

I. ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

LAS VEGUERÍAS Y LAS PROVINCIAS EN CATALUÑA

SANTIAGO A. BELLO PAREDES
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PROVINCIA Y LA VEGUERÍA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. *La sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, 28 de julio*. 2. *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio*.—III. LA LEY CATALANA DE VEGUERÍAS: 1. *Naturaleza jurídica de las veguerías*. 2. *Creación, modificación y supresión*. 3. *Organización*. 4. *Competencias y otros aspectos diversos*.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración jurídica de la vigente situación en la que se encuentran las entidades provinciales en Cataluña, después de la novedad contenida en su Estatuto de Autonomía de introducir las veguerías como entidades locales. Y todo ello desde la nueva dimensión generada por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, y por la aprobación de la Ley de Veguerías, de fecha 3 de agosto de 2010. Para ello se estudia la naturaleza jurídica y la organización de las veguerías para su confrontación con el régimen jurídico de las provincias contenido en la legislación básica estatal, y se llega a la conclusión de que las veguerías son en Cataluña la denominación que reciben las entidades locales provinciales.

Palabras clave: provincias; veguerías; Administración local; Cataluña.

ABSTRACT

The main objective of this article is producing a legal analysis of the present situation what local entities face in Catalonia after the enactment of the Statute of Autonomy in 2006 which included the «veguería» as a new entity in the local level. This analysis will take into account the recent sentence of the Spanish Constitutional Court of 28 June 2010 and the enactment of the Veguerías Act, 3 August 2010. To do this analysis a comparison between the organization and legal nature of the provinces and the «veguerías» will be conducted. This analysis will lead to state that the «veguerías» fulfils the same role and missions that actually play the provinces.

Key words: provinces; «veguerías»; local government; Catalonia.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración jurídica de la situación en la que se encuentran las entidades locales provinciales en la Comunidad Autónoma de Cataluña, después de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, y tras la aprobación de la Ley catalana de veguerías, de fecha 3 agosto de 2010.

La primera cuestión que se debe abordar se refiere a si la provincia, como entidad local, no ha desaparecido en la Comunidad Autónoma de Cataluña y subsiste junto con la entidad local denominada veguería; o bien, la veguería es simplemente la denominación que recibe la entidad local provincial en Cataluña. Además, también se debe reflexionar sobre la situación de la provincia y la veguería en su condición de circunscripciones territoriales para la gestión de las competencias estatales y autonómicas, respectivamente.

Pues bien, no se puede entender esta situación en torno a la provincia en Cataluña si no se parte del entendimiento del «régimen local» como una competencia de carácter bifronte, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas; además, se deberá valorar la voluntad política existente en diversos sectores políticos de Cataluña de suprimir las provincias¹, para reinstaurar una institución con pretendida tradición histórica como es la veguería.

En relación con este primer elemento, el Tribunal Constitucional ha establecido, interpretando el contenido y alcance del artículo 149.1.18.^a CE, que corresponde al Estado, «con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales»². Y ello al considerar que «el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18.^a de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas **según los respectivos Estatutos** y la potestad reglamentaria de los municipios

¹ Como expresamente reconoce Josep MIR I BAGÓ (2006), «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, pág. 103, cuando afirma que «la legislación catalana de los últimos años ha puesto todo su empeño en vaciar las competencias a las diputaciones provinciales». En igual sentido se ha expresado Ricard GRACIA RETORTILLO (2008), *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Barcelona, Huygens, pág. 44, cuando afirma que dentro de los objetivos del catalanismo político se encuentra el de «implantar una nueva división territorial en Cataluña alternativa a la división provincial». Aunque, como nos recuerda José ESTEVE PARDO (1996), «La experiencia provincial en Cataluña», en *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Marcial Pons, pág. 21, este movimiento antiprovincialista ha sido discontinuo en el tiempo, pues la provincia fue aceptada durante muy buena parte del siglo XIX.

² STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ III.

inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140»³.

A la vista de esta interpretación constitucional, resulta necesario valorar el régimen jurídico establecido para las provincias en la Constitución española (CE) (arts. 137 y 141); la legislación básica del Estado, contenida, fundamentalmente, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que regula el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG); así como el Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) (arts. 83, 90, 91 y 160⁴), y, por último, la Ley catalana de veguerías, de fecha 3 de agosto de 2010 (LCV).

En lo que se refiere al elemento histórico de las veguerías⁵, éstas remontan su existencia a la época medieval (siglo XII), llegando a constituirse a principios del siglo XIV como circunscripciones territoriales del poder real a efectos judiciales, de gobierno y administración cuando éste se fue imponiendo a las jurisdicciones feudales, y subsistieron como tales hasta su derogación por el IV Decreto de Nueva Planta para el Principado de Cataluña, de fecha 16 de enero de 1716, dictado por Felipe V para unificar el régimen organizativo. A través de este Decreto se procedió a la sustitución de las veguerías por los corregimientos, aunque se mantuvo en líneas generales su ámbito territorial, pues las 12 veguerías se sustituyeron por idéntico número de corregimientos; corregimientos que, por último, fueron sustituidos por las provincias en el año 1833.

No obstante, ni las veguerías ni los corregimientos tuvieron alguna función de gobierno o administración local, sino que constituyeron meras divisiones interiores del territorio real a efectos militares, judiciales y administrativos⁶.

El siguiente hito histórico de las veguerías aconteció en la II República,

³ STC 214/1989, cit., FJ VI.

⁴ Habiendo sido impugnados ante el Tribunal Constitucional diversos aspectos de los artículos 83, 90 y 91, preceptos que tienen el siguiente contenido. Así, artículo 83.1: «*Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías*»; artículo 90: «*1. La veguería es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia. La veguería también es la división territorial adoptada por la Generalidad para la organización territorial de sus servicios. 2. La veguería, como gobierno local, tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses*»; y, por último, el artículo 91 dispone que: «*1. El gobierno y la administración autónoma de la veguería corresponden al Consejo de veguería, formado por el Presidente o Presidenta y por los Consejeros de veguería. 2. El Presidente o Presidenta de veguería es escogido por los Consejeros de veguería de entre sus miembros. 3. Los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones. 4. La creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, se regulan por Ley del Parlamento. La alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución*».

⁵ Josep MIR I BAGÓ (2006: 79). Igualmente, Ricard GRACIA RETORTILLO (2008: 26).

⁶ Josep MIR I BAGÓ (2006: 80). En igual sentido, Ricard GRACIA RETORTILLO (2008: 29), quien niega que el veguer tuviera funciones de gobernar o representar los intereses de la comunidad local.

pues durante su vigencia, y como una de las primeras medidas adoptadas por la Generalidad, se produjo la supresión de las diputaciones provinciales por Decreto de 28 de abril de 1931 y la integración de todos sus recursos, funcionarios y competencias en la Generalidad.

Y es precisamente la regulación normativa existente en este periodo histórico, la justificación que se ofrece ahora para la creación de esta institución local, tal y como se puede deducir de la lectura del Preámbulo de la Ley de veguerías, en el cual se destaca la intención de recuperar en Cataluña la institución de las «veguerías» como ya existiera en el Decreto de la Generalidad de Cataluña de 27 de agosto de 1936⁷. No obstante, de la lectura de este Decreto se constata la creación de nueve «regions», que no veguerías, con la finalidad «*de reorganitzar l'economia catalana*» (art. 1), a cuyo frente estaban «*Conselles delegats*» integrados por los representantes de las «*organitzacions obreres i polítiques de les respectives regions*» (art. 2), y que actuaban para «*a fer arribar totes les sugèrencies al Consell d'Economie i per a formular totes les propostes que, d'acord amb les normes generals establertes pel Consell d'Economie, creguin convenients per a la bona marxa de l'organització econòmica de Catalunya*» (art. 5).

Esta regulación fue posteriormente confirmada por el Decreto de fecha 23 de diciembre de 1936, en el cual se enumeran todos los municipios catalanes a los que se incluía en alguna de las 38 comarcas y nueve regiones⁸. Y es que, en este Decreto se acuerda (art. 1) que «*el territori de Catalunya resta dividit en regions i aquestes en comarques, segons el Decret del 27 d'agost del 1936, que és com segueix: (...)*».

