

Claves 18

Serie Claves del Gobierno Local

Las reformas locales en el entorno comparado

Fernando García Rubio (coord.)

Hellmut Wollmann

António Cândido de Oliveira

Claudia Tubertini



Fundación
Democracia
y Gobierno Local



Las reformas locales en el entorno comparado

Claves 18

Serie Claves del Gobierno Local

Las reformas locales en el entorno comparado

Fernando García Rubio (coord.)

**Hellmut Wollmann
António Cândido de Oliveira
Claudia Tubertini**

d

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona

Velázquez, 90, 4º - 28006 Madrid

www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Deposito legal: M-8757-2015

ISBN: 978-84-943793-1-4

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Sumario

- Presentación 9 FERNANDO GARCÍA RUBIO**
- 13 El espacio local supramunicipal en el derecho comparado. Estudio general**
Fernando García Rubio
- 103 La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada**
Hellmut Wollmann
- 123 El régimen de la Administración local autónoma en Portugal**
António Cândido de Oliveira
- 139 Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia**
Claudia Tubertini

Presentación

En el seno del proyecto de investigación INAP 44/2014 «*Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*», que el que suscribe tuvo el honor de dirigir en el periodo marzo-diciembre de 2014, se produjo el pasado 1 de octubre de 2014 un seminario, en la sede del indicado Instituto Nacional de Administración Pública, para analizar las reformas locales en nuestro entorno comparado, contando con la presencia de los profesores Wollmann (Universidad Humboldt de Berlín), Tubertini (Universidad de Bolonia) y Cândido de Oliveira (Universidad do Minho de Braga), amparado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, que fue clausurado por D. Manuel Arenilla, como director del INAP.

Estos trabajos se enmarcan, como ya hemos apuntado, en el seno de un proyecto de investigación otorgado por el INAP, al cual ha dado cobertura, tanto desde un punto de vista técnico como financiero, la Fundación Democracia y Gobierno Local, a la que desde aquí debo manifestar –en mi nombre y en el del grupo de investigación– mi más sincero agradecimiento por todas las facilidades e interés demostrados para la colaboración y participación en la consecución de los objetivos de la investigación.

El presente trabajo es el fruto de dichas reflexiones, y pretende un análisis de las reformas locales en nuestro entorno más inmediato.

Así, uno de los objetivos del proyecto era un estudio en el Derecho Comparado Internacional e Interautonómico de la reforma local, cuestión que en el primero de los aspectos fue abordado por el seminario al que nos hemos referido, al que se invitó a los mayores expertos sobre régimen local de Alemania, Italia y Portugal.

Las intervenciones engloban los aspectos de inframunicipalidad (las *freguesias* portuguesas), supramunicipalidad (la reforma Delrio en Italia), metropolitano (la nueva regulación de las *métropole* francesas), y de estructuras locales comparadas con carácter general.

A los estudios específicos de los ponentes, les precede un estudio introductorio más amplio del que suscribe, que pretende, especialmente en el marco de las entidades locales supra e intermunicipales, describir y analizar el panorama internacional jurídico-administrativo al respecto.

La reforma local, enmarcada por los principios de racionalización y sostenibilidad, modifica también el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, en lo que se refiere al destino de los patrimonios municipales del suelo.

Debe destacarse que, junto al análisis de los diversos factores que concurren en la reforma local y las problemáticas de la implantación de las medidas de ella derivadas, se ha tenido especial cuidado en la valoración de las repercusiones prácticas sobre la prestación de servicios y la nueva organización administrativa.

La progresiva aplicación y desarrollo reglamentario estatal y legal de las bases por parte de las comunidades autónomas, requiere con respecto a la aplicación práctica en ayuntamientos, comarcas, entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mancomunidades, consorcios, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, empresas municipales, organismos autónomos, entidades públicas empresariales y fundaciones de capital público local, de un proceloso estudio de las casuísticas y problemáticas derivadas de

la aplicación práctica y de su integración, desde el punto de vista del cumplimiento del objetivo de la ley y del máximo mantenimiento de la calidad de prestación de los servicios y funciones administrativas que son recibidos por los ciudadanos.

Todos los aspectos acabados de exponer, justifican por sí mismos la necesidad de una profunda investigación sobre las consecuencias de estos en las diferentes entidades locales, así como un análisis del contenido de la reforma desde un punto de vista doctrinal, de concordancia y jurisprudencial.

En esa línea el estudio del derecho y las experiencias comparadas son un elemento clave.

FERNANDO GARCÍA RUBIO

*Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos.
Investigador principal del proyecto «Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales», INAP, 44/2014*

El espacio local supramunicipal en el derecho comparado. Estudio general

Fernando García Rubio

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos. Investigador principal del proyecto «Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales», INAP, 44/2014

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El espacio supramunicipal en la Administración comparada. 3. El espacio supramunicipal en los países de la Unión Europea y la OCDE. 4. El espacio supramunicipal en Francia, Italia, Portugal y Reino Unido. 4.1. Francia. 4.2. Situación actual y perspectivas de futuro del espacio supramunicipal en Francia. 4.3. El espacio supramunicipal en la República Portuguesa. 4.3.1. El ámbito supramunicipal como fuente de la estructuración administrativa portuguesa. 4.3.2. Futuro del espacio supramunicipal en Portugal. 4.4. El espacio supramunicipal en Italia. 4.4.1. Introducción. 4.4.2. El régimen jurídico actual del espacio supramunicipal de carácter local en Italia. 4.5. El espacio supramunicipal en Alemania. 4.5.1. Introducción. 4.5.2. Tipologías de agrupaciones de municipios en la RFA. 4.5.2.a. El *Kreis*. 4.5.2.b. Comunidad vecinal (*Nachbargemeinde*). 4.5.2.c. Confederaciones comunales (*Kommunale Spitzenverbände*). 4.5.3. Régimen jurídico del *Kreis*. 4.5.3.a. Funciones. 4.5.3.b. Delimitación de competencias entre los *Kreise* y los municipios. 4.6. El espacio comarcal en el mundo anglosajón. 4.6.1. Consideraciones generales. 4.6.2. El condado inglés. 4.6.3. Gales. 4.6.4. Régimen local británico. 4.6.5. Irlanda. 4.6.6. Estados Unidos. 5. El espacio supramunicipal en Iberoamérica.

1. Introducción

A la hora de abordar las instituciones locales caracterizadas por la agrupación de municipios como principal objeto de las reformas locales en nuestro entorno, debemos diferenciar, dependiendo de los países, entre dos espacios, uno mayor (provincia o departamento) y otro menor (comarca o *Kreis*).

La institución comarcal, al menos terminológicamente, es una entidad genuinamente hispánica, puesto que ni tan siquiera en los países directamente herederos de nuestra tradición histórica, cultural y jurídica como son los países iberoamericanos existe desde el punto de vista jurídico-administrativo una entidad u organización administrativa análoga, pero no obstante, y con una evidente terminología diferenciada, existen diversas fórmulas organizativas, especialmente en los países de nuestro entorno, que establecen, o bien demarcaciones, o bien organizaciones con autonomía administrativa, dependiendo del modelo de cada Estado, para regular un espacio intermedio entre los municipios y las provincias o regiones.

Por tanto, y a la hora de proceder a un estudio exhaustivo del sistema y organización local supramunicipal en un entorno comparado, no debemos olvidar la importancia de la existencia de otros modelos de organización territorial en nuestra vecindad más inmediata, como referencia y elemento de análisis y como aspecto esencial de las influencias que dichos modelos exteriores hayan ejercido en la configuración del modelo supramunicipal hispánico, todo ello en un marco de crisis y reforma¹.

Así, debemos recordar la fuerte impronta que el modelo administrativo español en su conjunto y también el régimen local, tal y como estudió García de Enterría², han recibido siendo fuertemente influenciados por el sistema francés surgido de la revolución de 1789.

Igualmente, debemos recordar la evidente impronta de diversas instituciones de la Ley Fundamental de Bonn y de la Constitución italiana

1. Un panorama general puede consultarse en Gérard Marcou, «Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies», *Revue française d'administration publique*, n.º 141, 2012, págs. 183 a 205. Igualmente, en José Manuel DÍAZ LEMA (dir.), *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

2. Véase Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 2.ª edición, Taurus, 1981.

de 1947 en la construcción del Estado de las autonomías, y otras disposiciones como la moción de censura constructiva, o la atribución de dos miembros en su designación por parte del Gobierno en el Tribunal Constitucional, etc.

Por tanto, el estudio, desde un prisma del derecho comparado de las organizaciones locales supramunicipales o supuestos análogos, sirve a su vez de pauta investigadora en dos vertientes: como ámbito de reflexión sobre las realizaciones adoptadas a nivel tanto estatal como autonómico, y como aspecto enriquecedor del conjunto del trabajo.

Para estudiar esta diversidad de modelos, partiremos de las disposiciones constitucionales (en algunos países como la República Federal de Alemania las estructuras asimilables a las comarcas, como los *Kreise*, tiene expresa previsión en su norma constitucional) y de las normas legislativas de desarrollo de dichas previsiones constitucionales, tanto en las legislaciones de estructuración administrativa como de régimen local, y para los diversos sectores de la actividad administrativa.

Los diferentes modelos parten de culturas jurídico-administrativas muy diferentes, que en nuestro entorno podríamos resumir, en lo que aquí nos afecta, entre estructuras de ámbito comarcal o análogo dotadas de un autogobierno (*Self government*) en mayor o menor medida, o con más o menos amplitud de funciones (los condados británicos y los *Kreise* germánicos), y, por otra parte, las meras demarcaciones para el ejercicio de funciones administrativas territoriales de entidades superiores.

No obstante, junto a esa diferenciación general podemos encontrar modelos asociativos históricos (aunque recientes), como los sindicatos de comunas franceses, los *comprensori* italianos, etc., que tienen un ámbito geográfico de aplicación a lo que en nuestra cultura jurídica serían las comarcas y mancomunidades.

Por otra parte, y con carácter más somero, por su aspecto meramente tangencial, se debe destacar la existencia de organizaciones administrativas singulares para el gobierno de grandes ciudades o áreas metropolitanas que, por su extensión geográfica, responderán al viejo modelo del municipio-comarca, tales como los supuestos del *Groß-Berlin*, el antiguo *Greater London Council* y la región de *Île-de-France*, configurados en torno a las tres grandes urbes de Berlín, Londres y París.

Así, estos fenómenos metropolitanos pueden llegar a estar dotados de naturaleza regional por mor de la voluntad legislativa e incluso constitucional; este es el caso de la Región Bruselense, es decir, la que se configura en torno a Bruselas, que desde la Constitución federal belga de 1993³ es una de las tres regiones en las que se estructura el Reino. Dicha determinación eleva al rango constitucional la previsión del proyecto de Romero Robledo de 1884 de «regiones comarcales», puesto que a la vista del mapa del Estado belga la región de Bruselas no pasaría de ser una parte o porción de cualquiera de las dos principales regiones: Valonia (la parte francófona) y Flandes (la región histórica estructurada en torno a Amberes y Brujas).

Igualmente es posible que, por la tradición de ordenación territorial de la cultura administrativa de algunas naciones, no exista espacio alguno entre la región, como circunscripción o espacio inmediatamente infraestatal, y los municipios, como unidades básicas de la organización territorial del Estado.

Otra estructuración supramunicipal presente en Europa es la de tipo departamental francesa, como las provincias en España e Italia y los distritos portugueses, todos en vía de reforma teórica o práctica en nuestros días.

