

**LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA
EN LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL**

PUNT DE VISTA

7

LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA
EN LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL

Tomàs Font

*Catedrático de derecho administrativo
de la Universitat de Barcelona*

PUNT DE VISTA

7

La Fundació Carles Pi i Sunyer no comparte
necesariamente las opiniones expresadas por los autores
que colaboran en sus publicaciones.

Revisión de textos:
Eva Garrido

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis
Autonòmics i Locals
Barcelona, marzo de 2000

Depósito legal n°:

ISBN: 84-95417-02-2

Nota de autor

Tomàs Font (Barcelona, 1956) es catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Barcelona. Ha sido director de su Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal (1986-1993), donde es investigador principal del *Grupo consolidado de investigación en derecho administrativo*, y coordina los estudios de doctorado y de postgrado. (Dirección electrónica: font@dret.ub.es).

Autor de numerosos estudios, destaca su dedicación al campo del derecho local y de la organización territorial. Ha dirigido el *Informe sobre el Gobierno Local* (MAP-Fundació Pi i Sunyer, 1992) y la obra *Dret Local. Ordenances, activitats i serveis públics* (Marcial Pons ed., Edicions UB, Servei de publicacions UAB, 1997).

Es miembro de la dirección del Institut de Dret Públic de Barcelona, desde donde dirige, desde 1995, el *Anuario del Gobierno Local* (Diputación de Barcelona, Marcial Pons ed.) (Dirección electrónica: idp@pcb.ub.es).

CONTENIDOS

1. Introducción: la Carta municipal de Barcelona en su función innovadora
2. ¿Garantía institucional de un régimen especial para Barcelona?
3. Participación y consenso en la aprobación de la Carta municipal de Barcelona
4. La Carta municipal de Barcelona y el principio de diferenciación en el régimen local .
5. Hacia una nueva democracia local
- 5.1. Organización política y administrativa
- 5.2. Participación ciudadana también en la gestión
- 5.3. Integración ciudadana de los extranjeros
6. Competencias municipales: nuevas formulaciones
- 6.1. La atribución de competencias y el principio de universalidad
- 6.2. La gestión consorciada de las competencias
7. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN: LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA EN SU FUNCIÓN INNOVADORA

La ordenación jurídico-institucional del gobierno local en España necesita con urgencia dar pasos de modernización. Es cierto que en los últimos tiempos se han producido algunos avances, tanto desde la vertiente político-legislativa como desde la vertiente de la elaboración doctrinal y jurisprudencial. Así se ha visto en la aprobación de la “parte estatal” del denominado Pacto local, incluyendo señaladamente la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREG) y la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Igualmente, la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo ha aportado recientemente algunos nuevos elementos en la interpretación de los principios articuladores de la autonomía local. En fin, la reflexión dogmática ha contribuido también a romper el impasse al que nos tenía sometidos el uso exclusivo de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local¹.

En este contexto, la aprobación de la Carta municipal de Barcelona por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (publicada en el DOGC nº 2801, de fecha 8 de enero de 1999), es una prueba de ese cierto movimiento que se detecta. Más allá de sus propios contenidos normativos que establecen efectivamente un régimen especial para el municipio de Barcelona², me interesa destacar aquí el papel que desempeña la Carta municipal como impulsora o “líder” de la dinámica de cambios en el régimen local que se auspicia y como reflejo de algunos pasos ya efectuados. La función “innovadora”, pues, de la Carta municipal de Barcelona, es lo que voy a comentar.

¹ Para todos estos indicios de evolución, me remito en general a mi estudio “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en *Anuario del Gobierno local 1998*, Instituto de Derecho Público-Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Barcelona 1999. Anteriormente, en relación con el ordenamiento específico en el que se inscribe la Carta Municipal, me he referido a ello en “La renovació del dret local a Catalunya”, en T. FONT i LLOVET (coord.), *Dret local: ordenances, activitats i serveis públics*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona-Marcial Pons-Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, 1997.

² Vid. al respecto el comentario de Silvia SARASOLA “La Carta municipal de Barcelona. La autonomía local al servicio de un nuevo modelo de gestión municipal”, en *RVAP* núm 54 (1999).

2. ¿GARANTÍA INSTITUCIONAL DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA BARCELONA?