Siendo sustituida la denominación de «regions» por la de «veguerías» en el Decreto de fecha 1 de diciembre de 1937⁹, pero sin modificarse ni su composición ni sus funciones, quedando entonces esta institución con la denominación de veguerías de Barcelona, Girona, Tarragona, Reus, Tortosa, Vic, Manresa, Lleida y Tremp.

De la lectura de esta normativa contemporánea de las veguerías, resulta bien cuestionable que éstas hayan tenido naturaleza y ejercido funciones

⁷ Decreto publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC)* de fecha 9 de septiembre de 1936, <https://www.gencat.cat/eadop/imatges/republica/1936/19360253.pdf> (consulta 19-09-2010). Esta división territorial tiene su origen en el estudio elaborado en el año 1932 por la Ponencia «Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya», aunque con la diferencia de la utilización de la palabra «región» en vez de «veguería».

⁸ *DOGC* de fecha 25 de diciembre, <https://www.gencat.cat/eadop/imatges/republica/1936/19360360.pdf> (consulta 19-09-2010).

⁹ *DOGC* de 8 de diciembre, en <https://www.gencat.cat/eadop/imatges/republica/1937/19370337.pdf> (consulta 19-09-2010). Y es que esta denominación había sido solicitada con insistencia por diversos sectores catalanistas en vez del vocablo «región»; buena prueba de ello fue la figura de Antoni ROVIRA I VIRGILI, quien, después de diversos artículos periodísticos y conferencias, celebró la aprobación de este Decreto con un artículo en el periódico *La Humanitat*, de fecha 4 de diciembre de 1937, en el que se podía leer que «*el nom unic i oficial és des d'ara el de vegueria. Nosaltres, que sempre havíem precotitzat aquesta denominación, aprofitem i apludim el decret presidencial. El mot regió resultava poc patriòtic, a més d'imprecís i equívoc*», según recoge Josep OLIVIERAS I SAMITIER (2000), «Rovira i Virgili i la creació de les vegueries», en P. ANGERA (Dir.) y otros, *Rovira i Virgilio, 50 anys després*, Barcelona, Cossetània, pág. 117.

propias de las instituciones locales, siendo concebidas, por el contrario, como meras circunscripciones de la Administración republicana catalana¹⁰.

II. LA PROVINCIA Y LA VEGUERÍA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No es la primera vez que se produce una regulación autonómica en Cataluña que tenga por objeto la institución provincial¹¹. De esa forma, en el año 1980 se aprobó la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad de Cataluña y que tenía por finalidad la supresión de las diputaciones provinciales, al establecer su artículo 1.1 que «la *Generalidad de Cataluña* asume en virtud de esta Ley las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente a las *Diputaciones Provinciales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona*. Dichas diputaciones transferirán, consecuentemente, a la *Generalidad* los servicios correspondientes de acuerdo con lo que establece esta Ley»¹². Esta Ley fue recurrida al Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación y tal impugnación fue resuelta por la sentencia de fecha 28 de julio de 1981.

¹⁰ Ricard GRACIA RETORTILLO (2008: 40), quien afirma que «en ningún caso parece pensarse por parte de la Generalidad republicana en que la comarca o la veguería-región se configuren como entidades locales representativas, por tanto, de unos determinados intereses diferentes a los de la Generalidad. Y ello debido seguramente a que las veguerías, como división territorial de la Generalidad, y el régimen local fueron tratados como cuestiones desconectadas entre sí». Martín BASSOLS COMA (1987), «La organización territorial de la Administración de la Generalitat», *Autonomies*, núm. 5, pág. 54.

¹¹ Aunque con la importante diferencia que en la actualidad se crean los «consejos de veguerías», mientras que el año 1980 se pretendió la asunción de las competencias de las diputaciones provinciales por parte de la Generalidad de Cataluña, lo que condujo al Tribunal Constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio) a establecer que se habían suprimido las diputaciones porque no se había dotado a los órganos llamados a sustituirlas de las competencias de dichos entes «*u otras similares*». También puede citarse el contenido de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, que tenía por objeto «regular el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales catalanas y el ejercicio de dichas competencias, mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalidad, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias» (art. 1); estableciendo su disposición adicional 1.ª que «el Gobierno de la Generalidad, una vez constituidos los consejos comarcales, presentará al Parlamento de Cataluña, en el plazo máximo de tres meses, una propuesta para ejercer una de las dos vías de iniciativa establecidas por el artículo 87.2 CE, con el fin de obtener, a través de la alteración de los límites provinciales, la integración en una sola provincia, denominada Cataluña, de las actuales provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona».

¹² Añadiendo su artículo 9.1 que «tan pronto como se produzca la desaparición de las diputaciones provinciales a consecuencia de la aplicación de esta Ley, se constituirán los Consejos Territoriales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, con los nuevos entes locales para el gobierno y la administración autónoma de las provincias». Consejos Territoriales que el apartado 3.º de este precepto configuraba como «corporaciones públicas de naturaleza local integradas por representantes de cada una de las comarcas establecidas en la división territorial de Cataluña, aprobada por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad del 27 de agosto de 1936».

1. La sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio

El fallo de esta sentencia¹³ declaró «la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 1, 2, 3, 5, 9, disposición transitoria primera y disposición final segunda» de la Ley catalana 6/1980, al considerar que «los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1), sino también, y muy precisamente, “entidad local” (artículo 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137)»¹⁴.

Y es que «el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende 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. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»¹⁵.

No obstante, en esa misma sentencia se habilita la posibilidad de creación por las Comunidades Autónomas de otras entidades territoriales locales, si así lo establecen sus normas estatutarias, y ello dado que «el texto constitucional

¹³ Sentencia que inmediatamente fue objeto de comentario en la doctrina. Por todos, Santiago MUÑOZ MACHADO (1981), «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 30, págs. 551-562; José Luis PIÑAR MAÑAS (1981), «De nuevo en torno al carácter indisponible o no de la Provincia», núm. 96 de esta REVISTA, págs. 267-288; Miguel SÁNCHEZ MORÓN (1982), «Las Comunidades Autónomas y las Provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Transferencia de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad)», *REDA*, núm. 32, págs. 867-878; Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (1982), «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», *REDA*, núm. 34, págs. 455-476.

¹⁴ Cit., FJ III.

¹⁵ Cit., FJ III. En parecidos términos se expresa la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ VIII, al referirse al concepto de «garantía institucional de la autonomía local».

contempla también la posibilidad (artículo 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial»¹⁶, pero todo ello siempre con el límite constitucional de la «garantía institucional».

Límite cuyo significado conlleva, que «estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada **no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses.** Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad. No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple “remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias”. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución»¹⁷.

Por último, esta sentencia ofrece también una respuesta para el supuesto de desaparición de las provincias en el ámbito de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, al establecer que la entidad provincial resulta «potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (artículo 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (artículo 144), una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución»¹⁸.

Y esta interpretación constitucional se reitera, por ejemplo, en la sentencia de 21 de diciembre de 1989¹⁹ cuando establece que «debe recordarse que en la

¹⁶ Cit., FJ III.

¹⁷ La negrita es nuestra. Cit., FJ III.

¹⁸ Cit., FJ III.

¹⁹ STC 214/1989, cit., FJ III; sentencia a través de la cual se resolvió la impugnación de diversos preceptos de la LBRL.

STC 32/1981, de 28 de julio, ya se dijo que el número 18 del artículo 149.1 de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia “a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”, añadiendo que “esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional”, de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios».

Sentencia que afirma la constitucionalidad del artículo 2.1 LBRL, por cuanto en él se contiene «*el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios —que inquestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia—, concreta algo más la LBRL al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los artículos 25.2 y 26, y para las provincias en el artículo 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna*»²⁰.

2. La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio

La impugnación del nuevo texto del EAC ha conducido al Tribunal Constitucional a dictar la sentencia 31/2010, de 28 de junio²¹, sentencia que en lo referente a la competencia del «régimen local» tiene un evidente interés para este trabajo.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reiterado la existencia de las provincias como entidades locales más allá de las previsiones estatutarias; de esta forma, se establece que «*como cuestión de principio es necesario señalar que el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención de la provincia, salvo en su artículo 91.4 EAC, no puede suponer, en absoluto, la desaparición*

²⁰ Cit., FJ III.

