

El régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona

JORDI CASES PALLARÈS
Secretario general del Ayuntamiento de Barcelona

ELISENDA AGUILÀ RECHA
Letrada. Responsable del Departamento de Desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona

1. **Un poco de historia**
2. **Las leyes del régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona**
 - 2.1. Sistema bifronte del régimen especial de Barcelona
 - 2.2. Características principales de la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998)
 - 2.3. Características principales de la Ley 1/2006, del Régimen Especial del municipio de Barcelona
3. **Dificultades que plantea el entrecruzamiento de normativas aplicables**
 - 3.1. Los principios de subsidiariedad y especialidad y el sistema de fuentes: encaje de la Ley 22/1998 y de la Ley 1/2006
 - 3.2. La fragilidad del régimen especial de Barcelona
4. **Reflexión sobre las perspectivas de futuro que ha abierto el procedimiento de revisión de los regímenes especiales: la Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad**
5. **Bibliografía**

Resumen

Este artículo tiene por objeto el estudio del régimen especial de Barcelona. Se presenta en primer lugar su actual marco jurídico después de una breve exposición de sus antecedentes históricos, el sistema de fuentes y los principios en que se basa, para pasar, en segundo lugar, a un análisis de las dificultades que plantea el entrecruzamiento de

Artículo recibido el 22/09/2023; aceptado el 04/10/2023.

normativas aplicables, y una reflexión sobre las perspectivas de futuro respecto a una posible revisión.

Palabras clave: *derecho local; regímenes especiales municipales; principios de subsidiariedad y especialidad; Carta Municipal de Barcelona; competencias municipales; organización municipal.*

The special legal framework of the Barcelona City Council

Abstract

This article studies the special regime of the city of Barcelona. Its current legal framework is described on the basis of its historical background, its system of sources and the principles on which it is rooted. Afterwards, the article explores the difficulties posed by the intersection of regulations applicable, and it reflects on the future perspectives regarding a possible revision of this special legal framework.

Keywords: local law; special municipal legal frameworks; principles of subsidiarity and specialty; Barcelona Municipal Charter; municipal powers; municipal organization.

1

Un poco de historia

Para entender el reconocimiento de los regímenes especiales locales y, en concreto, del régimen especial del municipio de Barcelona, es necesario abrir este artículo con una breve introducción para explicar sus orígenes.

La historia de la ciudad de Barcelona y de sus instituciones a lo largo de los siglos ha modelado una ordenación jurídica específica, que hoy día se reconoce en las dos leyes reguladoras de su régimen especial: la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

Sobre los orígenes de la singularidad de su régimen es necesario remontarse a una inicial configuración jurídica en el siglo XIII, con el privilegio *Recognoverunt proceres*, dispuesto por Pere el Gran en 1283 (Font i Llovet, 2022: 32), o con la institución del *Consell de Cent*, vigente durante más de

cuatro siglos hasta su abolición a través del Decreto de Nueva Planta, en 1714¹. A partir del siglo XVIII, el régimen local imperante es el del uniformismo, y no será hasta los inicios del siglo XX cuando se evidencie una reivindicación barcelonesa, que se había mantenido latente, al hacer resurgir un reconocimiento del régimen especial de la ciudad.

La evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona se recoge en extraordinarios estudios, mencionados en la bibliografía, de cuyos principales rasgos se extrae a continuación un resumen.

Durante las dos primeras décadas del siglo XX se producen múltiples intentos de reforma del régimen local, que ponen de manifiesto una idea rompedora de la línea uniformista seguida en el siglo anterior, como es la de reconocer un principio de diversidad municipal, esencialmente en ámbitos de organización y de gobierno en los grandes municipios² (Gracia Retortillo, 2008: 46).

Con la promulgación del Estatuto Municipal del año 1924 se innova en el ordenamiento con la institución del “régimen de Carta Municipal”. Este instrumento jurídico de carácter institucional se basa en la autonomía municipal, con la voluntad de permitir a los municipios la adopción de un régimen especial adecuado a sus necesidades singulares y acomodado a su población, con respeto a los intereses públicos y a la nación. Se revela una voluntad que hoy día se mantiene en los dos regímenes especiales municipales actuales (Madrid y Barcelona): “dotar el régimen de carta de una naturaleza normativa, ya que su aprobación produciría efectos sobre los vecinos del municipio” (Gracia Retortillo, 2008: 50). Sin embargo, la intensa tutela de la aprobación de un régimen de carta en la configuración del Estatuto Municipal de 1924, lo alejó de su naturaleza originaria. Lo relevante, sin embargo, es la innovación al reconocer tres pilares: el principio de autonomía local, el principio de diferenciación/especialidad, y el concepto de Carta Municipal.

Con la Ley municipal de Cataluña, aprobada por el Parlamento entre mayo de 1933 y julio de 1934, se regula, por una parte, la posibilidad de que los municipios aprueben un régimen de Carta, y, por otra, el reconocimiento de ciertas especialidades para el municipio de Barcelona, principalmente en el ámbito organizativo.

De acuerdo con esta ley, el establecimiento del régimen de Carta por parte de los municipios se debía ejercer dentro de un marco material limitado y con un determinado procedimiento pautado con tres fases: una pri-

1. Estos son referentes históricos que han modulado la configuración actual del régimen especial, pero que, sin embargo, deben contextualizarse en su época y en su diferente concepción del poder y del territorio.

2. Proyecto Romanones de 1906 y Proyecto Maura de 1912, entre otros.

mera a nivel municipal, una segunda por parte del Gobierno catalán, y una tercera con la aprobación por el Parlament de Cataluña. Este planteamiento reconocía *status* de ley a las cartas municipales que se fueran aprobando. El procedimiento en tres fases, de hecho, es muy similar al que se siguió en la aprobación de la vigente Ley 22/1998³.

No obstante, y a pesar de la intensidad legislativa de la II República, el corto período histórico dificultó la implementación de las normas, de manera que Barcelona no pudo aprobar su Carta Municipal. Sin embargo, como hemos señalado, la Ley municipal de Cataluña de 1933-1934 sí que incorporó para el municipio de Barcelona determinadas especialidades —pendientes de que se aprobara su régimen a través de la Carta— en relación con su demografía y su condición de “gran ciudad”.

En el ámbito estatal, la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, en lo que interesa a este estudio, incorpora tres rasgos esenciales: la clasificación de los municipios en diferentes categorías, la especial atención de Madrid como capital, y la previsión del régimen de carta. Estos elementos eran expresión del principio de diferenciación en el régimen local.

3. La Ley municipal de Cataluña del 33-34 regulaba el procedimiento de aprobación (artículo 98): el Pleno, en sesión extraordinaria y por una mayoría cualificada, aprobaba un texto de Carta Municipal. Este texto se remitía al *Conseller de Governació* para continuar el trámite correspondiente en el Gobierno catalán mediante la elaboración de un informe preceptivo que, una vez realizado, se sometía al Parlament para su aprobación como norma con rango de ley.

Es un hecho que el vigente 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, reconoce el régimen especial de Barcelona (artículo 78): “El municipio de Barcelona disfruta del régimen jurídico especial establecido en la ley de la Carta Municipal de Barcelona”. Pero no regula el procedimiento de aprobación —ni de modificación— de esta ley.

Tampoco la Carta Municipal de Barcelona de 1998 regula este procedimiento. Hay que remitirnos a la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña —derogada por el Decreto Legislativo 2/2003— para encontrar alguna referencia sobre este procedimiento: el artículo 75 disponía el reconocimiento del régimen especial de Barcelona mediante ley, y la disposición transitoria primera manifestaba:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 75, el régimen especial del municipio de Barcelona, que establece el Decreto 1066/1960, de 23 de marzo, continuará siendo vigente mientras el Parlamento de Cataluña no legisle sobre dicha materia, salvo lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con la Ley de Bases de Régimen Local y con la presente ley.

2. A efectos de la revisión del régimen especial por iniciativa del Gobierno de la Generalidad se constituirá una Comisión integrada por representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, con el fin de elaborar los estudios y propuestas correspondientes”.

Ninguna otra referencia sobre el procedimiento se establece en la Ley 8/1987 —ni en ninguna norma posterior—, para la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona. En este sentido, la Ley municipal de Cataluña de 1933-1934 fue el modelo en el que se inspiró la tramitación de la aprobación de la vigente Carta Municipal, la Ley 22/1998.

Con la derogación de la Ley 8/1987 por el Decreto Legislativo 2/2003, se deroga también la disposición transitoria primera, de forma que actualmente hay una ausencia de regulación legal en cuanto al procedimiento para la aprobación y modificación de la Carta Municipal de Barcelona, así como de reconocimiento a nivel legal de la Comisión mencionada en dicha disposición transitoria primera.