Responde la Carta al reconocimiento de un profundo *sentido histórico* en la configuración de las instituciones públicas -verdadero sentido de la historia que no siempre está presente en la actuación de los protagonistas políticos- y que halla su origen nada menos que en el *Recognoverunt proceres* (1283)³. El mantenimiento de un régimen especial para la ciudad de Barcelona haría decir siglos después al jurista Joan Pau Xammar que Barcelona es una de las ciudades “*equiparantur principibus*” (1644). Y ya más cerca en el tiempo, la autonomía regional de la Segunda República permitió que el Parlamento de Catalunya aprobase en 1933 una Ley municipal propia que contenía abundantes especialidades para el municipio de Barcelona.

El antecedente más inmediato, como se sabe, lo constituye la denominada Carta municipal aprobada por Decreto en 1960 en el contexto del régimen especial de Carta que permitía la legislación local del franquismo, “ley especial” de Barcelona que posteriormente se verá incardinada en la dinámica de la organización metropolitana con la constitución de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona -la “Corporación metropolitana”- por Decreto-Ley de 1974.

La constante histórica que atiende a la singularidad del municipio de Barcelona sufre un paréntesis con el restablecimiento de la Generalitat de Catalunya (1977) y su rápido y fuerte desarrollo bajo el actual sistema constitucional y estatutario. Ni siquiera el propio Estatuto de Autonomía indica que la capital de Catalunya sea Barcelona, y no contiene referencia alguna a un eventual régimen peculiar. Tuvo que ser la Ley de Bases de régimen local de 1985, con su disposición adicional sexta, la que reconociera la existencia de un “hecho diferencial” barcelonés y su tratamiento jurídico especial, que luego se reiteró, en el aspecto financiero, en la Ley de Haciendas locales de 1989. La aprobación en 1987 de la Ley Municipal y de Régimen local de Catalunya recoge, al fin, el principio de que “El municipio de Barcelona ha de gozar de un régimen jurídico especial establecido por Ley” (art. 75), pero simultáneamente se disuelve la Corporación Metropolitana de Barcelona que en el fondo venía a “formar parte” del régimen especial de Barcelona.

En definitiva, el hecho de haberse dictado la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, aprobadora de la Carta municipal de Barcelona, significa ante todo el mantenimiento de la imagen históricamente consolidada de que el municipio de Barcelona dispone de un régimen especial, sin perjuicio de las variaciones de contexto y de contenido; de modo que se evita la

³ El preámbulo de la Carta cita de pasada a los *Usatges* (siglo XIII) como primer precedente de la Carta, alusión quizá algo imprecisa, habida cuenta de que la famosa recopilación no se refiere a la ciudad o municipio de Barcelona, sino que se trata de derecho feudal del condado de Barcelona y, por tanto, de naturaleza y vigencia territorial general.

ruptura de esa imagen que ha configurado la posición del municipio barcelonés, y se protege en este aspecto, la institución de la especialidad de Barcelona dentro del régimen local general. Nótese, en última instancia, cómo el citado art. 75 de la Ley Municipal viene a garantizar al municipio de Barcelona no la simple posibilidad, sino el derecho a disfrutar de un régimen especial establecido por el legislador⁴.

⁴ En este sentido, vid. el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat 334/1998, de 23 de julio, FJ 2 B).

3. PARTICIPACIÓN Y CONSENSO EN LA APROBACIÓN DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA

En segundo lugar, es de señalar que la Carta municipal de Barcelona es el resultado de un *procedimiento* de elaboración y aprobación también especial. Especial porque en el mismo se integran dos elementos de alta significación.