²¹ Y ello en relación con la impugnación realizada por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

de esa entidad local en Cataluña. La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”, y como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (artículo 141.2 CE). **En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto**»²².

Añadiendo posteriormente que «de otro lado, la definición estatutaria de la veguería como “gobierno local” (artículo 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación (artículo 90.1 EAC) viene a corresponderse con la definición constitucional de la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios” (artículo 141.2 CE), pero, como en el caso de la veguería en su condición de “división territorial” autonómica, tampoco esta su dimensión orgánica perjudica en absoluto a la que es también propia de la provincia, toda vez que la garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal, fuera, claro está, de aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada»²³.

De lo que se puede colegir, por tanto, que la Comunidad Autónoma de Cataluña no tiene competencia alguna para suprimir las provincias catalanas, aunque sí para disminuir su ámbito competencial, siempre que ello no afecte al núcleo de su garantía institucional. Y así se expresa claramente esta sentencia, cuando establece que «en tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales»²⁴. Afirmación que supone garantizar para las provincias en Cataluña su posición y función constitucional como entidad local (art. 141.1 CE), como circunscripción territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1 CE) y, por último, como circunscripción electoral para las elecciones al Congreso de Diputados (art. 68.2 CE) y al Senado (art. 69.2).

Igualmente, se afirma la constitucionalidad del artículo 83.1 EAC «al introducir la veguería como entidad estructuradora de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña y no hacer mención, en cambio, de la provincia, pues no por ello se ve afectada, con carácter general, la división territorial del Estado en provincias, ni, en particular, la división de Cataluña en las cuatro provincias actualmente existentes»²⁵. Y, además, se descarta la inconstitucionalidad de los artículos 90.1 y 2 EAC, «pues ninguna de las dos dimensiones definidoras de la veguería (como división del territorio a efectos intraautonómicos y como gobierno local para la cooperación intermunicipal, que

²² FJ XL.

²³ Cit., FJ XL.

²⁴ Cit., FJ XL.

²⁵ Cit., FJ XL.

goza de autonomía para la gestión de sus intereses) perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad local ni a las funciones constitucionales que le son propias»²⁶.

Todo lo cual es afirmado por el Tribunal Constitucional, considerando a la veguería como «una entidad local que, sin perjuicio de la provincia y de sus funciones constitucionalmente garantizadas, concurre con los municipios en la estructuración de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña, también organizada en comarcas y otros entes supramunicipales de posible creación por la Comunidad Autónoma; esto es, como una entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia, con la que convive en el respeto a su autonomía garantizada por la Constitución»²⁷.

Y es en este momento del discurso jurídico cuando el Tribunal Constitucional introduce otra hipótesis interpretativa, según la cual «la veguería podría no ser una nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia en Cataluña. Tal sería, en efecto, la conclusión que puede desprenderse del artículo 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos de veguería (en tanto que órganos de “gobierno y administración autónoma de la veguería”: artículo 91.1 EAC) “sustituyen a las Diputaciones”»²⁸. Interpretación que el Tribunal Constitucional declara ajustada a la CE al considerar que «habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica²⁹, la institución constitucionalmente garantizada. **Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías**»³⁰.

²⁶ Cit., FJ XL.

²⁷ Cit., FJ XLI.

²⁸ Cit., FJ XLI.

²⁹ Esta interpretación supone afirmar la constitucionalidad de la modificación del *nomen iuris* de la entidad local «provincia» por el de «veguería», y ello pese a que la CE no contempla esta posibilidad ni en su artículo 137 ni en el 141, estableciendo únicamente el apartado 2.º de este precepto la posibilidad de que «el gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo». En este ámbito resulta de especial importancia la cita de la STC 385/1993, de 23 de diciembre, que resolvió la impugnación, entre otros, del artículo 25.2 TRRL, que tiene el siguiente contenido: «sólo mediante Ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias. Cualquier alteración de sus límites requerirá Ley Orgánica». Pues bien, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de este precepto al entender que «la imposición de nombre o su cambio encajan sin embargo dentro de las bases cuya determinación corresponde al Estado. Denominación y capitalidad, elementos muy unidos, son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos» (FJ IV). En conclusión, resulta ser una competencia estatal la determinación del número, denominación y sede de las provincias, pero no así la propia denominación de la entidad territorial «provincia» en todo el territorio nacional.

³⁰ La negrita en nuestra. Y es que esta posible interpretación ya fue avanzada por el Abogado del Estado en la tramitación de este recurso de inconstitucionalidad, para quien de la lectura de los artículos 83.1 y 91.3 y 4 EAC «la veguería es la denominación interior catalana para lo que, desde el punto de vista del Ordenamiento general, seguirán siendo provincias».

Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el artículo 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse “a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”, como, a la vista del artículo 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería. De sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local».

En conclusión, y aunque no sea lo más recomendable para la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional interpreta el texto del EAC en dos posibles versiones, ambas constitucionales: que la veguería sea un nuevo ente local en Cataluña o que sea la denominación de la provincia en Cataluña, pues «ambas interpretaciones tienen, por tanto y en principio, cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia»³¹.

En todo caso, el Tribunal Constitucional establece un conjunto de límites a estas dos posibles interpretaciones, y que deben ser entendidos como exi-

En este sentido, el Parlamento de Cataluña también sostuvo que «las previsiones estatutarias en este punto no vulnerarían la garantía institucional del ente provincial, en tanto que se limitan a modificar el nombre del ente provincial, respetando en los otros aspectos, que son los sustanciales, los elementos identificadores del ente». Por el contrario, la Generalidad sostenía la constitucionalidad de las veguerías en base a la facultad contenida en los artículos 141.2 y 3 CE, que posibilitan la creación de nuevas corporaciones representativas y nuevas entidades supramunicipales (Antecedente XLI).

³¹ Cit., FJ. XLI. Y que tiene una crítica consistente en el contenido del voto particular del Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas cuando éste establece que «la alternativa de interpretación con que se cierra el FJ XXXIX (denominación de la provincia en Cataluña o nuevo ente local) me parece artificiosa y falta de realismo. En cualquier caso, la consecuencia respectiva de cada uno de los términos de la alternativa, para que resultase coherente con su base de partida, debería conducir, si se tratase del simple cambio de denominación de la provincia en Cataluña (lo que no sería tan simple, pues la denominación que la Constitución da a unos entes integrantes de su organización estructural supone un elemento de identidad que creo que no admite su cambio por normas infraconstitucionales), a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 91.4 inciso primero; y si de un nuevo ente local de Cataluña, a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 91.3, pues el órgano de gobierno de un ente (la provincia) no puede ser sustituido por el órgano de gobierno de un ente diferente (la veguería). No es, evidentemente, igual el que sobre la base de la subsistencia inalterada del ente provincia su órgano de gobierno (la diputación) pueda ser sustituido por otro (posibilidad prevista en el artículo 141.2 CE inciso final), que, dados dos entes distintos (provincia y veguería, y distintos, aunque teóricamente el espacio geográfico de ambos coincidiese), el órgano de gobierno de uno (provincia) pueda ser sustituido por el del otro (vegueria). La lectura del FJ XLI de la Sentencia conduce a la conclusión, para mí inaceptable, de que el Tribunal Constitucional elude pronunciarse sobre qué sea la veguería, con la afirmación evasiva de que “será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una entidad local o una nueva denominación de la provincia”, con lo que se deja abierto un amplio y preocupante espacio de inseguridad jurídica en una cuestión de tan enorme trascendencia como es la de la estructura territorial del Estado y sus partes referidos no deba verse la supresión en Cataluña de la provincia y su sustitución por la veguería. Peculiaridad altamente significativa si además la misma se encuadra en el foco que respecto de todas las partes del Estatuto son susceptibles de proyectar su preámbulo y título preliminar».

gencias ineludibles para la constitucionalidad de la ley que regule las veguerías en Cataluña. De esta forma:

1.º Si el legislador catalán regula las veguerías como una nueva denominación de las provincias en Cataluña, esta sentencia establece que *«no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de veguería, según prescribe el artículo 91.3 EAC. Sin embargo, en ningún caso la “creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías” podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el artículo 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada “veguería” en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio artículo 91.4 EAC, con expresa remisión al artículo 141.1 CE»*³².

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional establece que en este supuesto el artículo 91.4 EAC debe ser interpretado en el sentido de que *«cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico»*³³.