Por último, dentro de estas líneas generales introductorias de un breve derecho comparado de ámbito supramunicipal, nos queda por destacar o subrayar la existencia de, al menos dentro de los Estados nacionales, los derechos regionales con peculiaridades o singularidades que, aunque en ningún momento puedan llegar a equipararse al régimen peculiar que el Estatuto de Guernica y la disposición adicional 1.⁴⁴ de la Constitución española de 1978 otorgan al País Vasco, sí gozan de la suficiente entidad como para tener personalidad propia, como son los modelos insulares de Sicilia (especialmente) y de Córcega, ubicados respectivamente en las repúblicas italiana y francesa.

No obstante, en todas las organizaciones territoriales debemos destacar peculiaridades derivadas de hechos geográficos, sociales, políticos o culturales, y así en Estados de carácter insular como Malta⁵.

3. Sobre la estructura territorial de la Bélgica contemporánea, véase *L'Avenir des Communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Universidad Libre de Bruselas - Bruylant, Bruselas, 1997.

4. Un análisis de dicho precepto lo tenemos en Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, en el portal temático permanente sobre la Constitución española de 1978 en el marco de la conmemoración de su 25 aniversario, 2005: <http://www.congreso.es/constitucion/index.htm>

5. Al respecto de la organización política de Malta, puede consultarse J. J. CREMONA, *The Maltese Constitution and constitutional history since 1813*, 2.^a edición, Publisher Enterprises Group, Malta, 1997.

En la República Popular China, país de gran extensión, el artículo 30 de la Constitución, publicada y en vigor desde el 4 de diciembre de 1982⁶, establece lo siguiente:

1. *Todo el país se divide en provincias, regiones autónomas y municipios directamente subordinados al poder central.*

2. *Cada provincia o región autónoma se divide a su vez en precepturas autónomas, distritos, distritos autónomos y municipios.*

3. *Cada distrito o distrito autónomo se divide a su vez en cantones, cantones de minorías nacionales y poblados.*

Los municipios directamente subordinados al poder central y las ciudades de considerable tamaño se dividen en distritos urbanos y distritos rurales. Las precepturas autónomas en distritos, distritos autónomos y municipios.

Las regiones autónomas, las precepturas autónomas y los distritos autónomos son zonas de autonomía nacional.

Por su parte, los artículos 95 a 122 de la citada Constitución regulan las Asambleas populares locales y los Gobiernos populares locales de los diversos niveles, entre los cuales destacaremos fundamentalmente los distritos, y, por otra parte, los cantones, como espacios geográficos más asimilables, con las lógicas diferencias respecto a nuestras organizaciones supramunicipales e infrarregionales.

Las Asambleas populares de los distritos tienen capacidad para elegir, conforme al artículo 101 de la Constitución, a los jefes y subjefes de distrito, de distrito urbano y de cantón, así como, a partir de dicho nivel y hacia arriba, provincias y regiones eligen al presidente del Tribunal Popular y fiscal general de la Fiscalía Popular en el distrito, no así en el cantón, que queda subordinado a este nivel de distrito.

En dicha línea debemos destacar, conforme al artículo 105 de la Constitución, que los Gobiernos que existen en cada nivel de organización territorial son, a su vez, órganos locales del poder del Estado, como organismos administrativos del Estado en dichos niveles.

6. Constitución de la República Popular China, 1.^a edición, Ediciones en lenguas extranjeras de la República Popular China, Beijing, China, 1983. El modelo chino de organización político-territorial no es, a nuestro juicio, comparable, no solo por la extensión y complejidad del Estado, sino especialmente por su sistema de partido casi único; al respecto, puede consultarse Yang FENGCHUM, *Chinese Government*, Foreign Languages Press, Beijing, 2004, y Daniel C. K. CHOW, *The legal system of the people's republic of China*, Thomson-West, USA, 2008.

Conforme al artículo 107, los Gobiernos populares locales de nivel distrital para arriba administran, de acuerdo con los límites de su competencia prescritos por la ley, los asuntos relativos a la economía, educación, ciencia, cultura, salud pública, cultura física y construcción urbana y rural, así como las finanzas, asuntos civiles, seguridad pública, asuntos relacionados con las nacionalidades, trabajo administrativo judicial, labor de supervisión, planificación familiar y otras labores administrativas; emiten decisiones y dictan órdenes; nombran o destituyen a los funcionarios públicos, los capacitan, verifican y valoran su trabajo, y los recompensan o sancionan.

Por su parte, los Gobiernos populares de cantón ponen en práctica las resoluciones de las Asambleas populares del nivel correspondiente y las decisiones de los organismos administrativos del Estado de niveles superiores.

Otra línea completamente opuesta es, por ejemplo, la primera Constitución de la República tunecina⁷, que simplemente regula en su artículo 71 las colectividades locales, señalando que «Los consejos municipales y los consejos regionales garantizan los asuntos locales en las condiciones previstas por la ley», con una influencia evidente del antiguo colonizador francés, pero remitiendo a la ley todo tipo de garantía de los Gobiernos, y recogiendo dos niveles territoriales absolutamente diferentes del provincial y del comarcal, en su caso.

Dentro ya del continente europeo, pero fuera aún de la influencia de la cultura jurídica tradicional de la Unión Europea, por lo menos hasta su incorporación plena en 2007, nos encontramos con el ejemplo de Rumanía, en cuya estructura territorial podemos distinguir –conforme señala Bălan⁸– entre un *palieurol* central y un *palieurol* territorial; este nivel, el territorial, resulta de una desconcentración administrativa articulada en la figura del precepto que representa al Gobierno y a la justicia casi, por otro lado, los servicios ministeriales, y a su vez, un subsistema administrativo público local, resultado de un proceso de descentralización y no de desconcentración administrativa, como el anterior, dentro de la categoría de personas

7. *Constitution de la République Tunisienne*, Publications de l’Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, 1996. Era la más «francesa» de las Constituciones árabes. La nueva Constitución de 2014 aprobada después de la primavera árabe amplía considerablemente la regulación, al dedicar el Título VII al poder local.

8. Emil BĂLAN, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Editura Universitară, Bucarest, 2002, págs. 68 y 69.

administrativas recogida expresamente por el artículo 120 de la Constitución rumana. Siendo el nivel de las colectividades rumanas por un lado las autoridades deliberantes, como el Consejo judicial, o el Consejo *oras enex*, el Consejo municipal y el Consejo comunal, y por otro lado las autoridades ejecutivas, el *Primari comun elor*, el *ora selormunicipalidor*.

La organización administrativa rumana es, como afirma Manda⁹, la constituida por la reglamentación de la Ley número 2/1968 de organización administrativa de los territorios rumanos, modificada y adaptada a la Constitución de 1991.

Así, el primer nivel a destacar es la comuna, que es la unidad administrativa territorial de base conforme a la Ley 2/1968. Comprende las poblaciones rurales y es una comunidad de intereses tradicional en función de las condiciones económicas, sociales, culturales, geográficas y demográficas.

En este planeamiento de organización comunal, se asignan las unidades de desarrollo económico, socio-cultural, y de desarrollo local.

A su vez, las comunas se organizan en *sate*, pudiéndose destacar un número de 2686 comunas y 13 092 *sate*.

Su carácter sería asimilable a municipios urbanos, aunque podríamos hablar de figuras de carácter supramunicipal en nuestro entorno.

La segunda unidad es el *orașul*, de los cuales existen en Rumania 173, que se dividen en tres tipos:

- Los de población superior a 30 000 habitantes.
- Entre 10 001 y 30 000 habitantes.
- Y aquellos que tienen menos de 10 000.

Es este un centro de población más de desarrollo económico y socio-cultural, que podría equiparse al ámbito supramunicipal.

Por otra parte tenemos los municipios, localidades urbanas declaradas por la Ley con un número mayor de población o con una determinabilidad

9. Corneliu MANDA, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. I, Lumina Lex, Bucarest, 2002, págs. 126 a 128.

económica, social, política o cultural que le establece una tradición histórica de singularidad y de acceso directo. En Rumanía se organizan 92 municipios, que aquí podríamos señalar como ciudades, estableciéndose unas categorías en cuanto a más de 320 000 habitantes, entre 200 001 y 320 000 habitantes, entre 100 001 y 200 000, y los de menos de 100 000 habitantes.

La regulación del acceso a la condición de municipio está regulada por la Ley 215/2001, teniendo un régimen diferenciado el municipio de Bucarest como capital, tanto por el artículo 120 de la Constitución rumana como por el artículo 2 y el artículo 8 de la anteriormente señalada Ley 2/1968.

Finalmente debemos destacar el *județul*, unidad administrativa territorial intermedia en la organización administrativa y territorial. Dicha unidad podría equiparse a la provincia, puesto que en Rumanía existen 41 de estos *județe* compuestos por comunas, *orașele* y municipios, dividiéndose en dos tipos: los de más de 500 000 habitantes y los de menos de 500 000 habitantes.

Por último, y fuera de este nivel, podemos destacar, conforme a la Ley 84 de 1992, de 30 de julio, las zonas libres integradas en territorio rumano, pero a las que se aplica la legislación nacional, y así los puertos marítimos, etc., especialmente los relacionados con el Mar Negro y el Danubio.

Existe cierta variabilidad, puesto que por ejemplo Mircea Preda¹⁰ recoge 2726 comunas, 175 *orașele*, 103 municipios y 41 *județe*.

Tal y como este autor se encarga de reseñar, la totalidad de la estructura territorial rumana y especialmente los *județe* se encuentran en período de revisión, destacándose la creación de servicios públicos zonales a nivel regional, la posibilidad y estudio de subdivisiones administrativas territoriales, y otras posibilidades como la regiones de desarrollo instituidas por la Ley 151/1998, de desarrollo regional en Rumanía.

Un último ejemplo, cercano y de actualidad por la polémica de su siempre posible futura incorporación a la Unión Europea, es el caso de Turquía –tal y como ha estudiado entre nosotros Esen¹¹, en cuyo artículo 126 de la

10. Mircea PREDA, *Drept administrativ. Partea generală*, 3.^a edición, Lumina Lex, Bucarest, 2004, pág. 46.

11. Selin ESEN, «El presente y perspectivas de futuro de la organización territorial del poder político en Turquía», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 25 (diciembre 2004), págs. 381 a 407.

Constitución se diferencia entre: distritos (*bucak*), subprovincias (*ilçe*), provincias, y organizaciones con más de una provincia.

Los distritos se articulan en una comisión de cuatro miembros y un dirigente que es elegido por el Ministerio del Interior, existiendo un Consejo compuesto por concejales o electos por el pueblo de entre profesionales (médicos, profesores, veterinarios, etc.).

El objetivo de estos ámbitos de administración es el desarrollo rural de áreas determinadas que están, a juicio de Gözübüyük y Tan¹², en desuso.

Por otra parte, en las subprovincias podemos destacar la existencia de un subgobernador, unos dirigentes administrativos y un Consejo administrativo de la subprovincia. Destacando finalmente la inexistencia de un nivel de Administración local para estos ámbitos de subprovincia y de distrito, puesto que esta característica queda reservada tan solo a las provincias y a los municipios, así como a los 16 municipios metropolitanos.

Por tanto, parece una constante en estos ejemplos tan diversos de Administración territorial la existencia de un nivel local supramunicipal; ahora bien, en unos ordenamientos tiene carácter de entidad local, y en otros de mera circunscripción estatal.

2. El espacio supramunicipal en la Administración comparada

Una vez abordada la ubicación de la materia de nuestro análisis, deberemos de realizar una acotación general de este, evitando profundizar en los modelos de los países desarrollados por los profesores Wollmann, Tubertini y Oliveira, como ejemplos del sistema de ordenación supramunicipal en su articulación con las Administraciones autonómicas o regionales, en palabras de Esteve Pardo¹³, que recordemos puede obedecer a meras demarcaciones, dotadas o no de autonomía, de un Estado unitario o centralista.

12. A. Şeref GöZÜBÜYÜK y Turgut TAN, *İdare Hukuku. Genel Esaslar*, vol. I, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998, pág. 98.