Por una parte, se trata de la *participación cualificada* en el procedimiento del propio ayuntamiento a través de una Comisión Mixta Ayuntamiento-Generalidad, prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Municipal. Dicha Comisión mixta, cuya función es “elaborar los estudios y propuestas correspondientes” de cara a la revisión del régimen especial de Barcelona, ha venido en realidad a aprobar un completo texto articulado que ha sido elevado al Gobierno autonómico para que lo presente al Parlamento como proyecto de ley. Ahora bien, el texto aprobado por la Comisión mixta había sido a su vez aprobado anteriormente por el propio consejo plenario del Ayuntamiento de Barcelona, sin que ninguna disposición obligara expresamente a ello. De esta forma, aunque se trate de una fase de elaboración pre-legislativa, lo cierto es que el protagonismo del ayuntamiento de Barcelona ha sido reconocido y ha podido ser ejercido con toda plenitud. Y se observa con toda naturalidad cómo los entes locales pueden intervenir en la adopción de las leyes que directamente les afectan de manera sustancial y no simplemente ritual; a condición de que se prevean antes la ubicación y el itinerario adecuados para acoger dicha participación, y de que la misma se ejerza, y se acepte por la otra parte, con absoluta lealtad. Aquí está una de las claves de la aceptación de la Carta municipal de Barcelona.

En efecto, la otra característica a destacar en el procedimiento seguido para la aprobación de la Carta municipal de Barcelona, es el haber obtenido el mayor *consenso* entre las fuerzas políticas implicadas en todos y cada uno de los pasos seguidos. Después de varios años de trabajos y estudios previos, predisposición de sucesivos borradores, etc., el Ayuntamiento de Barcelona aprobó por unanimidad el 16 de julio de 1997 un “anteproyecto” de Carta municipal donde se recoge desde el primer momento el fruto de los acuerdos y pactos alcanzados y que se respetará en lo sucesivo. Posteriormente, la Comisión mixta Ayuntamiento-Generalidad aprobará también por unanimidad el texto que elevará al Gobierno, teniendo en cuenta que se refleja en su composición la pluralidad política del propio ayuntamiento, puesto que forman parte de su representación ante la Comisión mixta miembros de todos los grupos políticos municipales. En fin, una vez enviado ya el texto como proyecto de ley, el Parlament de Catalunya lo aprueba por unanimidad el 22 de diciembre de 1998, añadiéndose ahora una nueva fuerza política -Esquerra Republicana de Catalunya- que no estaba presente en el ayuntamiento.

Consenso general, pues, sobre la base de largos años de maduración de múltiples propuestas y de aproximación de posiciones, y arropado por la garantía de legalidad que aportó el

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat 334/1998, aprobado por unanimidad de su Comisión Permanente el 23 de julio de 1998.

Bajo un punto de vista formal, la preservación de la Carta municipal de Barcelona no tiene otra garantía que el deber de seguir, para su revisión, el mismo procedimiento señalado por la Ley Municipal para su elaboración, esto es la intervención de la Comisión mixta Generalidad-Ayuntamiento. Ahora bien, no cabe duda, que los consensos alcanzados en cada uno de los pasos producidos difícilmente pueden ser orillados en un eventual proceso de reforma.

4. LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA Y EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN EN EL RÉGIMEN LOCAL

Junto a las anteriores características, la aprobación de la Carta municipal de Barcelona ofrece una significación especial en relación a la tradicional configuración del régimen local español, dibujado sobre un esquema de una consistente uniformidad. Frente a ella, la Carta municipal de Barcelona recupera la idea de la *diversidad y la diferenciación*. En efecto, ya de por sí, una Ley especial para un municipio representa el grado máximo de diferenciación y de trato singular, pero en el caso que nos ocupa es de señalar otra circunstancia. No se trata solo de modular la asignación diferenciada de competencias según la distinta capacidad de gestión de cada municipio (art. 2.1 LBRL), sino de admitir también elementos de diferenciación en el régimen de organización y funcionamiento.

El texto de la Carta municipal de Barcelona introduce en su momento ciertas regulaciones sobre la organización municipal que acaso podían entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen local; por lo que se ponía en duda la competencia del legislador catalán para introducir tales innovaciones. Se trataba, pues, de hacer frente a las especialidades no dentro de lo básico, sino en contra de lo básico. No obstante, la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat, en el citado Dictamen 334/1998, señaló que la ley catalana puede intervenir también “en el marco de las excepciones o modulaciones hechas a las bases por el propio legislador estatal, si así lo requiere el establecimiento del régimen especial para el municipio de Barcelona, es decir, que la misma Ley de Bases de régimen local puede disponer para el municipio de Barcelona que la regulación de determinadas materias no tienen el carácter de básicas”.