2.º En el otro supuesto posible, *«si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el artículo 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias»*, por ser las veguerías la denominación de las provincias en Cataluña.

Dicho de otro forma, resulta relevante para esta sentencia la extensión geográfica de la entidad territorial; si es idéntica a la provincia, sólo se trataría de un cambio de denominación, la de «veguería» por «provincia»; en otro caso, la «veguería» sería una nueva entidad local y no cabría la sustitución de las diputaciones provinciales.

En conclusión, y según la doctrina que se contiene en esta sentencia, se deberá estudiar la legislación autonómica que desarrolla el EAC para conocer si la veguería es una nueva entidad local o, por el contrario, se trata de un mero cambio de su *nomen iuris* en el ámbito territorial de Cataluña.

³² La negrita es nuestra. Cit., FJ XLI.

³³ Entendemos, por tanto, que lo único que puede hacer el legislador catalán es crear, modificar o suprimir el nombre de «veguería» para denominar a la provincia en Cataluña, pero no podrá crear, modificar o suprimir la provincia como entidad local subyacente a la posible denominación que pueda tener en Cataluña.

III. LA LEY CATALANA DE VEGUERÍAS

En fecha 27 de julio de 2010 el Parlamento catalán aprobó la Ley de veguerías³⁴, en fecha 3 de agosto de 2010 se ha producido su promulgación y, por último, en fechas 6 y 24 de septiembre su publicación³⁵.

Pues bien, esta norma autonómica, a la vista de lo hasta aquí señalado, tiene una serie de condicionantes jurídico-constitucionales previos, derivados tanto del contenido de la CE y de la STC 31/2010 como de la vigente normativa básica estatal en materia de «régimen local».

El primer condicionante constitucional derivado de la STC 31/2010, se centra en determinar si el legislador catalán configura a la «veguería» como una nueva entidad local o como la nueva denominación de la provincia en Cataluña. En el primer supuesto, este legislador no podría proceder a *«la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales»*; mientras que en el segundo supuesto, y siempre que no se afecte a su actual ámbito territorial, se podría proceder a *«sustituir los consejos de veguería por las diputaciones»*, aunque en este supuesto *«corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local»*.

En este segundo supuesto, además, existe otro condicionante jurídico derivado del reparto competencial realizado entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de «régimen local»³⁶ existente en la CE, lo cual conlleva que esta Ley catalana no pueda contradecir el contenido de la normativa estatal básica: LBRL y TRRL, normas ambas que han pasado el filtro de constitucionalidad en las STC 214/1989 y 385/1993, respectivamente, así como tampoco la vigente normativa electoral general.

³⁴ Aprobación que se produjo con los votos a favor de los Grupos Parlamentarios de PSC, ERC y ICV-EUiA, y en contra los votos de CiU, PP y Grupo Mixto.

³⁵ DOGC núm. 5708. Habiendo sido publicada en el BOE núm. 231, de fecha 23 de septiembre de 2010.

³⁶ Y así se ponía de manifiesto en el Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, elaborado por el *Consell Consultiu* en relación con el proyecto de Estatuto de Cataluña, al afirmar que *«en primer lugar, debe ponerse de manifiesto que si se pretenden modificar los límites territoriales de las actuales provincias, creando nuevas veguerías, será necesario que estos nuevos límites se establezcan en una ley orgánica, tal como establece el artículo 141.1 CE. Visto el contenido preciso y general del precepto, no creemos posible entender que la reserva de ley orgánica se limite a la provincia como circunscripción electoral, como se podría alegar atendiendo a la relación de esta delimitación territorial con la materia electoral y, por lo tanto, con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 CE. El artículo 141.1 CE hace referencia a las modificaciones de los límites territoriales de la provincia en cualquiera de sus acepciones. En segundo lugar, la denominación veguería y las nuevas delimitaciones territoriales sólo serán efectivas en relación con la provincia como ente local, pero no en relación con la provincia como circunscripción electoral y como demarcación de la administración periférica estatal. A efectos de las elecciones al Congreso y al Senado, se mantendrán las actuales provincias, de acuerdo con los artículos 161 a 166 LOREG. En tercer lugar, la ley a la que hace referencia el artículo 86.3 de la Propuesta de Reforma, que creará y establecerá el régimen jurídico de las nuevas veguerías, deberá respetar las bases del régimen local»* (FJ IV).

1. Naturaleza jurídica de las veguerías

En sus primeros preceptos, artículos 1 y 2, se configura a la veguería con una doble naturaleza, esto es, como circunscripción y ámbito territorial de actuación de la Generalidad y como entidad local.

En esta primera condición, el legislador catalán goza de una amplia autonomía competencial para regular la circunscripción territorial en que se organiza y actúa la Generalidad de Cataluña. Y así se desprende del contenido del artículo 83.1 EAC, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STC 31/2010, al considerar que el «*Estatuto catalán ha querido ceñirse a la disciplina de la organización territorial en la que se estructura la propia Generalidad de Cataluña; esto es, al único objeto que en realidad le es disponible, pues carecería de toda competencia para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en esa Comunidad Autónoma. En otras palabras, y como se desprende del artículo 83 EAC, su objeto es la “organización del gobierno local de Cataluña”, nunca la del gobierno local del Estado en ese territorio*»³⁷.

Pero es en su segunda condición, como entidad local, donde existen mayores problemas jurídicos; de ahí que nos centremos con mayor atención en aquellos preceptos que regulan esta última condición jurídica.

En primer lugar, se puede afirmar que no existe ninguna referencia expresa en esta Ley autonómica a que las veguerías sean la denominación que asumen en Cataluña las provincias, lo cual hubiese sido una excelente respuesta a la doble hipótesis que plantea la STC 31/2010; aunque de la lectura de estos primeros preceptos sólo se puede admitir una interpretación conforme al texto constitucional, si la «veguería» únicamente se refiere a la modificación terminológica o red denominación que se hace en Cataluña del ente local «provincia».

En este sentido, su artículo 2.1 define a la veguería como un «ente local con personalidad jurídica propia, determinado por la agrupación de municipios (...)», contenido que tiene una identidad absoluta respecto a la definición establecida para la provincia en los artículos 141.1 CE y 31.1 LBRL. No obstante, la expresión «y constituye el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local», derivada del contenido del artículo 90.1 EAC, no guarda similitud previa con ninguna expresión legislativa estatal, aunque la STC 31/2010 considera que tal expresión jurídica también puede quedar englobada dentro del concepto de provincia³⁸.

Además, el artículo 2.2 establece que la «veguería, como gobierno local, tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses. El gobierno y la administración de la veguería corresponden al consejo de vegue-

³⁷ Cit., FJ IXL.

³⁸ Al interpretar que «la definición estatutaria de la veguería como “gobierno local” (artículo 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación (artículo 90.1 EAC) viene a corresponderse con la definición constitucional de la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios” (artículo 141.2 CE)» (cit., FJ XL).

ría», lo cual supone una regulación coincidente con la establecida para la provincia en los artículos 141.2 CE y 31.3 LBRL.

De esta forma, la veguería en su condición de entidad local es una «*agrupación de municipios*», tal y como establece el artículo 141 CE y la legislación básica estatal para las provincias, lo cual nos hace concluir que nos encontramos ante la decisión del legislador catalán por la opción constitucional de red denominar a la provincia como veguería en Cataluña³⁹.

Y esta conclusión quedará reforzada cuando analicemos la organización y competencias de las veguerías como entidades locales, que no son sino el trasunto en el ámbito autonómico catalán de la regulación contenida para las provincias en la legislación estatal sobre régimen local.

Además, en la disposición derogatoria única, apartado primero, se procede a derogar los artículos 87 a 93 del 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; preceptos que recogían el régimen jurídico vigente en Cataluña para las provincias, lo cual supone la plasmación de la voluntad del legislador autonómico de suprimir la expresión «provincia» en la regulación del régimen local catalán. No obstante, tal previsión derogatoria queda limitada en sus efectos, y ello por cuanto no se ha modificado el contenido de los artículos 2 y 3 de este Decreto legislativo y que se refieren a las provincias como entes locales de naturaleza territorial y que «*tienen autonomía para la gestión de los intereses respectivos*».