Con la caída de la II República en el año 1939, y durante el periodo de la dictadura, se dejan sin efecto las leyes aprobadas por el Parlament de Catalunya, de manera que con la derogación de la Ley municipal de 1933-1934 desaparece el reconocimiento de especialidades propias para el municipio de Barcelona.

Para avanzar en esta breve exposición del marco histórico, en el periodo franquista se pueden distinguir dos etapas. Una primera etapa hasta el año 1957, caracterizada por un retorno al principio de unidad de regulación de los municipios, con la evidencia de un uniformismo legal, y una segunda etapa hasta el año 1975, en que se va incorporando el principio de diferenciación en relación con los grandes municipios.

En la primera etapa (1939-1957) se suceden una serie de leyes de bases de régimen local, siendo las más relevantes: la Ley de bases de régimen local aprobada el 14 de julio de 1945; el Decreto del Ministerio de Gobernación de 16 de noviembre de 1950, que aprueba el Texto articulado de la Ley de bases de régimen local; su modificación a través de la Ley de 1953; y la Ley de bases de régimen local aprobada por Decreto de 24 de junio de 1955, como texto articulado y refundido de las leyes de bases del 45 y del 53. Sin embargo, y a pesar de las limitaciones democráticas, lo que es relevante es que el concepto de régimen de Carta Municipal se mantiene en todas las leyes aprobadas, sin hacer mención expresa del municipio de Barcelona.

A partir de 1957 podemos hablar del inicio de una segunda etapa, con la Ley de 7 de noviembre de 1957, que modificó determinadas disposiciones de la Ley de bases de régimen local, como la autorización al Gobierno para aprobar regímenes especiales para las grandes ciudades (artículo 94.2): “[...] podrá aprobar con carácter de ley un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona [...] se puede establecer dentro del mencionado sistema modalidades de Comisión y de Gerencia, con procedimientos de designación peculiares y diferentes a los regulados por la legislación sectorial común de Régimen Local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales”.

Ya anteriormente se habían manifestado progresos hacia una visión rompedora del uniformismo: la Ley especial de 3 de diciembre de 1953, sobre ordenación urbana de Barcelona y su comarca, refleja una realidad metropolitana de Barcelona y de las ciudades del entorno. Con esta ley se crea la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que tenía que encargarse de la ejecución del Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona y su comarca, con un ámbito territorial de 22 municipios. La creación de dicho ente es relevante, ya que fijará las bases de la que fuera la Corporación Metropolitana de Barcelona, que derivará en la actual Área Metropolitana de Barcelona (Gracia Retortillo, 2008: 66).

Fruto de la Ley del 57, se aprueba el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba el texto articulado del régimen especial del municipio de Barcelona (decreto que tiene rango de ley). La norma no es propiamente un “régimen de carta”, ya que la iniciativa formal del texto no fue municipal; no obstante, el Ayuntamiento de Barcelona participó en la elaboración del texto articulado a través de la constitución de una comisión *ad hoc*.

El Decreto 1166/1960 incide esencialmente en la especialidad organizativa del consistorio barcelonés, pero también en singularidades respecto a los sistemas de gestión de actividades municipales y al régimen económico.

Los órganos municipales estaban constituidos por el Alcalde, los tenientes de alcalde, el Consejo Pleno, la Comisión municipal y ejecutiva, y las juntas de distrito. El Alcalde toma relevancia en una ampliación de facultades, como también es el caso de la Comisión municipal y ejecutiva. Asimismo, el Alcalde contaba con un equipo de delegados de servicios, designados libremente por aquel, que no eran propiamente órganos de gobierno, pero asumían la dirección de las diferentes áreas municipales, siendo incompatibles con el cargo de concejal. Con esta figura se asentó lo que más adelante ha sido uno de los rasgos esenciales del régimen especial de Barcelona: la separación del ámbito de gobierno y del ámbito ejecutivo de la Administración a través de la estructuración de las gerencias municipales.

Con la llegada de la democracia, se abre un periodo de ajuste de las diferentes normas locales que se van aprobando a partir de 1978⁴, en convivencia con el régimen especial de Barcelona, vigente por el Decreto 1166/1960.

La Constitución Española no prevé ninguna referencia a la singularidad municipal. Tampoco el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 reconoce el régimen municipal barcelonés: la norma estatutaria no reconocía, ni siquiera, su condición de capital de la comunidad autónoma, con una ausencia significativa de la singularidad jurídica e institucional de Barcelona patente a lo largo de siglos⁵.

4. Un primer ejemplo es la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones municipales.

5. Como señala Font i Llovet (2000: 10):

“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 Cataluña 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 el ámbito estatal, la adecuación del derecho local a la Constitución Española se produce con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Dicha ley sí reconoce los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. La disposición adicional sexta, apartado 2, dice:

“El régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo; el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley”.

También en el ámbito estatal, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales⁶ establece en el artículo 142 que “el Municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en la presente Ley”.

En cuanto a la legislación catalana, la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, Ley 8/1987, de 15 de abril⁷, reconoció expresamente en el artículo 75 el régimen especial de Barcelona, con un régimen transitorio definido en la disposición transitoria primera⁸.

Como se ha referido, sin embargo, la vigencia del Decreto 1166/1960 se mantuvo hasta su derogación expresa por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, a pesar de que su aplicación cada vez fue más difusa debido a la aprobación sucesiva de las normas citadas y, evidentemente, de la Carta Municipal del 98.

De lo que se ha expuesto de forma sucinta, en esta primera etapa constitucional se reconocen, sin duda, los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, pero se pone de manifiesto también una larga etapa transitoria que pervivió hasta que estos regímenes se acabaron de definir en unas leyes *ad hoc* —la del 98 y la de 2006— que asentaron sus bases y regulación. También es un hecho que las leyes de derecho local que establecen las bases municipales, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, no reconocieron los regímenes especiales como “regímenes de carta”. Y el hecho, a sumar, de que dichas bases siguen teniendo una visión muy uniformista de la regula-

6. Derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

7. La Ley 8/1987, de 15 de abril, se refunde mediante el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y se deroga formalmente por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras [...].

8. Los textos del artículo 75 y de la disposición transitoria primera se reproducen en la nota a pie de página n.º 3.

ción de los municipios, con escasa relevancia de los principios de subsidiariedad y especialización.

La aprobación de las leyes especiales del municipio de Barcelona, a pesar de su reconocimiento en la LBRL y en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, fue un proceso largo y complejo.

Como se expone en Gracia Retortillo (2008: 85): “De conformidad con el marco constitucional y legal expuesto, el procedimiento por el que se debía de elaborar el nuevo régimen especial del municipio de Barcelona debía de respetar tres presupuestos básicos: en primer lugar, la necesaria existencia del régimen del municipio de Barcelona, ya que así estaba reconocido en la LBRL y aceptado por la jurisprudencia constitucional; en segundo término, el reconocimiento que este régimen especial se debía de adoptar mediante ley, de acuerdo con el artículo 75 LMRLC entonces vigente; tercero, la preceptiva intervención municipal en la fase prenormativa y en el marco de una comisión mixta Ayuntamiento-Generalitat”.

Para acabar esta exposición cronológica y dar paso al siguiente apartado sobre el análisis del actual régimen especial, sustentado en la Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y en la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, en primer lugar, también hay que hacer referencia expresa, siendo esencial, al “nuevo” Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que, a diferencia del de 1979, contiene una mención específica al régimen especial de la ciudad de Barcelona que constituye una auténtica garantía del mismo. En este sentido, se reconoce expresamente:

- que la capital de Cataluña es la ciudad de Barcelona (artículo 10);
- que el municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento (artículo 89)⁹.

Con estos dos artículos estatutarios se salda una deuda pendiente normativa respecto a la ciudad.

Y, en segundo lugar, hay que hacer referencia a que el proceso de configuración legal del régimen especial, en los términos en que hoy lo conocemos, ha sido largo y no exento de dificultades de diverso tipo y naturaleza. Desde los primeros trabajos y ponencias para elaborar los textos articulados de la Carta Municipal, a principios de los 80, hasta la aprobación de la Ley

9. Artículo 89 EAC: “El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial”.

1/2006, que concluye el marco legal actual del régimen especial de Barcelona, transcurrieron casi 25 años.

De este largo proceso, sin embargo, hay dos rasgos a destacar: el primero es la participación cualificada del Ayuntamiento en el procedimiento de aprobación de las leyes; y el segundo, el amplio consenso entre las fuerzas políticas implicadas en toda la tramitación de ambas normas (Font i Llovet, 2000: 12-13). Como expresó el profesor Font: “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”.

Este consenso político fue el motor y también el éxito del establecimiento de las leyes especiales de Barcelona. Y también será el éxito para modificaciones futuras de la Carta Municipal.