A la postre, el texto definitivo de la Carta municipal de Barcelona incluyó una disposición transitoria de la máxima ambigüedad e imprecisión: “Las disposiciones de esta Carta que conlleven una adaptación especial para el ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal entrarán en vigor y serán aplicables, cuando proceda, de acuerdo con lo que determine la Ley de Bases de régimen local”. Bajo esta cláusula de salvaguarda, que pretendía esquivar eventuales excesos competenciales, se auspiciaba, en realidad, una reforma de la propia Ley de Bases de Régimen Local. Y así ha sido, pues en la tramitación parlamentaria del paquete del “pacto local” se incorporó una enmienda a la luego aprobada Ley 11/1999, de 21 de abril, que figura hoy como tercer apartado de la disposición adicional sexta de la LBRL, por el que se autoriza a las leyes de las Comunidades Autónomas respectivas a actualizar los regímenes especiales -de Madrid y Barcelona- a cuyo efecto y a instancia de los correspondientes ayuntamientos, podrán establecer una serie de

especialidades, que la propia ley señala, al régimen general de organización municipal previsto en la Ley⁵.

Lo más destacable de todo ello es, a mi juicio, el dato capital de que se viene a aceptar el principio de que *es básico que hayan tratos distintos para distintos municipios*⁶. La Carta municipal de Barcelona ha actuado en esta ocasión como impulsora del ensanchamiento de una de las rendijas ya abiertas en la ley básica estatal para dar algo más de virtualidad a ese principio de diferenciación de lo local que debe ir más allá de lo competencial y alcanzar también a lo organizativo.

La anterior conclusión enlaza, además, con el complemento que necesariamente se deduce de ella: esto es, la progresiva “interiorización” que debe ir produciéndose del sistema local en el seno de los ordenamientos autonómicos. El legislador autonómico “ocupa” los huecos materiales que la propia norma básica exceptúa o modula, de manera que tendencialmente se va a ir desequilibrando el actual bifrontalismo local sobre la base de atender a una suerte de preferencia por el legislador autonómico, que es, por definición, el más adecuado para atender al principio de diferenciación.

Ello no obstante, pueden darse circunstancias que justifiquen una intervención del legislador estatal para establecer ciertos regímenes especiales. Pienso, por ejemplo, en la tantas veces anunciada regulación especial para las *grandes ciudades*, que a buen seguro deberá inspirarse en muchas de las propuestas avanzadas para Barcelona, algunas de las cuales, ciertamente, no han podido ser aprobadas por el legislador catalán por falta de competencia material sectorial. Así, por ejemplo, la regulación de un sistema de justicia municipal, que inicialmente estaba incluida en el proyecto de Carta municipal de Barcelona, hubo de desgajarse del mismo, al tiempo que el Parlamento aprobaba una Resolución por la que se instaba al Gobierno de la Generalitat a impulsar un proceso negociador con el Gobierno central que llevase a la reforma de las leyes estatales correspondientes⁷.

⁵ No me extendiendo ahora en los problemas competenciales que pudieran haber surgido en el lapso temporal hasta que la reforma de la LBRL ha venido a convalidar los posibles vicios. Pero sí diré que en el contexto de una distribución entre bases y desarrollo, siendo aquellas variables y no fijas, debiera aceptarse que el legislador de desarrollo pueda “iniciar” una determinada regulación innovadora, puesto que dispone de un “principio” de competencia en la materia, que puede obtener una posterior cobertura por la adecuación o movilidad de las bases.

⁶ Lo indiqué ya en mi trabajo “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución...”, cit., p. 36.

⁷ Otras opciones, analizadas por el Dictamen 334/1998 de la Comissió Jurídica Assessora, serían las de utilizar el art. 150.2 de la Constitución (CE) para que el Estado delegase a la Generalitat la potestad de dictar normas para el municipio de Barcelona en materias de competencia estatal. Para un análisis detallado de las implicaciones normativas y competenciales de la Carta municipal de Barcelona, vid. A. GALAN GALAN, “Algunas reflexiones sobre la Carta municipal de Barcelona y las fuentes del Derecho”, de próxima publicación.