En otro ámbito de las veguerías, el artículo 2.3 LCV se refiere a ellas como división o circunscripción territorial de la Administración catalana y que recibe el nombre de «*demarcación veguerial*»; ámbito competencial en el cual el legislador catalán goza de amplias competencias autoorganizativas, como acabamos de comprobar.

Esta segunda naturaleza de la veguería se encuentra regulada en los artículos 7 a 10 de la Ley. Y especial consideración merece su artículo 9, cuando procede a regular el ámbito territorial de cada una de las siete «*demarcaciones vegueriales*» que se constituirán para la división del territorio catalán, y que son las siguientes: «*a) La demarcación veguerial de L'Alt Pirineu comprende los municipios integrados en las comarcas de L'Alta Ribagorça, L'Alt Urgell, La Cerdanya, El Pallars Jussà y El Pallars Sobirà. b) La demarcación veguerial de Barcelona comprende los municipios integrados en las comarcas de L'Alt Penedès, El Baix Llobregat, El Barcelonès, El Garraf, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental. c) La demarcación veguerial de La Catalunya*

³⁹ José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1981), «Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», *REVL*, núm. 30, pág. 45, concluye que las notas caracterizadoras de la provincia como entidad local la hacen constituir a ésta en una «corporación territorial intermunicipal». De tal manera que la provincia es una «corporación —asociación dotada de potestades públicas propias— *interadministrativa* —en cuanto resulta de la asociación o agrupación de entes administrativos que son los municipios—, *territorial* —representante de una colectividad territorial municipalmente estructural, cuyos intereses trata de satisfacer, disponiendo por ello de potestades administrativas máximas— y *legal* —en cuanto formada por la fuerza de la ley—». Por lo que si aplicamos estas notas caracterizadoras de la provincia comprobamos que todas ellas coexisten en el modelo legal de veguería.

Central comprende los municipios integrados en las comarcas de L'Anoia, El Bages, El Berguedà, Osona y El Solsonès. d) La demarcación veguerial de Girona comprende los municipios integrados en las comarcas de L'Alt Empordà, El Baix Empordà, La Garrotxa, El Gironès, El Pla de l'Estany, El Ripollès y La Selva. e) La demarcación veguerial de Lleida comprende los municipios integrados en las comarcas de Les Garrigues, La Noguera, El Pla d'Urgell, La Segarra, El Segrià y L'Urgell. f) La demarcación veguerial de El Camp de Tarragona comprende los municipios integrados en las comarcas de L'Alt Camp, El Baix Camp, El Baix Penedès, La Conca de Barberà, El Priorat y El Tarragonès. g) La demarcación veguerial de Les Terres de l'Ebre comprende los municipios integrados en las comarcas de El Baix Ebre, El Montsià, La Ribera d'Ebre y La Terra Alta».

Pues bien, este precepto debe ser puesto en conexión con la disposición final tercera, apartado 1.º, LCV, que aplaza temporalmente la creación de esta división territorial al señalar que *«en el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la presente ley, la organización de los servicios territoriales de la Generalidad y el ejercicio de las funciones de los departamentos de la Administración de la Generalidad deben adecuarse al ámbito territorial de las Administraciones vegueriales determinado en el artículo 9»*, lo cual puede llegar a producir distorsiones entre esta organización territorial de la Administración catalana y las entidades locales vegueriales, si sus ámbitos territoriales respectivos no se hacen coincidir⁴⁰.

Y, pese a la aparente contundencia de la afirmación contenida en el artículo 3.2 de la Ley de veguerías, en el cual se establece que *«el ámbito territorial de las veguerías coincide con el ámbito territorial de las demarcaciones vegueriales que establece la presente ley»*, la situación actual es que no existe tal grado de coincidencia, pues las demarcaciones vegueriales establecidas en el citado artículo 9 no coinciden con las veguerías existentes, ni resulta una competencia del legislador catalán la modificación de los límites de éstas, pues ello corresponde al legislador estatal a través de una ley orgánica (art. 141.1 CE).

En definitiva, y mientras no se produzca una actuación normativa estatal a través de una ley orgánica, existirá una divergencia entre los ámbitos territoriales de las veguerías, como entidades locales y que corresponden a los límites actuales de las cuatro provincias catalanas, y las demarcaciones vegueriales que componen la planta de la futura organización territorial de la Generalidad de Cataluña.

⁴⁰ En este sentido, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 11/2010, de fecha 5 de julio, en relación con el Proyecto de Ley de veguerías (www.cge.cat/es/dictamens/, consulta 19-09-2010), pone de manifiesto la necesidad ineludible de que *«el Govern respectarà la necessària coincidència entre els àmbits territorials afectats, tot ajustant sempre el procés de constitució de les seves demarcacions veguerials als consells de vegueria existents en cada moment»* (FJ IV).

2. Creación, modificación y supresión

Como ya hemos señalado anteriormente, esta materia se encuentra especialmente condicionada por el contenido de las previsiones que la STC 31/2010 ha realizado, al considerarse en esta sentencia que en el supuesto de que la opción elegida por el legislador catalán fuese la de proceder a denominar las provincias como veguerías en Cataluña, *«en ningún caso la “creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías” podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán»*.

Pues bien, en esta Ley autonómica se contiene una regulación precisa del procedimiento y régimen jurídico de la *«creación, modificación o supresión»* de las veguerías en sus artículos 4 a 6, y ello en su entendimiento como entidad local. Pues en su consideración de circunscripción territorial de la Generalidad, las veguerías son denominadas como *«demarcaciones vegueriales»* y su regulación queda contenida en el precitado artículo 9.

De esta forma, tales preceptos regulan la posibilidad de *«creación, modificación y supresión de las veguerías»* por el Parlamento catalán a través de una ley (art. 4.1). Además, se regula la legitimación para iniciar este procedimiento legislativo, el cual queda encomendado al *«Gobierno, los diputados y los grupos parlamentarios (...), las veguerías y los municipios»* (art. 4.2).

Exigiendo el artículo 5.1 que tal propuesta, en cuanto surja del Gobierno, los diputados y los grupos parlamentarios, deberá contener *«una memoria que justifique sus motivos y su oportunidad y un estudio de la viabilidad económica y del impacto geográfico, demográfico, económico y social de la iniciativa»*; propuesta que será tramitada como proyecto o proposición de ley, respectivamente.

Además, cuando la propuesta surja de los municipios deberá contener la anterior documentación y haber obtenido *«el consentimiento expreso de dos terceras partes de los municipios que debieran constituir la nueva veguería o bien de dos terceras partes de los municipios afectados por la supresión, que en ambos casos deben representar a dos terceras partes, como mínimo, de la población de la veguería»* (art. 6.1).

Y, por último, se habilita también a las propias veguerías interesadas *«la modificación de ámbitos territoriales vegueriales»* (art. 6.2).

En todo caso, bien sea a propuesta municipal o veguerial, se deberá tramitar un procedimiento con información pública y solicitud de informes a diversos órganos de la Administración catalana, y ello hasta que la propuesta pase *«a la consideración del Gobierno, como anteproyecto de ley, junto con el expediente completo»* (art. 6.6 LCV).

Todo lo cual conlleva, desde nuestro punto de vista, una posible inconstitucionalidad de estos artículos 4, 5 y 6 de la Ley de veguerías al contradecir de forma expresa el contenido del artículo 141.1 CE y las previsiones establecidas en la STC 31/2010.

Sin que sea suficiente, para salvar esta posible tacha de inconstitucionalidad, el contenido de su disposición adicional 2.^a cuando establece que *«en el supuesto de que las propuestas de creación, modificación o supresión de ve-*

guerías a las que se refieren los artículos 4, 5 y 6 lo requieran, la tramitación del proyecto o proposición de ley de creación, modificación o supresión de veguerías debe realizarse conjuntamente con la tramitación de la iniciativa legislativa del Parlamento ante las Cortes Generales para la modificación de la normativa estatal que deba modificarse». Y ello por cuanto no resulta suficiente, desde un punto de vista constitucional, que se tramite la iniciativa legislativa del Parlamento catalán ante las Cortes Generales de la normativa estatal que deba modificarse, sino que antes de aprobarse la Ley catalana, e incluso de haberse iniciado su tramitación parlamentaria, que pretenda la creación, modificación o supresión de las veguerías actuales debiera estar ya aprobada tal regulación por ley estatal (arts. 141.1 CE y 25.2 TRRL).

