería*, amparándose en las competencias atribuidas a la Comunidad por el Estatuto de Autonomía, como analizaremos en el siguiente epígrafe.

Para hacer efectiva la idea de las veguerías se creará una Comisión de Coordinación Territorial, órgano que articulará las relaciones interadministrativas y de coordinación de políticas públicas entre las Entidades Locales y los servicios territoriales de la *Generalitat* existentes territorialmente en Cataluña.

La nueva organización veguerial pretendida, se afirma, como resultado de racionalizar la Administración y organizar los servicios públicos en el territorio adaptándose a las necesidades de la colectividad social y desplegándose en los ámbitos de mayor impacto territorial.

Con esta ley se pretende profundizar en el necesario equilibrio territorial que necesitaría Cataluña, con la finalidad de mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios y el bienestar de la ciudadanía y ofrecer garantías para la cohesión social y la vertebración territorial<sup>13</sup>.

Lo fundamental en esta exposición de hechos que se está dando en la actualidad más reciente a este texto, es el planteamiento de la necesidad de adoptar una modificación en el régimen de los entes intermedios y que, no exenta de duras críticas, viene a plantear la posible desaparición de uno de los entes característicos en la tradición española, cuyos déficits se han expuesto y que está viendo afectada su integridad, y con ella la de muchos políticos, colocados en un *status* de divinidades intocables, que podrían ver comprometida su posición hegemónica en sustitución de otros, quizás, esperemos, elegidos a través de técnicas en las que criterios democráticos se encuentren presentes.

El impredecible desarrollo de esta iniciativa nos dará la respuesta. Hasta ese momento, sólo advertir que, cualquiera que sea la solución que se adopte, no cabe duda de que debe hacerse desde los planteamientos del Estado Constitucional y en respeto a la supremacía constitucional, lo cual exige la necesaria reforma constitucional para su adaptación a esa realidad social que se intuye.

Por ahora, a pesar de la pretensión del Gobierno de Cataluña, se ha bloqueado la aprobación definitiva del texto analizado, sobre diversos argumentos, muchos de los cuales no distan de ser mera justificación política, pero que evidencian, de una o de otra suerte, que el planteamiento propuesto no cuenta con el respaldo del Gobierno central, y, lo que es jurídicamente más interesante, tampoco con justificación constitucional suficiente.

---

13 Cfr. Acords de Govern 02.02.2010. [www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)

Sobre el significado explícito del término *veguería* ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional<sup>14</sup> viniendo a reconducir la expresión *veguería*, asimilándola a Provincia. Con la admisión de tal propuesta se podría estar legitimando, de hecho, una inconstitucionalidad formal en el más puro y duro sentido kelseniano de la expresión.

Debieran advertirse las reflexiones de H. Kelsen, quién con la intención de elaborar una ciencia aislada de toda contaminación metajurídica propuso una nueva orientación al positivismo tradicional. El autor, en la línea que estamos exponiendo, expresa:

*"Una norma jurídica no vale por tener un contenido determinado; es decir, no vale porque su contenido pueda inferirse, mediante un argumento deductivo lógico, de una norma fundamental básica presupuesta, sino por haber sido producida de determinada manera, y en última instancia, por haber sido producida de la manera determinada por una norma fundante básica presupuesta. Por ello, y sólo por ello, pertenece la norma al orden jurídico"*<sup>15</sup>.

En este sentido creemos conveniente traer a colación las ponderadas consideraciones de H. Heller sobre la distinción entre legalidad y legitimidad<sup>16</sup>. La legalidad consiste en la adecuación de las normas y actos a las reglas previamente establecidas de sanción o ejecución, y la legitimidad se refiere a su justificación ético - social.

Los positivistas apelaban a la legalidad, creyendo que con eso solo bastaba. Según se deduce de la obra de Kelsen, únicamente el derecho positivo puede ser motivo de análisis en relación con el Estado, dado que la justicia se basa en la irracionalidad, y no existen criterios válidos para determinar cual es la "verdadera" justicia.

