

La Carta Municipal de Barcelona

Por Alfredo Galán Galán

Profesor Titular Interino de Universidad. Departamento de Derecho Privado. Universidad de Barcelona

Diario La Ley, 2000, Ref.º D-31, Tomo 1

I. Introducción

La Ley autonómica catalana 22/1998 de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona (*DOGC* núm. 281, de 8 de enero de 1999), tiene como finalidad el establecimiento de un régimen jurídico especial para el Municipio de Barcelona. Dicha ley viene a encuadrarse dentro de un proceso histórico caracterizado por el reconocimiento de un marco normativo especial a esta ciudad.

En palabras del propio Alcalde de Barcelona, recogidas en la presentación del Anteproyecto de Texto Articulado de la Ley Especial de Barcelona, aprobado el 16 de julio de 1997, la Carta Municipal «refuerza la autonomía de la ciudad, aumenta la participación ciudadana y mejora las formas de colaboración con los municipios del entorno para la prestación de servicios. Todo ello con la voluntad de que Barcelona participe en la construcción europea y continúe siendo la capital que proyecte Cataluña al mundo». Palabras que, de modo similar y tras pasar por el Parlamento de Cataluña, aparecen ahora recogidas en el Preámbulo de la Ley 22/1998 de 30 de diciembre, en el que se afirma que: «la ciudad de Barcelona quiere lograr ahora una Carta Municipal que refuerce su autonomía, al servicio de una gestión administrativa eficaz y cercana a los ciudadanos, de una descentralización más fuerte, de una potenciación de las competencias municipales en el marco de una colaboración institucional positiva, y de una mejora de la calidad de los servicios de la ciudad que se corresponda con las necesidades y ambiciones de todos los barceloneses y barcelonesas».

II. Antecedentes legislativos

La pretensión del Ayuntamiento de Barcelona tenía por objeto la consecución de una Ley especial para su Municipio. Ley especial que, siguiendo la denominación tradicional, recibirá el nombre de «Carta Municipal». El fundamento material de esta pretensión municipal es doble. En primer término, encuentra su apoyo en el carácter de gran ciudad que tiene Barcelona, singularizándose, de este modo, con las peculiaridades propias de las grandes metrópolis. Asimismo, y como examinaremos a continuación, la mencionada pretensión se respalda en la existencia de una cierta tradición de diferenciación que ha venido históricamente caracterizando el régimen jurídico de Barcelona. El fundamento formal de la pretensión del Ayuntamiento de Barcelona, por su parte, no puede ser otro que el Derecho positivo vigente en ese momento. En este sentido, los deseos de tener un régimen de Carta encontraron un débil sustento en la legislación estatal sobre régimen local, hasta la reforma de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, operada por una de las leyes dictadas en el marco del llamado «Pacto Local», en concreto, por la Ley 11/1999 de 21 de abril, entre cuyas modificaciones se encuentra, justamente, la previsión relativa a la posibilidad de actualizar los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. Por lo que se refiere a la legislación autonómica catalana, la pretensión de obtener una Carta Municipal propia encontrará un decidido apoyo, superando el silencio del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Sin detenernos ahora en las razones de fondo que justifican el reconocimiento de un régimen jurídico propio a la ciudad de Barcelona y, en consecuencia, diferenciado del previsto para el resto de Municipios, sí que conviene ubicar la ley que estamos analizando mediante la exposición de sus antecedentes legislativos más inmediatos.

1. *Régimen jurídico de la ciudad de Barcelona durante el régimen franquista.* Bajo la rúbrica «Régimen especial de Carta», el Capítulo II, del Título II, de la antigua Ley de Régimen Local de 1955 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 191, de 19 de julio de 1955), preveía la existencia y se encargaba de regular las Cartas municipales. El sentido de esta regulación se condensaba en el art. 94, primero de los dedicados a esta cuestión, según el cual, en virtud de Carta especial se

podía otorgar a los Municipios un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares. No había, sin embargo, una mención específica al Municipio de Barcelona.