13. José ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Barcelona, 1991.

Así, en primer lugar, deberemos delimitar el territorio, esto es, la porción de espacio o terreno sobre el cual ejercerá sus competencias la entidad de ámbito comarcal o provincial, puesto que no en todas las naciones es asimilable; de hecho, solo las grandes naciones con una superficie igual o similar a la española (recuérdese, unos 503 000 km²), como Alemania, Francia, Italia o el Reino Unido, pueden aportar unidades territoriales plenamente equiparables, puesto que el Gran Ducado de Luxemburgo¹⁴ dispone de unidades supramunicipales o infraestatales que, por su dimensión, no pueden equipararse al concepto de entidad supramunicipal al uso.

De hecho, la realidad geográfica de determinaciones físicas y económicas que caracteriza a España, comprende espacios referenciados a valles, ríos, mercados o ferias, etc., realidad a la que una circunscripción de escasas dimensiones geográficas no se podrá ajustar.

Esa realidad geográfica debe incardinarse en una agrupación de municipios; esto es, en la mera adición de diversos términos municipales para los supuestos de demarcaciones o circunscripciones, y de varios municipios agrupados en una organización común para las entidades dotadas de autonomía.

Las organizaciones de ámbito local no municipal, esto es, de un espacio geográfico supramunicipal pero con unas características todavía locales, pueden ser en nuestro derecho comparado:

- a) Entidades locales supramunicipales, pero dotadas de personalidad jurídica, cuyas principales funciones son de carácter local, aunque dicho carácter es muy diferente en cuanto a funciones y recursos en los países escandinavos y anglosajones que en los países continentales, en especial los latinos.

En estos supuestos nos encontramos con los *counties* y los *Kreise* del mundo anglosajón y germánico, que, aunque con dicho carácter local, pueden ejercer funciones de circunscripción para el cumplimiento de fines o funciones de las respectivas Administraciones nacionales o regionales. En principio estas organizaciones están dotadas de autonomía y potestad de autoorganización, eso sí, supeditada a la ley.

14. Para una aproximación a la formación de ese país, véase Jean Marie KREIUS, *Histoire du Luxembourg*, 2.^a edición, 1999, de la Colección «Que sais-je?», Presses Universitaires de France. En lo referente a su estructura política, véase Pierre MAJERUS, *L'Etat Luxembourgeois*, Imprimiere Bourg-Bourger, Luxemburgo, 1959.

- b) Entidades de carácter corporativo basadas en la mera asociación libre de municipios, al estilo de las mancomunidades hispánicas, que son los *syndicats intercommunaux* franceses o los *comprensori*, que analizara Giannini¹⁵ en el régimen jurídico-administrativo italiano anterior a las leyes Bassanini.
- c) Demarcaciones territoriales para el ejercicio de funciones nacionales o regionales, en especial en los países federales, en los que ambos espacios pueden no coincidir, uno de cuyos ejemplos, por las analogías geográficas con el espacio supramunicipal, es el modelo distrital que Caupers¹⁶ analiza para el Estado portugués, con 18 de estos, en los cuales se localizan para el ejercicio geográfico las principales funciones administrativas desconcentradas del Estado.

Partiendo de estos tres grandes modelos podemos hacer una disposición general, aunque debiendo siempre tener en cuenta el matiz diferenciador y las posibilidades de encontrar subdivisiones específicas o modelos singulares.

Otro aspecto a tener en cuenta, con carácter general, desde el punto de vista jurídico de la regulación de estas instituciones, es la configuración de su reconocimiento: o bien con el máximo rango, esto es, en la respectiva Constitución de cada Estado (caso de los *Kreise* alemanes, que son expresamente reconocidos por el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949), o dejando la existencia de estas al legislador ordinario, ya sea nacional o regional.

Paradigmático de este último supuesto es el caso del Reino Unido, puesto que, pese a la antigüedad e importancia de los *counties*, estos, como el resto de las *local authorities*, quedan en manos del legislador ordinario, al no considerarse parte de la *Constitution*¹⁷ (recuérdese, de carácter disperso) ninguno de los *statutes* reguladores de la Administración local, tal y como se pone de manifiesto al leer, por ejemplo, a Hogan¹⁸.

15. Véase Massimo Severo GIANNINI, «La experiencia italiana de los entes intermedios», en *La Comarca como Ente Territorial*, Escola d'Administració Pública (Generalitat de Cataluña), Barcelona, 1984, págs. 9 a 17.

16. João CAUPERS, *A Administração Periférica do Estado: Estudo de Ciência da Administração*, Aequitas, Lisboa, 1994.

17. Sobre la Constitución británica es indispensable el clásico de Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, Penguin, 2002.

18. Greer HOGAN, *Constitucional and Administrative Law*, 6.^a edición, Sweet & Maxwell, 2002, que ni menciona en su obra el *local government*.

Igualmente, el sistema de espacios de naturaleza supramunicipal no es, desde el punto de vista jurídico-administrativo, homogéneo en los diversos Estados. Evidentemente sí lo es en los de carácter centralista de inspiración administrativo-napoleónica, como Francia o Portugal, pero no lo es en Alemania, donde los *Bezirke* de Baviera coexisten con las ciudades-estado como Hamburgo y Berlín, o los *Kreise* de origen prusiano que se generalizan en la actual RFA.

Por su parte, la configuración de los *counties* en el Reino Unido tampoco es homogénea, ni tan siquiera después del informe Redcliffe-Maud¹⁹, que dio lugar a la *Local Government Act* de 1972, puesto que en Escocia, incluso antes de la ley de devolución de la época Blair, se produjo un análisis diferenciado del caso inglés, y la casi coetánea Comisión Wheatley supuso una *local government act* para Escocia de 1973, en la que no se utilizan los *counties*, sino los *districts* y las islas, como ámbitos de administración supralocales.

En ese diverso régimen tampoco debemos olvidar el carácter histórico fuertemente rural o de campo de la comarca, que ya hemos enunciado, y, conforme señala Jhering, la diversa oposición del mundo ario al semítico, o, en expresión de Esteve Pardo²⁰, referido al modelo alemán, el dualismo campo-ciudad.

Esta dualidad, muy presente en las regulaciones decimonónicas de la Administración territorial en Alemania y en el Reino Unido, tiene su fundamento en el origen medieval de dichas estructuras, e incluso en la presencia de fuertes oligarquías como son las de los *earls*²¹ británicos, o los *junkers* prusianos, siendo los espacios comarcales ámbitos de resistencia ante la democratización institucional decimonónica, y así, en esa línea, debemos recordar la polémica electoral en el siglo XIX sobre los denominados «burgos podridos» en Inglaterra.

Lógicamente, la Administración territorial es un elemento común a cualquier organización estatal, independientemente del tiempo o el espacio, a excepción, si acaso, del caso de las ciudades-estado tan características de la antigüedad helénica, y cuyo ejemplo contemporáneo podría ser el de Singapur. Pero dentro de esa característica común no todas las organizaciones adoptan las

19. Un análisis de dicho informe lo tenemos en Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «La reforma del régimen local inglés», *Revista de Administración Pública*, número 65.

20. José ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y...*, op. cit., págs. 61 a 78.

21. Dicha nobleza rural es perfectamente descrita por Arthur CONAN DOYLE en la obra *Sir Nigel*, Valdemar (traducción española), 1996.

mismas pautas, y así cada Estado en uso de su soberanía adopta un modelo u otro de estructuración supramunicipal e infraestatal, ya sea a través de sus normas institucionales básicas o de normas con rango de ley o sus equivalencias.

No obstante, nuestro planeta no goza de sistemas administrativos homologables, por lo que, pese a la necesidad de todas las organizaciones de extender sus funciones y alcances, los distintos modelos administrativos tienen muy diferentes condicionantes sociales, políticos, culturales, religiosos, étnicos, geográficos, etc.

Evidentemente, los modelos comarcales o de articulación supramunicipal de países como las Maldivas, de estructura geográfica en islas pequeñas y atolones, no pueden ser asimilados a los de nuestro entorno cultural y jurídico. De igual manera, la tradición religiosa condiciona la estructura de las diversas Administraciones sobre el territorio; así, debe recordarse el papel de la organización de la Iglesia católica en diócesis²² en la articulación de la Administración territorial, y el fuerte condicionante, en otra línea, que el islamismo de naturaleza wahabí ejerce en la moderna organización territorial de Arabia Saudí, establecida por la Ley de provincias de 1992²³.

Igualmente, debemos recordar la enorme fuente de conflictos del trazado de fronteras de los modernos Estados africanos, basado en los antiguos dominios coloniales e ignorando las tradicionales divisiones tribales.

Por otra parte, los modelos políticos suponen una muy diferente concepción de la estructuración territorial, toda vez que una concepción del Estado basada en una monarquía absoluta, generalmente vinculada a una inspiración divina (caso de los países del Golfo Pérsico), no tiene los mismos parámetros que una democracia de corte occidental, o de una república popular de inspiración comunista, como son los casos de Corea del Norte, Cuba o Vietnam.

De hecho, dentro de las democracias de tipo occidental, los sistemas político-constitucionales generan una profunda diferenciación entre los modelos de organización territorial, y así podemos distinguir entre los países de

22. Sobre la influencia histórica de la Iglesia en la configuración de la organización jurídico-administrativa española, resaltada por García de Enterría y Villar Palasi, se podría disertar ampliamente; sobre el caso concreto de las diócesis, *vid. Luis GUTIÉRREZ MARTÍN, El régimen de la diócesis*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, 2004.

23. La repercusión de dicha novedosa legislación puede abordarse en Madawi AL-RASHEED, «Historia de Arabia Saudí», Cambridge University Press (edición española de 2003), pág. 233.

estructura más o menos federal, con origen en la Constitución norteamericana de 1788, y aquellos de fuerte tradición unitaria o centralista, cuyo origen se encuentra en la obra revolucionaria francesa de 1789 y la actual Constitución de la V República de 1958. En esa línea, cabe apuntar un tercer modelo, que es el denominado Estado regional italiano, y, con alguna analogía, al menos de origen, el Estado autonómico español.

Fruto de esas características, así como de la mayor o menor capacidad presupuestaria, nos encontramos con las diversas variables de articulación territorial de la Administración de cada Estado. En las próximas líneas, vamos a centrarnos en la óptica del ámbito organizativo inmediatamente supramunicipal; eso sí, circunscrito –a título ejemplarizante– tan solo a un conjunto de países, fundamentalmente de nuestro entorno jurídico-político, para servir de pauta de comparación en nuestra investigación.

3. El espacio supramunicipal en los países de la Unión Europea y la OCDE

Dentro de los antiguos (2003)²⁴ quince miembros de la Comunidad Europea, los diferentes sistemas político-administrativos de cada Estado establecen articulaciones diferentes de sus estructuras de administración del territorio, partiendo de realidades muy diversas, como el *selfgovernment*, el *pouvoir municipal*, la centralización republicana, el mayor o menor peso del conjunto de la Administración local sobre el total del gasto público, el mayor o menor grado de constitucionalización de las diferentes estructuras territoriales, etc.

Pero con carácter general deberemos distinguir, a la hora de abordar los modelos territoriales en su conjunto y el espacio supramunicipal en concreto, desde una óptica jurídico-administrativa, dos grandes grupos de naciones: por un lado, los países sometidos a un régimen de derecho administrativo, tal y como expone Luciano Vandelli²⁵ (España, Francia, Italia, Bélgica, etc.), que son aquellos directamente influidos por la obra jurídico-administrativa del

24. Debemos recordar que, tras los Consejos Europeos de Niza y Bruselas de 2000, la Unión Europea se amplió en 2004 a Polonia, República Checa, Hungría, Lituania, Estonia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta; posteriormente, con efecto de 1 de enero de 2007, se produjo la ampliación a Bulgaria y Rumanía, y finalmente, hasta el momento, desde el 1 de enero de 2013, Croacia.