5. HACIA UNA NUEVA DEMOCRACIA LOCAL

5.1 Organización política y administrativa

Como se adivina, una de las principales innovaciones aportadas por la Carta municipal de Barcelona afecta a la organización política y administrativa del municipio, que tiende, en pocas palabras, a diferenciar, por una parte, las funciones de ordenación, programación y control, -deliberantes las llama, el art. 8- y las funciones ejecutivas de gobierno y administración; diferenciación que conduce a un refuerzo de la posición del alcalde y de la comisión de gobierno y a una remodelación de las funciones del Pleno que pasa a denominarse Consejo Municipal. El art. 46 autoriza al Consejo Municipal, al alcalde y a la comisión de gobierno a desconcentrar y a descentralizar sus competencias respectivas en otros órganos municipales o en los concejales.

Precisamente, en este aspecto se producen algunas de las innovaciones que resultan en realidad un “anticipo” de la posterior reforma de la LBRL: en efecto, como se sabe, la Ley 11/99 introducirá precisamente el esquema de relaciones “ejecutivo-legislativo” municipales que priman la posición del primero, según lo adelantado de la Carta municipal de Barcelona, y que ha de redundar en una nueva concepción de las funciones políticas de impulso y control democráticos en la organización local. A lo que hay que añadir, evidentemente, la reforma de la LOREG con la modificación del régimen de las mociones de censura y la introducción de la cuestión de confianza⁸.

Junto a lo anterior, la Carta municipal de Barcelona diseña una organización territorial interna del municipio que ha de permitir una amplia *descentralización* y *desconcentración en los distritos* (arts. 20 y ss.), a cuyo frente se encuentra el consejo de distrito, presidido por un concejal propuesto por el mismo, y un concejal de distrito, con las funciones ejecutivas delegadas del alcalde. La Carta se remite a la potestad de autoorganización municipal para desarrollar la regulación de distritos -en especial, su régimen de elección- pero ya queda también perfilada la diferenciación entre órgano político-deliberante y organización ejecutiva. Vale la pena destacar que la propia Ley -art. 21.3- establece una garantía del efectivo papel que han de jugar los distritos en el conjunto del sistema de gobierno municipal, al disponer que “el presupuesto municipal ha de garantizar que cada año el 15 % de sus recursos ordinarios, como mínimo, sea gestionado por los distritos”. Si este tipo de cifras puede ser indicativo de una tendencia descentralizadora, téngase en cuenta que en la distribución general del gasto público en España, las Administraciones locales sólo alcanzan el 12,9%, por lo que también aquí debe valorarse, salvadas todas las distancias, el papel de la Carta municipal de Barcelona

⁸ Vid. L. ORTEGA, “Reformas en el sistema de gobierno municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 1998*, p. 57 ss.; y R. JIMENEZ ASENSIO, “La forma de gobierno local: ¿Cambio o continuidad?”, de próxima publicación en dicho *Anuario*, 1999.

como estímulo de una dinámica descentralizadora más general que necesita de símbolos y de referentes.

5.2 Participación ciudadana también en la gestión

Pero los indicadores de esa sensibilidad por la renovación de los mecanismos democráticos se trasladan más allá de los aspectos estrictamente orgánicos. La Carta municipal de Barcelona contempla de manera bastante completa los distintos mecanismos, sistemas y procedimientos de *participación ciudadana* que han de acompañar al funcionamiento ordinario de la organización político-institucional del municipio. No es cuestión aquí de detallar tales fórmulas, algunas de ellas ya largamente experimentadas hasta la fecha, que van desde las audiencias públicas “orales y presenciales”, iniciativas ciudadanas, consultas ciudadanas, etc (arts. 30 y ss.). Cuando en otros países como, por ejemplo, Inglaterra, se elaboran “libros blancos” sobre la mejora de la democracia local, que proponen como grandes innovaciones la introducción de mecanismos participativos⁹, encontramos en la Carta municipal de Barcelona la expresión avanzada de ciertas soluciones a las exigencias de mayor conexión entre la ciudadanía y las instituciones locales. Quiero aquí destacar dos referencias en una óptica novedosa.