Para el autor citado, el Derecho Positivo es el que se sigue de su concepción de la constitución material, esto es, es una norma jurídica válida cuando es aprobada con el *nomen iuris*, por el órgano constitucionalmente facultado para ello, y atendiendo al procedimiento legal - constitucional (en su caso también al Reglamento Parlamentario), previamente establecido. Siendo así, nada importa que la norma aprobada pueda contradecir a la Constitución, ya que no se atiende a ningún principio o valor metajurídico.

Por su parte, Heller demuestra que es necesaria también la legitimidad (en cuanto criterio de justicia) para justificar el Estado y las normas jurídicas que establece, sin dejar de lado a la legalidad. No existe una igualdad absoluta y total entre Derecho vigente, que es el concepto al que se remite el positivismo jurídico, y el Derecho positivo. Sólo existe Derecho positivo cuando sus normas, que han de cumplir, sí, las exigencias establecidas por el positivismo, responden a las ideas de Democracia y Libertad y se adecuan al conjunto de principios y valores que realmente operan en la sociedad, motivo por el cual son reconocidas por sus destinatarios y, en consecuencia, pueden entenderse apoyados por la voluntad del soberano y será esa cualidad la que las convertirá en obligatorias<sup>17</sup>.

14 Cfr. S.T.C. 31/2010, de 28 de junio.

15 Cfr. KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. Universitaria, Buenos Aires, 1987, pág. 205.

16 Cfr. HELLER, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974. *In totum*.

17 Cfr. HELLER, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 199-216.

Será ley la norma que, dentro de un determinado ámbito de decisión, exprese jurídicamente a través de un instrumento normativo, la voluntad política de un órgano democráticamente legitimado por la Comunidad para llevar a cabo ciertas políticas públicas que considere de su interés.

Si la veguería no es más que una Provincia, su régimen jurídico no es otro que el que la Constitución determina para este ente público territorial, y de una manera muy concreta el que la alteración de sus límites geográficos han de ser aprobados mediante Ley Orgánica, y, en consecuencia, por la organización política central, que, porque así lo dispuso el Poder Constituyente de 1977-1978, es el único sujeto legitimado para la emanación de este tipo de normas.

El haber limitado el Tribunal Constitucional el sentido de la expresión veguería a una mera traducción del término "Provincia" al catalán, pudiera entenderse que los poderes autonómicos dejan de ser el órgano legal-constitucional y legal-estatutariamente facultados para decidir sobre la problemática del ámbito territorial de la veguería, y la ley no será aprobada atendiendo al procedimiento legislativo previamente establecido para su emanación, sino se entiende ésta a través del Estatuto de Autonomía.

Ahora bien, ocurre que, si eso es así, manteniéndonos tan sólo en el nivel del Estatuto como fuente de las fuentes del Derecho regional, no puede olvidarse que, como con meridiana claridad sentó Carl Schmitt<sup>18</sup>, cuando se analiza la constitucionalidad de una norma regional, no puede el órgano de control limitarse a determinar si la ley discutida es conforme a la norma institucional básica de la colectividad-miembro, -que en este caso, y como hemos visto, podría no serlo-, sino que ha de enjuiciar si la ley regional respeta la "Constitución federal".

Si la Provincia se ha recogido en el Texto Constitucional con el carácter de ente necesario en la organización territorial del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 137, se trataría de una materia sólo disponible por el Poder de Revisión Constitucional. Podría producirse la apertura a un proceso de inconstitucionalidad formal, tal y como se evidencia.

La admisibilidad o no por el Tribunal Constitucional de la institución de la veguería podría estar generando no una mutación constitucional, sino una modificación no formal de la Constitución, que, porque haría decir al artículo 141 de la Constitución española lo que claramente no dice, debiera de interpretarse como un auténtico falseamiento de la Constitución<sup>19</sup>.