25. Al respecto, véase Luciano VANDELLI, *El pouvoir municipal. Su origen en la Francia revolucionaria y sus repercusiones en la Europa contemporánea*, MAP (INAP), 1991.

período revolucionario-napoleónico, y, por otro, el resto de las naciones, que, si bien reciben influencias de dicho sistema, no lo asumen literalmente, o, de forma general, ignoran sus aplicaciones organizativas.

Los referidos países de derecho administrativo articulan de modo fundamental, o al menos con carácter histórico, sus estructuras territoriales en una dualidad departamento (provincia en Italia y España y distrito en Portugal) municipio (o *commune* en Francia y *comune* en Italia), teniendo un mayor o menor grado de autonomía los municipios, y habiendo tenido o no carácter de entidad local, con mayor o menor grado de autonomía, las provincias.

Partiendo de ese supuesto, la existencia de un espacio regional es más discutida, y es inexistente desde la revolución hasta muy recientemente: en España, hasta la Constitución de 1978, con las breves excepciones de la 2.^a República; en Francia, desde las leyes de descentralización de 1982; en Italia, progresivamente desde la Constitución de 1947; en Bélgica, definitivamente desde la Constitución federal de 1993, y en el Reino Unido, con las leyes de devolución a Escocia y Gales del mandato Blair.

Por ello, con respecto al espacio objeto de nuestro estudio, deberemos clasificarlo dentro de lo que Jacques Ziller²⁶ denomina «estructuras de poder locales», y considerar, conforme señaló Delcamp²⁷, que es extremadamente difícil abordar una clasificación satisfactoria de las autoridades, colectividades, entidades, etc., que configuran los poderes locales, a los que los diferentes sistemas europeos reconocen una existencia jurídica autónoma.

No obstante, pese a esa heterogeneidad, existen diversos elementos característicos que el propio Delcamp señala como comunes: existencia de un territorio, reconocimiento de un cierto grado de autonomía por el texto constitucional, elección de sus órganos a través de sufragio universal directo, y un cierto grado de protección jurídica, con un mínimo legislativo que se aplicará a la denominación, organización y competencias (definición de materias que señala Delcamp).

Así, Ziller²⁸, bajo el prisma de una comparación entre las diversas culturas jurídico-organizativas, distingue entre autoridades locales de base (muni-

26. Jacques ZILLER, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de L'Europe des Douze*, Montchrestien, París, 1993, págs. 175 a 277.

27. Alain DELCAMP, *Les institutions locales en Europe*, de la Colección «Que sais-je?», Presses Universitaires de France, 1990, págs. 37 a 38.

28. Jacques ZILLER, *Administrations comparées. Les..., op. cit.*, págs. 179 a 227.

cipios en la mayoría de los países y *districts* en el Reino Unido) y autoridades locales intermedias, que es, a nuestro juicio, por el carácter complejo de segundo grado que reviste la entidad comarcal o provincial, donde deberemos ubicar y situar nuestro ámbito de comparación.

No obstante, no debemos olvidar las referencias a lo que el manual *Administración Pública de la OCDE*²⁹ denomina representación de la Administración central a nivel territorial, y que nosotros conocemos como Administración periférica.

Por tanto, el análisis de las Administraciones de ámbito supramunicipal en los países de nuestro entorno, deberemos abordarlo tanto desde el punto de vista de las entidades locales que sean asociativas o de carácter territorial, como desde el punto de vista de la Administración periférica con dicho ámbito de carácter regional o estatal. Evidentemente, habrá que tener en cuenta lo que Ziller³⁰ denominó doce estados, doce historias; esto es, la evolución histórico-política en la configuración de los diversos Estados, como presupuesto de su organización político-administrativa estatal y territorial.

Así, el caso de la singularidad jurídica del Monte Athos en Grecia, que permite la existencia de un gobierno teocrático en esa península, es difícilmente comprensible sin recordar el fuerte papel autoidentificador de la religión ortodoxa en la consecución de la independencia griega del poder otomano.

Igualmente, el fenómeno de la extensión del centralismo administrativo de origen jacobino no puede desligarse de la expansión del imperio napoleónico y la consiguiente adopción, por los Estados en su órbita, de dicho modelo; y aun en estos países, tal y como señala Vandelli³¹, se producen diversas situaciones de carácter heterogéneo dentro del mismo sistema, de origen francés y carácter jacobino, así como, por otra parte, en países de situación mixta, esto es, de tradición no latina, en cuanto al ordenamiento jurídico general, y también fuertes influencias de la revolución francesa,

29. Véase: *Administración Pública: modelos de los países de la OCDE*, 1993. Traducción española de 1995. Analiza las Administraciones Públicas de todos los países miembros (todos los de la UE y varios más), incluyendo la Administración territorial y, separadamente, la periférica.

30. Jacques ZILLER, *Administrations comparées. Les..., op. cit.*, pág. 46.

31. Una perspectiva de ese fenómeno la tenemos reflejada en Luciano VANELLI, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, págs. 68 a 76.

como es el caso de los Países Bajos, en especial de Holanda y, en menor medida, de Luxemburgo.

Otro factor importante de heterogeneidad en la articulación administrativa de espacios supramunicipales es el papel, en su conjunto, de la Administración local supramunicipal, y específicamente de los condados británicos y nórdicos, con especial incidencia de estos últimos, en el gasto público total del país.

En efecto, los condados suecos y daneses asumen funciones educativas, sanitarias, etc., que, unidas a las tradicionales competencias locales, suponen un importante aspecto de fortaleza en el conjunto del propio Estado en los países nórdicos.

Así, en Suecia el Gobierno local está representado por los municipios o *commun*, descendientes de las antiguas parroquias medievales, con origen en circunscripciones locales eclesiásticas, tal y como destaca entre nosotros Pérez Guerrero³².

De hecho, el origen de los municipios está absolutamente vinculado a dichas circunscripciones eclesiásticas y a la reforma realizada del Estado, en cuanto a la descentralización, en el Siglo XVII, tal y como afirma Häggroth³³.

La división definitiva entre la organización eclesiástica y la organización civil se produce en las Ordenanzas Locales de 1872, de gran influencia en la organización sueca, incluso reconocida por el Parlamento en la Reforma de 1991, que introdujo los consejos de condado o *landsting*, con responsabilidad en la provisión de servicios sociales, que, a su vez, servían de circunscripción electoral para las elecciones a la Cámara Alta del Risck Rag.

Los referidos consejos de condado se componen de una asamblea elegida por sufragio y un comité ejecutivo, con responsabilidades separadas.

El origen vinculado a las parroquias eclesiásticas de los municipios supuso una multiplicidad del número de estos. De hecho, hasta el año 1951 nos

32. Pedro Luis PÉREZ GUERRERO, «Gobierno y desarrollo local en Suecia: el caso del Condado Västerbotten», *Revista de Administración Local y Autonómica*, números 280 y 281, mayo-diciembre 1999, pág. 532.

33. Sören HÄGGROTH, *Swedish Local Government. Traditions and reforms*, The Swedish Institute, Estocolmo, 1996, pág. 7.

podíamos encontrar el número de 2500, pero las sucesivas reformas (la de 1952, que redujo a 1037 los municipios, y las de 1962 y 1969, ejecutadas en 1974, que supusieron la obligación de un número mínimo de 8000 habitantes para mantener la pervivencia como nuevo municipio) supusieron una radical variación del sistema local sueco³⁴.

La actual regulación de la Administración local sueca a nivel de municipios y condados y la institucionalización de estos, consejos y condados, se produce por la Ley del Gobierno Local de 1992.

De hecho, se establece en la cultura política sueca un carácter de la autonomía local como una de las piedras angulares del Estado del bienestar, siendo la Ley del Gobierno Local de carácter básico, más que una regulación detallada, tal y como recoge el ya citado Pérez Guerrero³⁵.

Aunque debemos destacar que, junto a los niveles territoriales existentes actualmente configurados por la simplificación, existen elementos históricos como los *ädareth* o distritos de condado, y las *landskap*, o provincias, hasta la reforma de 1862.

En concreto, los consejos de condado son entidades independientes sin conexiones formales con los municipios, siendo elegidos por los habitantes del condado a través de sufragio directo los miembros de la Asamblea del consejo de condado, que se reúnen cuatro veces al año, con 71 miembros. Eligen al presidente del condado y al comité ejecutivo de este, que está integrado por 15 miembros.

Entre los países de la OCDE podemos distinguir, pese a su lejanía geográfica, países de clara influencia de los países europeos, y así podemos señalar el caso de Australia, que se organiza muy similarmente al Reino Unido, con ciudades, municipios y condados³⁶.

Finalmente, podemos hablar de dos tipos de sistemas: los de los países con un sistema unitario, sea autonómico o de otro tipo, y los de los países de carácter federal.

34. Al respecto, véase Agne GUSTAFSSON, *Local Government in Sweden*, The Swedish Institute, Upsala, 1983, págs. 27 a 30.

35. Pedro Luis PÉREZ GUERRERO, «Gobierno y desarrollo local...», *op. cit.*, pág. 541.

36. Al respecto, véase: *Administración Pública. Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, París, 1993, traducción española de 1995, pág. 39.

Así, por ejemplo, el caso australiano difiere bastante del caso canadiense, por su naturaleza federalizante, tras el texto constitucional de 1867, y su división en provincias, prácticamente dotadas de una gran capacidad, casi soberana; recuérdese el caso de Québec³⁷, sometiendo bajo el ámbito provincial a las instituciones municipales.

De hecho, los Gobiernos provinciales han promovido la reagrupación de los municipios, para reducir su número y racionalizar su administración³⁸.

No obstante, la regla general de los países de la OCDE, sin perjuicio de su orientación geográfica, es el mantenimiento de un sistema de dos niveles en la Administración local, o al menos en la Administración territorial, puesto que, en la mayor parte de los casos, no goza de las características de la autoadministración según la versión británica o continental de este modelo.

Así Japón³⁹, con las precepturas entre las que se encuentra la aglomeración de Tokio, la provincia de Hokkaido y los distritos metropolitanos de Osaka y Kioto y 43 Kens de carácter ordinario, y los municipios de los cuales en 1990 había 3245, 656 shis (grandes ciudades), 2003 necho (municipios) y 586 son pueblos partiendo de la barrera de los 50 000 y 500 000 habitantes.

Se ha vivido una importante reforma en los años cincuenta del siglo XX, que redujo desde 70 000 el número de municipios.

El sistema belga se ha caracterizado por el elemento federal de su Constitución de 1993, que Vandelli denomina, con anterioridad a la propia promulgación de esta articulación lingüística y territorial, de la Regionalización⁴⁰.

37. Sobre esta materia, *vid.* Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, «Aproximación al régimen local de Québec», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 294-295, 2004.

38. Al respecto de la Administración territorial canadiense, véase: *Administración Pública. Modelos...*, *op. cit.*, págs. 79-80.

39. Un estudio del régimen jurídico japonés, lo tenemos en Hiroshi ODA, *Japanese Law*, 3.ª edición, Oxford University Press; Guillermo F. MARGADANT, *El derecho japonés actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, y Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, *Japón. Constitución, parlamentarismo, poder judicial. Una mirada española*, Congreso de los Diputados, 2009.

40. Luciano VANELLI, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro...*, *op. cit.*, págs. 123 y siguientes.

Además de la estructura federal debemos destacar la existencia de tres comunidades lingüísticas⁴¹: la valona, la flamenca, y la pequeña comunidad de habla alemana, integrada antiguamente en la comunidad belga.

Por otra parte, debemos destacar la transformación del sistema municipal belga revisando la normativa sobre asociaciones de municipios constituidas para la gestión de determinadas materias de interés municipal, a través de la Ley de 21 de diciembre de 1985, existiendo un sistema de doble nivel parecido al clásico español entre los municipios y las provincias, caracterizado por municipios y provincias integradas cada una en las regiones de la federación.