La singularidad y problemática específica que comenzaban a presentar las grandes urbes motivó que, a través de la Ley de 7 noviembre de 1957 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 281, de 8 de noviembre de 1957), se autorizase al Gobierno para establecer regímenes municipales especiales para las ciudades de Madrid y Barcelona. En efecto, dicha ley contenía un artículo único, en virtud del cual se adicionaba un párrafo segundo al mencionado art. 94 de la Ley de Régimen Local de 1955. En este nuevo párrafo se establecía que el Gobierno podía aprobar, con carácter de Ley, un régimen jurídico especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconsejase.

Haciendo uso de esta autorización el Gobierno dictó dos Decretos, dirigidos a proporcionar un tratamiento jurídico singular a las dos mayores ciudades españolas. El Decreto 1166/1960 de 23 de mayo, por el que se aprueba el texto articulado del régimen especial del Municipio de Barcelona o Ley especial de Barcelona (*Boletín Oficial del Estado* núm. 151, de 24 de junio de 1960), y el Decreto 1674/1963 de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado del régimen especial del Municipio de Madrid o Ley especial de Madrid (*Boletín Oficial del Estado* núm. 51, de 1 de marzo de 1963). Estos textos normativos fueron habitualmente conocidos con la denominación de «Carta Municipal»: Carta Municipal de Barcelona de 1960 y Carta Municipal de Madrid de 1963, respectivamente.

El régimen especial de Barcelona quedaba completado con la normativa relativa a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona: el Decreto-Ley 5/1974 de 24 de agosto de 1974, de creación de dicha entidad (*Boletín Oficial del Estado* núm. 204, de 26 de agosto de 1974) y el Decreto 3276/1974 de 28 de noviembre de 1974, encargado de regular su organización y funcionamiento (*Boletín Oficial del Estado* núm. 286, de 29 de noviembre de 1974). Con posterioridad, la normativa catalana posconstitucional, en concreto la Ley 7/1987 de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa (*DOG* núm. 826, de 8 de abril de 1987), declaró suprimida esta Entidad Municipal Metropolitana, colocando en el espacio institucional que deja vacío unos entes metropolitanos sectoriales de nueva creación para la prestación de determinados servicios.

2. Régimen jurídico de la ciudad de Barcelona tras la Constitución española de 1978. La Constitución de 1978 no prevé expresamente la existencia de un régimen jurídico especial para las grandes ciudades y, por tanto, tampoco para Barcelona. Este silencio, sin embargo, no debe entenderse como una prohibición implícita a la existencia de tales regímenes especiales. Más aún, no faltan autores que pretenden encontrarles fundamento constitucional en el reconocimiento expreso que la norma constitucional hace, en sus arts. 137 y 140, de la autonomía municipal: la verdadera garantía de la autonomía de estos Municipios singulares exige que se les dote de un régimen peculiar.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, por su parte, tampoco prevé expresamente la existencia de un régimen especial para Barcelona. Al igual que ocurre con la Constitución, el silencio del Estatuto catalán tampoco debe interpretarse como una prohibición a su existencia. A diferencia del mencionado Estatuto, el de la Comunidad de Madrid sí que prevé expresamente, en su art. 6, un régimen jurídico especial para la ciudad de Madrid. Como de la simple lectura de este artículo se deduce, el reconocimiento de un régimen especial a la villa de Madrid va más allá de su condición de Municipio, es decir, del concepto estricto de autonomía municipal, en tanto que concurre en esa ciudad la capitalidad del Estado, la capitalidad de la Comunidad Autónoma de Madrid y su condición de gran ciudad y, por tanto, deben regularse las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y locales que coexisten sobre su territorio.

