

QDL40

**Estudios**

# El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

- 1. La situación actual de instancia local de la organización territorial del Estado**
  - 1.1. La realidad de la Administración local
    - 1.1.1. En el escalón municipal
    - 1.1.2. En el escalón supramunicipal
  - 1.2. El estatuto jurídico de la Administración local
  - 1.3. El panorama europeo
- 2. Los posibles escenarios y los criterios fundamentales del planteamiento, en las actuales circunstancias, de una reforma de la instancia local supramunicipal de referencia**
- 3. Los escenarios condicionantes de los planteamientos de reforma y las líneas fundamentales posibles de esta**
- 4. Algunas conclusiones finales**

## Resumen

Este trabajo analiza la actual situación de la instancia supramunicipal del Gobierno-Administración local, y apunta la necesidad de su fortalecimiento como pieza de garantía de la potencia gestora de dicho específico

---

*Artículo recibido el 15/12/2015; aceptado el 20/12/2015.*

sistema de gobierno y administración como un todo, desde su diseño como instancia dotada de legitimación democrática directa y competencias propias.

Palabras clave: *régimen local; entidades supramunicipales; provincia.*

### ***The future of intermediate local governments in light of the current circumstances***

#### **Abstract**

*This article analyzes the current situation of intermediate local governments. It also points out the necessity of strengthening this level of government aimed at guaranteeing its capacity of management, taking into account that intermediate local governments should have direct democratic legitimacy and their own competences.*

Keywords: local law; intermediate local governments; provinces.

## **1**

### **La situación actual de instancia local de la organización territorial del Estado**

Aunque pueda parecer paradójico, cualquier reflexión sobre el presente y el futuro posible del escalón supramunicipal de la Administración local debe partir del diagnóstico del estado de situación de la basal municipal. Es cierto que de la provincia no puede decirse lo mismo que del municipio, a saber, ser una instancia de suyo necesaria, toda vez que fruto del reconocimiento constitutivo de la realidad de la convivencia sobre el territorio productora de suyo de intereses comunales o vecinales. A pesar de ello, no es posible formular (y contestar) correctamente la pregunta sobre la conveniencia de la provincia (y, en su caso, sus términos) haciendo abstracción de su estrecha vinculación funcional con el municipio y, por tanto, de la realidad actual y previsible de este<sup>1</sup> (con el que forma hoy el específico bloque constitutivo de la Administración local). Toda hipótesis de supresión de la instancia supramunicipal

---

1. En tanto que determinante de la necesidad de un escalón “superior” de apoyo y complemento.

pal (con consecuente entrega de lo inter- y supramunicipal a las distintas fórmulas asociativas, de mancomunación o consorciales imaginables) solo es pensable seriamente, en efecto, sobre la base de una radical y adecuada reorganización de la municipal que la experiencia ha demostrado hasta ahora difícilmente practicable<sup>2</sup>.

## 1.1

### La realidad de la Administración local

#### 1.1.1

#### En el escalón municipal

Aunque desde 2010 puedan haber variado en algo (pero, en lo que aquí importa, no significativamente) el número<sup>3</sup> y las características de los municipios, en aquel año había un total de 8115, clasificables, por población, en los siguientes términos:

Menos de 100 hab.	1041
De 100 a 500 hab.	2759
De 500 a 1000 hab.	1062
De 1000 a 5000 hab.	1937
<u>Subtotal – 5000 hab.</u>	<u>6799 = en torno al 84 % del total.</u>
De 5000 a 10 000 hab.	564
De 10 000 a 20 000 hab.	354
<u>Subtotal – 20 000 hab.</u>	<u>918 = en torno al 11 % del total.</u>

La suma de las dos categorías anteriores:  $6799 + 918 = 7717$ , supone en torno al 95 % del total.

2. Sobre la instancia local supramunicipal en España y Europa puede consultarse el libro colectivo: *El futuro de los Gobiernos locales intermedios. Ponencias* (Diputación de Barcelona, Barcelona, 2007), en el que se recogen las ponencias presentadas y los debates celebrados durante el seminario desarrollado en L'Hospitalet de Llobregat los días 8 y 9 de febrero de 2007.

3. El número total actual de municipios, según los últimos datos aprobados por el Gobierno (Real Decreto 1007/2014, de 5 de diciembre), es de 8122. La variación al alza en el número se explica por la persistencia de los fenómenos de segregación (así, solo en 2014, se han creado los municipios de Montecorto y Serrato en Málaga –por segregación del de Ronda–; Dehesas Viejas y Játar en Granada –por segregación de los de Iznalloz y Arenas del Rey, respectivamente–; y Pueblonuevo de Miramontes en Cáceres –por segregación de Talayuela–).

De 20 000 a 50 000 hab.	252
De 50 000 a 100 000 hab.	83
De 100 000 a 200 000 hab.	33
De 200 000 a 500 000 hab.	23
De 500 000 a 1 000 000 hab.	4
De + 1 000 000 hab.	2
<b>Subtotal 20 000 o + hab.</b>	<b>397 = en torno al 5 % del total.</b>

La clasificación recientemente efectuada por F. J. GOERLICH GISBERT e I. CANTARINO MARTÍ<sup>4</sup> (sobre un total de 8110 municipios) empleando los criterios manejados por la OCDE<sup>5</sup> arroja el siguiente resultado:

Tipología	N.º MM.	% del total	Pobl. total	% del total	Pobl. rural	% del total
Urbana	220	2,7	24 002 578	53,7	554 491	6,1
Intermedia	1025	12,6	13 635 414	30,5	1 628 659	18,0
Rural	6865	84,6	7 070 972	15,8	6 871 778	75,9
<b>Total</b>	<b>8110</b>	<b>100,0</b>	<b>44 708 964</b>	<b>100,0</b>	<b>9 054 928</b>	<b>100,0</b>

De la comparación de ambas clasificaciones resulta una coincidencia sustancial de las mismas, que permite:

- Además de la confirmación de la diversidad y heterogeneidad de los municipios españoles, la del predominio absoluto de los del tipo pequeño-rural y medio o intermedio, con la consecuencia de que la planta municipal (en su conjunto), si bien presenta la ventaja de posibilitar una gran inmediatez democrática, ofrece al mismo tiempo –en un contexto de despoblamiento de grandes extensiones (las interiores continentales)– la desventaja de no proporcionar (en la abrumadora mayoría de los casos) el soporte preciso para una no ya idónea, sino siquiera mínimamente suficiente capacidad económico-financiera y de gestión.
- La constatación de la inexistencia de una tendencia continuada de disminución del número de municipios, lo que sin duda cabe reconducir a la ausencia de una política mínimamente efectiva de reorde-

4. F. J. GOERLICH GISBERT e I. CANTARINO MARTÍ, *Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal*, Estadística Española, vol. 57, núm. 186/2015.

5. Distinción entre: a) celdas de población rural (áreas rurales habitadas no comprensivas de aglomeraciones urbanas); b) aglomeraciones urbanas (*urban clusters* o áreas con una densidad mínima de 300 hab. por km<sup>2</sup> y una población asimismo mínima de 20 000 hab.); y c) aglomeraciones urbanas de alta densidad (centros urbanos o áreas con una densidad mínima de 1500 hab. por km<sup>2</sup> y una población asimismo mínima de 50 000 hab.).

nación de la planta municipal, por impotencia política ante la fuerza del fenómeno conocido como de campanario.