Muestra de estos dos niveles, el artículo 41 de la Constitución recoge los órganos territoriales intercomunales.

Por un lado, el Título XVI de la Ley Comunal aprobada por Ley de 19 de marzo de 1999⁴² trata de la denominada administración de distrito, que tiene un Consejo de distrito con una oficina y un presidente. Esta figura es intracomunal, esto es, interior a los propios municipios, respetándose por tanto con carácter general en la legislación belga las figuras de municipio y provincia.

Ahora bien, podemos señalar, con De Bruycker⁴³, la existencia de una nebulosa institucional de nivel intermedio. Mientras que los municipios y el poder central están identificados, queda evidente en la nueva Constitución federal el hecho de unos nuevos poderes importantes: el nivel intermedio se caracteriza por una profusión de instituciones heterogéneas, que pueden dar lugar a confusiones, fundamentalmente de la región y las provincias.

De igual modo, en Holanda podemos señalar la existencia de un debate, tal y como recoge Vandelli⁴⁴, sobre la reducción del número de municipios, en su momento ya operada, y la necesidad de establecer mecanismos

41. Sobre dichos conceptos, véase Vicente ÁLVAREZ GARCÍA, «Comunidades culturales, regiones y relaciones interadministrativas en la organización del Estado belga», *REDA*, núm. 70, págs. 201 y siguientes, 1991.

42. Al respecto, véase *La nouvelle loi communale*, Ediciones Vanden Broele, Brujas, 2001, págs. 85 a 198.

43. Philippe DE BRUYCKER, «L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale», en AA. VV., *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelas, 1997, pág. 230.

44. Luciano VANELLI, *El poder local. Su..., op. cit.*, pág. 131.

que permitan articular la Administración local en ámbitos intermedios entre las provincias y los municipios. Estos últimos parecen los idóneos para ejercer importantes y serias funciones, y así podemos hablar de los acuerdos entre los municipios y «las regiones», que es un elemento claro a entender, utilizado para referirse a regiones intermunicipales, o, en términos neerlandeses, *inte gementheijk regio*.

La cuestión de la organización y espacio de cooperación intermunicipal está prevista por la Ley de organización regional de junio de 1984, que propone una mejora de la cooperación sin desarrollar un nivel ulterior de gobierno autónomo, o sea, por caracteres más institucionales que territoriales.

Asimismo, en Holanda podemos señalar la existencia de 647 municipios, 12 provincias, y una Administración central, que a su vez se descentraliza institucionalmente o se desconcentra, depende de los casos, en 69 servicios descentralizados⁴⁵, existiendo con carácter territorial también los *consejos de los Polders*, que desde el siglo XIII desempeñan competencias específicas relativas a gestión de agua, administración de diques, o drenaje y mantenimiento de los canales. De unos 2500 originales, se reducen ahora mismo a 128.

Por su parte, Suiza⁴⁶, configurada por la Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999, tiene tres niveles territoriales:

La confederación de carácter federal y los cantones o estados fedados, recogidos ambos niveles en los artículos 42 y 43 de la Constitución, respectivamente, y dotados de competencias legislativas y propias cada uno de ellos; y, por último, los municipios, establecidos en el artículo 50 de la propia Carta Magna Helvética, que recoge la garantía de la autonomía municipal, dentro de los límites fijados por el derecho cantonal.

En el ámbito urbanístico solo se prevén dos niveles, el municipal y el cantonal,⁴⁷ viéndose los ámbitos de intervención del municipio y del cantón en relación con el urbanismo y las licencias.

45. Al respecto, véase: *Administración Pública. Modelos...*, *op. cit.*, págs. 278 a 280.

46. Una visión del derecho administrativo suizo, la tenemos en Pierre MOOR, *Droit Administratif*, editions Staempfli & Cie sa, Berna, 1992.

47. Al respecto, véase Marco LUCCHINI, *Compendio giuridico per l'edilizia: guida alla legislazione edilizia nel Cantone Ticino*, Commissione ticinese per la formazione permanente del giuristi, 1999, págs. 14 a 16.

Podemos concluir, con carácter general, con lo que señalan Marcou y Verevelchy⁴⁸ como la esencia de los niveles intermedios de gobierno local, existiendo una gran conciencia general de que todo nivel intermedio de gobierno local debe encontrarse marcado y reseñado. Así, es necesario el nivel local de carácter intermedio, señalándose la existencia generalizada en toda Europa de esos niveles, basados en diversas fórmulas territoriales que originariamente formaron divisiones del territorio unidas al poder central.

Es posible distinguir cuatro fórmulas diferentes de niveles intermedios en el Gobierno local, pudiéndose a su vez encontrar algunas simultáneas en los mismos países:

- 1.- El departamento o la provincia.
- 2.- El condado.
- 3.- El distrito.
- 4.- La región.

Cada tipo es una generalización de los diferentes casos producidos a lo largo de la Historia, siendo la región el tipo más novedoso y también el más heterogéneo.

Como ejemplos de países con departamentos o provincias, tenemos España, Portugal (con matices), Italia (hasta la reciente reforma de 2014), Bélgica y Holanda.

En cuanto a los condados, tenemos el Reino Unido, Irlanda y Suecia.

El distrito es, a juicio de los autores, el sistema de la República Federal Alemana, con el *Kreis*.

Y el Gobierno regional se configuró fundamentalmente en Italia, España y, posteriormente, Bélgica, aunque podríamos hablar también del Reino Unido tras las leyes de devolución, pues –como señalan los ya citados Marcou y Verevelchy– nos encontramos con un nivel intermedio bajo las presiones del cambio, que –como hemos visto a lo largo de diversos países y comproba-

48. Gérard MARCOU e Imre VEREVELCHY, «Size, levels and functions of local governments», en la obra colectiva coordinada por dichos autores, *News trends in local government in west town and it's extern Europe*, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, mayo 1993, págs. 33 a 102.

remos en profundidad en los más cercanos— se supera continuamente por la realidad descentralizada.

4. El espacio supramunicipal en Francia, Italia, Portugal y Reino Unido

4.1. Francia

La República Francesa es el paradigma del centralismo y la uniformidad administrativa en el aspecto territorial desde la Revolución de 1789, aunque con antecedentes en el Estado absolutista de Luis XIV.

No obstante, ese espíritu consustancial al Estado francés contemporáneo no implica una inmutabilidad del modelo, puesto que especialmente a partir de las leyes de descentralización auspiciadas por Mitterrand, desde 1982, se puede hablar de otro tipo de organizaciones territoriales además de los departamentos y los municipios (*communes*), abordándose desde entonces una «permanente»⁴⁹ reforma de la intermunicipalidad.

Las organizaciones administrativas de ámbito supramunicipal en la Francia contemporánea se deben contemplar desde la perspectiva de la cooperación local, especialmente a raíz de la Ley de 6 de febrero de 1992 relativa a la Administración territorial (muy matizada por la Ley de 16 de diciembre de 2010)⁵⁰, aunque, no obstante, muchos de los autores que se ocupan del derecho local francés no consideran el espacio supramunicipal (véanse, por ejemplo, Remond y Blanc⁵¹).

En esa línea podemos distinguir –según Vital Durand⁵²– entre los sindicatos de comunas (*syndicats de communes*), los distritos, las comunidades de comunas (*communauté de communes*) y las comunidades de villas (*communautés de villes*). Por otra parte, el citado autor recoge los instrumentos clásicos de cooperación intermunicipal de carácter voluntario más asemejables a nuestro derecho.

49. Vid. Rémy LE SAOUT (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

50. En general, véase Gérard MARCOU, «Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale», *Revue française d'administration publique*, n.º 141, 2012, págs. 5 a 17.

51. Bruno RÉMOND y Jacques BLANC, *Les collectivités locales*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques y Editorial Dalloz, 1989.

52. Emmanuel VITAL DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, 9.ª edición, Hachette Livre, París, 2013, págs. 100 a 116.

Todo ello partiendo del principio constitucional de la Carta Magna de 4 de octubre de 1958, en cuyo artículo 72⁵³ se señala que:

Las colectividades territoriales de la República son las comunas, los departamentos, los territorios de Ultramar. Toda otra colectividad territorial será creada por la ley.

Estas colectividades se administran libremente por los Consejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley.

En los departamentos y los territorios existirá un delegado del Gobierno a cargo de los intereses nacionales, del control administrativo y del respeto a las leyes.

Por tanto, el referido régimen constitucional parte de unas entidades obligatorias que desconocen las agrupaciones de municipios, pero que posibilitan, en función de la contingencia del legislador en cada momento, la creación de otras entidades locales mediante leyes formales, como es el caso de la Ley de 6 de febrero de 1992 sobre Administración territorial de la República. Esta es la línea que seguía la Constitución de la IV República de 1946 y que, con carácter general dentro de un centralismo permanente, tuvieron las regulaciones anteriores, aun cuando con carácter histórico podemos hablar de otras divisiones administrativas como el *arrondissement* y el *cantón*⁵⁴.

Por tanto, el panorama de la existencia de un espacio administrativo intermunicipal con autonomía propia de carácter no regional tiene, desde el punto de vista de la Administración local, dos posibilidades incipientes dentro de la legislación administrativa francesa, que son las instituciones cooperativas generalistas y con vocación de permanencia y las instituciones para la cooperación puntual o sectorial, temporales o no.

4.2. Situación actual y perspectivas de futuro del espacio supramunicipal en Francia

El momento actual del espacio administrativo de naturaleza supramunicipal e infradepartamental, reúne la coexistencia de instituciones relativamente maduras, como los *syndicats de communes*, previstos por la Ley de 22 de marzo

53. Acerca del referido precepto y, en general, del régimen constitucional de las entidades locales, puede consultarse André ROUX, *Droit constitutionnel local*, Economica, 1995.

54. Sobre el *arrondissement* y el *cantón*, véase Hervé DETTON y Jean HOURTICQ, *L'Administration régionale et locale de la France*, diversas ediciones, dentro de la Colección «Que sais-je?», Presses Universitaires de France, págs. 42 a 45.

de 1890 ya comentada, junto a un progresivo fortalecimiento del espacio supramunicipal, amparado incluso en la Ley constitucional de 28 de marzo de 2003 relativa a la organización descentralizada de la República, que requiere una reforma técnica de la intercomunalidad, permitiendo la institucionalización de la fusión de *communautés*.

El referido proceso tiene como hitos la Ley de 31 de diciembre de 1966 sobre estructura intercomunal urbana, la de 7 de julio de 1983 que instituyó las cartas de intercomunalidad de desarrollo y ordenación, la de 6 de febrero (ya comentada), la de 12 de julio de 1999 que refuerza las instituciones de la Ley de 1992 y crea otras nuevas, y las más recientes de 21 de octubre de 2009, de 16 de diciembre de 2010 y de 27 de enero de 2014, introduciendo las *métropole*, todo ello previa constitución de la denominada comisión Balladur.

Por tanto podemos señalar, conforme establece Perrin⁵⁵, seis tipos de categorías jurídicas diferentes de cooperación intermunicipal:

- 1.- Los sindicatos de comunas (con tres formas: de vocación única, de vocación múltiple, y los mixtos).
- 2.- Los distritos.
- 3.- Las *communautés de communes*.
- 4.- Las *communautés de villes*.
- 5.- Las *communautés urbaines*.
- 6.- Las *agglomérations nouvelles*.