Las afirmaciones que acabamos de exponer merecen ser analizadas a partir de la interpretación que se pueda deducir de la más reciente Jurisprudencia Constitucional, la

18 Cfr. SCHMITT C. *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*. Tecnos, 1998, pp. 43 y ss.

19 Cfr. P. DE VEGA, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988. pp. 177-208. También en RUIPÉREZ ALAMILLO, J., "Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales"; en la obra colectiva, ROURA GÓMEZ, S.A., TAJADURA TEJADA, J., (dirs.) y otros, *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, 2005. pp. 64-121.

cual se ha pronunciado con ocasión del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Proyecto de Ley de modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

## V. LA VISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS VEGUERÍAS A PARTIR DE LA SENTENCIA SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

El artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Cataluña define la veguería como ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, con personalidad jurídica propia. La veguería, como gobierno local, tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses. El gobierno y la administración autónoma de las veguerías corresponden al Consejo de Veguería.

La delimitación que se realiza en el Estatuto catalán sobre la veguería posee un alcance que cuestiona, en el nivel local supramunicipal, la coexistencia de la Provincia y las diputaciones provinciales como órganos de gobierno y administración de las Provincias. Es más, se prevé, directamente, que los consejos de veguería "sustituyen" a las diputaciones.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 viene a declarar la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía, aceptando la configuración establecida para las veguerías, dejando claro que el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención de la Provincia, salvo en su art. 91.4, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña<sup>20</sup>.

Respalda su argumentación a partir de la lógica de funcionamiento de la doctrina de la garantía constitucional de la Provincia como ente local, garantía que ha sido objeto de reconocimiento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>21</sup>. Es decir, la Provincia se trataría de una institución cuya existencia se haya refrendada por la Constitución, sin que se condicione ésta a confirmación alguna por el Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, debe tenerse presente que el Estatuto de Autonomía catalán contempla la creación de las veguerías como instrumento de "*organización del gobierno local de Cataluña*". Afirmación, ésta, que produce cierta inquietud en cuanto a su significación particular. El Tribunal Constitucional precisa que el Estatuto de Autonomía carecería de toda competencia para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, de manera que, entiende el Tribunal Constitucional, su objeto se ha de entender circunscrito a la "*organización del gobierno local de Cataluña*", nunca el gobierno del Estado en ese territorio<sup>22</sup>.

Deduca el Tribunal Constitucional que con la regularización que se hace en el Estatuto de Autonomía (EAC en adelante), se manifiesta la intención de estructurar la organización básica de la Generalitat en municipios y veguerías, de conformidad con lo establecido en el artículo 83.1 EAC, contando además con la comarca como ente de organización

20 Cfr. S.T.C. 31/2010, de 28 de junio, F.J.40º.

21 Cfr. S.T.C. 28/1981, de 23 de julio, in totum.

22 Cfr. S.T.C. 31/2010, de 28 de junio, F.J.40º.

supramunicipal (art. 83.2 EAC) y previendo la posible creación autonómica de otros entes supramunicipales (art. 83.3 EAC). La veguería se ceñiría, por tanto, a ser la "*división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios*" (art. 90.1 EAC), que en nada afectaría a la Provincia como "*división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*", ex art. 141.2 de la Constitución española, pues ni la estructura provincial es el único criterio de organización territorial de los servicios públicos, ni con la opción estatutaria por la división del territorio catalán en veguerías se perjudica a la división del territorio en Provincias.

Defiende el Custodio Constitucional que la veguería, desde su dimensión orgánica, no viene a perjudicar a la dimensión provincial, dado que la garantía constitucional de la Provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal. La Provincia, en cuanto división territorial del Estado, continuaría con sus atribuciones constitucionalmente asignadas, como son las de circunscripción electoral (ex art. 60.2 y 69.2 de la Constitución española), división territorial para el cumplimiento de sus actividades y la de Entidad Local con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía (art. 141.1 de la Constitución).

En última instancia, lo que sí deja claro en sus conclusiones, pese a reconocer la constitucionalidad del articulado, es que, sean cuales sean los límites geográficos de la veguería, no pueden suponer la supresión de las Provincias.

Con estas afirmaciones, a primera vista pudiera intuirse que se está consagrando la coexistencia de dos instituciones, reforzando así la noción "bifronte" de la posición del Estado y la Comunidad Autónoma frente a las Entidades Locales de Cataluña estableciendo una fundamental distinción entre el gobierno local de Cataluña y el gobierno local del Estado en Cataluña, situando en un ámbito a las veguerías y en otro a las Provincias.