En efecto: en 1900 España contaba con unos 9267 municipios, cifra que se mantuvo prácticamente estable hasta 1940, año en que se inició un ligero descenso, acentuado luego entre 1960 y 1980 (período este último en que el número total se redujo en casi 1200 municipios, con lo que en 1981 había unos 8011). A partir de este último año, sin embargo, la cifra total de municipios no ha hecho sino crecer.

En todo caso, del período 1900/2010 merecen ser destacados los dos siguientes hechos:

- 1.º– El incremento considerable del número de grandes municipios (100 000 o más hab.), que pasaron de solo 6 a 63 (en 2011).
- 2.º– El despoblamiento de los municipios más pequeños, con el resultado de que el número de municipios de menos de 100 hab. se ha disparado: de solo 19 en 1900 a 1070 en 2011. Mientras que en 1900 prácticamente no había (solo 19 en toda España), en 2011 son 1070.

### 1.1.2

#### En el escalón supramunicipal

Siendo la expuesta la realidad del municipal, el escalón provincial-insular (aunque consagrado constitucionalmente y, por ello, en la actualidad pieza necesaria de la Administración local) se encuentra (por lo que hace a la provincia continental) cuestionado; cuestionamiento que no es precisamente de ahora y frente al cual la institución provincial ha mostrado por ahora una notable resistencia, cuando no –por emplear un concepto de moda– resiliencia (pudiendo decirse de ella, así, que es –en la organización territorial del Estado– un elemento que goza de una mala salud de hierro)<sup>6</sup>. Sin perjuicio del juego indudable en tal capacidad de resistencia de otros factores, en modo alguno cabe descartar (teniendo en cuenta cuanto se ha dicho sobre el escalón basal municipal) el de su operatividad como instrumento central para la suplencia de las carencias de aquel de difícil sustitución (como demuestra –más

6. Sobre la provincia y su evolución, desde diferentes perspectivas, en el s. XIX y comienzos del XX, véase C. FORCADELL y M.<sup>a</sup> Cruz ROMEO (eds.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Institución Fernando el Católico, Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2006.

allá de la crítica que pueda merecer– el recurso a las diputaciones que hace la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para “racionalizar” y asegurar la “sostenibilidad” la Administración local como un todo). La perspectiva comparada acredita en todo caso la necesidad de una instancia supramunicipal de referencia: en los casos de Portugal, Italia y Alemania, tal instancia no solo sigue plenamente vigente después de la realización de operaciones de reforma de la planta municipal, sino que su importancia, lejos de disminuir, aumenta.

Desde el punto de vista real, la provincia española es ciertamente una instancia de apreciables dimensiones (la superficie media es de algo más de 10 000 km<sup>2</sup>, aunque algunas provincias duplican esa extensión), existiendo muchas en el entorno de 2000 Km<sup>2</sup> (y entre 6 489 680 y 95 223 hab). Aunque no puede decirse que haya equivalencia con las instancias análogas de nuestro entorno inmediato, tampoco es posible afirmar que la diferencia respecto de ellas sea escandalosa:

- Los *Kreise* alemanes tienen una superficie entre 2000 y 5500 km<sup>2</sup> y una población que va de algo menos de 50 000 hasta algo más de un millón de habitantes (si bien han de tenerse en cuenta tanto el dato de la existencia de municipios “exentos” de *Kreis* como la tendencia reciente a incrementar este tanto en superficie como en población, es decir, a su regionalización).
- Las provincias italianas cuentan con una superficie que va de 212 hasta 7500 km<sup>2</sup> y una población que oscila entre algo más de 50 000 y algo más de cuatro millones de habitantes.
- Los distritos portugueses presentan una superficie entre 2255 y 10 225 km<sup>2</sup> y una población entre algo menos de cien mil y algo más de dos millones de habitantes.

La construcción del Estado autonómico, de un lado ha determinado, en las comunidades autónomas uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja), la integración en ellas de la institución provincial (aunque sin supresión de su papel o función propios según el régimen común)<sup>7</sup>,

7. No es ocioso recordar que el artículo 9 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, dispuso en efecto:

*1. En las comunidades autónomas uniprovinciales que se constituyan, la diputación provincial quedará integrada en ellas con los siguientes efectos:*

- a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la comunidad autónoma o en el momento que establezcan los respectivos estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la diputación.*
- b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica.*
- c) La comunidad autónoma, además de las competencias que le correspondan según su estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la diputación provincial.*

y, de otro lado, ha permitido la pervivencia de las peculiaridades de Navarra (la Diputación Foral es, por cierto, un buen ejemplo de que el doble escalón provincial-municipal puede funcionar) y el País Vasco (los territorios históricos constituyen, asimismo y sin perjuicio de su mayor alcance político-administrativo, un buen ejemplo de doble escalón local), así como también posibilitado una evolución significativa de los cabildos y consejos insulares (en el sentido de su doble condición autonómica y local, con la bendición del Tribunal Constitucional<sup>8</sup>).

Las comunidades autónomas pluriprovinciales, por su parte, no han aplicado las previsiones de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, es decir, han desechado la opción de descargar en las provincias –mediante transferencias y delegaciones– competencias propias, de modo que el escalón supramunicipal no ha podido desarrollarse como rótula de vertebración, en su respectivo territorio, de las comunidades con la Administración local. Esta circunstancia guarda evidente relación con la reticencia de algunas comunidades –especialmente, pero no solo, Cataluña– respecto de la instancia provincial; reticencia que, sin perjuicio de otras razones, responde a la pretensión de una configuración territorial interna propia sobre la base de soluciones históricas o, en todo caso, más ajustadas a las características de la correspondiente comunidad.

Si bien el legislador básico de régimen local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) ha optado recientemente –desechando cualquier fórmula de verdadera reforma de la planta municipal– por la potenciación de la instancia provincial, no parece que –dados los términos más que discutibles en los que se ha formalizado– esta pueda considerarse idónea, y menos aún definitiva o con futuro.

## 1.2

### El estatuto jurídico de la Administración local

Constituye ya un lugar común la imputación a nuestro régimen local de inadecuada uniformidad. Es esta una afirmación que, aun siendo cierta, no puede admitirse, no obstante, sin mayor matización. Las consideraciones que aca-

*d) La comunidad autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la diputación provincial.*

2. *Las comunidades autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de corporación representativa a que se refiere el artículo 141, 2, de la Constitución.*

8. Por todas, SSTC 240/2006, de 20 de julio; 132/2012, de 19 de junio; y 153/2014, de 25 de septiembre.

ban de hacerse sobre la instancia supramunicipal son más que suficientes, por ilustrativas de los elementos de diversidad presentes en ella. Y en lo que respecta al régimen local en general y al municipal en particular, procede señalar que ya el marco básico permite cierta diversidad en su desarrollo y él mismo admite modulaciones (especialidades) para ciertos tipos de municipio<sup>9</sup>. A ello se suma el dato de la diversificación (desde 2003) del propio régimen local básico en lo relativo a los municipios de gran población<sup>10</sup> –con diferenciación, a su vez, del específico de los municipios de Barcelona<sup>11</sup> y Madrid<sup>12</sup>– y del ordinario o de los restantes municipios, así como, por supuesto, la fórmula singular (híbrida) de las ciudades autónomas de Ceuta<sup>13</sup> y Melilla<sup>14</sup>.