La falta de referencia legal explícita a la existencia de un régimen especial para Barcelona fue finalmente superada por una serie de disposiciones legales, tanto estatales como autonómicas. El texto estatal fundamental a este respecto es, sin lugar a dudas, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*Boletín Oficial del Estado* núm. 139, de 11 de junio de 1985). En su disp. adic. 6.ª, efectivamente, se prevé expresamente la subsistencia de los regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona. Respecto a la ciudad de Barcelona, en concreto, el apartado segundo de la mencionada disposición adicional establece que el régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido básicamente en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960 de 23 de mayo, continuará vigente salvo en lo que resulte incompatible con lo establecido en la propia Ley de Bases.

Lo arriba expuesto debe ser completado con una reciente ley de reforma de la mencionada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En efecto, una de las leyes dictadas en el marco del llamado «Pacto Local» ha sido la Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local (*Boletín Oficial del Estado* núm. 96, de 22 de abril de 1999). La vigésima octava modificación introducida a la citada ley se refiere precisamente, a la actualización de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. En este sentido, se añade un tercer párrafo a la ya analizada disp. adic. 6.^a de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, mediante ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrán actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la Ley de Bases. Y, a continuación, se enumeran dichas especialidades que, en esencia, son las siguientes: posibilidad de modificar la denominación de los órganos necesarios; posibilidad de que el Pleno u órgano equivalente pueda funcionar también mediante comisiones; posibilidad de atribuir a la Comisión de Gobierno, como propias, competencias sobre determinadas materias que fija la Ley; y, finalmente, posibilidad de atribuir al Alcalde, como propias, determinadas competencias igualmente fijadas por el texto legal en examen.

Moviéndonos todavía dentro de la legislación estatal, pero ya en el ámbito financiero, la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, de Haciendas Locales (*Boletín Oficial del Estado* núm. 313, de 30 de diciembre), prevé expresamente, en su artículo 142, que el Municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esa misma ley. El art. 141 establece lo mismo, pero referido al Municipio de Madrid. Completa esta regulación su disp. trans. 10.^a, según la cual, y en tanto no se aprueben esas leyes especiales, serán de aplicación directa a los Municipios de Madrid y Barcelona los preceptos contenidos en la Ley de Haciendas Locales.

El silencio del Estatuto de Autonomía de Cataluña respecto a la existencia de un régimen jurídico especial para Barcelona ha sido salvado, dentro de la legislación autonómica catalana, por la Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (*DOGC* núm. 832, de 27 de abril de 1987). En efecto, el art. 75 de la ley dispone que el Municipio de Barcelona debe gozar de un régimen jurídico especial establecido por ley. Esta regulación se completa con lo establecido en su disp. trans. 1.^a. En su primer apartado declara vigente el régimen especial del que venía gozando la ciudad de Barcelona, en tanto que el Parlamento de Cataluña no legisle sobre esta materia, excepción hecha de todo aquello que resulte incompatible con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y con la ley catalana que examinamos. Por su parte, y en previsión de la futura modificación de ese régimen, su apartado segundo añade que, a los efectos de la revisión del régimen especial por iniciativa del Gobierno de la Generalidad, se debe constituir una Comisión integrada por representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, al objeto de elaborar los estudios y las propuestas correspondientes.

III. Procedimiento de elaboración de la Ley 22/1998 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona

El proceso seguido para la elaboración y aprobación de la actual Carta Municipal de Barcelona puede ser calificado como peculiar. De su sintética descripción nos ocupamos a continuación. Vaya por delante que la mencionada Carta ha sido aprobada formalmente mediante una ley del Parlamento de Cataluña, la Ley 22/1998, de 30 de diciembre.

El largo proceso se inicia en el seno del propio Ayuntamiento de Barcelona. Dejando atrás otros antiguos proyectos de Carta, el 16 de julio de 1997 el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona, reunido en sesión extraordinaria, aprobó por unanimidad un Anteproyecto de texto articulado de la Ley Especial de Barcelona, más conocida como Carta Municipal de Barcelona. Este acuerdo del 16 de julio vino a culminar la labor desarrollada por la Comisión de la Ley Especial, creada en el interior del Ayuntamiento e integrada por representantes de todos los grupos municipales. En concreto, los miembros de la mencionada comisión fueron: José Alberto Fernández Díaz, por el PP; Ernest Maragall i Mira, que ejercía la presidencia delegada por el Alcalde, por el PSC; Pilar Rahola i Martínez, por el PI; Miquel Roca i Junyent, por CiU; y Eulàlia Vintró i Castells en representación de IC-Els Verds. Todos ellos asistidos por los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento y, en especial, por Jaume Galofré i Crespí, que ejerció las labores de secretario de la comisión.