2

Las leyes del régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona

Actualmente, la ciudad de Barcelona dispone de un régimen especial garantizado en el artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y reconocido en el artículo 1.2 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. También el artículo 1 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, lo reconoce expresamente: este artículo manifiesta que el régimen especial se integra por lo que se dispone en la propia Ley 1/2006 y en la Ley del Parlament de Cataluña 22/1998, en aplicación de la disposición adicional sexta de la LBRL.

Barcelona, así pues, tiene reconocido un régimen especial:

- *Con rango de ley orgánica*: artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- *Con rango de ley ordinaria, pero con naturaleza básica*: disposición adicional sexta de la LBRL, y artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- *Con rango de ley ordinaria*: 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 —artículo 78—; Carta Municipal de Barcelona; y Ley 1/2006. Pero también diferentes leyes troncales o sectoriales que incorporan en su articulado disposiciones que regulan singularidades propias para Barcelona.

Ello significa una verdadera garantía institucional del régimen especial de Barcelona, que restringe el ámbito de actuación del legislador ordinario y dota a la institución de un nivel de protección especial. Se configura como un mandato imperativo al legislador, que no puede optar por su inexistencia y tampoco puede vaciar su contenido hasta el punto de hacerlo irreconocible como tal régimen especial.

Más allá del principio constitucional de autonomía municipal reconocido para el conjunto de los entes locales, el EAC contiene un reconocimiento expreso de la existencia de un régimen municipal especial para Barcelona que no puede ser, en ningún caso, suprimido de forma unilateral por el legislador ordinario.

En el reconocimiento del régimen especial jugarán también los principios de autonomía local, de subsidiariedad y de especialidad.

La dificultad del estudio del régimen especial de Barcelona radica en el entrecruzamiento de diferentes ámbitos competenciales y de diferente tipología de normas que inciden todas directamente en la regulación del municipio. El municipio tiene atribuidas competencias propias provenientes de la estructuración competencial de los artículos 148 y 149 de la CE. Por otra parte, está sujeto a las bases del régimen local. Asimismo, las leyes sectoriales aprobadas por el Estado y por la comunidad autónoma incidirán en el régimen especial. Como también intervendrá la aprobación de normas que, con un mismo rango legal, sean posteriores a las leyes 1/2006 y 22/1998, y que se separen de aquello que prevé la Carta Municipal, como régimen especial.

Para superar dicha dificultad es esencial un análisis del régimen especial para situarlo en el sistema de fuentes y para determinar los principios de derecho aplicables que, en su conjunto, ayudarán a determinar la vigencia y la aplicación de las diferentes normas que inciden.

Estos planteamientos se expondrán en apartados posteriores. Pero primero presentaremos las características principales del vigente régimen especial de Barcelona¹⁰.

2.1

Sistema bifronte del régimen especial de Barcelona

La Carta Municipal de Barcelona regula, como ley autonómica, el régimen especial de la ciudad: la estructura orgánica, organizativa y competencial de

10. Para elaborar la exposición sobre las características principales del régimen especial de Barcelona se ha tomado como referencia Font y Jiménez (2007).

esta Administración local, en desarrollo del ámbito competencial propio de Cataluña reconocido en la Constitución y previsto en el Estatuto¹¹.

Con la Ley 1/2006, como ley estatal, se completa el régimen especial de Barcelona precisamente en desarrollo de los ámbitos competenciales del Estado. Sin entrar a analizar a fondo el contenido de la Ley 1/2006, sí que podemos decir que esta ley aclara el régimen jurídico aplicable a Barcelona, derogando definitivamente la normativa preconstitucional y explicitando que el marco normativo vigente del municipio de Barcelona está constituido conjuntamente por la Ley catalana 22/1998 y la propia Ley estatal 1/2006. Igualmente, la LREB regula algunas especialidades competenciales —en ámbitos como el puerto, el litoral, las telecomunicaciones, la movilidad, la justicia de proximidad o la seguridad—, menciona la regulación del régimen financiero especial, y establece especialidades en cuanto a recursos tributarios, subvenciones, transferencias estatales y planificación económica, entre otros.

En la bibliografía de referencia encontramos estudios que explican la complejidad competencial de la regulación de la Carta Municipal de Barcelona, que se deriva de los ítems de aprobación de cuatro normas (la Carta del 98, la modificación de la LBRL de 2003, el EAC de 2006 y la Ley 1/2006), y la interpretación de la competencia exclusiva en régimen local por parte del EAC que resolvió más tarde el Tribunal Constitucional mediante la sentencia de 2010, como también en la posterior sentencia 103/2013 y las siguientes relativas a la LRSAL.

En todo caso, hay ciertos hechos que modelan la singularidad de la regulación municipal de Barcelona, siendo el primero de ellos que la normación se establece mediante leyes ordinarias; también, el hecho de ser Barcelona capital de Cataluña y de posicionarse como segunda ciudad del Estado, sin olvidarnos de su componente metropolitano, y el hecho de ser un motor del territorio y una marca y plataforma nacional e internacional. Pues bien, todos estos elementos hacen que la relación del municipio con la Administración del Estado y con el Gobierno de la Generalitat adopte una intensidad de mayor relevancia, y se establezcan instrumentos singulares de relación institucionalizada a través de órganos establecidos normativamente.

Eso pone de manifiesto la necesidad de una potenciación de la colaboración entre las diferentes Administraciones. Aparte de los instrumentos de colaboración interadministrativa que reconocen las leyes de procedimiento —leyes 39/2015, 40/2015 y 26/2010, principalmente— y que nada añaden

11. Artículos 84 y 180 EAC.

al régimen especial porque son de aplicación a todas las Administraciones públicas, sí que hay dos instituciones que son esenciales para el régimen especial:

- La Comisión Mixta Generalitat de Cataluña – Ayuntamiento de Barcelona para la revisión y el despliegue de la Carta Municipal de Barcelona: ámbito competencial de Cataluña.
- La Comisión Interadministrativa Estado-Generalitat-Ayuntamiento de Barcelona: ámbito competencial estatal.

Estas comisiones se han utilizado a lo largo de los últimos 25 años, con mayor o menor intensidad dependiendo de la configuración política de los diferentes Gobiernos en las tres Administraciones. Sin embargo, lo que el ayuntamiento ha evidenciado es que el mantenimiento de reuniones por parte de las comisiones, de forma periódica y normalizada, ha generado un clima de relación institucional positiva que ha permitido avanzar en la mejora de los instrumentos que configuran el régimen especial de Barcelona. Se observa cómo la colaboración da resultados, y se impulsan actividades y servicios que benefician a la ciudad y que han sido, a menudo, un punto de partida o un referente por irradiarlos hacia el resto de municipios. Estas comisiones tienen que ser objeto de un mayor reconocimiento normativo e institucional. Por descontado, en lo referente a la Comisión Mixta Generalitat de Cataluña – Ayuntamiento de Barcelona, ya que solamente cuenta con una regulación a nivel reglamentario (GRI/371/2012, de 17 de febrero, por la que se publica el Reglamento de la Comisión Mixta Generalitat de Cataluña – Ayuntamiento de Barcelona para la revisión y el desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona, publicada en el DOGC 6083, de 8 de marzo de 2012).

2.2

Características principales de la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998)

El Gobierno de Barcelona está regulado en la CMB y desarrollado en su Reglamento Orgánico Municipal con rasgos singulares diferenciados del régimen común local. Pero las dos normas tienen que ser interpretadas de conformidad con la LBRL.

No obstante, y en defensa del régimen especial, la doctrina también asienta que un primer límite de la competencia básica estatal es que su ejercicio no puede conducir a la uniformidad en el ámbito local, ya que esta resultaría incompatible con la autonomía que tienen reconocida las comunidades autónomas con competencia sobre régimen local. Por lo tanto, la

noción de “bases” es, por su propia naturaleza, compatible con la idea de diferenciación. En consecuencia, cuando el Tribunal (STC 32/1981) afirma que del ejercicio de la competencia básica se deriva una regulación “uniforme”, se tiene que entender que se refiere al hecho de que es de aplicación general, pero no en el sentido de que la totalidad de su contenido regulador final sea idéntico en todos los territorios.

Más al detalle, la Carta Municipal se configura como norma básica del ordenamiento jurídico propio del Gobierno local de la ciudad de Barcelona. Cualquier norma sectorial que afecte a los Gobiernos locales debe tener en cuenta el régimen especial de la ciudad de Barcelona en los términos que establece el artículo 89 del Estatuto de Autonomía, y, en todo aquello que no esté previsto en la Carta, son aplicables las normas de régimen local y las normas reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública (artículo 5 de la Carta Municipal de Barcelona). Es una previsión de ley especial que el legislador sectorial tiene que respetar cuando ejerce su competencia.

El artículo 58.1 de la Carta Municipal dispone que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente y del régimen de capitalidad reconocido en esta Carta, y también para el cumplimiento de las finalidades establecidas por el artículo 2 de la LBRL y en la Carta Europea de Autonomía Local, la legislación del Estado y la de la Generalitat de Cataluña tienen que asegurar al municipio de Barcelona la atribución de las competencias procedentes de acuerdo con su capacidad de gestión, y también la participación en la gestión de los servicios y los equipamientos del Estado o de la Generalitat, básicos para el desarrollo de la ciudad.