En primer lugar, la previsión de la denominada “*gestión cívica*” de competencias municipales, según la cual, las entidades, organizaciones y asociaciones ciudadanas sin ánimo de lucro pueden ejercer, siempre voluntariamente, competencias municipales o participar en nombre del ayuntamiento en la gestión de servicios o equipamientos cuya titularidad corresponde a otras Administraciones. Se hace frente, así, a la necesidad de implicar al entramado asociativo ciudadano no sólo en la reivindicación o en la formulación de propuestas, sino en la gestión misma, comprometida y responsable, de competencias municipales: la gestión de centros cívicos de barrio por la asociación de vecinos, de centros de asesoramiento y planificación familiar por colectivos interesados, acciones sociales y de solidaridad a través de ONG’s, etc. *Democracia y participación en la gestión*, no sólo en la adopción de las decisiones, es uno de los próximos retos que los gobiernos locales deben afrontar, sobre la base de experiencias acumuladas, y respecto de los cuales la Carta municipal de Barcelona aporta un intento de formulación.

⁹ Vid. el libro blanco del Gobierno británico “Modern Local Government in touch with the people”, trad. catalana, “Les administracions locals modernes: en contacte amb els ciutadans”, Diputación de Barcelona 1999.

5.3 Integración ciudadana de los extranjeros

En segundo lugar, la Carta municipal de Barcelona demuestra una específica atención a los retos que plantea el fenómeno de la *inmigración*, y en concreto a la integración y participación de los extranjeros en la vida política municipal. También aquí la Carta actúa con anticipación a lo que un año después va a ser abordado por la nueva Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. No cabe duda que el ámbito municipal es el punto de referencia primario para los inmigrantes, tanto por lo que se refiere a su incorporación a la vida ciudadana, cultural y social como en lo relativo al acceso a los servicios públicos esenciales. Pero sobretodo, el municipio es el lugar de integración cívica y política.

Pues bien, la Carta, después de reconocer a los extranjeros el derecho al sufragio en las elecciones municipales en los términos establecidos por la legislación general, consciente del papel que juega el principio de reciprocidad en este punto, establece la obligación del ayuntamiento de Barcelona de interesar de los órganos competentes para que legislen y celebren los tratados internacionales que promuevan los instrumentos adecuados para que todas las personas empadronadas en el municipio puedan disfrutar del derecho de sufragio (art. 10). Y yendo aún más allá, ante las eventuales insuficiencias de las posibilidades que ofrezca el régimen general, en todo caso la propia Carta dispone el derecho de los extranjeros empadronados a participar en referéndums y otros procedimientos consultivos que promueva el ayuntamiento (art. 10.5).

Los valores de igualdad y democracia se intentan articular, en lo que puede hacer la Carta municipal de Barcelona, en un sentido positivo para la nueva ciudadanía que se incorpora procedente de la inmigración. Papel anticipador, así, de lo que, como decía, encontramos luego en la Ley de derechos y libertades de los extranjeros. En este sentido, el art. 6.2 establece que “los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, podrán elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les conciernen, conforme se determina en la legislación de Régimen Local”¹⁰.

Con independencia de la extensa perspectiva normativa que se abre en este punto para dar efectividad a esa posibilidad, lo cierto es que “la legislación de régimen local”, en concreto la Carta municipal de Barcelona, atribuye ya a los extranjeros empadronados un derecho no sólo de representación sino de participación directa. A nadie se le ocultan las dificultades y las

¹⁰ La compleja elaboración de la nueva Ley en materia de derechos de los extranjeros no permite simplificar ahora una valoración de la misma. Para dicha elaboración, vid.: Grupo de estudios sobre los Derechos de los Inmigrantes (Universidad de Barcelona), “Las proposiciones de ley de reforma de la Ley de Extranjería”, *Actualidad administrativa*, núm. 41, 1999, p. 1123 ss.

complejidades con que se encuentra la inaplazable exigencia de integración, sobre todo social y cultural, de la inmigración. La participación en la vida política es, no obstante, el presupuesto esencial, que comienza, en efecto, en el escalón municipal, por lo que la Carta de Barcelona constituye sin duda un punto de referencia para la adecuación de la restante legislación local, que deberá producirse en el futuro próximo.