Estas seis formas jurídicas de intercomunalidad responden a dos naturalezas diferenciadas; por un lado la mera asociación de municipios, caracterizada por la dependencia financiera de los municipios respectivos de la entidad (fundamentalmente los *syndicats*), y lo que Perrin denomina *intercommunalité de projet*, que goza de estructuras fiscales propias, pudiendo subdistinguirse a su vez en dos niveles de integración fiscal: a) los distritos y las *communautés de communes*, que funcionan de un modo generalista, y b) un segundo nivel más lento, compuesto por las *communautés de villes*, las *communautés urbaines* y los *syndicats d'agglomération nouvelle*, remitido tan solo a las funciones de los servicios públicos y competencias metropolitanas atendidas.

55. Bernard PERRIN, *La coopération intercommunale*, 4.^a edición, Berger Levraud, Administration locale, París, 2001, págs. 53 a 55.

La coexistencia de estas dos familias de intercomunalidad engendra, según Perrin, unas relaciones jurídicas y financieras complejas con la mezcla de los principios competenciales y de sustitución.

Junto a ello debemos destacar la figura de las *métropole*, creadas por la indicada Ley de 27 de enero de 2014.

Este proceso de integración municipal manteniendo en buena parte la existencia de los municipios, desarrolla la idea implantada en Francia entre la doctrina y los técnicos de la fusión municipal para la reducción de comunas que impulsó la Ley Marcellin, distinguiendo entre fusión simple y fusión-asociación, dentro de un nuevo marco jurídico propugnado desde la Ley de 2 de marzo de 1982 relativa a la libertad de los municipios, departamentos y regiones, que auspició la descentralización, permitiendo, con oscilaciones, la modificación de las estructuras territoriales, manteniendo el Estado unitario republicano, pero sin los fundamentalismos jacobinos que habían caracterizado históricamente la organización territorial francesa.

En la actualidad las diversas fórmulas de cooperación supramunicipal de carácter local, denominada en Francia «*coopération intercommunale*», se regulan en los artículos 5111 a 5722-6 del Código General de las Colectividades Territoriales⁵⁶.

La propia estructura de la denominación y configuración de las referidas colectividades es, pese a la posibilidad ya apuntada por la Constitución de que a través de leyes se creen otras entidades que no sean el municipio y el departamento, una creación fundamentalmente de base asociativa y no de base corporativa como tienen los condados o los *Kreise*, y de ahí el nombre técnico de la supramunicipalidad de carácter local tanto en la legislación positiva como en la doctrina de «*coopération*», cuya concepción estricta implicaría, según el término asumido por la doctrina en España, un auxilio o asistencia de carácter voluntario.

Esta supramunicipalidad o intercomunalidad responde –según Marie Christine Bernard-Gélabert⁵⁷– a un deseo necesario y evidente de trabajo en

56. Al respecto, véase la edición comentada y anotada de dicho Código, realizada por Jean-Claude DOUENCE y otros profesores de la Universidad de Pau et des Pays de l'Adour, Dalloz, 2.^a edición, 1998.

57. Marie-Christine BERNARD-GÉLABERT, *L'intercommunalité*, 4.^a edición, Librería General de Derecho y Jurisprudencia, París, 2003, pág. 4.

común, a una necesidad de servicios, de equipamientos y de infraestructuras en común, que responden al hecho de que 32 000 municipios franceses tienen menos de 2000 habitantes. Es el deseo de agrupación de dicha dispersión municipal el que de forma histórica ha condicionado la construcción de un espacio de intercomunalidad, que desde la Ley de 22 de marzo de 1890 sobre sindicatos comunales, pasando por las normas de 1959 creadoras de los distritos y los sindicatos de vocación múltiple, hasta la fundamental Ley de 1992 reforzada por la Ley de 12 de julio de 1999 y matizada por las de 21 de octubre de 2009 y 16 de diciembre de 2010, ha perseguido la reducción de dicho número de municipios, de manera más o menos voluntaria o forzosa.

Por tanto, bajo esa perspectiva debe abordarse la diversidad de entidades que desde la Ley de 6 de febrero de 1992 configuran dicho espacio intermunicipal, que suele ser denominada bajo la rúbrica de «*EPCI (établissements publics de coopération intercommunale)*».

4.3. El espacio supramunicipal en la República Portuguesa

4.3.1. *El ámbito supramunicipal como fuente de la estructuración administrativa portuguesa*

A la hora de abordar la Administración local portuguesa en su elemento de comparación con el objeto de nuestro estudio, en relación con las entidades supramunicipales, deberemos señalar que, tal y como destaca Freitas do Amaral⁵⁸, se pueden distinguir dos ámbitos o tipos de Administraciones locales, la Administración local del Estado (lo que nosotros entenderíamos por Administración periférica) y la Administración autárquica local, o autarquías locales⁵⁹ (lo que nosotros entendemos como entidades locales).

El referido autor –siguiendo a Auby⁶⁰– parte de los efectos necesarios de dividir el Estado en zonas o áreas a través de la división del territorio en circunscripciones administrativas, a las cuales considera como las zonas existentes en el país para los efectos de la Administración local, pero establece su diferenciación de las autoridades locales al ser las circunscripciones una

58. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a edición, volumen I, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, págs. 217 a 219, 309 a 327, y 417 a 450.

59. Un estudio de estas lo tenemos en António Cândido DE OLIVEIRA, *A Democracia Local*, Coimbra Editora, 2005.

60. Véase Jean-François AUBY, *Organisation administrative du territoire*, París, 1985.

porción del territorio resultante de una división del conjunto, mientras que las autoridades locales son una persona colectiva y una entidad pública administrativa. Y, asimismo, las circunscripciones actúan como órganos locales del Estado, esto es, dentro de la persona colectiva del Estado, mientras que las entidades locales tienen personalidad jurídica propia.

Las autoridades locales están expresamente reconocidas por el artículo 237 de la Constitución de la República Portuguesa de 1976, que reconoce su existencia, estableciendo en su punto dos la existencia de una pluralidad de autoridades locales con carácter de personalidad colectiva o territorial, dotadas de órganos representativos y que buscan la consecución de intereses propios de sus respectivas poblaciones. Este carácter territorial es esencial en la configuración del régimen de autonomía administrativa de dichas autoridades, tal y como se encargan de destacar Caetano y Pires de Lima⁶¹.

En la actualidad no existe un nivel supramunicipal obligatorio con carácter de entidad local dentro de la organización administrativa y el derecho portugués, estando las entidades locales configuradas por *freguesias*⁶², municipios y regiones, entendiendo estas entidades como las circunscripciones no participantes o desconcentradas de la Administración General del Estado, sino dotadas de su propia autonomía administrativa.

No obstante, sí caben dos tipos de instituciones que podrían tener un punto de similitud con las provincias, o el ámbito comarcal español, que son las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

Freitas do Amaral⁶³ entiende a las asociaciones de municipios como agrupaciones de municipios para la realización conjunta de intereses específicos comunes, distinguiendo entre dos tipos de estas: aquellas que tienen personalidad jurídica y constituyen por tanto una persona colectiva diferente de los municipios en ella agrupados, y las asociaciones, que carecen de personalidad jurídica y que por tanto simplemente representan una modalidad de coordinación entre municipios.

61. Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, volumen I, Lisboa, 1973, pág. 193; y A. P. PIRES DE LIMA, al analizar la voz «autarquía local», en el *Diccionario Jurídico de Administración Pública*, volumen I, págs. 597 y ss.

62. Sobre esta figura, *vid.* José DOMÍNGUES, «Os limites administrativos das freguesias portuguesas desde a idade média às actuais reservas constitucionais», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 37, octubre 2014.

63. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, *op. cit.*, pág. 501.

El Decreto-ley número 412/1989, de 29 de noviembre, varía el concepto establecido por el Código Administrativo promulgado en época Salazarista (1940), al considerar a las asociaciones como verdaderas personas colectivas públicas, configuradas a juicio de Freitas do Amaral como asociaciones públicas, en la modalidad de asociaciones de entidades públicas.

El referido Decreto-ley estableció el régimen jurídico de estas asociaciones, señalando su ámbito de actuación (cualesquiera de los intereses comprendidos por las competencias de los municipios, a excepción de los que la ley reserve directamente a estos), la fórmula de constitución (extrañamente en escritura pública ante notario), la obligación de tener estatutos propios que determinen la sede, el objeto, la composición, la duración, la contribución de cada municipio para los gastos comunes, los órganos de la asociación y sus competencias, etc.

Como órganos de la asociación el artículo 5 del Decreto-ley recoge a la asamblea intermunicipal y al consejo de administración, siendo la asamblea la de carácter representativo de cada uno de los municipios y el consejo el órgano ejecutivo.

Podemos señalar, a la vista del referido régimen jurídico, el carácter evidentemente asociativo de estas entidades, puesto que el propio sistema de constitución (escritura) remite a un régimen asociativo, aunque ejerzan competencias administrativas por delegación de los municipios, existiendo un órgano específico de gestión denominado administrador delegado, con funciones similares a las de un gerente. Pero no son meras asociaciones, puesto que las federaciones de municipios, órganos prototípicos en nuestro derecho del asociacionismo municipal, tienen un régimen diferenciado eminentemente privado, aunque, a diferencia del caso de España, la Asociación Nacional de Municipios Portugueses tiene reconocido su régimen jurídico por parte del Estado, en el Decreto-ley n.º 99/84, de 29 de marzo⁶⁴.

Por tanto, podríamos concluir que, al no ser identificables con entidades comarcales por la absoluta libertad de adscripción y separación, ni con las asociaciones de municipios hispánicas, a nuestro juicio las asociaciones

64. Al respecto de las asociaciones de municipios portuguesas, se puede consultar Fernando ALVES CORREIA, «Formas jurídicas de cooperação intermunicipal», separata del Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, 1986.

serían homologables a las mancomunidades de municipios previstas en la legislación española.

Por lo que respecta a las áreas metropolitanas, su regulación para las grandes urbes de Lisboa y Oporto se encuentra recogida en la Ley 44/1991, de 2 de agosto, comprendiendo la primera de ellas un número de 18 municipios y la segunda 9 de estos.

A diferencia de las asociaciones anteriormente comentadas, las áreas metropolitanas tienen de forma clara carácter de entidades públicas de ámbito territorial, según el artículo 1.2 de la Ley, en lógica con el expreso reconocimiento constitucional del artículo 238.3 de la Carta Magna portuguesa.

La estructura de estas áreas metropolitanas (muy similares a las españolas) ha sido criticada por la doctrina en cuanto a su no adecuación al texto constitucional, por su elección de los órganos de gobierno de forma indirecta, a través de los municipios, mediante dos órganos: la asamblea y la junta metropolitanas, y no mediante sufragio directo, como pudiera deducirse del reconocimiento por la Constitución de su naturaleza autárquica⁶⁵.

Como ya hemos señalado, la estructura territorial de la Administración portuguesa se configura en tres grandes espacios: por un lado, los municipios o *concelhos*, y por otro, los distritos y las provincias.

Esta estructura, independiente de las posibles asociaciones de municipios basadas en el régimen local de dicha nación, responde fundamentalmente a las características de una administración periférica, en el sentido tradicional asumido por la terminología española.

El diferente tamaño que la nación portuguesa tiene en cuanto a extensión geográfica, en comparación con España, no hace exactamente equiparables los territorios de una y otra nación en cuanto a las divisiones y organizaciones administrativas a que responden, pero debemos destacar que, como ya hemos analizado, desde la Carta de Ley de 25 de abril de 1835, que modificaba el Decreto n.º 23 de 1833, la institución del distrito, a cuyo frente se establece un gobernador civil o un administrador general del distrito, dependiendo de la denominación histórica, viene a sustituir a las comarcas como estructura

65. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., pág. 513.

histórica, aunque el número de estos (18) viene a coincidir fundamentalmente con el número de las diecisiete comarcas históricas existentes en el año 1827 (así en el Proyecto n.º 150, al que hace referencia Caupers)⁶⁶.