Visto lo anterior, la norma sectorial tiene que respetar el articulado de la Carta Municipal, de aplicación preferente en el municipio de Barcelona, debiéndose además interpretar que los reglamentos y las ordenanzas municipales que desarrollan reglamentariamente la Carta Municipal también disfrutan de la especialidad del régimen de Barcelona.

Un rasgo esencial de la singularidad del municipio, recogido en la Ley 22/1998, ha sido la organización política y administrativa del mismo, que diferencia, por una parte, las funciones de ordenación, programación y control, y, por otra parte, 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 artículo 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 (Font i Llovet, 2000: 16).

La CMB diseña una organización territorial interna del municipio que permite una amplia descentralización y desconcentración en los distritos (artículos 20 y siguientes), a cuyo frente se encuentra el Consejo de Distrito, presidido por un concejal propuesto por el Alcalde, y un concejal de distrito, con las funciones ejecutivas delegadas del Alcalde.

La Carta se dirige a la potestad de autoorganización municipal para desarrollar la regulación de distritos —especialmente, su régimen de elección—, pero la ley también traspone el mismo perfil de estructuración organizativa en los distritos, con el mantenimiento de la diferenciación entre los órganos político-deliberantes y la organización ejecutiva.

En la vertiente de la autorregulación, como se ha dicho, goza de un papel importante la organización de la Administración en gerencias, así como el ámbito directivo de la corporación. Si bien el Decreto 1166/1960 ya asentó esta organización en gerencias y en la figura de los delegados de servicios, la Carta Municipal refuerza esta estructura, así como también, especialmente, la creación de entes dependientes del ayuntamiento (institutos, EPE, OOA, empresas) y la creación de los consorcios legales en diferentes ámbitos materiales, compartiendo competencias con la Generalitat de Cataluña en la ciudad. Asimismo, una novedad es el artículo 13, apartado segundo, de la Carta Municipal: ciertas atribuciones del Alcalde son indelegables, pero otras pueden ser delegadas o desconcentradas en la Comisión de Gobierno, en los concejales, y también en los órganos y en los cargos directivos de la Administración ejecutiva.

La participación ciudadana en el gobierno de la ciudad también es un referente en la CMB —por ejemplo, el artículo 34 con la gestión cívica—, así como la figura de la Sindicatura de Greuges de Barcelona.

Ya en el ámbito de las competencias, las del Ayuntamiento de Barcelona, como las de cualquier otro municipio, vienen determinadas por las leyes, tanto estatales como autonómicas, de acuerdo con los correspondientes ámbitos competenciales (artículos 9 y 25 LBRL). En concreto, sin embargo, el artículo 59 CMB establece que Barcelona tiene las competencias atribuidas por la Carta, las atribuidas por otra normativa y las delegadas por otras Administraciones. Por lo tanto, hay un margen importante a prever y desarrollar, ligado a los principios de capacidad de gestión y subsidiariedad.

Es de resaltar el artículo 58.3 CMB, relativo a las competencias complementarias, con una proyección más intensa que la dispuesta en el artículo 7.4 de la actual LBRL: Barcelona puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de la ciudadanía y que no estén expresamente atribuidos a otras Administraciones públicas; no obstante, el expediente de implementación de estos servicios y actividades sí que debe motivar la disponibilidad presupuestaria y la no duplicidad.

Un aspecto único de singularidad se encuentra en la figura del consorcio legal, con peculiaridades sustantivas diferentes de la regulación del consorcio que establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Parte de una forma tradicional de gestión compartida de servicios, como el consorcio, pero se impone obligatoriamente por ley su existencia para unos sectores concretos en la ciudad de Barcelona: vivienda, educación, servicios sociales y sanidad (Díez Sastre, 2022: 234). La creación de los consorcios legales a través del artículo 61 CMB ofrece una solución para gestionar sectores de actividad de los servicios citados, concurrentes entre la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, al estar previstos en las leyes sectoriales pero también en la legislación del régimen especial de Barcelona, servicios todos ellos que configuran los pilares del Estado de bienestar de los barceloneses. Se trataba de dar una solución consensuada al incipiente desarrollo autonómico competencial de dichos sectores en Cataluña, pero con el reconocimiento de que tradicionalmente en la ciudad, a través del ayuntamiento, ya se gestionaban estos servicios para la ciudadanía de forma fuertemente consolidada.

La Carta Municipal de Barcelona ha sufrido pocas modificaciones desde su aprobación. La más relevante es la última, del año 2014, de la que se tiene que remarcar un refuerzo de la garantía estatutaria del régimen especial (artículo 1.2), así como la protección pública de la denominación Barcelona y el sistema de fuentes (artículos 3 y 5), y una adecuación y mejora del régimen de adopción de acuerdos de los órganos de gobierno (artículos 11.3, 17.2 y 19.a), de la regulación en materia de distritos (artículos 22.2.g, 23.1 y 24.b) y del personal de alta dirección (artículo 52.1).

También en el año 2014 el ayuntamiento aprueba una Instrucción, publicada en la Gaceta Municipal de 20 de junio de 2014, por la que se establecen el marco y los criterios generales de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en el municipio de Barcelona. Esta Instrucción aclara el régimen competencial, entre otros aspectos, del municipio, en virtud de la entrada en vigor de la LRSAL.

2.3

Características principales de la Ley 1/2006, del Régimen Especial del municipio de Barcelona

Como se ha dicho, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, desarrolla el régimen especial de la ciudad en el tramo competencial estatal. Esta ley no ha sufrido ninguna modificación desde su aprobación.

En el estudio de la ley se pueden diferenciar dos apartados importantes: un primer título en que esta recoge los principios esenciales de la norma, y el resto de articulado en que esta desarrolla las especialidades competenciales del régimen local en Barcelona.

Respecto a la primera parte de la norma, es de destacar que se aclara definitivamente que el régimen especial de Barcelona se configura a través de dos piezas normativas, teniendo por lo tanto un carácter bifronte: “el tramo autonómico”, recogido en la Ley 22/1998, y el “tramo estatal”, recogido en la Ley 1/2006. Así también, uno de los aspectos importantes es el reconocimiento de la cláusula general de competencias del artículo 3.

La Ley 1/2006 fue posterior a la Ley 57/2003, de modificación de la LBRL, en la que se incorporaron las singularidades propias de los municipios de gran población. Cabe recordar que la disposición transitoria cuarta de esta ley dispuso que la regulación de los municipios de gran población no era aplicable a Barcelona. Por este motivo la Ley 1/2006 incorporó aspectos de la Ley 57/2003 que pretendían mejorar el régimen especial de Barcelona en relación con la naturaleza “parlamentaria” del modelo institucional de forma de gobierno. En efecto, estas previsiones eran, por una parte, que el Alcalde puede delegar en uno de los concejales la convocatoria y presidencia del Pleno, así como que se podían incorporar “externos” (es decir, no electos) a la Comisión de Gobierno, todo eso en los mismos términos que los previstos en el artículo 126.2 de la LBRL. Cuestión esta que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional en el año 2013.

Se prevé, asimismo, la Comisión de Colaboración Interadministrativa, integrada por representantes del Estado, de la Generalitat de Cataluña y del Ayuntamiento de Barcelona, con unas funciones que se proyectan sobre tres grandes ámbitos: a) la realización de estudios para mejorar la articulación del régimen local de Barcelona; b) proponer criterios de desarrollo y aplicación de “esta Carta Municipal”, y c) evaluar los proyectos de colaboración, así como su aplicación. También podrán proponer fórmulas de colaboración, que se concretarán a través de convenios. En este sentido, la Ley 1/2006 eleva a rango de ley esta relación, pero no aclara el procedimiento que se tiene que seguir para futuras modificaciones del régimen especial de Barcelona en su tramo estatal. Se entiende, sin embargo, que esta modificación se tiene que circunscribir e impulsar en el marco de la mencionada Comisión de Colaboración Interadministrativa.

Sobre la calificada como segunda parte de la ley —relativa a las especialidades competenciales—, ya nos hemos referido antes al hecho de que la Ley 1/2006 no nace con la estructura y voluntad de la Carta Municipal del 98, en el sentido de ser un “código” integrador, sino que nace con la voluntad de

acotar las especialidades concretas o facultades que se separan del régimen general, tanto en materia de derecho local como de determinadas normas sectoriales; basándose, pues, en una técnica de atribución. Son todas ellas competencias exclusivas del Estado, ya sea sobre toda la materia o sobre determinadas funciones de la misma.