### 1.3

#### El panorama europeo

La situación en los países de nuestro inmediato entorno es desigual. Si bien muchos países han desarrollado una política de reducción del número de municipios (el informe elaborado por el Consejo de Europa en 2012 es ilustrativo; en algunos casos –como en Grecia, Islandia, Dinamarca o Letonia– la reducción ha sido especialmente acusada) y alguno ha abordado –sin éxito– la reducción también del número de provincias (es el caso de Italia), otros no han desarrollado –al menos de manera efectiva– política alguna de reforma

9. El artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, establece en efecto:

*Las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.*

10. El contenido en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, aplicable –según el artículo 121.1– a los municipios:

- a) cuya población supere los 250 000 habitantes.
- b) capitales de provincia cuya población sea superior a los 175 000 habitantes.
- c) capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas (cuando así lo decidan las asambleas legislativas de las correspondientes comunidades autónomas a iniciativa de los respectivos ayuntamientos).
- d) cuya población supere los 75 000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales (cuando así lo decidan las asambleas legislativas de las correspondientes comunidades autónomas a iniciativa de los respectivos ayuntamientos).

11. Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona.

12. Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad especial de Madrid.

13. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.

14. Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

de la planta local (Francia es el ejemplo paradigmático<sup>15</sup>). Pero, finalmente, un país de referencia habitual entre nosotros también en esta materia como Alemania, ha combinado la ejecución de una política de redimensionamiento de los municipios (desigualmente llevada a cabo por los diferentes *Länder*) con el respeto a, e incluso la potenciación de, la instancia supramunicipal, es decir, el *Kreis*.

Un examen más detenido de la evolución reciente en Alemania e Italia (los de influencia más clara en nuestro constitucionalismo), así como en Portugal (por su vecindad), arroja las siguientes comprobaciones:

- a) En Alemania<sup>16</sup> el *Kreis* es una entidad territorial con identidad propia y no una agrupación o asociación legal de municipios<sup>17</sup> (siendo sus órganos de gobierno: la asamblea<sup>18</sup>, la comisión<sup>19</sup> y el *Landrat*), y constituye un eslabón de articulación con la Administración directa del Estado federado o *Land* (sus competencias son propias y estatales atribuidas), de modo que el *Landrat* es, al mismo tiempo, un órgano local y estatal desconcentrado en el que, por tanto, confluyen las Administraciones estatal y local (y es elegido, según el *Land*, bien por la asamblea del *Kreis* o –solución que se ha ido generalizando en los últimos años– directamente por la población, bien por el Estado o *Land*).

La preocupación se viene concentrando en los tiempos recientes justamente en este escalón supramunicipal (generalizado en toda Alemania), con decantación –en la segunda mitad de la primera década de

15. Sin embargo, no puede olvidarse que la cuestión de la reforma territorial es recurrente en Francia (en 2009 el Comité Balladur propuso una reducción del número de regiones) y se ha reactivado bajo la actual Presidencia de Hollande, quien ha presentado un paquete de reformas que incluye: i) la reducción de las regiones continentales (de 22 a 14); ii) la supresión de los Consejos (asambleas) de los Departamentos (con traslado de las competencias de los mismos a las mancomunidades de los municipios), pero sin desaparición de los Departamentos como divisiones de acción del Estado central (a través de los prefectos); y iii) la supresión de la “cláusula universal” de competencias de los municipios; todo ello bajo los lemas de la eficacia y el ahorro en el gasto público.

16. Sobre el *Kreis* y su reforma, véanse R. GARCÍA RETORTILLO, “El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania”, *REAF*, octubre 2010, págs. 83 a 141; y J. ORTEGA BERNARDO, “Reformas en la legislación de régimen local en Alemania en el contexto de la crisis económica”, *QDL*, núm 28, febrero de 2012, págs. 64 a 76.

17. Los miembros del *Kreis* no son los municipios de su ámbito, sino directamente los habitantes o vecinos de dichos municipios. La institución está vinculada, por razón de sus raíces históricas medievales, al mundo municipal rural, para el ejercicio “agrupado” de competencias de interés común y ámbito supramunicipal.

18. Órgano de elección popular directa generalizado al que están reservadas las decisiones esenciales.

19. Órgano de gobierno que no existe en todos los *Länder*.

este siglo<sup>20</sup>— de una clara tendencia hacia su “regionalización”, con la finalidad de potenciar su capacidad de gestión especialmente en materia de planificación estratégica territorial, económica y de infraestructuras. Las reformas han consistido normalmente en la fusión de *Kreise*, incorporando a los de nueva creación incluso ciudades hasta entonces “exentas” de dicha instancia (así, en el caso de Sajonia se ha reducido a menos de la mitad el número tanto de *Kreise* como de ciudades “exentas”). Si en algunos casos estas operaciones han tenido éxito al primer intento (por confirmación de su constitucionalidad por el correspondiente Tribunal Constitucional del *Land*: Sentencia del de Sajonia de 26 de junio de 2009), en otros han debido ser reformuladas tras la anulación de su primera versión (así, por Sentencia del Tribunal Constitucional del *Land* de 26 de julio de 2007, la de Mecklenburgo-Pomerania Occidental, que pretendía la reducción —bajo el lema, harto conocido entre nosotros, de la “modernización” en aras de la eficiencia y la eficacia— a 5 de los 12 *Kreise* existentes, con integración en ellos de todas las ciudades “exentas”)<sup>21</sup>. La doctrina sentada por esta última Sentencia, que ha tenido favorable acogida y gran repercusión, gira sobre dos afirmaciones: a) la trascendencia de toda reforma territorial requiere la previa valoración de todas las alternativas menos gravosas para la autonomía local; y ii) la dimensión democrática de esta autonomía prima sobre cualquier consideración de eficacia o racionalización administrativas.

- b) En Italia la evolución sigue una dirección que solo se parece a la alemana en la pretensión de reforma. Esta finalidad de signo reductor o simplificador se frustra en el caso de la política “racionalizadora” de los Gobiernos de Berlusconi (con reflejo en la práctica: si en 2004 había 104 provincias, en 2009 eran ya 110) y Letta (anulación por la Corte Constitucional de sendos decretos de 2011 y 2012 previos de la reducción de competencias y del número de provincias mediante fusión de las que no tuvieran una extensión de 2500 km<sup>2</sup> o una población de, al menos, 350 000 hab.)<sup>22</sup>. Debe esperarse a la

20. Aunque algunas reformas se avanzaron ya en la última década del s. XX.

21. La reforma que —apelando a la idea, igualmente conocida entre nosotros, de la sostenibilidad de las estructuras territoriales— finalmente ha prosperado (por declaración de su constitucionalidad por la Sentencia del Tribunal Constitucional del *Land* —fruto de una apretada votación— de 18 de agosto de 2011) reduce a la mitad los *Kreise* y mantiene 2 de las 6 ciudades “exentas”.