Además, se produce una curiosa paradoja jurídica.

Y es que con la entrada en vigor de la LCV, una vez transcurridos veinte días desde su publicación, existen en Cataluña cuatro entidades locales vegueriales: la veguería de Barcelona, la de Girona, la de Lleida y la de Tarragona, con la denominación, ámbito territorial y capitalidad determinados por la vigente legislación estatal sobre régimen local (art. 25.1 TRRL). No obstante, sus órganos de gobierno y administración, según el contenido de la disposición transitoria 1.^a.1 de la LCV, no se constituirán como consejos de veguería hasta después de celebradas *«las elecciones municipales posteriores a la entrada en vigor de la presente ley, previstas para el día 22 de mayo de 2011 (...). Los consejos de veguería mencionados sustituirán a las correspondientes diputaciones provinciales»*.

Todo lo cual conduce a una curiosa situación jurídica, pues las veguerías de Barcelona, Lleida, Girona y Tarragona, denominadas así a partir de la entrada en vigor de la LCV, hasta transcurridas las elecciones locales de mayo de 2011 estarán gobernadas por sus correspondientes diputaciones provinciales y no, como parece más lógico, por los consejos de veguerías. Y es que en la Ley de veguerías no existe ninguna disposición transitoria referida a la entrada en vigor de la nueva denominación de las provincias como veguerías; por ello, ésta se ha producido a los veinte días de su publicación en el Diario oficial.

Por otra parte, se debe estudiar también el contenido de los apartados 2.º y 3.º de esta disposición transitoria, los cuales tratan de regular la futura existencia de los Consejos de Veguería de Les Terres de l'Ebre y El Camp de Tarragona, que modificarían la organización, el ámbito territorial, así como la denominación y capitalidad, de la actual veguería de Tarragona. E igual creación se pretende de los Consejos de Veguería de l'Alt Pirineu y Catalunya Central, que harían lo propio con las veguerías de Lleida, Girona y Barcelona.

Y lo primero que sorprende de estos preceptos es su confusa redacción. Y es que en ningún momento se afirma que se crearán siete nuevas veguerías con la modificación de las cuatro actuales, sino que se limita a referirse a la posible creación de nuevos consejos de veguería, debiéndose sobreentender que ello derivará de un previo proceso de modificación de las actuales veguerías.

Pues bien, como ya hemos señalado anteriormente, la competencia para modificar el ámbito territorial de las actuales veguerías no corresponde al Parlamento de Cataluña, sino a los órganos legislativos del Estado a través de una ley orgánica (arts. 141.1 CE y 25.2 TRRL), a los que también corresponde la competencia para la modificación de la denominación y su capitalidad, ahora por ley ordinaria (art. 25.2 TRRL).

De esta forma se procede a una regulación normativa⁴¹, aunque tenga eficacia diferida en el tiempo, sobre ámbitos competenciales propios del Estado, y tratando de vincular así la posible decisión de éste, que aún no existe, lo que conduce a su posible inconstitucionalidad⁴².

3. Organización

Los artículos 11 a 21 de la Ley autonómica regulan la organización del consejo de veguería, lo cual resultaría disonante con el contenido de la STC 32/2010 si esta regulación autonómica contradijese la legislación básica estatal. Y es que, como ya hemos visto, esta sentencia establece que *«de sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local»*.

De esta forma, y como entendemos que la veguería es la denominación de la provincia en Cataluña, esta competencia reside actualmente en el Estado en lo que se refiere a la organización básica (art. 32.1 LBRL), estableciendo su apartado segundo la posibilidad de que la *«legislación autonómica prevea una forma organizativa distinta»* en relación con la posible existencia de ór-

⁴¹ Utilizándose una cuestionable técnica legislativa consistente en adelantar la regulación jurídica de una entidad local para cuando se produzca, y en el supuesto de que sea así, una modificación legislativa que habilite competencialmente al legislador catalán para tal regulación. Un supuesto semejante se puede encontrar en la disposición adicional 1.ª de la ya citada Ley 5/1987, al disponer que *«el Gobierno de la Generalidad (...), presentará al Parlamento de Cataluña, en el plazo máximo de tres meses, una propuesta para ejercer una de las dos vías de iniciativa establecidas por el artículo 87.2 CE, con el fin de obtener, a través de la alteración de los límites provinciales, la integración en una sola provincia, denominada Cataluña, de las actuales provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona»*; pero con la notable diferencia que la regulación del ámbito territorial de la nueva entidad provincial quedaba remitida a la actuación de la legislación estatal, mientras que los apartados 2.º y 3.º de esta disposición transitoria segunda determinan expresamente ya este ámbito territorial, y sus sedes, bien directamente o bien a través de una futura ley autonómica.

⁴² En este sentido, y para el apartado segundo de esta disposición transitoria, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya citado considera que es *«contrari a l'article 141.1 de la Constitució i a l'article 91.4 de l'Estatut d'autonomia»*. Por el contrario, entiende este Dictamen que el apartado tercero no resulta contrario al texto constitucional por cuanto se afirma que la constitución de los Consejos de Veguería de L'Alt Pirineu y Catalunya Central se hará *«tan pronto como se haya aprobado la alteración de los límites provinciales»*; no obstante, en este precepto se afirma que será *«una Ley del Parlamento»* la que determine la ciudad en la que deben tener su sede institucional, cuando ello es una competencia estatal, tal y como establece el artículo 25.2 TRRL.

ganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que deben ser sometidos al pleno, así como de aquellos órganos que deben realizar el seguimiento de la gestión de determinados órganos provinciales, y el apartado tercero que *«el resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal»*.

En este sentido coincidente, el Decreto legislativo 2/2003 ha recogido esta regulación estatal en el ámbito autonómico catalán al afirmar, en su artículo 6.1, que *«los entes locales se rigen por lo que dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por esta Ley y todas las otras disposiciones específicas y complementarias, y por el reglamento orgánico y las ordenanzas propias de cada ente»*.

Pues bien, nos parece constitucional la regulación contenida en los citados preceptos de la LCV, dada la identidad sustancial con los preceptos estatales que regulan esta materia. Por lo que podría concluirse que los consejos de veguería no son sino la denominación que ostentan en Cataluña las diputaciones provinciales⁴³.

Así, la organización básica que establece el artículo 13.1.a), b), c) y d) de la Ley autonómica se corresponde con los órganos establecidos en el artículo 32.1 LBRL, salvo la nueva denominación que puede recibir el presidente como *«veguer jefe o veguera jefa»*, y los miembros del consejo de veguería como *«veguer o veguera»* (art. 11.1 LCV). Y a igual conclusión se puede llegar con el contenido de los artículos 13.1.e), f) y g) y 14, por atemperarse al contenido del artículo 32.2 y 3 LBRL.

En lo que se refiere al ámbito competencial de cada uno de los órganos

⁴³ Y a esta conclusión también se ha llegado en el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya de fecha 6 de julio de 2010, cit., cuando señala que *«en efecte, el mandat contingut en l'últim incís d'aquest apartat primer ("Els consells de vegueria esmentats substitueixen les diputacions provincials respectives") no sembla expressar cap realitat fàctica ni jurídica. Quan l'article 91.3 EAC utilitza una frase idèntica, i quan el títol V del Projecte dictaminat regula la transició de les diputacions provincials als consells de vegueria mitjançant la fórmula de la subrogació, es refereixen a una substitució real i no només aparent. Una substitució que ha de comportar no només un canvi en la persona jurídica sinó també en el seu govern i administració, com expressament accepta l'article 141.2 CE. I, tanmateix, res de tot això no es desprèn del precepte examinat, que en realitat es limita a un canvi de nom. És a dir, allò que en termes de Dret privat podríem dir un canvi de denominació, que en res no afecta la naturalesa de la persona. En efecte, d'un dia per l'altre, les respectives diputacions provincials passaran a denominar-se consells de vegueria, sense cap modificació en el seu territori, seu, capitalitat, béns, drets i personal, ni tampoc en la composició i estructura administrativa i de govern d'aquestes diputacions provincials, que continuaran essent les mateixes, amb el mateix president i els mateixos diputats provincials. Entenem que aquest mer canvi de nom pot plantejar problemes de seguretat jurídica, en la mesura en què no només afecta la identificació pública de l'ens, sinó que, fins i tot, pot suscitar el dubte sobre l'existència real o no de la subrogació entre diputacions provincials i vegueries, exigida per l'article 31 del Projecte de llei; qüestió sobre la qual la disposició transitòria primera, apartat 1, manté silenci. Aquests problemes es podrien resoldre mitjançant la introducció d'alguna de les esmenes que encara es mantenen per al debat en el ple del Parlament, que posposen la constitució dels consells de vegueria fins al moment en què les Corts Generals tramitin la llei orgànica necessària per a realitzar les modificacions dels límits territorials que procedeixin»* (FJ IV.3).

básicos, los artículos 15 a 21 vienen a adecuarse a la legislación básica estatal.