En la misma sesión a la que estamos haciendo referencia, el Consejo Plenario acordó también remitir el Anteproyecto al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, solicitando que, previo cumplimiento de los trámites establecidos por la Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, se le diese la tramitación parlamentaria correspondiente.

Los trámites aludidos no son otros que los recogidos en el segundo apartado de la disp. trans. 1.^a de la citada Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. De conformidad con lo dispuesto en esta disposición, se creó una Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona, es decir, una Comisión integrada por representantes de ambas entidades, con el objeto de elaborar los estudios y las propuestas pertinentes en aras a la revisión del régimen jurídico especial del Municipio de Barcelona. Partiendo del texto base aprobado por el Ayuntamiento, la Comisión Mixta se encargó de discutir y finalmente aprobar un texto inicial o propuesta de Carta.

El texto aprobado por la Comisión fue asumido por el Gobierno de la Generalidad que lo presentó como Proyecto de ley ante el Parlamento de Cataluña (*BOPC* núm. 344, de 19 de noviembre de 1998).

El Gobierno contó con el asesoramiento de la Comisión Jurídica Asesora, proporcionado a través de su Dictamen 334/98, aprobado en la reunión de la Permanente que tuvo lugar el día 23 de julio de 1998. Dictamen que tuvo como objeto examinar las implicaciones competenciales y procedimentales que la aprobación de una futura Ley Especial de Barcelona podía plantear desde la perspectiva de las relaciones entre el ordenamiento jurídico catalán y el del Estado, así como sobre los mecanismos de tramitación más adecuados que deban utilizarse a estos efectos. La consulta tuvo que ser satisfecha tomando la Comisión Jurídica Asesora como texto de referencia el Anteproyecto de texto articulado aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona y presentado a la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento.

El Proyecto de ley presentado fue aprobado por el Pleno del Parlamento de Cataluña, siguiéndose el procedimiento de urgencia y con muy escaso debate sobre contenidos, en la sesión celebrada el día 22 de diciembre de 1998 (*BOPC* núm. 358-Anexo, de 29 de diciembre de 1998), como Ley 22/1998 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (*DOGC* núm. 2801, de 8 de enero de 1999). En esa misma sesión, el Pleno del Parlamento, tras estudiar el texto de una Proposición no de ley presentada conjuntamente por todos los Grupos Parlamentarios, aprobó la Resolución 815/V sobre la dotación de un régimen especial de actuación para el Municipio de Barcelona (*BOPC* núm. 358-Anexo, de 29 de diciembre de 1998). En dicha Resolución, y tras constatarse la necesidad de que el Municipio de Barcelona disponga de un régimen especial de actuación también en materias de competencia estatal, el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalidad para que, en el marco de la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona, impulse un proceso negociador con el Estado que conduzca a la reforma de las leyes estatales oportunas. No debe perderse de vista, en este punto, el marco de referencia global constituido por el denominado «Pacto Local». Uno de los frutos de dicho Pacto, como ha quedado dicho, ha sido el conjunto de modificaciones de leyes estatales aprobadas el 21 de abril de 1999 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 96, de 22 de abril de 1999), entre las que se encuentra la mencionada Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

IV. Contenido de la Ley 22/1998 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona

La Carta Municipal se dicta con la pretensión de establecer el régimen jurídico especial del Municipio de Barcelona. Así lo establece, de forma expresa, el apartado segundo del primero de sus artículos. En consecuencia, el contenido de dicha Carta es extenso, estructurándose, tras el Preámbulo en el que se exponen los motivos que justifican su promulgación, a través de un Título Preliminar, siete títulos más, que constituyen el grueso de la regulación, y concluyendo con una disposición adicional, dos transitorias y una final. Pasamos a hacer una breve descripción del contenido de la Carta.