Algunas de las facultades que dispone la ley no son verdaderamente una atribución de competencias o de servicios, sino que se establece una colaboración del ayuntamiento en el ejercicio de las competencias del Estado, como podría ser el caso de la participación del ayuntamiento en la gestión de determinados ámbitos competenciales de titularidad estatal como las infraestructuras o la gestión del litoral marítimo-terrestre. Sobre ello, en unos primeros estudios de análisis de la norma, esta participación se avistó como un gran avance, por el hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona pudiera participar en el ejercicio de determinadas competencias del Estado, ya que eso situaba al municipio en una posición de poder, al intervenir en la puesta en marcha de determinadas políticas. Con los años, sin embargo, la realidad es que aquello que podría haber sido una oportunidad para el impulso del régimen especial de Barcelona se ha convertido en una participación irrelevante del municipio, con escasa capacidad de influencia en las decisiones en materia de infraestructuras del municipio cuando la competencia pertenece a la Administración central.

El régimen financiero local esencialmente compete al Estado, motivo por el que la Ley 1/2006 incorpora ciertas medidas en su régimen especial. Medidas, sin embargo, escasas, ya que introduce determinadas especialidades en el régimen financiero común, sin diseñar un verdadero régimen que se ajuste a las necesidades de una gran metrópoli.

Se regula un conjunto de presupuestos relativos a los recursos tributarios, donde, al lado de una serie de normas comunes (entre las que destacan aspectos como las bonificaciones en tributos locales, la autoliquidación, las especialidades de recaudación y las normas reguladoras del Consejo Tributario), se prevén reglas específicas en materia de algunos impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales. También se incorporan normas genéricas relativas a la participación de Barcelona en los impuestos estatales, y “la financiación de instituciones con amplia proyección y relevancia del municipio de Barcelona” (particularmente, instituciones culturales en que participa la Administración del Estado).

La ley prevé, aparte de otros aspectos, una disposición adicional quinta en la que se establece un régimen jurídico específico para los recursos de alzada contra las resoluciones y los actos de trámite de los distritos. La finalidad de este precepto es muy clara: establecer un recurso de alzada

preceptivo que sirva como una especie de instrumento de “unificación de doctrina” en una ciudad con una fuerte desconcentración de funciones en los órganos unipersonales de los distritos (concejales y gerentes), con el fin de garantizar la seguridad jurídica y respetar los derechos de los ciudadanos que se puedan ver afectados.

3

Dificultades que plantea el entrecruzamiento de normativas aplicables

Como se ha comentado, uno de los retos que plantea el estudio del régimen especial de Barcelona se encuentra en la evidencia de un entrecruzamiento de diferentes normas que inciden todas directamente en la regulación del municipio.

A la misma naturaleza bifronte del régimen especial derivada del sistema competencial propio de los municipios se tiene que sumar el hecho de que son justamente dos leyes, una autonómica y otra estatal, las que regulan su régimen especial. Y esta es la singularidad que diferencia Barcelona o Madrid del resto de municipios.

Así también, el régimen especial de Barcelona está sujeto a las bases de régimen local, pero es necesario delimitar el alcance de norma básica y se deben encajar las bases, uniformes aparentemente, con las especialidades propias de los regímenes de Barcelona y de Madrid dentro de este sistema normativo.

Añadir, asimismo, que las leyes sectoriales aprobadas por el Estado y por la comunidad autónoma incidirán en el régimen especial con la aprobación de leyes posteriores, del mismo rango normativo que las leyes 1/2006 y 22/1998.

Para interpretar la aplicación de las leyes vigentes y las que sucesivamente se van aprobando tanto por el Estado como por Cataluña en concordancia con las leyes del régimen especial de Barcelona, es necesario hacer una breve referencia a los principios de subsidiariedad y especialidad, así como a la posición de ambas leyes de régimen especial en el sistema de fuentes.

3.1

Los principios de subsidiariedad y especialidad y el sistema de fuentes: encaje de la Ley 22/1998 y de la Ley 1/2006

Los estudios de los profesores Tomàs Font y Alfredo Galán, entre otros autores referenciados en la bibliografía, han sido fundamentales para

ilustrar esta materia, de naturaleza doctrinal, de cierta complejidad, pero que resulta del todo necesaria para poder entender, aplicar y mantener el régimen especial. Se ha observado paulatinamente, en las sentencias de los últimos años, que la interpretación de la aplicación del régimen especial se va alejando de la focalización en estos principios constitucionales y estatutarios, y en el posicionamiento del régimen especial en el sistema de fuentes. Los principios de subsidiariedad y de diferenciación son arrinconados para centrarse en el criterio cronológico, esencialmente en el momento de valorar la norma que se tiene que utilizar ante un conflicto de aplicación normativa. Ello conduce inevitablemente a una dilución del régimen especial, a un menosprecio de este, que exige cambios normativos para poderlo preservar.

El texto estatutario catalán dedica específicamente uno de sus artículos, el 88, al principio de diferenciación en los municipios: "Las leyes que afecten al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios tienen que tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen".

Cuando se nos presentan posibles conflictos en la aplicación de las leyes reguladoras del régimen especial de Barcelona respecto a la legislación básica local (LBRL y LRHL, esencialmente), ciertamente el EAC (artículo 89) garantiza en una ley orgánica el régimen especial de Barcelona. No obstante, la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio) asienta que las disposiciones de los estatutos de autonomía, a pesar de su posición ordinamental, no pueden limitar las bases del régimen local, que forman parte de la competencia estatal de forma exclusiva (artículo 149.1.18 CE). En este sentido, el artículo 89 EAC será de aplicación al ámbito autonómico y condicionará las normas aprobadas por el Parlament de Cataluña, no las de ámbito competencial estatal.

Dicho esto, las bases de régimen local, de competencia estatal, sí que tienen que ser interpretadas a la luz de los principios y de la propia normativa básica, siendo fundamentales los principios de diferenciación, de subsidiariedad, de especialidad y de competencia, así como el criterio cronológico, como también en el marco de la disposición adicional sexta de la LBRL y de la propia Ley 1/2006.

De acuerdo con la doctrina especializada (Galán Galán, 2022: 67), el legislador estatal básico rechaza la aplicación íntegra de la LBRL en el Ayuntamiento de Barcelona, ya que, de raíz, rechazaría los principios de especialidad y subsidiariedad, y, ciertamente, el legislador básico admite y garantiza la existencia de unos regímenes especiales para Ma-

drid y para Barcelona. Pero también es evidente que el legislador básico tampoco pretende la inaplicación íntegra de la LBRL en Barcelona, ya que, de lo contrario, rechazaría la aplicación de las bases del régimen jurídico local, como expresión del artículo 149.1.18 CE y la doctrina constitucional antes expuesta. Para encontrar este equilibrio interpretativo se debe uno dirigir al papel de la Ley 1/2006. Esta es una norma estatal dictada en virtud del llamado artículo 149.1.18 CE en cuanto a las bases del régimen local. En esta ley, el mismo legislador básico estatal regula las especialidades de este régimen estatal local básico para Barcelona. Con la Ley 1/2006, aquello que es objeto de su regulación desplaza las disposiciones de régimen local básico, el cual solo será de aplicación en el municipio de Barcelona en aquello que no se oponga a este, o en la medida en que resulte útil para llenar concretos vacíos normativos (Galán Galán, 2022: 68), y en tanto que se respeten los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (disposición adicional quinta de la LRSAL).

En la misma línea, la doctrina ha señalado que “la Ley 1/2006 del régimen especial del municipio de Barcelona (LREMB), en relación con la LBRL: a) es una ley posterior, b) es una ley especial, y c) es una ley de cabecera integrada en un grupo normativo donde también figuren la ley catalana de la Carta Municipal y los reglamentos municipales de desarrollo, normas a las que se remite la LREMB” (Font i Llovet, 2022: 38).

Otro punto de conflicto se suscita en la aplicación de las leyes de régimen especial respecto a la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Los principios de especialidad y de subsidiariedad marcarán nuevamente los criterios interpretativos, de manera que primará la aplicación del régimen especial de Barcelona, a pesar de la aprobación de leyes sectoriales posteriores. Únicamente se desplazaría su aplicación si la ley sectorial, de forma expresa, modifica o deroga la previsión legal recogida en la Carta Municipal, en el marco competencial propio. En cuanto al reconocimiento del principio de especialidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo acepta y aplica el principio de especialidad, según el cual tiene una aplicación preferente la norma especial o particular ante la norma común o general (Font i Llovet, 2022: 38).

En la interpretación de la situación que nos ocupa del régimen especial del municipio de Barcelona en el sistema de fuentes que hemos comentado hasta el momento también debemos mencionar diferentes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora, como son el n.º 196/2009, de 2 de julio, así como los anteriores dictámenes n.ºs 334/98, 3/00, 342/01, 548/01, 240/05, 72/06, 274/06 y 304/08.