22. Sobre la provincia estatal, sus funciones y su cuestionamiento, véase M. SALVADOR CRESPO y S. RAGONE, “La supresión de la provincia en Italia”, *QDL*, núm. 27, octubre de 2011, págs. 77 a 90.

iniciativa del Gobierno Renzi y la aprobación de la Ley 56, de 7 de abril de 2014, que contiene disposiciones sobre las ciudades metropolitanas, las provincias y las uniones y fusiones de municipios, para que cuajen los intentos reformadores, si bien ya con un alcance más transformador del panorama institucional que reconfigurador de la planta provincial o reductor del número de provincias. La Ley tiene por finalidad, en efecto, la más modulada de adecuación del ordenamiento de las instancias territoriales locales a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, y prevé<sup>23</sup>:

- 1.º– La ciudad metropolitana<sup>24</sup>, que se instaura (para implantación y funcionamiento ya en 2015) como ente territorial con demarcación coincidente con el de la provincia homónima –a la que sustituye o reemplaza en sus competencias fundamentales propias<sup>25</sup>, subrogándose en todos sus derechos y obligaciones– y los siguientes fines generales: i) velar por el desarrollo estratégico del territorio metropolitano; ii) promover y gestionar de manera integrada los servicios, infraestructuras y redes de comunicaciones; iii) cultivar las relaciones institucionales con las instituciones equivalentes, incluidas las europeas<sup>26</sup>.  
Prevé como órganos de gobierno del ente<sup>27</sup>: a) el *Sindaco* metropolitano (que es *ex lege* el *Sindaco* del municipio capital<sup>28</sup>

23. Además de diversas disposiciones relativas al establecimiento de uniones de municipios (entes locales constituidos por dos o más municipios para el ejercicio asociado de funciones o servicios de su competencia) y la realización de fusiones de municipios, que ahora no son del caso.

24. Se respetan las peculiaridades, por razón constitucional, de las ciudades metropolitanas de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Reggio Calabria; y se preserva la competencia para la regulación de las ciudades metropolitanas –desde los principios de la Ley y conforme a sus estatutos– de las regiones de Sicilia y Friuli-Venezia Giulia.

25. Aunque sobre la base –y aquí aflora de nuevo la pretensión racionalizadora-simplificadora– de los recursos propios y sin incremento alguno de costes a cargo de los fondos públicos. Y con conservación desde luego de las competencias respecto de esta instancia atribuidas al Estado y las regiones por la Constitución, pudiendo uno y otras atribuir a las ciudades metropolitanas ulteriores competencias de acuerdo con los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.

26. Respecto de la Ciudad Metropolitana de Roma capital se dispone la regulación por su Estatuto de las relaciones entre dicha Ciudad Metropolitana y el municipio de Roma capital y los restantes municipios, garantizando la mejor ordenación de las funciones que Roma está llamada a desarrollar en calidad de sede de los órganos constitucionales y de las representaciones diplomáticas de los Estados extranjeros ante la República italiana, el Estado Vaticano y las instituciones internacionales.

27. Todos los cargos desempeñados en la ciudad metropolitana (y aquí apunta la dimensión “reductora-simplificadora”) son de ejercicio gratuito.

28. Salvo que el estatuto de la ciudad metropolitana establezca la elección directa, que habrá de realizarse conforme a lo que disponga una ley estatal.

y al que corresponden la representación de la entidad, la presidencia del Consejo y de la Conferencia, la dirección de los servicios y la ejecución de los actos); b) el Consejo metropolitano<sup>29</sup> (al que se reservan el *indirizzo* y el control, la propuesta a la Conferencia del estatuto del ente y sus modificaciones, la aprobación de reglamentos, planes y programas, y la aprobación de los presupuestos previo informe de la Conferencia); y c) la Conferencia metropolitana<sup>30</sup> (a la que corresponden la aprobación del estatuto del ente y sus modificaciones, y el informe de los presupuestos).

- 2.º— La provincia<sup>31</sup>, que se conserva (allí donde no hay transformación en ciudad metropolitana) como ente territorial de gran extensión (con reconocimiento de la especificidad de las de montaña y las colindantes con otros países) y funciones y competencias equivalentes a las de la ciudad metropolitana.

Sus órganos de gobierno son: el presidente<sup>32</sup>, el Consejo provincial<sup>33</sup> y la Asamblea de *Sindaci*<sup>34</sup>, pero los estatutos pueden prever, de acuerdo con la región correspondiente y sin incurrir en mayores costes para el erario público, la delimitación de zonas homogéneas y el establecimiento en ellas de organismos de coordinación —adscritos a los de gobierno— para el ejercicio de determinadas funciones.

---

El *Sindaco* metropolitano puede designar —de entre los consejeros metropolitanos— a un *Vicesindaco*, determinando las funciones que delega en él. Puede efectuar también delegaciones concretas en otros consejeros, respetando el principio de colegialidad.

29. Integrado por un número variable de consejeros en función de la población de los diferentes municipios, siendo elegidos por las corporaciones de los municipios integrados en la entidad, salvo que el estatuto de esta prevea su elección directa en los mismos términos que el *Sindaco*.

30. La Conferencia se compone del *Sindaco* metropolitano y los *Sindaci* de los municipios pertenecientes a la ciudad metropolitana.

31. También todos los cargos de la provincia son de ejercicio gratuito.

32. Representa a la provincia, preside el Consejo y la Asamblea, dirige los servicios y ejecuta los actos. Es elegido, de entre los *Sindaci* de la provincia, por estos mismos y los consejeros de los municipios. Puede designar, de entre los consejeros provinciales, un vicepresidente, asignándole competencias delegadas, así como efectuar —respetando el principio de colegialidad— delegaciones concretas en otros consejeros provinciales.

33. Le corresponde el *indirizzo* y el control; la propuesta a la Asamblea del estatuto provincial; la aprobación de reglamentos, planes y programas; y la aprobación, previa intervención de la Asamblea, de los presupuestos. Está compuesto por el presidente provincial y un número variable —en función de la población de la provincia— de consejeros elegidos (de entre ellos) por los *Sindaci* y los consejeros de los municipios pertenecientes a la provincia.

34. Está compuesta por los *Sindaci* de los municipios pertenecientes a la provincia.

- c) Finalmente, las iniciativas recientes de reforma en Portugal<sup>35</sup>, país en el que el debate sobre la regionalización se ha mantenido vivo durante muchos años<sup>36</sup>, aparecen ligadas –de forma en cierto modo análoga a España– a la crisis económica y las condiciones impuestas por Bruselas para la superación de sus consecuencias<sup>37</sup>. En el memorándum firmado con la Comisión Europea, el FMI y el BCE en 2011, Portugal asumió, entre otros compromisos, en efecto, una reorganización de la Administración local, con el objetivo (entre otros, como los de reducción de las empresas públicas y del número de cargos directivos, así como contención de la incorporación de nuevos empleados públicos) de una reorganización territorial, con reducción significativa de municipios y *freguesias* (desde las ideas directrices de incremento de la eficiencia y reducción del gasto público). Y en el mismo año se aprobaron por el Gobierno, en efecto, el *Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma reforma da gestao, uma reforma do territorio e uma reforma da política*, y el correspondiente Proyecto de Ley 31/XII, en los que la reforma se articulaba en torno a cuatro ejes: a) el sector empresarial local; b) la organización del territorio; c) la gestión municipal e intermunicipal y la financiación; y d) la democracia local. La clave en punto a la reorganización territorial se sitúa en la reducción del número de *freguesias*, que, planteada inicialmente con arreglo a una matriz de criterios (básicamente demográficos y de accesibilidad o distancia), se ha llevado sin embargo a cabo como un proceso en el que los municipios debían decidir –vía la técnica de la fusión– sobre la reorganización administrativa de su demarcación (con previsión de la intervención sustitutiva de una Comisión técnica)<sup>38</sup>; proceso