El distrito, aunque tiene un ámbito sustancialmente similar al de las comarcas históricas, tiene una vocación profundamente más centralista, sin contemplar ningún tipo de autonomía administrativa o fórmulas de representación de los ciudadanos abarcados por dicha zona. Siendo directamente heredero de la estructura departamental de la Revolución Francesa en su importación al Portugal del siglo XIX.

En la actualidad Portugal, en su extensión peninsular, se estructura –desde el punto de vista de la Administración periférica– en dieciocho distritos, frente a los diecisiete históricos, al haberse subdividido en dos el de Lisboa y crearse el de Setúbal.

Los distritos son sedes de los Gobiernos civiles⁶⁷ y de buena parte de la estructura de la Administración periférica, aunque el referido modelo distrital coexiste con al menos otros seis niveles de estructuración de servicios periféricos de la Administración estatal, más una serie de casos atípicos (comisiones de coordinación regional, áreas, etc.).

Pese a la sustitución simultánea y la identidad sustancial de los distritos con las antiguas comarcas, cabe plantearse si la naturaleza de la estructura de los distritos portugueses corresponde a nuestras comarcas, o más bien cabría identificarlos con las provincias, toda vez que la existencia de la figura del gobernador civil, su carácter de división estatal histórica y ámbito para la prestación de los servicios estatales, parece corresponder más a estas que a aquellas.

La confusión terminológico-conceptual se acrecienta aún más con la existencia de las propias provincias de carácter supradistrital, por lo que, al no haberse implantado de forma definitiva las regiones en Portugal, podríamos, por tamaño geográfico y herencia histórica, aunque con ciertos reparos, identificar a los distritos como entidades de ámbito comarcal en su equivalencia con las organizaciones españolas.

66. João CAUPERS, *A Administração Periférica do Estado: Estudo...*, op. cit., pág. 360.

67. Al respecto, véase Antonio DE MORAIS CARRAPATOSO, «O Gobernador Civil do distrito», *Revista de Administração Local*, núm. 131, 1992, págs. 597 a 607.

4.3.2. *Futuro del espacio supramunicipal en Portugal*

La Constitución de la República Portuguesa de 1976, tras su reforma en 1982, recoge la capacidad del legislador para crear, a través de ley formal, autoridades locales; la Ley n.º 11/1982, de 2 de junio, desarrolla la referida reserva de ley para la creación y las condiciones de las diversas autoridades locales, en la línea de los artículos 167.n y 168.1.s.

Así, debemos destacar –con Almeida Cerreda⁶⁸– que el art. 236 de la Constitución portuguesa establece una división territorial del Estado entre parroquias, municipios y regiones, no existiendo una estructura administrativa de carácter local provincial, a diferencia de lo que sucede en España, Francia o Italia.

Por tanto, el municipio es la entidad clave local, puesto que las regiones, salvo los casos de Azores y Madeira, no se han desarrollado como en España, pero debemos recordar la existencia tradicional de las *freguesias*⁶⁹.

La Administración local portuguesa, al igual que otras de países con problemas financieros, ha sido cuestionada, y este hecho importa, tal y como destacan Cândido de Oliveira y Arezes Neiva⁷⁰, por la vinculación directa de las reformas, en el caso portugués, con la firma del Memorando de Entendimiento de 17 de mayo de 2011, suscrito para el «rescate», lo que ha sido el pretexto, en nombre de la crisis, para que, en el citado marco de concesión de asistencia financiera de la Unión Europea a Portugal, la denominada «Troyka» –esto es, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea– haga una reforma lanzada en relación con la Administración Pública.

Así, el punto 3.44 del citado Memorando recoge de forma literal: «*Reorganizar a estrutura da administração local. Existem actualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho 2012, o Governo desenvolverá un plano de*

68. Marcos ALMEIDA CERREDA, en Luis COSCULLUELA y Luis MEDINA (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, capítulo 13, Civitas, Madrid, 2012..

69. Esta existencia obligatoria salvo reforma constitucional no es muy común en Europa, tal y como se encarga de afirmar António Cândido DE OLIVEIRA, en «As condições necessárias para uma autonomia efectiva dos municípios: a importância da população e do território», *Problemas Actuais da Administração Municipal - Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, pág. 54.

70. António Cândido DE OLIVEIRA y Mateus AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL-Asociación Nacional de Freguesias y NEDAL, 2013.

consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo con a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo electoral local, reforçarão a prestação do serviço público aumentarão a eficiência e reduzirão custos».

Esto es lo que condiciona toda la reforma, en la que el Gobierno dejó de lado la determinación sobre los municipios (con buena lógica, dado que el número de los portugueses no es nada elevado), y⁷¹, «*Após demoradas discussões e contestações à Proposta de Lei 44/XII em especial dos seus critérios pouco claros, que originaram variadíssimas manifestações de protesto por parte dos autarcas das freguesias e das suas populações, a Assembleia da República aprovou a Lei 22/2012 que reduziu em 1165 o número de freguesias».*

Esa reducción sin grandes variaciones de su régimen jurídico es la principal reforma derivada de la crisis⁷². Aunque en la actualidad no existe un nivel supramunicipal de carácter obligatorio con carácter de entidad local dentro de la organización administrativa y el derecho portugués, estando las entidades locales configuradas por las reducidas *freguesias*, municipios y regiones, entendiendo estas entidades como las circunscripciones no participantes o desconcentradas de la Administración General del Estado, sino como aquellas dotadas de su propia autonomía administrativa.

La indicada reforma se plasma en la reducción de las *freguesias*, pese al trabajo del Libro Verde de la reforma y la Comisión para la reforma, destacados por Cândido de Oliveira⁷³, y de lo que nos hemos ocupado en otro trabajo⁷⁴.

En ese contexto, el panorama del espacio supramunicipal portugués se caracteriza, al igual que el resto de la Administración territorial portuguesa,

71. Seguimos aquí literalmente a Fernando COSTA, en *Salve-se (d)o Poder Local*, Alêtheia Editores, 2013, pág. 177.

72. No obstante, tal y como describe José MELO ALEXANDRINO en «Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 3 (julio-septiembre de 2014), págs. 19 a 33, desde la Ley 22/2012, de 30 de mayo, se han promulgado diez normas legales en la línea reformista propiciada por el MOU.

73. António Cândido DE OLIVEIRA y Mateus AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, *op. cit.*, pág. 7.

74. Fernando GARCÍA RUBIO, «Entidades locales menores y freguesías: un análisis de las reformas de la crisis en España y Portugal», *Revista de estudios locales*. Cunal, n.º 140, 2014.

por una situación potencial de cambio, en especial por el futuro de las regiones administrativas. La Constitución establece en su artículo 263.1 el carácter transitorio y precario del distrito, ya que, en tanto en cuanto las regiones no estuvieran constituidas, subsistirá la división distrital, apuntándose por tanto a un futuro mapa de división administrativa, condicionado por esas nuevas entidades regionales en el territorio peninsular, puesto que –recuérdese– en las Islas ya existen dos regiones administrativas especiales.

Esta indefinición, en la cual, con carácter supramunicipal, podrían definirse hoy en día tres entidades: a) la comarca, con circunscripción para el ejercicio de funciones judiciales del Estado⁷⁵; b) las federaciones obligatorias de municipios, como posibles agrupaciones forzosas de estos con carácter de entidad local, y c) los distritos, como ámbitos para el ejercicio de la actividad periférica del Estado, supone una falta de homogeneidad que haga identificable las estructuras con nuestra comarcas.

La fijación y el futuro de los referidos espacios están muy vinculados al destino de los distritos, cuya naturaleza ha sido muy discutida, pero que, como ya hemos demostrado, fueron los sustitutos de las comarcas en el momento de su creación, aunque la Constitución, como se ha indicado, vincula el futuro de estos a las regiones.

4.4. El espacio supramunicipal en Italia

4.4.1. Introducción

Italia es, tal y como ha demostrado Vandelli⁷⁶, uno de los países de nuestro entorno que más similitudes tiene en el modelo municipal y de Administración local con el español, debido a la influencia directa de la traslación del modelo jacobino-napoleónico de número de municipios y estructura provincial.

De hecho, esa similitud del modelo italiano con respecto al español se acentúa expresamente con la llegada de la democracia a nuestro país y la implantación del modelo autonómico por la Constitución española

75. El término comarca subsiste en la planta judicial portuguesa, tal y como se encarga de recordarnos Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, *op. cit.*, pág. 580.

76. Luciano VANELLI, «Il governo locale», n.º 45 de la Colección *Farsi un'idea*, Il Mulino (Bolonia), 2000.

de 1978, toda vez que el sistema originario de comunidades autónomas tenía un claro referente en el Estado regional italiano, lo cual no es hoy tan evidente.

La planta administrativa del Estado italiano tiene su origen, como es lógico, en la unificación del país, que produjo la unidad política y jurídica de la península italiana, Cerdeña y Sicilia en un solo reino, con un sistema común, puesto que, con anterioridad al proceso de unificación, cada una de las unidades políticas que posteriormente se integraron en Italia disponían de una disparidad de niveles administrativos –tal y como señala Giannini⁷⁷– que, con la unificación, quedaron integrados en el sistema dual de Administración local vigente en el Reino de Piamonte, basado en el modelo francés y que se extendió a toda Italia.

Es la Ley 2248, de 20 de marzo de 1865, de unificación administrativa, la que extendió el referido sistema de establecer la uniformidad de un modelo local para todo el país, tal y como ha estudiado entre nosotros Quintana López⁷⁸.

El modelo italiano, por tanto, partiendo de la concepción constitucional de 1947, responde a tres niveles administrativos en lo que alguna doctrina europea considera Administración local, puesto que los artículos 5 y 115 de la Constitución de 27 de diciembre de 1947, en su redacción originaria, recogieron la organización en tres niveles: regiones, provincias y *comuni* (municipios), a los cuales se añaden ahora las urbes metropolitanas; todos ellos dotados de autonomía, siendo la regional de carácter mayor, especialmente para aquellas cinco regiones dotadas de Estatuto especial (Sicilia, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venezia Giulia, Valle de Aosta y Cerdeña).

Este modelo, como se verá, coincide en idénticos términos con el previsto por el artículo 137 de la Constitución española, a excepción de la ya señalada incorporación de las áreas metropolitanas, salvo en la diferencia de que el artículo 131 de la Constitución italiana de 1947 describe y enumera las veinte regiones del país, y el artículo 137 de la Carta Magna hispánica tan solo cita la posibilidad de que se constituyan comunidades autónomas.

77. Massimo Severo GIANNINI, «La experiencia italiana de los entes intermedios», en *La Comarca como ente territorial*, Generalitat de Cataluña, 1984, pág. 11, donde sostiene que tan solo el Reino de Cerdeña adoptaba con anterioridad el modelo francés de división en dos entes locales, existiendo en los Estados Pontificios entes de segundo grado denominados comarcas.

78. Tomás QUINTANA LÓPEZ, «Los entes locales complejos en el ordenamiento local italiano», *REALA*, núm. 241, págs. 57 a 80.

Por otra parte, las reformas constitucionales del período 1994-2001 de la regulación de las regiones han supuesto la elección directa del presidente de la región y la autonomía estatutaria, tanto de las de régimen ordinario (Ley constitucional 1/1999) como de las de régimen especial (Ley constitucional 2/2001).

Esas reformas se han prolongado y acentuado, no solo por la peculiar naturaleza del sistema político-administrativo italiano, sino como consecuencia de la crisis, lo que ha supuesto incluso la eliminación constitucional (en cuanto a su referencia expresa) de la provincia.