Desde esa perspectiva, siguiendo nuestra exposición inicial, esta dualidad de regímenes deberá de reforzar y redefinir con especial intensidad las relaciones de colaboración y coordinación entre sus instituciones, con la finalidad de no duplicar competencias y generar conflictos en lugar de satisfacer los intereses de los ciudadanos, responsabilidad fundamental de toda Administración, con una mejora en la prestación de los servicios públicos.

En los tiempos de crisis que hoy día nos acompañan, que la solución de multiplicar entes administrativos, sin que se encuentren perfectamente delimitados sus ámbitos de funcionamiento, cargos públicos y personal sea la mejor, podría resultar difícil de defender.

Sin embargo, podría deducirse otra interpretación de la regulación contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional, cual es la derivada del entendimiento de la veguería como ente propio y diferente de la Provincia. Esta afirmación se ve reforzada, y en ello, entendemos, el Tribunal no ha reparado demasiado, con la regulación contenida en el artículo 91.3 EAC, que prevé, expresamente, la sustitución de las diputaciones por los Consejos de Veguería. De ser esta una de las opciones pretendidas, sólo cabría entenderla como un mero cambio de denominación. Sólo sería de ese modo conciliable la previsión estatutaria con los contenidos que se manifiestan en nuestra Constitución.

Si la pretensión es otra, de suerte que se quiera observar a la veguería como ente completamente distinto de la Provincia, se podría operar una mutación constitucional, de suerte que se habría de interpretar el Texto Constitucional para deducir un contenido distinto del recogido en la propia Constitución<sup>23</sup>.

## VI. UNA EXPOSICIÓN DE LA COMARCA COMO ENTE INTERMEDIO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA

En Galicia existe una institución tradicional, pero no exclusiva, de carácter supramunicipal, que resulta interesante estudiar a los efectos de dar satisfacción, en el ámbito territorial de Galicia, a las pretensiones expuestas en este trabajo.

Con esta afirmación nos referimos a la comarca, entidad supramunicipal que constituye el elemento básico de la organización territorial por las características de la población de Galicia y por la fragmentación de su naturaleza y relieve.

La presencia de la Comarca está recogida en el Estatuto de Autonomía de Galicia<sup>24</sup> como una "entidad local propia de Galicia", en su artículo 27.2 y a través del artículo 40 se podrá proceder a su reconocimiento como Entidad Local con personalidad jurídica y demarcación propia. Advirtiéndose que, sin embargo, en ningún caso supondrá la supresión de los municipios que la integren.

Con la aparición y desarrollo del Estado nacido tras la Constitución y la problemática planteada por la coexistencia en el mismo de las Comunidades Autónomas, se entendió que el contexto político-administrativo no era entonces el más adecuado para la realidad comarcal, ni el más necesario en aquel momento, al suponer un incremento en el entramado administrativo existente y la introducción de un nuevo nivel entre las Entidades Locales existentes, lo cual vendría a introducir un elemento de complejidad difícil de medir en el Estado Políticamente Descentralizado, conceptuado inicialmente por el Constituyente.

En su lugar se optó por diseñar un modelo en el que la comarca tuviera como finalidad la de constituir el marco estratégico para la cohesión territorial, tanto para el sector público como para el privado, mediante el establecimiento de órganos institucionales de coordinación.

Bajo esta perspectiva se promulgó la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal como fruto del trabajo que se inició en 1990 y dio lugar al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. La figura de la comarca fue comprendida, de este modo, como unidad supramunicipal con capacidad para facilitar la coordinación de la planificación socioeconómica en el marco

---

23 En este sentido deben resaltarse las manifestaciones ofrecidas por el profesor DE VEGA, de quién deducimos que cualquier ley que modifique el contenido de la Constitución, sin seguir el procedimiento constitucionalmente establecido de reforma, se puede calificar, sin paliativos, como inconstitucional. Una mutación constitucional en abierta contradicción con la Constitución no debe ser entendida como tal, sino como simple violación del ordenamiento fundamental. Cfr. DE VEGA, P. *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988. pag. 194.