35. El distrito (18 en el continente) constituye, en el territorio continental, la principal división administrativa de Portugal (Azores y Madeira son regiones autónomas), que se subdivide en *concelhos* o municipios (más de 300), y estos, a su vez, en *freguesias* (más de 4000, con gran arraigo social). A estas estructuras se añaden las áreas urbanas (unidades territoriales continuas formadas por la agrupación de *concelhos*), y son de dos tipos: i) grandes áreas metropolitanas (áreas urbanas compuestas por nueve o más *Concelhos* y una población superior a 350 000 habitantes); y ii) comunidades intermunicipales (áreas urbanas compuestas por tres o más *concelhos* y una población de entre 10 000 y 100 000 habitantes electores).

36. A pesar del fracaso del referéndum convocado en 1998, el Gobierno de José Sócrates volvió a plantear la creación de 5 regiones (en 1998 se habían propuesto 8).

37. En este sentido, C. PINEDA NEBOT, “Reformas territoriales en España y Portugal. ¿Necesidad o imposición?”, *Cadernos Gestao Pública e Cidadania*, Sao Paulo, vol. 19, núm. 64, enero-junio 2014, págs. 93 a 112.

38. El proceso no ha estado exento de conflictos, habiendo suscitado una fuerte oposición social y sin haber convencido en cuanto al objetivo de la reducción del gasto público.

que ha acabado desembocando en la Ley N.º 11-A/2013 de *Reorganização administrativa do território das freguesias*, de 28 de enero de 2013, que supone la reducción de más de 1000 *freguesias*.

Paralelamente se ha llevado a cabo, a partir igualmente de 2013, un proceso de reorganización de las comunidades intermunicipales, que ha supuesto su reducción de 28 a 23 (haciéndolas coincidir con las NUTS europeas) y la aprobación de la Ley núm. 75, de 12 de septiembre de 2013, sobre régimen jurídico de las llamadas autarquías (y su asociacionismo), estatuto de las entidades intermunicipales, y transferencia de competencias del Estado a las autarquías y a las entidades intermunicipales. El Tribunal Constitucional ha dejado establecido, no obstante, que las áreas metropolitanas y las comunidades intermunicipales no pueden ser consideradas autarquías, por no estar recogidas en la Constitución.

## 2

### Los posibles escenarios y los criterios fundamentales del planteamiento, en las actuales circunstancias, de una reforma de la instancia local supramunicipal de referencia

La situación actual de incertidumbre sobre la organización territorial del Estado por razón básicamente de las llamadas cuestiones vasca y catalana (y los consecuentes planteamientos políticos de la conveniencia e, incluso, necesidad sea de reforma o, incluso, revisión del orden constitucional), junto con los condicionantes que impone la crisis económica y la suma del marco comunitario europeo (la disciplina presupuestaria y los límites de déficit y endeudamiento: arts. 126 y ss. TFUE, especialmente en la zona euro: arts. 136 y ss. TFUE) y el propio constitucional (art. 135 CE), dificultan en grado sumo cualquier juicio prospectivo sobre el futuro de la Administración local. No obstante, la evidencia de disfunciones apreciables en el juego y la operatividad de esta –en sus dos niveles internos– como pieza esencial en la arquitectura y el funcionamiento del Estado democrático obligan a reflexionar, aun en tal contexto de incertidumbre, sobre los posibles términos de su replanteamiento. Esta necesidad es especialmente clara en la instancia local supramunicipal:

- Ya incluso por el hecho de que la transformación histórica de la instancia supramunicipal de referencia: la conversión de la provincia de instrumento de la Administración central en entidad local, ha impedido el pleno desarrollo de esta última condición. Así se pone

de relieve en la persistencia tanto de su configuración como agrupación legal de municipios y legitimación democrática de 2.º grado (lo que en su día motivó la necesidad de la correspondiente reserva en la firma de la CEAL por España) como de la indefinición de su espacio competencial propio (lo que se ha puesto de manifiesto nuevamente –sin ser corregido– en la pretensión de la potenciación de su papel en 2013), pero asimismo en el escaso desarrollo de la vertiente o dimensión de gestión de servicios (en general, con la excepción quizás de los cabildos y consejos insulares).

- Pero igualmente por falta de un cumplimiento mínimamente adecuado de su doble función: la de servir de gozne de articulación y coordinación con las Administraciones superiores, y la de operar como pieza de articulación interna para asegurar la eficacia de la Administración local como bloque (mediante la cobertura de las insuficiencias de la instancia municipal), en lo que no cabe descartar que haya influido la inclusión en ella de todos los municipios con entera independencia de su tamaño y capacidad (incluidas las grandes poblaciones).
- Y, finalmente y en relación con lo anterior, la falta de debida atención al mundo rural; mundo cada vez más importante en función del paradójico doble fenómeno de la pérdida de población y del creciente protagonismo de la sostenibilidad ambiental (desarrollo económico sostenible y lucha contra el cambio climático) y, por tanto, del desarrollo rural.

Obviamente no se desconoce la grave limitación que para la Administración local ha venido suponiendo la más que insatisfactoria configuración de su Hacienda, dependiente (salvo lo que pueda resultar de la reforma o revisión constitucional) de la distribución de la competencia en la materia entre las instancias territoriales superiores, hoy por hoy en manos fundamentalmente de la central; aspecto importante que, sin embargo, aquí ha de dejarse al margen.

Cualquier planteamiento de reforma (sean cuales sean el escenario que se defina y la alternativa que se escoja) debe partir, sin perjuicio de cualesquiera otros ulteriores, de dos criterios básicos (claramente desatendidos en la operación de racionalización y sostenibilidad de 2013, poniendo de relieve que ese no es el camino a seguir):

- a) La consideración y, por tanto, ponderación adecuada de los valores de la proximidad y la distancia (fundamentales en materia organizativa para asegurar la capacidad de gestión en los términos constitucionalmente requeridos).

La proximidad es una exigencia derivada de la trascendencia de la Administración local para la efectividad del principio de Estado democrático y los valores del pluralismo político y participación en los asuntos públicos. De ahí la pertinencia de la configuración del Gobierno y la Administración locales de modo que quede asegurada la relación más directa e inmediata posible entre representantes-gestores públicos y representados-ciudadanos, a fin de que pueda operar como factor real de legitimación del Estado como un todo. Esto es especialmente evidente en el caso de los municipios, pero también resulta aplicable (en su función propia) a la instancia supramunicipal.