El Título Preliminar constituye la sede de la mayoría de las disposiciones generales de la Carta. En él se declara que la ciudad de Barcelona es la capital de Cataluña, se fija su término municipal, se determinan los objetivos que deben orientar la actuación de su Ayuntamiento, se determinan los símbolos de la ciudad, se presta atención a la utilización de las lenguas oficiales y se reconoce la legitimación del Ayuntamiento de Barcelona para recurrir directamente ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local, en los términos previstos por la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado* núm. 96, del 22 de abril de 1999).

De aquello que constituye el núcleo esencial de toda Carta Municipal, es decir, de los aspectos relativos a la organización administrativa municipal, se ocupan diversos títulos. Lo más destacable, probablemente, de esta regulación es el deseo de reforzar lo que podríamos denominar el «Ejecutivo local» y, muy especialmente, la posición del Alcalde. El Título I, en sus cinco capítulos, y bajo la rúbrica «Organización del gobierno municipal», regula los órganos municipales: el Consejo Municipal, la Comisión de Gobierno y el Alcalde. El Título II, por su parte, tiene por objeto los distritos, de manera que, en los tres capítulos que lo componen, establece los principios generales en esta materia, así como la regulación de su organización y régimen jurídico. De la «Organización municipal ejecutiva» se encarga el Título V de la Carta, regulando su dos capítulos las formas de organización para la gestión de los servicios y las actividades municipales y, en segundo lugar, el personal al servicio del Ayuntamiento.

Las competencias municipales, finalmente, son abordadas en el Título VI. En el primero de sus capítulos se establecen una serie de normas generales. Particularmente relevante es la previsión que hace la Carta de los Consorcios legales. Dichos Consorcios se configuran como entes asociativos, creados por ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. Los dieciséis capítulos restantes pretenden determinar la competencia del Municipio de Barcelona en sectores diversos: urbanismo, vivienda, iniciativa pública municipal en la actividad económica, gestión de los servicios y de las infraestructuras estratégicas para el Municipio, transportes urbanos de viajeros, movilidad, telecomunicaciones, medio ambiente, salud pública, consumo y sanidad, servicios sociales, juventud, mujer, cultura, deportes, educación, seguridad ciudadana y, por último, protección civil.

La potestad normativa municipal, o sea, la potestad normativa de que dispone el Municipio de Barcelona, constituye el objeto del Título III de la Carta Municipal. Se abre el título con la indicación de la relación existente entre esa potestad normativa municipal y la propia Carta Municipal de Barcelona: la potestad normativa municipal se ejerce en el marco y en desarrollo de la Carta. A continuación, la propia Carta realiza una enumeración de las diferentes formas que pueden adoptar las normas dictadas por el Ayuntamiento. El Consejo Municipal puede dictar dos tipos de normas locales, los «Reglamentos», categoría dentro de la cual se incluyen el Reglamento orgánico del Municipio y los Reglamentos internos de los distritos, y las «Ordenanzas», dentro de las cuales deben subsumirse las normas contenidas en los planes urbanísticos y las de ordenación tributaria. La Comisión de Gobierno, en cambio, solamente puede dictar un único tipo de norma local, los «Decretos de la Comisión de Gobierno». Por último, el Alcalde tiene a su disposición dos tipos de normas, los «Decretos de la Alcaldía» y los «Bandos». Estos últimos, definidos por la Carta como disposiciones de carácter general dictadas en situaciones excepcionales o de urgente necesidad, se configuran claramente como verdaderas normas jurídicas. Termina el título en examen la regulación de la potestad normativa municipal abordando las cuestiones relativas a la iniciativa para la aprobación de los Reglamentos y Ordenanzas municipales, con especial atención al ejercicio de la iniciativa ciudadana, y a la relación entre ordenanzas y potestad sancionadora.