6. COMPETENCIAS MUNICIPALES: NUEVAS FORMULACIONES

Como dije al inicio, hace ya algún tiempo la doctrina viene llamando la atención sobre ciertos elementos del sistema local que no han sido hasta ahora lo suficiente desarrollados. Uno de estos elementos es el conjunto de mecanismos de reconocimiento de las competencias municipales. En este momento, más que entrar en la descripción de las concretas atribuciones competenciales que la Carta efectúa en favor del ayuntamiento de Barcelona, considero de interés aludir brevemente a dos aspectos más generales.

6.1 La atribución de competencias y el principio de universalidad

El artículo 58 de la Carta municipal de Barcelona es casi un compendio de las más recientes elaboraciones sobre la autonomía local y el sistema competencial, y en este sentido, puede llegar a jugar un interesante papel interpretativo y propositivo. Muy brevemente, digamos en primer lugar que la *fundamentación* de la atribución competencial exigible es muy completa y sistemáticamente minuciosa:

- para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente
- para la efectividad del régimen de capitalidad reconocido en la Carta
- para el cumplimiento de las finalidades establecidas por el art. 2 LBRL (asegurar el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos)
- para el cumplimiento de las finalidades establecidas en la Carta Europea de Autonomía local (el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes).

Formulación, como digo minuciosa, que abre perspectivas de mayor concreción para interpretar el alcance de la declaración constitucional de la garantía de la autonomía local referida a un momento histórico más evolucionado.

En segundo lugar, el *contenido funcional* exigible para satisfacer las citadas exigencias constitucionales y legales es doble:

- atribución de las competencias que proceda de acuerdo con la capacidad de gestión del municipio de Barcelona.
- participación en la gestión de los servicios y equipamientos del Estado o de la Generalitat, básicos para el desarrollo de la ciudad.

Destaca enseguida ese segundo elemento, que nos sitúa ante la posición del municipio en el contexto de las grandes infraestructuras y redes de servicios -especialmente transportes y comunicaciones- con independencia de su ubicación física dentro o fuera del término municipal, respecto de la cuales tiene un derecho de participación en la *gestión* y no sólo de intervención, vía informe, en los procedimientos de planificación, reducción funcional que viene siendo habitual en la legislación sectorial.

Singular relieve adopta, en mi opinión, el tercer apartado de dicho art. 58, que incluye lo que se ha denominado la cláusula de la *universalidad* de las competencias:

“En todo caso, el Ayuntamiento puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras Administraciones públicas”

Esta formulación pone el acento en el principio de libertad de iniciativa municipal, en el marco de la ley, lo que permite aclarar el significado que debe darse al artículo 25.1 de la LBRL, en la línea defendida por la doctrina¹¹. Así se dota de contenido efectivo a un precepto que no puede considerarse una simple declaración de capacidad jurídica o una mera redundancia vacía de significado¹², sino que hace ver que en las materias de interés general de los ciudadanos el municipio no puede permanecer inactivo por el hecho de que el legislador no le haya efectuado una atribución expresa de una concreta función competencial.

También en este aspecto, por tanto, la Carta municipal de Barcelona aparece con una clara vocación de liderazgo del proceso de reformulación de los elementos constructivos del sistema de la autonomía local que a buen seguro tendrá continuidad en las diversas vertientes legales, jurisprudenciales y doctrinales.

6.2 La gestión consorciada de las competencias

El segundo aspecto general de la atribución de competencias que destaca en la Carta Municipal, es el sistema de su asignación a los *consorcios legales* que la misma Ley regula¹³. En efecto, ante la dificultad de hallar el acuerdo político entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Gobierno de la Generalitat de Catalunya a la hora de fijar las competencias de la Generalitat que debían ser transferidas o delegadas al municipio por medio de la Carta, se arbitró finalmente la solución de crear varios consorcios en los ámbitos sectoriales de la vivienda,

¹¹ Por todos, J.L. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, *RAP* núm. 147 (1998) y del mismo autor “La cláusula general de competencias municipales”, de próxima publicación en el *Anuario del Gobierno Local 1999*.

¹² A ello me he referido también en mi trabajo “La autonomía local en España...”, citado, p. 30.

¹³ Vid. una primera aproximación al fenómeno en: José Manuel GÓMEZ GONZÁLEZ, “Los consorcios legales en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona”, de próxima publicación.

servicios sociales y educación y de un ente instrumental dependiente del Consorcio Sanitario de Barcelona, ya existente, para atribuir a cada uno el ejercicio conjunto de las respectivas competencias municipales y autonómicas en el sector correspondiente.