En la referida configuración no puede perderse de vista, paralelamente, la condición de Administración Pública de la local, y por tanto la exigencia de su adecuación a la satisfacción de las necesidades sociales correspondientes. Es esta una exigencia de igual rango constitucional, pues deriva del Estado de derecho (capacidad para actuar con objetividad y legalidad) y el Estado social –incluso en su variante de Estado garante– (eficacia eficiente en el cumplimiento de las tareas públicas, entendida en términos de correcta asignación de recursos y obtención del óptimo resultado posible). En virtud de una ley de oro de la organización, la expresada adecuación demanda una suficiente distancia respecto de los asuntos a gestionar y de los afectados por la actuación administrativa.

Este criterio (y el ejemplo comparado) alerta ya sobre la conveniencia del mantenimiento de la articulación interna de la Administración local en un doble escalón basal y supramunicipal, si bien el diseño de cada uno de ellos debe ser fruto de una correcta resolución de la tensión del binomio proximidad-distancia.

- b) La idoneidad de la organización del Gobierno y la Administración local para el cumplimiento de su cometido predeterminado constitucionalmente.

La Administración local es, en efecto, parte del poder público administrativo del Estado social prestacional –aunque también del meramente garante– (art. 9.2 CE). Y como tal debe estar en condiciones, en su esfera de competencia, de formular y llevar a efecto las políticas públicas precisas. En esta dimensión, de lo que se trata no es tanto de la extensión y el alcance de las tareas asignadas al Gobierno local, cuanto de la “cualidad” de su organización en punto a su configuración y funcionamiento, procedimientos de toma de decisiones

y actuación y dotación con medios jurídicos, económicos, materiales y personales. Este criterio (modulador del primero) es hoy –en un contexto de limitación de recursos y estabilidad presupuestaria– especialmente determinante.

La principal dificultad para la aplicación de los criterios expuestos en el caso del escalón local supramunicipal radica en una cuestión previa objeto hoy de debate: la del espacio institucional que debe ocupar. La evolución y realidad actual tanto de nuestra Administración local como del asentamiento poblacional en el territorio, y la ocupación efectiva del mismo, valorados a la luz de las tendencias en nuestro entorno europeo, parecen permitir, más bien aconsejar, situar el centro de gravedad de la pieza supramunicipal de aquella Administración, cara al futuro, en el mundo rural (entendido como todo el no cubierto por el organizado en forma de aglomeración urbana de suficiente entidad), y por tanto identificarla como segundo escalón –cooperativo y de cobertura– del Gobierno de los municipios de menor número de habitantes (lo que incluye la función del engarce de estos con las instancias territoriales superiores). Esta caracterización, de confirmarse como pertinente, requeriría la pérdida del carácter de agrupación necesaria de la totalidad de los municipios del ámbito correspondiente, y por tanto la “exención” del segundo escalón –o, cuando menos, su posibilidad– de los municipios urbanos de tamaño intermedio (pero suficiente) y desde luego los de grandes poblaciones.

Esta conclusión implica de suyo la afirmación del escalón supramunicipal como verdadera segunda instancia territorial con entidad propia. Lo que significa: i) desde el punto de vista organizativo: la opción preferente por su configuración como entidad representativa en primer grado o directo, sin perjuicio de la participación en alguna forma en su funcionamiento de los municipios miembros (como resultado de una ponderación y, por tanto, dosificación adecuadas de los criterios de proximidad, distancia y capacidad de gestión, evitando en cualquier caso la dependencia directa de las políticas supramunicipales de las municipales); y ii) desde el punto de vista funcional: la superación de la actual coincidencia sustancial de los círculos de intereses de ambos escalones locales (diferenciados solo por el criterio de la municipalidad-supramunicipalidad) y la consecuente atribución de un elenco propio de competencias, si bien sin reconocimiento de una capacidad universal (por reserva en exclusiva de la potencia creativa al escalón basal municipal).

## 3

### Los escenarios condicionantes de los planteamientos de reforma y las líneas fundamentales posibles de esta

Si bien en la ya apuntada situación actual de incertidumbre son múltiples los escenarios que –en correspondencia con el incierto futuro de la organización territorial del Estado– deben tenerse en cuenta para avanzar cualquier línea posible de reforma de la provincia (y, en su caso, isla), es factible reducirlos (sobre el trasfondo de las referencias ofrecidas por los dos modelos –alemán e italiano– de mayor influencia sobre el constituyente español) a los dos principales siguientes:

- a) Mantenimiento del orden constitucional único en el que se conserven los elementos básicos de los actuales artículos 137, 140 y 141 CE, es decir, y en lo que más importa: i) la posición propia de la Administración local (como tercer pilar) en la organización territorial del Estado; y, consecuentemente, ii) la no “interiorización” de dicha Administración, al menos completa, por las comunidades autónomas (lo que implica la conservación de su carácter bifronte y, por tanto, la integración de su estatuto conjuntamente por las bases generales y su desarrollo autonómico).
- b) Reforma de la organización territorial en términos que, con independencia del reconocimiento o no de estatalidad a las comunidades autónomas, consagre la Administración local como pieza de la organización institucional propia de dichas comunidades, con la sola imposición a los estatutos de autonomía o instrumento constitutivo similar de su adecuación al orden constitucional general (expresivo de una garantía institucional), es decir, y a imagen y semejanza del artículo 28 de la *Grundgesetz* alemana, su respeto de: i) los valores superiores del Estado democrático y social de derecho; ii) los derechos fundamentales y las libertades públicas; y iii) la autonomía local en términos de autoadministración dotada de legitimación democrática directa.

Las principales dificultades que, cara a las exigencias actuales y de futuro a satisfacer por toda reforma local, plantea el vigente orden constitucional, residen precisamente en la instancia supramunicipal y derivan de:

- La mixtificación de la provincia por mezcla en ella de diversas dimensiones: es, en efecto y al mismo tiempo, entidad local, división administrativa del Estado y circunscripción electoral. La dimensión electoral es sin duda la más importante, desde la perspectiva que ahora importa, pues determina el requerimiento de ley

orgánica para su alteración. No obstante, debe entenderse que nada se opondría –desde el punto de vista constitucional– a la desvinculación de las dimensiones general-estatal y local.

- La configuración de la provincia como agrupación de municipios (con admisión de variantes únicamente en el plano de la organización interna de gobierno y, en todo caso, de la denominación; plano este en que, en parte, se sitúa la Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías); configuración que comporta una entidad propia “débil” de la provincia, y de la que resulta la atribución legal de la condición de miembros de la diputación a todos los municipios pertenecientes a aquella, con entera independencia de su población y carácter (lo que repercute inevitablemente en la función esencial de la provincia como complemento para la cobertura de las insuficiencias de la instancia municipal).
- La rigidez, como consecuencia, de la determinación, en el artículo 137 CE, de la instancia supramunicipal como pieza de la organización territorial del Estado. Con el añadido de la inseguridad de la delimitación de lo general y lo autonómico en el estatuto de la provincia por montaje del reparto legislativo sobre la noción de bases (que –más allá de la regulación directa constitucional– impide que aquel estatuto sea –como debería– estructural, determinando su carácter coyuntural, como han demostrado las sucesivas modificaciones de la Ley de 1985 y la Ley de 2013).