3.2

La fragilidad del régimen especial de Barcelona

La garantía y la protección del régimen especial de Barcelona necesitan una revalorización, tanto doctrinal y jurisprudencial como de actualización de las leyes a la evolución normativa posterior. Lo que en su día, con la aprobación de las dos normas de referencia, fue innovador y marcó el camino para futuras modificaciones en la conceptualización de la diferenciación en el uniformismo del régimen local, hoy lastra el potencial de la regulación del municipio para anclarse en normativas que no se han adaptado a la ciudad real ni a la proyección de las metrópolis del mañana. El régimen especial de Barcelona vive en el marco de una “petrificación normativa”.

Desde la entrada en vigor de las leyes que regulan el régimen especial de Barcelona, las modificaciones de dichas leyes han sido puntuales, sin afrontar alteraciones de gran calado. La Carta Municipal ha sido objeto de tres modificaciones puntuales desde su aprobación (la última en el año 2014). La Ley 1/2006 no ha sufrido ninguna modificación desde su entrada en vigor, el 15 de junio de 2006 (anterior, incluso, al EAC, que entró en vigor casi dos meses después de la LREMB).

Pero la Administración, y especialmente la local, han sufrido profundas modificaciones (legislativas, pero también derivadas de sentencias del Tribunal Constitucional).

A modo de ejemplo:

- la STC 103/2013, de 25 de abril, sobre la reforma de la Ley de bases del año 2003, que afecta directamente a la misma Ley 1/2006;
- la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local;
- la legislación de estabilidad presupuestaria, especialmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera;
- normativas de procedimiento recientes, como la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, ambas de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público, respectivamente;
- la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público;
- el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público;
- la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno;

- la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona;
- el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

La Carta Municipal del año 98 fue pionera en el reconocimiento de la singularidad de los municipios con mayor demografía. La reforma del año 2003 de la LBRL, en cuanto a la regulación de los municipios de gran población, se inspira en la Carta Municipal de Barcelona. Pero en ciertos aspectos la modificación de 2003 fue más allá, de manera que Barcelona quedó circunscrita al régimen especial de la Carta Municipal previsto en el año 98. La Ley 1/2006 no incidió en cuestiones tales como los órganos de gobierno y la organización; por poner un ejemplo, la regulación de la junta de gobierno de los municipios de gran población parece ser más eficaz que la regulación de la Comisión de Gobierno de Barcelona. En síntesis, pues, los municipios de gran población y la regulación del régimen especial de la ciudad de Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid) contemplan previsiones más ajustadas a la singularidad propia de las grandes urbes.

A estos hechos, se tiene que añadir que ha faltado un desarrollo efectivo sobre el régimen especial respecto al régimen financiero de la ciudad, tanto en clave autonómica como estatal. Se hace evidente también que se han consolidado otras problemáticas en la ciudad que las leyes de régimen especial de Barcelona no habían previsto en su magnitud: turismo, vivienda, incrementos de prestaciones sociales, área metropolitana... Y desgraciadamente, la legislación sectorial de las Administraciones del Estado y de Cataluña a menudo no ha tenido suficientemente en cuenta la singularidad del régimen especial de Barcelona.

La fragilidad del régimen especial de Barcelona también se plasma en otra circunstancia, en lo que se ha denominado "laminación normativa" del régimen especial de la ciudad. Nos referimos a un proceso de invisibilidad progresiva de la Carta Municipal.

Hay diferentes factores que intervienen en este proceso: (i) la obsolescencia de la Carta Municipal; (ii) la pérdida de presencia de los principios de subsidiariedad, especialidad y diferenciación en el criterio interpretativo para ubicar correctamente las leyes de régimen especial en el sistema de fuentes; (iii) las últimas sentencias que se pronuncian en una aplicación restrictiva del régimen especial.

Pero el factor que quizás facilita entender este proceso de laminación, de invisibilidad, es la situación de inseguridad jurídica derivada de la aprobación de leyes sectoriales que regulan ámbitos municipales, pero que di-

rectamente no modifican la Carta Municipal —o que directamente no se manifiestan sobre la prevalencia aplicativa de la Carta Municipal—, de manera que evidencian dudas para identificar qué se aplica realmente a la ciudad de Barcelona.

En este sentido, se aplica en Barcelona normativa de los diferentes ámbitos sectoriales dictada para todos los municipios, pero que también la propia Carta Municipal regula con alguna especialidad. Esta nueva regulación, sistemática en su conjunto, a menudo no tiene presente el régimen especial (que, de conformidad con los mandamientos estatuarios, sí debería prever), dándose la situación de incongruencias en el conjunto de la regulación resultante para Barcelona en el ámbito sectorial concreto, y generando en la práctica el abandono de la especialidad propia. Este supuesto implica que la capacidad de Barcelona se aleja poco a poco de su singularidad, para dejarse engullir progresivamente por el régimen general de los municipios.

En la práctica produce un vaciado de los artículos de la Carta y de su régimen especial, al decaer la norma en que lo sustentaba. Por lo tanto, lo vacía de contenido, con una imposibilidad jurídica y material de la aplicación del régimen especial.

Un último supuesto de fragilidad del régimen especial está en la dificultad para aprobar una modificación del mismo.

La adecuación de las leyes del régimen especial es necesaria para su finalidad. En el año 2006, Rafael Jiménez Asensio ya avanzó que la pervivencia del régimen especial de Barcelona, como de cualquier otro sector normativo, pide una revisión y actualización continuada, cuando expuso¹²:

“En fin, cabe concluir que la entrada en vigor del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña ha abierto asimismo un nuevo escenario para la revisión en profundidad del régimen especial del municipio de Barcelona y, por tanto, se debe plantear el reto de elaborar una *nueva Carta Municipal*, o, al menos, de revisar el texto vigente con el fin de llevar a cabo una adaptación de los postulados aprobados en 1998 a los requerimientos del mundo local de 2007. Pues aunque hayan transcurrido tan solo nueve años desde la aprobación del tramo autonómico de la Carta Municipal, los cambios en el contexto de los gobiernos locales, las propias transformaciones sociales, así como la innovación normativa que representa el Estatuto de 2006, hacen ineludible un nuevo impulso al autogobierno de Barcelona, en clave de subsidiariedad y de diferenciación, evitando así la paradoja antes descrita de que la ciudad que fue pionera en tantos aspectos del mundo local se vea paulatinamente

12. Jiménez Asensio (2006).

superada por otras experiencias normativas que gradualmente están viendo la luz.

Esa revisión de la Carta Municipal, configurándose como auténtico 'Estatuto de la ciudad de Barcelona', así como la creación del Área Metropolitana de Barcelona, son los dos grandes proyectos institucionales que se han de afrontar en el período de 2007 a 2011 con el fin de sentar las bases definitivas de la Barcelona del siglo XXI".

Un año después, en 2007, escribe¹³:

"Ahora bien, el régimen especial de Barcelona, a pesar de una aparente estabilidad normativa que se puede percibir después de la aprobación de estas dos leyes —CMB y LREB—, está muy lejos de haber acabado. Como es conocido, la idea del régimen especial es una noción dinámica, que se ha ido concretando a través del tiempo con mayores o menores dificultades en función de coyunturas políticas concretas. La concreción del principio de diferenciación que constituye la aprobación de un régimen especial no puede ser percibida como una foto estática y menos en los momentos actuales, en que el régimen local (o si se prefiere los gobiernos locales) está sumido en un proceso de reformas de notable calado e intensidad, no sólo en el marco europeo, sino también en nuestro país. Así, el reforzamiento del principio de subsidiariedad y su translación al derecho interno (EAC del 2006 y Ley 1/2006) es una muestra del vigor que pueda alcanzar, también desde el punto de vista competencial, un régimen especial como es el de municipio de Barcelona".

Si bien actualmente la posición doctrinal, política y técnica es unánime en el acuerdo para adecuar el régimen especial de la ciudad de Barcelona, dicha voluntad choca con una realidad como es que la modificación del régimen especial de Barcelona es compleja, por el juego competencial estatal y autonómico en materia de régimen local, y por el hecho de que se recoge en dos leyes cuya aprobación recae en Administraciones diferentes. La sintonía entre la modificación de la Ley 22/1998 (autonómica) y la de la Ley 1/2006 (estatal) tendría que ser deseable.

El legislador de 1998, cuando aprobó la Carta Municipal, era consciente del complejo procedimiento de aprobación de la Carta y del encaje competencial del régimen local. Pero también era consciente de la necesidad de integrar en un único cuerpo legislativo el régimen funcional y competencial del Ayuntamiento de Barcelona. Y el legislador del Estado compartía absolutamente esta necesidad de dar al ciudadano y

13. Jiménez Asensio (2007).

a la Administración un instrumento de gobierno dotado de seguridad jurídica. De aquí el atributo de la Carta Municipal como “norma paccionada”, que consiguió reunir a las diferentes fuerzas parlamentarias. Este rasgo fue el motivo por el que la Carta Municipal (Ley 22/1998) incorporó la regulación de disposiciones de naturaleza básica, que posteriormente fueron recogidas en la Ley 11/1999, de modificación de la LBRL, con la cláusula de validez de la disposición transitoria primera, y garantizadas con la posterior Ley 1/2006.