La complejidad de las relaciones interadministrativas entre entes con un indudable componente político, viene a aportar ahora una solución original. En efecto, el art. 61 de la Carta regula con todo detalle lo que denomina consorcios legales: “son entes asociativos, creados por ley, entre la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades y servicios”. En cada caso, la ley de creación deberá determinar cual de los dos entes es el prevalente en cada consorcio, atribuyéndole la mayoría en los órganos de gobierno. En todo caso, la figura suscita gran cantidad de interrogantes, de los cuales voy a plantear ahora dos.

En primer lugar, ¿no se vulnera la autonomía local al integrar forzosamente al ayuntamiento en un consorcio y obligarle a ejercer sus competencias propias a través de dicho consorcio? Sin poder entrar ahora en detalles, habrá que considerar los siguientes datos: por un lado, que la ley se remite a los estatutos, a aprobar por cada uno de los entes, en los cuales se permite introducir elementos de flexibilidad para que el ayuntamiento encuentre fórmulas alternativas de ejercer sus competencias e incluso pueda desgajar del consorcio las que le pertenecen en exclusiva; por otro lado, no se trata de una figura de cooperación ordinaria según la LBRL, sino que en el fondo también adopta un matiz de coordinación que debe cumplir con los requisitos del art. 59 LBRL. Visto así, el consorcio significaría más bien que la Generalitat cedería el ejercicio de sus competencias de coordinación respecto del ayuntamiento de Barcelona a un consorcio en el cual participa el propio ayuntamiento.

El segundo interrogante no es menos comprometido: ¿se corresponden las potestades que ostentan los consorcios legales con las propias de las organizaciones funcionales? El citado art. 61 dice: “en su cualidad de entes que ejercen competencias generales en todo el término municipal, los consorcios pueden ejercer las potestades reglamentarias, planificadoras, y si procede, sancionadoras en el marco de las disposiciones generales emanadas de la Generalitat que sean aplicables a todo el ámbito territorial de Catalunya. También ejercen la potestad programadora y de organización en relación con las actividades y servicios que les atribuye la ley de creación”.

Como puede verse, en realidad la Carta municipal de Barcelona lo que está configurando es, materialmente, un nuevo tipo de ente, una suerte de Administración mixta, que goza de las potestades propias de la autoridad pública que es consustancial con la naturaleza territorial general del ayuntamiento y de la Administración autonómica. Entidad que poco tiene que ver con la tradicional concepción del consorcio como simple forma de prestación de servicios o como mecanismo voluntario de cooperación.

No cabe ahora desarrollar más estas cuestiones. Lo que interesa es señalar el carácter innovador de la solución aportada, con todas las incógnitas que le acompañan, como

alternativa a las técnicas generales de las relaciones intersubjetivas -delegación, encomienda, etc.- alternativa que posiblemente deberá calibrarse con todo rigor antes de ofrecerla como modelo de exportación. Piénsese únicamente en el efecto negativo que puede tener la extensión de esta figura sobre los principios de transparencia y de responsabilidad frente al ciudadano y al usuario. La mejora de la democracia local exige, sí, una adecuada y leal relación con los demás poderes públicos; pero también requiere la claridad y simplificación de la organización prestacional que en definitiva ha de satisfacer el interés general de los ciudadanos.

7. CONCLUSIÓN

Las anteriores consideraciones han querido poner de manifiesto lo que en mi opinión es uno de los valores que cabe atribuir a la Carta municipal de Barcelona: su carácter innovador. Las exigencias objetivas y las capacidades del ayuntamiento de Barcelona han favorecido la elaboración de un texto legal que señala un punto de inflexión en la evolución del derecho local europeo en el momento de afrontar el nuevo milenio.

Probablemente un estudio analítico de todas y cada una de sus disposiciones conduzca a una consideración más equilibrada en cuanto al valor reformador de la Carta, pero insisto en que no es sólo su contenido material lo que ha de tenerse en cuenta, sino que también conviene observar el “papel” que juega en el contexto de la necesaria y hoy ya inaplazable renovación del derecho local.