Se trata en todo caso de dificultades, las expuestas, cuya superación sería obviamente fácil en el caso de concretarse finalmente una reforma o, incluso, una revisión de la Constitución, pero que, en ausencia de una u otra, podrían paliarse en gran medida también en el primero de los escenarios antes planteados (llegando en él a una solución similar a la que podría alcanzarse en el segundo de dichos escenarios). Para ello habría que estar dispuesto a:

- A) En el primero de los escenarios identificados antes:
  - a) Reconsiderar –a efectos del desarrollo del orden constitucional y asumiendo una perspectiva hasta ahora descuidada– el verdadero carácter de la potestad de organización como poder inscrito (a título de accesorio o instrumental) no tanto en la distribución de este desde el punto de vista funcional y material, cuanto en la condición misma de todo poder público constituido, de modo que habilita a este para proyectarla en

todo su ámbito de competencia material (desde el núcleo de la autoorganización)<sup>39</sup>.

- b) Llevar a sus lógicas últimas consecuencias la doctrina del Tribunal Constitucional de la distinción entre: i) lo básico-constitucional (o que forma parte integrante a todos los efectos del bloque constitucional), integrado solo por los elementos de la legislación básica estatal de desarrollo constitucional directamente enraizados en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE); y ii) lo básico-infraconstitucional (o reconducible solo indirectamente a la Constitución a efectos de la valoración de la legislación autonómica de régimen local), integrado por los elementos del modelo de gobierno local que son manifestación de la pertinente opción del legislador básico en desarrollo estrictamente del texto fundamental y, por tanto, en el marco acotado por este<sup>40</sup>.

39. A la diferenciación por la última doctrina del Tribunal Constitucional, por lo que se refiere al Gobierno y la Administración local (sobre la que inmediatamente se volverá), entre la concreción del modelo de Estado precisando la garantía de la autonomía local, de un lado, y el régimen local propiamente dicho en la entera disposición del legislador básico, de otro lado, subyace (en cuanto reconducible solo este último al título competencial definido en el artículo 149.1.18 CE) la afirmación implícita de la cobertura de la referida concreción sin más en la potestad de organización.

40. Desde la perspectiva ciertamente del control de constitucionalidad (decididamente, en efecto, a partir de la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local y la STC 204/2006, de 20 de julio; véanse también las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 11 de julio), el Tribunal Constitucional diferencia, aunque realmente en términos no completamente claros ni consistentes, entre:

- a) La autonomía local definida directamente por la norma constitucional (referida exclusivamente, por tanto, a las entidades previstas en ella –municipios, provincia e instancias equivalentes–) y protegida, por ello, por la garantía institucional, cuyos elementos (los resultantes de los artículos 137, 140 y 141 CE) integran un núcleo resistente frente a cualquier legislador, incluido el estatal básico, formando así parte del bloque de constitucionalidad aplicable.
- b) La autonomía de rango meramente legal (susceptible de configuraciones legales diversas dentro del marco constitucional), predicable ya de todos los entes locales sin distinción, situada en el halo de la anterior y referida competencialmente al artículo 14.1.18 CE, que, por ello, no forma parte del bloque de la constitucionalidad, pero sí del criterio de enjuiciamiento del legislador autonómico de desarrollo.

Como a propósito de esta doctrina constitucional he expuesto en otro lugar (L. PAREJO ALFONSO, “Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *QDL*, núm. 37, febrero de 2015, págs. 12 a 40), aunque el Tribunal Constitucional parece avalar (véase, por todas, la STC 132/2014, de 22 de junio) la no identificación, sin más, del régimen local con el régimen jurídico de las Administraciones Públicas precisamente gracias a la anterior diferenciación, el sentido y alcance de esta no quedan en ella suficientemente claros, generando cierta confusión que conviene despejar. Al efecto debe partirse de la consideración de que el régimen (de la autonomía) local es igual a estatuto institucional de los entes locales necesarios (consagrados constitucionalmente), por reclamarlo así la peculiaridad de la institución

Asumiendo tales presupuestos cabría interpretar:

- 1.º– El reparto territorial de competencias en términos (ante la ausencia de mención del régimen local en el art. 149.1 CE) de circunscripción de la intervención del legislador estatal al régimen básico-común de todas las Administraciones Públicas (con especificación para la local únicamente de las peculiaridades “enraizables” en los artículos 137 a 141 CE, es decir, de la concreción legal de la garantía institucional constitucional). Lo que significaría: i) la exclusión constitucional del desbordamiento por lo básico-legal, también en el régimen local, del campo de lo común a las Administraciones de todas las instancias territoriales; y en consecuencia, ii) la apertura de suyo a las comunidades autónomas (en lo permitido por la norma fundamental) del campo de lo peculiar de la Administración local para la configuración de esta según las características y peculiaridades de aquellas.
- 2.º– La vinculación de las dimensiones de la provincia distintas a la de entidad local (independizándolas de ella) exclusivamente a: i) el régimen electoral general (la circunscripción electoral); y ii) la potestad de la instancia territorial general o central de autoorganización de su propia Administración periférica (la

---

garantizada como elemento de la organización territorial del Estado (peculiaridad cifrada en expresar un tipo de Administración territorial que se distingue por consistir en una autoadministración con legitimación democrática propia directa). Sobre esta base cabe concluir –para superar el inconveniente del recurso a diferentes criterios o cánones de medida en función del objeto de los diferentes preceptos legales básicos y el contexto procesal en que deban valorarse– que la diferenciación a que se refiere el Tribunal Constitucional opera en el seno de lo básico en los siguientes términos:

- i) De un lado, lo referido al estatuto subjetivo-institucional de los entes locales necesarios (garantizados constitucionalmente) en los aspectos determinantes de la peculiaridad constitucional de la Administración local, es decir, su organización, funcionamiento y dotación competencial. El *locus* de este estatuto no es otro que el régimen local como objeto de legislación específica predeterminado constitucionalmente (en cuanto concreción de la garantía institucional), por más que residenciable (opción de técnica legislativa) dentro de la referida a la materia “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. La distinción de este régimen estatutario es precisa en todo caso para solventar la asimetría de las relaciones a escala legislativa ordinaria.
- ii) Y, de otro lado, lo referido, en el régimen de los entes locales, a los aspectos en que las características constitucionales de estos no implican tratamiento singular y, por tanto, son regulables en los términos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (de desarrollo de los artículos 103 a 107 CE) que debe garantizar el tratamiento común de los administrados-ciudadanos ante todas estas Administraciones (según reza el art. 149.1.18.º CE).

El margen de libertad de configuración del legislador es, en ambos casos, básico, pero distinto solo por ser diferente el marco constitucional de referencia.

división para los servicios del Estado), excluyendo así la posibilidad de interferencia por dicha potestad de la organización institucional interna de las comunidades autónomas, incluso en su proyección sobre los entes locales.

- 3.º— Un entendimiento flexible de la configuración de la provincia (permisivo de su diversificación en función de los requerimientos de la organización territorial en cada comunidad autónoma) gracias a la sola exigencia de la comprensión por ella de municipios completos (el artículo 141.1 CE caracteriza la provincia-entidad local exclusivamente como “agrupación de municipios”) y, por tanto, sin determinación de la necesidad de que sean todos los de la provincia actual: lo que implicaría la entrega al legislador de la determinación del círculo de miembros y, por tanto y cuando menos funcionalmente, de los límites provinciales. Y como complemento, un entendimiento extensivo de la autorización constitucional (art. 141.2 CE) de la encomienda del gobierno y administración autónomos de la provincia a “otras corporaciones de carácter representativo”, con la consecuencia de la posibilidad de la configuración de la instancia provincial como entidad de primer grado (directamente representativa).