El Título IV lleva por rúbrica «Participación ciudadana y derechos de los vecinos». Tras asentarse, en el Capítulo I, los principios generales en la materia, el Capítulo II entra a regular los institutos de participación ciudadana: la audiencia pública; la iniciativa ciudadana dirigida a solicitar al Ayuntamiento la realización de una determinada actividad de interés público y de competencia municipal, colaborando esos ciudadanos en su prestación; la iniciativa ciudadana para la aprobación de disposiciones de carácter general; la gestión cívica de competencias compartidas; y la creación del llamado «Consell de Ciutat», integrado por representantes de las entidades económicas, sociales, culturales, profesionales y de vecinos más representativas. En el Capítulo III, por último, se regulan los derechos de los vecinos. A estos efectos, la Carta establece determinadas obligaciones del Ayuntamiento, como el deber de velar para que en la ciudad no se produzcan conductas discriminatorias negativas, y enumera una serie de derechos de los vecinos del Municipio, entre los que destacan aquellos relativos a la información municipal.

Finalmente, el Título VII se ocupa del denominado «Procedimiento arbitral en materia de consumo». En el único artículo que integra este título, la Carta prevé la existencia de la Junta Arbitral de Consumo de Barcelona, órgano especializado de la organización municipal ejecutiva, que tiene como finalidad administrar el sistema arbitral de consumo en el ámbito territorial del Municipio de Barcelona, ejerciendo sus funciones con independencia y objetividad.

Se cierra la Carta Municipal de Barcelona con una disposición adicional, dos transitorias y una final. De ellas destacamos, en primer término, la disposición adicional, en atención a la cual, para la revisión de lo establecido en la Carta debe seguirse el mismo sistema que establece la

disp. trans. 1.^a2 de la Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Especialmente relevante es, también, la disp. trans. 1.^a de la Carta Municipal. Atendiendo a su tenor, «Las disposiciones de esta Carta que comporten 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». La cobertura legal estatal necesaria ha sido proporcionada por la ya citada Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. La lectura de esta disposición transitoria suscita no solamente serias dudas sobre la corrección de la técnica legislativa empleada por el legislador catalán, sino graves interrogantes respecto a la propia constitucionalidad de la misma. A ello contribuyen, al menos, dos argumentos. El primero, la vulneración que dicha disposición supone del principio de seguridad jurídica, al aplazar la entrada en vigor de parte de la ley a un momento futuro indeterminado. Y, en segundo lugar, la posible falta de competencia del legislador catalán. Precisamente, la propia existencia de la disposición transitoria en examen se explica por el hecho de que el mismo legislador autonómico era consciente de su falta de competencia, de modo que trata de subsanarlo remitiendo el momento de entrada en vigor de la parte conflictiva de la Carta al momento futuro de reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Ahora bien, en nuestra opinión, no estamos en presencia de un problema de eficacia, es decir, relativo a la determinación del momento de entrada en vigor, sino de validez: la competencia debe entenderse actual, de manera que, tomando como referencia un momento determinado, que no puede ser otro que aquél en el que se promulga la norma, sólo cabe la disyuntiva de ser titular de la competencia o no serlo. Y si en ese momento el sujeto en cuestión no posee la competencia, la consecuencia inexorable es que la norma dictada encontrará viciada su validez por incompetencia.

Para terminar esta somera descripción del contenido de la Carta Municipal de Barcelona, pondremos de relieve algunas cuestiones que, finalmente, no han sido incluidas en la misma. Siguiendo la línea marcada por el Proyecto de Carta Municipal de Barcelona de 1991 y continuada por el Anteproyecto de texto articulado de la Ley Especial de Barcelona de mayo de 1994, el Anteproyecto de texto articulado de la Ley Especial de Barcelona de 1997 contiene dos títulos que no han sido recogidos en el texto definitivo de Carta aprobado por la Ley 22/1998. El primero de ellos, el Título VII del Anteproyecto, tenía por rúbrica «Justicia municipal», estructurándose en tres capítulos, cuyos respectivos objetos eran el establecimiento de principios generales, la organización y funcionamiento de la Justicia Municipal de Paz y, por último, el Consejo de Justicia Municipal de Paz. El segundo de los títulos, el VIII del Anteproyecto, bajo el enunciado de «Régimen financiero», se extendía en doce capítulos, versando sobre cuestiones tales como recursos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, precios públicos, participación en los ingresos del Estado y de la Generalidad, subvenciones y transferencias, planificación económica, contabilidad, operaciones de crédito y tesorería, fiscalización y auditoría.