4. Competencias y otros aspectos diversos

Resulta de especial importancia la valoración del ámbito competencial de las veguerías, si partimos primero de la afirmación que ésta es la denominación que reciben en Cataluña las provincias, pues el Tribunal Constitucional ha entendido que cabe incluir en el núcleo de la garantía institucional de éstas *«el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada»*⁴⁴.

Pues bien, en lo que se refiere a este ámbito competencial de las veguerías, los artículos 22 y 23 LCV establecen una regulación sin contradicciones con la legislación básica estatal; prestando especial énfasis a la función de equilibrio territorial y de coordinación de las entidades vegueriales⁴⁵.

En este sentido, el artículo 22.1 LCV pretende aplicar en el ámbito autonómico catalán los fines que la legislación básica del Estado establece para las provincias, y que se encuentran contenidos en el artículo 31.2 LBRL. Así, si los fines que este artículo 31.2 establece para la provincia son fundamentalmente los de *«garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales»*, y en concreto *«asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal»*, así como *«participar en la coordinación de la Administración local con la de las Comunidades Autónomas y la del Estado»*, los artículos 22.1 y 23.1 LCV tratan de alcanzar el cumplimiento de estos fines⁴⁶ asignando un conjunto de competencias al consejo de veguería, y todo ello en una forma acorde con el contenido de la legislación básica estatal reflejada también en el artículo 36 LBRL⁴⁷.

⁴⁴ STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ II.

⁴⁵ Tal y como establece para las provincias la legislación estatal. María Teresa CARBALLEIRA RIVERA (1993), *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, Marcial Pons, pág. 132.

⁴⁶ Finalidades que tienen una especial importancia como definidoras de la actuación más primordial y básica de las provincias y de sus diputaciones. María Teresa CARBALLEIRA RIVERA (1991: 164).

⁴⁷ Según establece la STC 109/1998, cit., FJ III, al señalar que *«ninguna duda cabe albergar, sin embargo, acerca de la naturaleza de normas básicas de los artículos 36.1.a) y b), y 36.2.a) LBRL. Mediante la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local, el legislador estatal ha ejercitado la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 CE, estableciendo a tal propósito unas bases del régimen jurídico de la Administración Local, de aplicación directa en todo el territorio nacional»*.

No obstante, debe destacarse la posibilidad que ofrece el artículo 24.2 LCV al presidente del consejo de veguería, y que no existe en la legislación estatal, de «aprobar ordenanzas de emergencia, debiendo someterlas a ratificación del Pleno en la sesión inmediatamente posterior a la adopción de la ordenanza».

Y es que la legislación básica de régimen local establece la posibilidad, para los alcaldes, de «adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno» —arts. 21.1.m) y 124.4.h) LBRL—, lo cual resulta muy cuestionable que incluya la posibilidad de dictar normas reglamentarias de urgencia. En definitiva, esta regulación autonómica resulta contraria al contenido del artículo 49 LBRL, que otorga en exclusiva la capacidad normativa al Pleno.

En este mismo plano normativo cabe señalar la redacción del artículo 25.3 LCV, en el cual se afirma que, tras la publicación de las ordenanzas, éstas «no entran en vigor hasta haber transcurrido un plazo de quince días hábiles», lo que debe ser entendido sin perjuicio de las ordenanzas fiscales (arts. 70.2 y 107.1 LBRL), que tienen un régimen de entrada en vigor propio. Cualquier otra interpretación sería contraria a la distribución competencial en esta materia.

En relación con la constitución de los consejos de veguería, que es una materia de competencia estatal⁴⁸, la regulación contenida en el artículo 26 LCV no ofrece ninguna disonancia respecto de la legislación estatal, salvo la de afirmar que «el consejo de veguería se reúne en sesión constitutiva el trigésimo día siguiente al de la constitución de los ayuntamientos»; plazo que no existe en la legislación estatal de régimen electoral⁴⁹. Y tampoco existe regulación estatal expresa para el supuesto de que no exista mayoría simple en la segunda votación para elegir al presidente del consejo de veguería, y que el legislador autonómico resuelve regulando «una tercera votación y, si se produce un nuevo empate, resulta elegido el candidato o candidata de la lista que cuente con más consejeros. Si las listas tienen idéntico número de consejeros, resulta elegido el candidato de la lista con mayor número de regidores en la demarcación veguerial»⁵⁰ (art. 26.2 LCV).

⁴⁸ Tal y como ha establecido la STC 38/1983, de 13 de mayo, FJ III. En un ámbito normativo, la disposición adicional 1.ª 4 LOREG establece que «el contenido de los Títulos II, III, IV y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la Legislación de las Comunidades Autónomas», estando recogida la regulación del régimen electoral de las diputaciones provinciales en su Título V.

⁴⁹ Pues de la aplicación conjunta de los artículos 205 y 206 LOREG y 57 ROFCL no se vislumbra la existencia de este plazo de treinta días. Máxime cuando la Junta Electoral Central viene interpretando estos preceptos (Acuerdo de fecha 19 de junio de 2007) en el sentido siguiente: «la exigencia establecida en el artículo 205.1 de la LOREG de que estén constituidos todos los Ayuntamientos de la provincia para que se pueda proceder a iniciar el proceso tendente a la constitución de la Diputación Provincial debe entenderse en el sentido de que dicho proceso deberá aplazarse hasta que se hayan resuelto previamente todos los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de concejales electos en los municipios de la provincia», lo cual impide afirmar la existencia de una fecha cierta y prefijada de constitución de las diputaciones provinciales en nuestro Derecho.

⁵⁰ Precepto que tiene un contenido similar al derogado artículo 7.4 del Decreto 1169/1983, de 4 de mayo, que establecía lo siguiente: «de producirse empate en la segunda votación celebrada para elegir Presidente, se proclamará como tal el Diputado que, entre los empatados, per-

Lo cual nos permite concluir que ambos preceptos suponen una extralimitación del ámbito competencial autonómico.

Por último, resulta realmente interesante el contenido de los artículos 31 y 32, que tratan de regular la «*transición de las diputaciones provinciales a los consejos de veguería*», afectando a supuestos tales como la «integración de personal» o la «subrogación» de los consejos de veguería en la titularidad «*de los bienes y derechos de las respectivas diputaciones*» (art. 31.3) y «*en los contratos, convenios y demás relaciones bilaterales*» (art. 31.4).

Pues bien, esta regulación normativa supone también el trasunto en el régimen local catalán de la confusión existente en relación con la naturaleza jurídica de las diputaciones provinciales en el Derecho local estatal⁵¹. Y es que tanto el artículo 141.1 CE, como el artículo 31.1 LBRL o el propio artículo 2.1 LCV, conceden personalidad jurídica a las provincias y a las veguerías, respectivamente, pero no expresamente a sus órganos de gobierno y administración, que son las diputaciones provinciales⁵² o los consejos de veguería, por lo que difícilmente puede existir subrogación alguna entre diversos órganos de una misma persona jurídica; máxime ello cuando venimos afirmando que el consejo de veguería no es sino la denominación de la diputación provincial en Cataluña, por lo que no cabe subrogación alguna cuando lo único que se produce es un mero cambio de denominación.

En conclusión, de la interpretación del contenido de esta Ley de veguerías se desprende que exclusivamente se ha producido una mera modificación del *nomen iuris* de provincia por el de veguería⁵³, sin afectar ni a su natura-

teza al partido, coalición, federación o agrupación que más puestos de Diputados haya tenido. Si, en aplicación de lo anterior, no se resolviera el empate, se proclamará Presidente el Diputado que, entre los empatados, pertenezca al partido, coalición, federación o agrupación que más votos haya obtenido en la provincia». No obstante, esta ausencia de regulación estatal en esta materia ha sido completada por la actuación de la Junta Electoral Central, quien ha establecido la doctrina siguiente: «*habrá de atribuirse dicho cargo al candidato perteneciente a la entidad política que más puestos de diputado provincial haya obtenido en la provincia, y de persistir el empate, al de la entidad política que más votos haya obtenido en la provincia; si aun así persistiera el empate, se resolverá por sorteo*» (Acuerdo de fecha 2 de julio de 1995).