La prueba de la ampliación de las posibilidades en la construcción de la instancia supramunicipal que supondría esta primera alternativa, la suministra el dato de que, con toda evidencia, supondría el encaje en ella de la actual Ley 30/2010, de 28 de junio, de Veguerías de Cataluña, que —conforme a la opción del Estatuto de Autonomía de interiorizar (en el sentido de incluirla en su regulación institucional) la instancia supramunicipal en los términos matizados de encomienda del gobierno y la administración de las provincias a los Consejos de veguería conforme permite el artículo 141.2 CE— configura la veguería como nueva entidad local de Cataluña y, al mismo tiempo, nueva denominación de la provincia en ella.

- B) En el segundo de los escenarios propuestos, el nuevo orden constitucional surgido de la reforma o la revisión del texto fundamental, que debería conservar —restringiéndose a ella— la garantía institucional de la autonomía local (en ambos escalones), idealmente en los términos de la CEAL<sup>41</sup>, habría de posibilitar ya la plena interiorización

41. Por lo que se refiere, además de a la suficiencia de recursos propios disponibles libremente en el ejercicio de las competencias propias (art. 9 CEAL), a los siguientes extremos (que no por conocidos resulta impertinente recordar): i) el *concepto mismo de la autonomía local*

por las instancias políticas territoriales de la Administración local, de suerte que el desarrollo del modelo de esta quedaría remitido (en el marco de la Constitución —es decir, en términos equivalentes al artículo 28 de la *Grundgesetz* alemana—) a los estatutos de autonomía de cada una de las referidas instancias políticas.

#### 4

### Algunas conclusiones finales

Parece claro que el futuro de la instancia supramunicipal del Gobierno-Administración local pasa, en nuestro caso y con carácter general, por su fortalecimiento como pieza de garantía de la potencia gestora de dicho específico sistema de gobierno y administración como un todo<sup>42</sup>, desde su diseño como instancia dotada de legitimación democrática directa y competencias propias en la línea de los modelos alemán e italiano, incorporando de estos:

---

(art. 3 CEAL: el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes; derecho ejercido por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos, lo que no impide el recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos); ii) el *alcance de la autonomía* (art. 4 CEAL: fijación de las competencias básicas por la Constitución o por la Ley, sin perjuicio de la atribución de competencias para fines específicos; libertad plena para la iniciativa en toda materia no excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad; principio de incumbencia preferente de las tareas públicas a las autoridades más cercanas a los ciudadanos; principio de plenitud y compleción, como regla, de las competencias, solo cuestionables y limitables por otra autoridad distinta en los términos de la ley; principio de disfrute, en las competencias delegadas, de libertad de adaptación a las condiciones locales; y principio de consulta previa, tempestiva y adecuada en los procesos de planificación y de decisión de las instancias superiores); iii) la *protección de la demarcación local* (art. 5 CEAL: exigencia de la consulta previa, incluso vía referéndum, en toda modificación de los límites territoriales); iv) la *adecuación de las estructuras y los medios a los cometidos* (art. 6 CEAL: inclusión en la autonomía de la definición de las estructuras administrativas internas y permisión por el estatuto del personal de una selección de calidad); v) las *condiciones de cumplimiento de las responsabilidades de gestión* (art. 7 CEAL: libertad de ejercicio del mandato local y determinación por ley de las incompatibilidades); vi) el *control de los actos locales* (art. 8 CEAL: limitación, como regla, al aseguramiento del respeto a la legalidad en las competencias propias; observancia del principio de proporcionalidad en el control); vii) el *derecho de cooperación y asociación con otras entidades* y el *derecho de asociación, incluso internacional, para la protección y promoción de sus intereses comunes* (art. 10 CEAL), y viii) la *protección legal de la autonomía* (art. 10 CEAL: disposición de una vía de recurso jurisdiccional para asegurar el libre ejercicio de las competencias y el respeto a los principios de la autonomía).

42. Garantizando las condiciones de vida en el mundo rural y absorbiendo —para permitir la conservación de la inmediatez democrática y la autoadministración representativa de las estructuras de menor capacidad de gestión— las insuficiencias de la instancia municipal de menor población.

- La no comprensión (al menos *ex lege*) de los municipios a partir de la dimensión (tamaño y recursos) que permita suponerles legalmente idoneidad para la gestión objetiva y eficaz de los correspondientes intereses públicos.

El problema estriba obviamente en determinar el umbral mínimo de idoneidad. Como es lógico aquí no es posible intentar siquiera esbozar una solución, aunque sí indicar que la que parece que cuenta con mayor aceptación –y ser, en todo caso, de la que parte el artículo 26.1 de la Ley básica de régimen local para el primer salto desde el elenco mínimo general de servicios municipales obligatorios– es la de situar dicho umbral en los 5000 habitantes. La fijación de este u otro significaría, en cualquier caso, que las necesidades comunes a dos o más municipios habrían de ser abordadas en toda la franja de municipios que lo superaran, mediante fórmulas sean funcionales u orgánicas de colaboración o cooperación (incluyendo las de mancomunación y las de carácter consorcial), sean novedosas de intermunicipalidad asociativa del tipo (alemán) “Municipios de conjunto” o (español de inspiración histórica) “Municipios completos e incompletos”.

- La consecuente concentración de la instancia supramunicipal de obligatoria pertenencia, de un lado y a efectos de la delimitación de su esfera competencial propia, en el terreno de las infraestructuras y los equipamientos básicos (lo que exigiría la reconsideración, para su actualización y acomodación a las características del mundo rural y de las pequeñas aglomeraciones urbanas, de la regulación legal, en la legislación de ordenación territorial y urbanística de las instalaciones y los servicios propios de la urbanización), el desarrollo local sostenible (incluyendo la ordenación territorial estratégica o la ordenación urbanística de conjunto para salvar el problema de la distancia respecto a los fenómenos de ocupación y transformación del suelo), la movilidad (transporte público intermunicipal) y la asistencia social primaria; y, de otro lado y a título de función subsidiaria de cobertura de las insuficiencias de gestión a escala municipal, la cooperación y la asistencia técnica y económico-financiera a los municipios miembros.
- La configuración, por tanto, de la instancia supramunicipal como instancia con competencias de doble naturaleza: las propias que acaban de indicarse, y las atribuidas por encomienda o delegación por cualquiera de las instancias superiores.

Excepciones al esquema general expuesto podrían ser:

- Las provincias constitutivas estructuradas funcionalmente por una o varias aglomeraciones urbanas interrelacionadas, cuyo gobierno y administración podría encomendarse –siguiendo el modelo italiano– a entidades metropolitanas (los supuestos más claros serían los de Barcelona y Madrid, pero cabría pensar en la posibilidad de extender la fórmula a Bilbao, Sevilla, Valencia y Zaragoza).
- Las islas, que deberían conservar su régimen específico sin otra modulación, quizás, que la “exención” de los municipios de entidad suficiente al efecto.