V. Consideraciones finales sobre la Ley 22/1998 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona

No podemos terminar este breve repaso de lo que es y significa la Carta Municipal de Barcelona sin realizar algunas consideraciones finales: unas, las primeras, relativas al procedimiento seguido para su elaboración, otras, las últimas, referidas a la posición que viene a ocupar en el sistema de fuentes.

Desde la primera de las perspectivas arriba apuntadas, puede sostenerse que el proceso seguido para la elaboración de la Carta se caracteriza por dos notas: singularidad y participación. Estamos en presencia, en efecto, de un procedimiento singular, entendiendo tal cosa en sentido estricto, es decir, como un proceso que tiene por objeto el establecimiento de un régimen jurídico especial para un ente local determinado. Asimismo, y en segundo término, se trata de un procedimiento participado. Mejor dicho: un proceso especialmente participado, si tenemos en cuenta que, en principio, todo proceso legislativo debe poseer tal carácter. Los mecanismos especiales de participación tienen como finalidad incorporar al ente local más interesado, el Municipio de Barcelona, en el proceso de elaboración de aquella disposición que va a constituir su norma institucional básica. Examinando el procedimiento finalmente seguido para la elaboración de la Carta, pueden identificarse dos como los principales momentos en los que se hizo posible la intervención del Ayuntamiento de Barcelona: la elaboración y aprobación del texto base en el seno del propio Ayuntamiento y, con posterioridad, la participación de sus representantes en la Comisión mixta encargada de elaborar y aprobar la propuesta o texto inicial.

El segundo grupo de consideraciones aluden a la posición que ocupa la Carta Municipal en el sistema de fuentes. De entrada, conviene detenerse a reflexionar sobre la relación que liga a la Carta Municipal con el principio de especialidad. En este sentido, puede afirmarse que la relación existente entre la ley que aprueba el régimen especial de Barcelona y la legislación local general, tanto estatal como autonómica catalana, se encuentra regida, aunque no sólo, por el principio de especialidad. Por tanto,

la Ley 22/1998, por un lado, y la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, por otro, se encuentran en una relación de ley especial a ley general. La mencionada ley establece, para un ente local determinado, un régimen jurídico diferenciado del régimen general fijado en materia local. La Carta Municipal de Barcelona es, pues, ley especial. Las últimas consideraciones, por su parte, versan sobre la Carta Municipal y la ruptura de los principios tradicionales de régimen local español. Algunos de los principios que tradicionalmente vienen informando el régimen local español, efectivamente, deben ser objeto de revisión en la actualidad. Esto es, al menos, lo que sostiene un número cada vez mayor de autores. Entre dichos principios se encuentra el principio de uniformidad. Pues bien, una de las manifestaciones recientes de esta quiebra del uniformismo es, precisamente, la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona. A través de ella, como ya sabemos, se pretende establecer un régimen jurídico especial para un Municipio determinado, Barcelona, y, por tanto, se sustrae del régimen general previsto para el común de los Municipios. La existencia de peculiaridades o singularidades en algunos entes locales justificaría el establecimiento, para dichos entes, de un régimen jurídico propio y diferenciado. En última instancia, la meta última consiste en aceptar como básico que hayan tratos distintos para entes distintos, en este caso, Municipios distintos. Se trata, en definitiva, de entender como principio básico el principio de diversidad o diferenciación, principio que proyectaría su eficacia no sólo en el ámbito competencial, sino, también, en el de la organización y funcionamiento.