⁵¹ En este sentido, Santiago Agustín BELLO PAREDES (2002), *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Burgos, Jurisoft, pág. 48, ha tratado de explicar esta evidente confusión de otorgar la condición de «Corporación» a un órgano de gobierno provincial, al entender que esta expresión ha hecho referencia, en la historia de la legislación local, a una derivación etimológica del vocablo «cuerpo»; concepto éste entendido como agrupación u órgano colegiado y plural con capacidad de obrar y distinto de sus miembros, pero sin hacer una expresa opción por alguna tipología de persona jurídica. También, Alfredo GALLEGO ANABITARTE (1994), «Órganos constitucionales, órganos estatales y Derecho Administrativo», en *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Madrid, pág. 970.

⁵² En contra de esta opinión se muestra Luis MORELL OCAÑA (1988), «Las provincias», en Santiago MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, pág. 7720, quien afirma que «para el legislador las diputaciones son Corporaciones dotadas de personalidad jurídica», y ello en una interpretación del artículo 1.1 TRRL. En igual sentido, María Teresa CARBALLEIRA RIVERA (1993: 132). Aunque esta interpretación no explica la dificultad de afirmar a la vez la personalidad jurídica para las provincias y sus órganos de gobierno y administración, las diputaciones.

⁵³ Por el contrario, Josep MIR I BAGÓ (2006: 79), quien afirma que «veguerías y provincias son entidades territoriales distintas salta también a la vista del tenor literal del artículo 94.1 EAC».

leza jurídica como entidad local conformada por la agrupación de los municipios, ni a su organización, ni a sus competencias. Es decir, la situación competencial de Cataluña tras la aprobación de esta Ley autonómica es idéntica a la que tenía antes en relación con las provincias, pues la Generalidad sólo puede actuar dentro del marco jurídico estatal sobre régimen local, establecido esencialmente en la CE, la LBRL, el TRRL y la legislación electoral general.

Dicho en otras palabras, se habrá podido cumplir el fin político perseguido por algunos sectores políticos de Cataluña, pero jurídicamente en Cataluña actualmente existen cuatro provincias que se denominan: Veguería de Barcelona, Veguería de Girona, Veguería de Lleida y Veguería de Tarragona.

IV. CONCLUSIONES

1.^a La STC 31/2010, de 28 de junio, al establecer la constitucionalidad de las referencias contenidas a las veguerías en los artículos 83.1, 90 y 91 EAC, ha generado una patente inseguridad jurídica en relación a la figura de las veguerías como entidades locales, pues en ella se ofrecen dos posibles soluciones alternativas: bien que la veguería sea un nuevo ente local supramunicipal que no haya sustituido a la provincia en Cataluña, o bien que la veguería sea simplemente el nombre que recibe la provincia en Cataluña. Remitiendo al legislador autonómico la decisión última sobre la configuración de la veguería como entidad local.

2.^a El contenido de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, así como la interpretación en clave constitucional que debe efectuarse de esta norma jurídica, nos hace decantarnos por la opción de considerar que la veguería es simplemente el nombre que la provincia, como entidad local, recibe en Cataluña. Por ello existen desde la entrada en vigor de esta Ley cuatro entidades vegueriales en Cataluña con la denominación de Veguería de Barcelona, Veguería de Lleida, Veguería de Girona y Veguería de Tarragona. Veguerías gobernadas, paradójicamente, por diputaciones provinciales hasta la constitución de sus correspondientes consejos de veguería, tal como establece la disposición transitoria 1.^a.1 LCV, y ello no antes de las elecciones municipales del mes de mayo de 2011.

3.^a La voluntad expresada por el legislador autonómico de crear siete veguerías para sustituir a las cuatro veguerías actuales, y contenida en la disposición transitoria 1.^a, apartados 2 y 3, no resulta eficaz actualmente sin la previa modificación de la legislación estatal, tal y como establece el artículo 141.1 CE. Ineficacia jurídica que también puede suponerse de los artículos 4, 5 y 6, que regulan la «creación, modificación y supresión» de las veguerías, dado el contenido del citado precepto constitucional y de su interpretación en la STC 32/2010.

4.^a En lo que se refiere a las veguerías como circunscripciones de la Generalidad, la cuestión conflictiva se centra en garantizar la identidad de su ámbito territorial con el que corresponde a las veguerías en su condición de en-

tidades locales. Situación que no puede ser garantizada, en la actualidad, por la legislación catalana, pues si bien ésta puede establecer con entera libertad las diversas circunscripciones territoriales para la actuación de la Generalidad, no tiene actualmente competencia alguna para modificar el ámbito territorial de las cuatro entidades locales vegueriales, al ser ello una competencia estatal.

5.^a Además, las cuatro provincias catalanas seguirán subsistiendo con su denominación tradicional en lo que se refiere a su función constitucional de circunscripciones del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 141.1 CE), así como en su condición de circunscripciones electorales (arts. 68.2 y 69.2 CE).

En definitiva, con la aprobación de la Ley de veguerías ni se ha modificado la naturaleza jurídica de las entidades locales provinciales, ni sus diversas sedes, ni su organización, ni sus competencias, y, además, tampoco se excluye la utilización de la denominación «provincia» en relación con el territorio de Cataluña.

Dicho de otra forma, y haciendo uso del refranero, «*para este viaje no hacían falta alforjas*». Máxime cuando lo único que se recupera de la memoria histórica de Cataluña es la denominación de veguerías y no así su naturaleza jurídica como entidad local, pues históricamente éstas nunca tuvieron tal consideración en Cataluña.

Por otra parte, y en relación con la oportunidad de una regulación legislativa de las veguerías y su posible contenido, resulta más lógico que se hubiera procedido a esta actuación legislativa en Cataluña después de que el legislador estatal hubiese modificado la normativa en relación con los límites territoriales, las competencias, la organización y la elección de los órganos de gobierno de las veguerías; y ello para otorgar a estas entidades locales de una perspectiva propia, y en algún sentido distinta, de la que ahora tienen como mero trasunto de las provincias.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín (1987): «La organización territorial de la Administración de la Generalitat», *Autonomies*, núm. 5, págs. 53-70.
- BELLO PAREDES, Santiago Agustín (2002a): *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, Madrid, INAP-Universidad de Burgos.
- (2002b): *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Burgos, Jurissoft.
- CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa (1993): *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, Marcial Pons.
- ESTEVE PARDO, José (1996): «La experiencia provincial en Cataluña», en *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Marcial Pons.
- FONT I LLOVET, Tomás (2006): «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en T. FONT I LLOVET, F. VELASCO CABALLERO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEPC.

- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (1994): «Órganos constitucionales, órganos estatales y Derecho Administrativo», en *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Madrid, Civitas.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard (2008): *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Barcelona, Huygens.
- LLISET BORREL, Francesc (2006): «La indeterminación actual de la provincia como entidad local», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 7 bis, págs. 1522 y ss.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1981): «La Autonomía local y el sistema normativo español», núm. 94 de esta REVISTA, págs. 53-57.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (1981): «Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», *REVL*, núm. 209, págs. 29-90.
- MIR I BAGÓ, Josep (2006): «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, pág. 103.
- MORELL OCAÑA, Luis (1988): «Las provincias», en Santiago MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, págs. 759-790.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1981): «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 30, págs. 551-562.
- OLIVIERAS I SAMITIER, Josep (2000): «Rovira i Virgili i la creació de les vegueries», en P. ANGERA (Dir.) y otros, *Rovira i Virgilio, 50 anys després*, Barcelona, Cossetània.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (1981): «De nuevo en torno al carácter indisponible o no de la Provincia», núm. 96 de esta REVISTA, págs. 267-288.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1982): «Las Comunidades Autónomas y las Provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Transferencia de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad)», *REDA*, núm. 32, págs. 867-878.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1982): «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», *REDA*, núm. 34, págs. 455- 476.