Esta singular relación entre la Carta Municipal y la Ley 1/2006 también condicionará las futuras modificaciones de su régimen especial.

4

Reflexión sobre las perspectivas de futuro que ha abierto el procedimiento de revisión de los regímenes especiales: la Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad

Después de casi 25 años de vigencia de la Carta Municipal de 1998, es el momento de reflexionar sobre cuál ha sido su camino desde su aprobación, qué ha pasado en su entorno y qué cambios se piden para mantenerse vigente y, al mismo tiempo, para superar la petrificación de las normas de régimen especial, que es palpable desde las instituciones y desde la jurisprudencia. Y más ampliamente se debe reflexionar sobre la adecuación del régimen especial a los retos de Barcelona en el contexto del nuevo papel que juegan las ciudades en las dinámicas globales.

Esta exigencia de validación y actualización del régimen especial de Barcelona se concretó en el compromiso de la Comisión Mixta Generalitat de Cataluña – Ayuntamiento de Barcelona, en sesión de 21 de junio de 2021, de iniciar un proceso de impulso de la Carta Municipal de Barcelona, que permitiese revertir la tendencia ya anunciada de una cierta invisibilidad del régimen especial de Barcelona ante las otras Administraciones públicas y también ante una cada vez más frecuente corriente jurisprudencial, y afrontar su necesaria actualización.

En este marco, el Ayuntamiento de Barcelona, en colaboración con el Instituto de Derecho Público (IDP) de la Universidad de Barcelona y la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, promueve el Programa para el Impulso del Régimen Especial de Barcelona, para analizar el régimen especial de la ciudad, con la finalidad de facilitar un espacio para el estudio y la valoración doctrinal del régimen especial y ser un punto de partida para una futura actualización de estas normas.

En este proceso, bajo la dirección del Dr. Tomàs Font i Llovet, han participado profesores universitarios de experiencia contrastada en el análisis de los Gobiernos locales y, en concreto, del régimen especial de Barcelona¹⁴. Ellos han dirigido las diferentes mesas de trabajo en que se ha dividido el estudio del régimen especial, integradas por expertos del ámbito académico de diferentes universidades y por profesionales de la gestión de diferentes Administraciones públicas, locales, autonómicas y estatales, personal altamente cualificado y profundamente conocedor de la praxis municipal. Esta combinación ha permitido el examen jurídico del régimen especial de Barcelona con un enfoque poliédrico, teniendo siempre en cuenta el tratamiento de la vertiente más práctica, y abordando aspectos críticos que tienen que permitir mejorar el marco legislativo vigente.

Como resultado de estos estudios se publica una obra: *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad. Bases para su impulso y actualización*. En este libro se examinan cuestiones generales vinculadas con el régimen especial de la ciudad, y se ofrecen propuestas para actualizarlo y mejorarlo en todo su alcance: el sistema político-institucional, el ámbito organizativo, el conjunto de competencias y los servicios prestacionales, y la esfera económico-financiera municipal. Pero también se vincula la Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad a un futuro muy presente: dotar a Barcelona de instrumentos jurídicos para potenciar sus condiciones de ciudad global.

De estos estudios, aparte del análisis jurídico y técnico de cada uno de los ámbitos tratados del régimen especial de Barcelona, y de materializarse la teoría en puntos de acción concretos de adecuación y mejora, se extraen unas reflexiones que, de forma muy telegráfica, se pueden resumir en las líneas de trabajo siguientes:

- La necesidad de revalorizar los principios de especialidad, de subsidiariedad, de diferenciación, entre otros.
- La necesidad de actualizar el régimen especial de Barcelona en el marco jurídico vigente, y de potenciar competencialmente la actividad de la ciudad.
- La necesidad de desarrollar una proyección de la potestad normativa municipal, especialmente en materia de autoorganización y determinados ámbitos sectoriales.

¹⁴. Los directores de la mesa y las submesas de trabajo han sido Alfredo Galán, Francisco Velasco, Elisenda Malaret, Maite Vilalta, Jaume Magre, Domènec Sibina, Silvia Díez y Marc García, cuyos excelentes estudios se recogen en la obra dirigida por Tomàs Font: *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad* (Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2022).

- La necesidad de actualizar los ámbitos competenciales de la Administración municipal y de valorización de la cláusula general de atribución de facultades de intervención municipal, como sistema para contrarrestar, en este ámbito, la petrificación normativa.
- La necesidad de una positivización de la participación y la decisión del ayuntamiento en políticas de infraestructuras de la ciudad, mediante ley, en materias competencialmente correspondientes al Estado y a la comunidad autónoma. No solo dentro del término municipal, sino también cuando estas infraestructuras, a pesar de estar fuera del término municipal, están vinculadas directamente a la ciudad, como, por ejemplo, el aeropuerto.
- Promover una institucionalización de la colaboración más firme, ya con el Estado, ya con la comunidad autónoma, en materias que afecten a la ciudad.
- La necesidad de profundizar en la sistematización de las relaciones con el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y afrontar la metropolitanización de determinados servicios municipales.
- Dotar a la ciudad de mayor participación en la planificación de determinadas políticas de la Generalitat en el territorio: la capitalidad tiene que ser un eje de irradiación y de potenciación del AMB y, en general, de Cataluña.

En este recorrido, las aportaciones de Font i Llovet (2022: 50) son clarividentes al proyectar un cambio de paradigma en la conceptualización de las grandes ciudades. Como bien expone, “la capacidad de decisión de la ciudad sobre estos elementos estructurales suyos se tendrá que formular de una manera diferente al clásico ejercicio de competencias administrativas sobre un territorio y habrá que explorar nuevas vías a partir de mecanismos de codecisión y participación”.

En el sentido anteriormente apuntado, el régimen especial de Barcelona, como el de otras grandes ciudades, se enfrenta a unos retos con el fin de que se puedan llegar a reconocer determinadas potestades públicas de carácter normativo y ejecutivo que le atribuyan una capacidad efectiva de decisión.

Uno de los aspectos relevantes es la revalorización de la cláusula de competencia general que establece la Ley 22/1998. Como recoge Malaret García (2022: 167), “la correcta interpretación de la cláusula de competencia general requiere entender que la Administración no se limita a ejecutar la ley, lo cual en principio no tendría que generar dificultades si se atiende el carácter electivo de los órganos de gobierno local que responden en su configuración al principio democrático. Correlativamente, eso exige identi-

ficar la discrecionalidad como la expresión de la libre determinación de las responsabilidades municipales en el ámbito de la ley. La ley delimita, la ley marca el espacio de intervención, pero el Gobierno municipal puede apreciar con autonomía y bajo su responsabilidad el interés local. Por eso, no tiene que extrañar que la cláusula de competencia general, difuminada en la legislación local general, adquiera un rol relevante en la legislación especial, cuando de grandes ciudades, de municipios con capacidad de iniciativa y de gestión se trata, como sucede con la ciudad de Barcelona”.

Una revisión de la conceptualización de la potestad normativa en la Carta Municipal podría dar herramientas para evitar el proceso de petrificación del régimen especial de Barcelona. En esta línea, Velasco Caballero (2022: 119) propone un diseño de modelo que simultáneamente permita una innovación selectiva y no afecte ni a las competencias básicas estatales ni a las competencias del Parlament de Catalunya, ni tampoco a la potestad de autoorganización municipal, y que tendría que recogerse en la Ley 1/2006.

El régimen especial tendría que recoger aquellos preceptos del título X de la LBRL aplicables también a Barcelona, si bien con las singularidades oportunas; también tendría que incorporar reglas organizativas específicas que no se encuentran en la LBRL, pero que se consideran oportunas para la especialidad, así como preceptos que singularizan para Barcelona aquello que en otras leyes estatales se regula (como puede ser la Ley de contratos del sector público o la Ley general de subvenciones). Pero la tesis del profesor Velasco incorpora una previsión innovadora: “La previsión, al mismo artículo 1.3 de la LREB que una posible ley del Parlament de Catalunya, desplace —o regule de forma alternativa— los preceptos del título X de la LBRL extendidos a Barcelona. De esta manera, la ley estatal optaría por una interpretación amplia de la competencia autonómica que actualmente establece el vigente artículo 160.1 del EAC. Se puede acordar, en este sentido, de que si bien la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, consideró que ningún precepto estatutario puede reducir el alcance de las competencias básicas estatales (FJ 100), eso no impide que el propio Estado, al ejercer sus competencias básicas sobre régimen local ex artículo 149.1.18 de la CE, opte por reconocer el máximo alcance posible a las competencias autonómicas. De esta manera, el Estado puede optar directamente por la posible inaplicación de algunas de sus normas básicas, cuando una comunidad autónoma con bastante competencia decida regular la correspondiente materia y, con eso, desplazar la regulación estatal. En realidad, esta forma de regulación no es nueva, aunque no se haya teorizado lo suficiente. De hecho, tal modelo de articulación competencial y normativo está presente en el actual DA 6ª de la LBRL, cuando permite que la

ley catalana dicte normas especiales para el municipio de Barcelona desplazando la aplicación de diversos preceptos básicos (aplicables, por lo tanto, en todos los municipios de España). En estos casos, la opción normativa básica del Estado consiste, precisamente, en autorizar la diferenciación por medio de la legislación autonómica. El alcance de esta diferenciación, por lo que respecta a la organización municipal de Barcelona, podría consistir en el desplazamiento total o parcial del nuevo artículo 1.3 de la LBRL, o también en la extensión en Barcelona de otros preceptos del título X de la LBRL no previstos expresamente en el artículo 1.3 de la LBRL”.