24 Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia.

de un modelo de desarrollo integrado y el fomento del desarrollo local, corrigiendo el desequilibrio interterritorial y contribuyendo a la ordenación del territorio en Galicia.

La comarca aporta una escala intermedia apta para la gestión integrada del territorio, viene a tratar de ofrecer soluciones a los problemas de debilitamiento económico y demográfico de los municipios pequeños, mediante el planteamiento de propuestas y programas de inversión y potenciación de economías a través de la coordinación de las Administraciones Públicas.

Con estas afirmaciones se trata de resaltar como es posible que coexistan, en el contexto de nuestro Estado Políticamente Descentralizado, múltiples y diversas soluciones a la pregunta de como las distintas entidades subestatales tratan de resolver los problemas de carácter local que se presentan en su territorio.

Diversa es la cualificación e intensidad atribuida a los entes que, como hemos tratado de exponer, se colocan como intermediarios entre los intereses locales y los autonómicos y estatales. Más aún, diversa es la conceptualización de los mismos entre las Comunidades Autónomas, como hemos avanzado. Tanto veguerías en Cataluña, como comarcas en Galicia, responden a realidades y necesidades distintas en el contexto único del Estado español.

## VII. CONCLUSIÓN

Se ha evidenciado en nuestra exposición, como la realidad social de muchos Ayuntamientos impide su percepción como administración, con una estructura organizativa capaz de desarrollar con eficacia las competencias y servicios que tienen encomendados.

Esta consideración debe conducir al legislador a redefinir los planteamientos existentes sobre el régimen local desde una óptica estructural, para tratar de establecer un régimen local adecuado a las demandas de la sociedad actual pero adaptado a las necesidades exigidas por la misma.

Se han planteado muchas previsiones novedosas cuya aplicación práctica, igual que ha sucedido en múltiples ocasiones, plantea problemas de difícil solución. Nos referimos específicamente a la percepción sobre la necesidad de impulsar a los entes intermedios, vistos los problemas estructurales de los que adolecen no pocos municipios, que se presenta imprescindible para una eficaz prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

De este modo nuestro ordenamiento constitucional recoge a las Provincias, definidas como Entes Locales de base territorial e instrumento de coordinación de los diferentes intereses locales agregados. En consecuencia, por mandato constitucional, parece deducirse que serían éstas las entidades llamadas a ocupar esa tarea como ente intermedio.

Sin embargo, la lógica de funcionamiento descentralizado de nuestro Estado ha venido a diseminar las atribuciones específicamente locales dando cabida, cada día con mayor profundidad, a las Comunidades Autónomas como cauces para la eficaz prestación de servicios propiamente locales, en detrimento del Estado y, en consecuencia, de la Provincia, como "*división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*" (ex art. 141.1 de la Constitución).

Así las cosas, se ha planteado un análisis de la veguería, como institución propia de Cataluña, llamada a ocupar esa tarea de ente intermedio, entre el Estado y los propios municipios, pasando por la percepción diferenciada que en su aspecto organizativo ha manifestado la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía catalán ha venido a recoger la institución de la veguería con una redacción que podría colisionar con la naturaleza y atribuciones de la Provincia en esa lógica de satisfacción de intereses supralocales coordinados con entes intermedios.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, confirmando la constitucionalidad de la redacción que el Estatuto contiene sobre las veguerías, pero sin despejar las dudas que se podrían generar al coexistir esta figura con la tradicional de las Provincias.

Clarificar esa coexistencia debiera de ser el siguiente reto, así como diseñar el camino hacia el futuro de la administración local, dejando claros los beneficios de la apreciación de los entes intermedios, su generalización, no sólo en el ámbito catalán, o en el gallego, a través de las comarcas, pero desde planteamientos completamente distintos, sino en todo el territorial nacional, pero definiendo perfectamente, eso sí, las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación para articular un sistema eficaz, que necesariamente debe orientarse a mejorar la calidad en los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, única y fundamental finalidad de toda Administración Pública.