En una revisión *ad intra*, el modelo institucional del Ayuntamiento de Barcelona basado en la nueva gestión pública ha sido pionero y se ha convertido en clave para conseguir una mejor gestión y calidad de los servicios (Magre Ferran, 2022: 340). Pero el desgaste del tiempo y la falta del desarrollo legislativo necesario —especialmente en materia de dirección, organización y personal de la Administración pública, principalmente en el ámbito municipal—, junto con la ausencia de la aprobación de ordenanzas por parte del ayuntamiento en este campo, han conducido a un momento en que se exige también una reflexión para actualizar la Administración municipal en clave de futuro. El régimen especial de la ciudad de Barcelona, pues, tendría que poder explorar la posibilidad de definir un modelo de dirección pública profesional que supere la falta de regulación de carácter autonómico (Magre Ferran, 2022: 343), y dar entrada a figuras híbridas de dirección política y ejecutiva, por poner un ejemplo.

El régimen especial también tendría que incorporar los principios tecnológicos que tienen que asentar la gestión de la Administración. La ciudad ha promovido la implantación del gobierno electrónico y es un referente en la mejora de la calidad en la relación con la ciudadanía, pero el ayuntamiento, como el resto de Administraciones públicas del país, tienen que avanzar en el establecimiento de esta cultura, que hoy día presenta debilidades. Agustí Cerrillo resume estas debilidades en sus aportaciones al Programa para el impulso del régimen especial de Barcelona, que de forma sucinta se pueden agrupar en las siguientes ideas: (i) la ciudad inteligente frecuentemente es poco más que un conjunto de proyectos a menudo desconectados entre ellos, que no presentan un cambio significativo en cómo se gestiona la ciudad, con proyectos que se centran en la tecnología, pero que olvidan a menudo su impacto en las personas; (ii) la extensión de la ciudad inteligente puede extender la brecha digital y las desigualdades sociales; y (iii) la falta de recursos o de competencias para desarrollar la ciudad inteligente puede generar dependencia tecnológica con respecto a las empresas que diseñan las tecnologías y las aplicaciones (Magre Ferran, 2022: 348).

Este conjunto de reflexiones, reunidas en la publicación mencionada, fueron presentadas en un acto institucional que se celebró en el Ayuntamiento de Barcelona, el 28 de noviembre de 2022, para el reconocimiento, garantía, actualización e impulso del régimen especial de la ciudad, en el que los tres poderes públicos territoriales, representados por la Sra. Ada Colau, alcaldesa de Barcelona, la Sra. Laura Vilagrà, consejera de Presidencia de la Generalitat de Cataluña, y el Sr. Alfredo González, secretario de Estado de Política Territorial del Gobierno de España, asumieron el compromiso de trabajar conjuntamente para dotar a la ciudad de Barcelona de los mejores instrumentos jurídicos que le permitan afrontar los nuevos retos de la ciudad global, desde una posición de sujeto activo en su proyección y progreso; mejora de los instrumentos que implica la actualización del régimen especial de la ciudad de Barcelona.

En este mismo acto, los presidentes y presidentas de los grupos municipales de Esquerra Republicana de Catalunya, Barcelona en Comú, Partit dels Socialistes de Catalunya, Junts per Catalunya, Ciudadanos y Partido Popular (todos los grupos con representación en la corporación, a excepción de un grupo con solo dos concejales y que ya no tiene representación en la nueva corporación municipal) firmaron una declaración institucional en la que todos asumieron el compromiso de trabajar conjuntamente y desde el consenso para la mejora y actualización del régimen especial de Barcelona. Acuerdo institucional cuya parte dispositiva declara:

1/ Valora positivamente, con motivo del próximo 25º aniversario de su aprobación, el impacto de la Carta Municipal de Barcelona en la vida de la ciudad, tanto en lo que respecta a la organización municipal, la provisión y gestión de servicios y el dinamismo y proyección exterior.

2/ Afirma que el aumento de la autonomía local y de poder municipal siempre ha sido relacionado con la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía y de la vitalidad y progreso de la ciudad. Barcelona ha sido, es y quiere continuar siendo referente y pionera en el municipalismo, más necesario aún en estos momentos en que las ciudades se convierten cada vez en actores más importantes de la gobernanza mundial.

3/ Constata la necesidad de actualizar y mejorar la Carta Municipal para poder dar respuesta a los nuevos retos que han aparecido en estos años de cambio acelerado. Especialmente, la necesidad de dotar de nuevos mecanismos de gobernanza, de mejorar las competencias municipales y la organización de la administración municipal, de ofrecer unos servicios públicos de calidad y para dotar, en general, de todo aquello que una ciudad global, como es y ha de ser Barcelona, necesita.

4/ Manifiesta la voluntad común para que se lleven a cabo los trabajos de estudio, análisis y propuesta necesarios, a fin de poder avan-

zar, en un marco de cooperación con el resto de administraciones implicadas, en una actualización de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona y de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona.

5/ Manifiesta la voluntad de iniciar un diálogo con la Generalitat de Catalunya y la Administración del Estado, a fin de trabajar conjuntamente en la actualización y mejora del régimen especial de Barcelona, ampliándose las competencias y la financiación”.

Análisis, reflexión jurídica y propuestas de mejora, en el marco del Programa, con la dirección académica del profesor Font; consenso entre todas las fuerzas políticas representadas en el ayuntamiento; y voluntad de acuerdo y trabajo conjunto entre el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Cataluña y el Gobierno de España, constituyen una base excelente para afrontar el reto que la ciudad de Barcelona tiene planteado para los próximos meses, de reforma del actual régimen especial de la ciudad, y que debe concluir, entre otras medidas, con la actualización y modificación de las dos leyes configuradoras del sistema, la del Parlament de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona.

5 Bibliografía

Díez Sastre, S. (2022). Consorcios legales de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Font i Llovet, T. (2000). *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis.

— (2007). La Carta Municipal de Barcelona: “El estatuto de los ciudadanos”. En T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio (coords.). *La “Carta Municipal” de Barcelona. Deu estudis*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer — Marcial Pons.

— (2022). El significado del régimen especial de Barcelona y su impulso para un nuevo derecho de la ciudad. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Font i Llovet, T. y Jiménez Asensio, R. (coords.). (2007). *La “Carta Municipal” de Barcelona. Deu estudis*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer — Marcial Pons.

- Galán Galán, A. (2001). *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer – Marcial Pons.
- (2022). El régimen especial de Barcelona en el sistema de fuentes. Parte general. En T. Font i Llovet (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Galán Galán, A. y Vilalta Reixach, M. (2007). La potestad normativa del municipio de Barcelona. En T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio (coords.), *La “Carta Municipal” de Barcelona. Deu estudis*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer – Marcial Pons.
- Gracia Retortillo, R. (2008). *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Jiménez Asensio, R. (2006). Evolución, contenido actual y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona. *Anuario del Gobierno Local 2006*.
- (2007). Retos de futuro del régimen especial de Barcelona. En T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio (coords.), *La “Carta Municipal” de Barcelona. Deu estudis*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer – Marcial Pons.
- Magre Ferran, J. (2022). Perspectives de futur del règim especial de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Malaret García, E. (2022). El modelo especial de atribución de competencias a la Ciudad de Barcelona y su necesario *aggiornamento* en la era de las ciudades: atribución de competencias y su ejercicio por el Ayuntamiento. Los consorcios legales. Análisis de determinados ámbitos competenciales. En T. Font i Llovet (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Velasco Caballero, F. (2007). Ley especial de Barcelona y derecho local. En T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio (coords.), *La “Carta Municipal” de Barcelona. Deu estudis*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer – Marcial Pons.
- (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
 - (2017). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11.
 - (2022). Órganos de gobierno. Potestad de autoorganización. Distritos. Organización municipal. Forma de gestión de los servicios. En T. Font i Llovet (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Vilalta Ferrer, M. (2022). Régimen financiero especial. En T. Font i Llovet (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.