En este contexto de hasta ahora cuatro niveles territoriales de Administración, además de la propia del Estado en su conjunto, el modelo italiano comparte con Francia y España, en buena medida, la problemática derivada del gran número de municipios y la atomización de estos causada por la imposición del modelo revolucionario francés, por lo que, sin una institucionalización de otro nivel generalizado de Administración entre las provincias y los municipios, a excepción del ya referido de las urbes metropolitanas, aún no desarrolladas ni instituidas, sí que nos encontramos con la existencia de entidades intermedias con carácter histórico y actual que pretenden superar la falta de medios y de adecuación de los municipios, en especial de los de escaso tamaño y población, a la hora de establecer una correcta prestación de servicios públicos y ejercicio de la actividad administrativa.

Fruto de esa necesidad social y administrativa nos encontramos, en el desarrollo de las diferentes legislaciones de cada momento histórico, con instituciones como el *circondario*, el *mandamento*, los *comprensori*, las *comunidades de montaña*, las *uniones de comuni*, etc, sin que en la actualidad exista una figura generalizada y regulada para cubrir dicho espacio, salvo en la figura de las *comunidades de montaña*.

En ese ámbito intermunicipal o de espacio superior es donde el espacio metropolitano de ámbito intermunicipal tiene su inclusión, habiéndose desarrollado el precepto constitucional introducido por la Ley constitucional n.º 3, de 18 de octubre de 2001, de reforma del Título V⁷⁹, mediante la Ley n.º 56, de 7 de abril de 2014 (Ley Delrio)⁸⁰.

79. Un análisis de dicha Ley lo tenemos en A. CACACE, M. T. PALERMO y R. SANGIULIANO, *Il nuovo ordinamento degli enti locali*, 10.^a edición, Simone, Nápoles, 2003, págs. 7 a 9.

80. Al respecto de dicha Ley cardinal debe tenerse en cuenta la obra de Luciano VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli editore, 2014.

El sistema local italiano residía en la autonomía de las provincias y de los *comuni* en los términos fijados por la Ley de la República (antiguo artículo 128), lo que –a juicio de Rolla⁸¹– implicaba que la Constitución no quiso referirse a una noción unitaria de autonomía, sino que en otros términos presenta una figura poliédrica con diversos niveles de autonomía⁸², dependiendo de la posición institucional del ente.

Por su parte, el actual artículo 114 de la Carta Magna señala que: «La República se compone de los municipios, las provincias, las urbes metropolitanas, las regiones y el Estado», recogiéndose en el artículo 118 el criterio básico de la subsidiariedad.

Pero hasta llegar a esa actual estructura territorial, y pasando por el frustrado intento de supresión de las provincias, se ha producido una evolución histórica y jurídica que debemos analizar para poder abordar el espacio supramunicipal en Italia.

4.4.2. *El régimen jurídico actual del espacio supramunicipal de carácter local en Italia*

La organización territorial prevista en la Constitución italiana se ha visto sometida a varias recientes reformas que la doctrina calificó de apresuradas⁸³, a través de las leyes constitucionales 1/99, 2/2001 y 3/2001⁸⁴, posteriormente modificadas en el marco de la crisis por los decretos-leyes 201/2011, 95/2012 y 188/2012, y por la Ley Delrio.

El antiguo artículo 128 de la Constitución Italiana de 1947 afirmaba la autonomía de los municipios (*comuni*) y las provincias en los términos de las leyes de la República. Según Giancarlo Rolla⁸⁵, dicha posición constitucional está caracterizada por tres elementos:

81. Giancarlo ROLLA, *Diritto degli Enti Locali*, Giuffrè editore, Milán, 2000, págs. 5 y 6.

82. Un estudio de la autonomía local en Italia, lo tenemos en Luciano VANELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004.

83. Salvatore RAIMONDI, «Evolución y problemas de las regiones en Italia», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 25, diciembre 2004, pág. 366, donde se afirma la apresurada reforma del Título V (parte II) de la Constitución.

84. Un análisis de dicho proceso de reforma, lo tenemos en Alfredo GALÁN GALÁN, «El proceso de reforma constitucional del sistema de organización territorial italiano», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 2 (2002), pág. 1425.

85. Giancarlo ROLLA, *Diritto degli enti locali*, Giuffrè editore, Milán, 2000, págs. 52 y 53.

- a) Un reconocimiento y garantía por parte del ordenamiento estatal, significando que es el Estado central, de un lado, el titular de la competencia en materia de organización y funciones de los *comuni* y de las provincias, y, por otro lado, el tutor de la autonomía local frente a las posibles ingerencias por parte de las regiones.
- b) Son entes autónomos, dotados de autonomía organizativa, potestad normativa y capacidad de ejercicio político-administrativo.
- c) Son entes necesarios, en tanto que está distribuido todo el territorio nacional en ellos, por una parte, y, por otra, todos los ciudadanos que residen en dicho territorio nacional. A ello responde la afirmación contenida en el artículo 114 de la Constitución, según el cual la República se reparte en regiones, provincias y *comuni*.

Ahora bien, el actual artículo 119 mantiene esa autonomía local, pese a la profundización en las autonomías regionales establecida en el nuevo artículo 116 de la Carga Magna, pues, tal y como señala De Angelis⁸⁶, los entes locales deben ser oídos antes de la atribución de competencias nuevas a las regiones por parte del Estado, en lo referido a los principios de la autonomía local y su respeto.

Si bien los municipios o *comuni* constituyen la base organizativa local y estatal en un sistema muy parecido al español, tal y como han estudiado Vandelli y De Angelis⁸⁷, su excesivo número, en la línea de los sistemas locales de base continental napoleónica, ha generado otras reformas similares europeas que distinguen entre fusión (caso de Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Alemania Federal y Bélgica) y cooperación entre municipios (Francia, Suiza e Irlanda). Italia ha optado, mediante la Ley 142/90, por el respeto de la autonomía municipal, remitiéndose a la voluntad de las diversas entidades para el fomento de las uniones de base más amplia que los antiguos municipios, introduciendo un proceso de fusión gradual y no coactiva, significativamente incentivado tanto por la contribución estatal como por la regional.

Así, en ese sentido, debemos destacar como cualidades del proceso de modernización del Gobierno local, en el sentido de la reorganización de este, tal y como destaca Rolla⁸⁸, las siguientes:

86. Monica DE ANGELIS, «El nuevo artículo 116 de la Constitución italiana: primeras reflexiones», *Revista Justicia Administrativa*, núm. 22, enero 2004, pág. 59.

87. Luciano VANELLI, *Il comune*, Editorial El Molino, Milán, 2000, y Monica DE ANGELIS, «El nuevo artículo...», *op. cit.*, pág. 53, que habla de recíproca influencia.

88. Giancarlo ROLLA, *Diritto degli enti locali*, *op. cit.*, pág. 56.

- 1) Proceder a una decidida reducción del número de Administraciones locales, y al logro del consiguiente reforzamiento de estas.
- 2) Transferir funciones a los entes locales de dimensión supracomunal.
- 3) Incentivar la creación de formas asociativas entre entes locales.
- 4) Atribuir a las regiones, y de ahí el sentido de la Ley 142/90, un papel decisivo en la creación de asociaciones o uniones entre municipios y provincias.

No obstante, esta política chocaba con profundas resistencias en la organización tradicional, y, pese al esfuerzo de la Ley 142/90, del Decreto Legislativo 112/98 y de la Ley 265/99, que modificaba la ya citada Ley 142/90, no se produjo un cambio sustancial en cuanto al modelo organizativo de las entidades locales en Italia, a juicio de Rolla⁸⁹, con la ausencia de una orientación unívoca por parte de las fuerzas políticas en cuanto al papel y tareas que se debían asignar a las Administraciones provinciales.

La ya citada Ley 142/90 disponía cuatro fórmulas asociativas en su Título VIII, siendo hoy en día reguladas por los artículos 30 a 35 del Decreto Legislativo 267/2000, del ordenamiento de los entes locales, en su versión consolidada –tras muy diversas reformas– operada por el Decreto-ley n.º 66, de 24 de abril de 2014, sobre medidas urgentes para la competitividad y la justicia social:

- a) Las *convenzioni* para resolver y asumir de modo coordinado funciones y servicios determinados, recogidas por el artículo 30 del Decreto Legislativo 267/2000.
- b) Los consorcios para la gestión común de uno o varios servicios, recogidos por el artículo 31. Aunque esta figura no es muy potenciada, ni mucho menos tras lo establecido por la Ley n.º 191, de 26 de diciembre de 2009 (Ley financiera), que posibilita la disolución de estos.
- c) Las *unioni di comuni*, recogidas por el artículo 32 de la citada Ley, que conforman unas fórmulas asociativas intermedias a la vista de una fusión de dos o más municipios con términos contiguos, pertenecientes a la misma provincia, y con población no superior a 5000 habitantes.
- d) Los *accordi di programma*. El artículo 34 recoge la figura, como instrumentos de cooperación para definir y actuar operaciones, intervenciones o programas de intervención que requieran para su com-

89. Giancarlo ROLLA, «Evolución del sistema constitucional de las autonomías territoriales y nuevas relaciones entre los niveles institucionales», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285, enero-abril 2001, pág. 35.

pleta realización la acción integrada y coordinada de varias Administraciones, sean locales o estatales.

- e) El artículo 33 recoge la figura del ejercicio asociado de funciones y servicios por parte de los ayuntamientos, que se introdujo por el Decreto Legislativo 112/1998 (*Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni*).

Estas figuras⁹⁰ quedan claramente atribuidas al papel de las regiones, en cuanto a sus funciones legislativas de instauración e incentivación de lo supramunicipal, ya desde la citada Ley 265/1999 y posteriormente por la expresa atribución constitucional.

No obstante, debemos concordar con Staderini⁹¹ el problema de la interpretación de la fórmula constitucional «otros entes locales», cuestión esta de la que se ocupó, en su momento, el Decreto del Presidente de la República número 616, de 24 de julio de 1977.

Junto a esas figuras asociativas, con origen en la Ley 142/90, nos encontramos con la institución de las comunidades de montaña, creadas inicialmente por el DPR n.º 987 de 1955, que posibilitaba la creación de una estructura para comunidades de montaña o consejos de valle, habiendo sido definidas por la Ley 1102/71 como entes de derecho público, y reconociendo el artículo 28 de la Ley 142/90 su carácter de entidad local, aunque de naturaleza sectorial, por ser referida tan solo a municipios de montaña o parcialmente de montaña; ha sido calificado por D'Onofrio⁹² como un modelo de compartición, por el Estado y las regiones, del proceso de decisión referente a la reorganización de las entidades locales en Italia.

En estos momentos, y tras la modificación operada por la Ley 265/1999, se encuentran reguladas por los artículos 27 y 28 del texto único del ordenamiento local (Decreto Legislativo 267/2000).

Dichas comunidades de montaña –o *comunidades montanas* en la terminología italiana– son la principal fórmula supramunicipal de carácter infra-

90. Un repaso a las características y funciones de dichas fórmulas intermunicipales, lo tenemos en A. CACACE, M. T. PALERMO y R. SANGIULIANO, *Il nuovo ordinamento degli enti locali*, *op. cit.*, págs. 90 a 98.

91. Francesco STADERINI, *Diritto degli enti locali*, 9.ª edición, CEDAM, Padua, 1999, pág. 163.

92. Francesco D'ONOFRIO, «Le comunità montane nel processo di riassetto dei poteri locali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 4, 1976, pág. 1584.

provincial generalizable a todo el territorio nacional, y han sufrido una transformación que da lugar a interpretaciones analizadas por Claudia Tubertini⁹³ en base a su calificación como *uniones montanas* por el artículo 28 de la Ley 142/90, en la redacción a ella conferida por la Ley 265/99.

Junto a estas fórmulas previstas por la legislación estatal, desde el punto de vista local la Constitución italiana siguió reconociendo, en el apartado 2.º del artículo 129, la figura de los *circondari* o distritos, al señalar que «las circunscripciones provinciales pueden ser subdivididas en distritos con funciones exclusivamente administrativas para una posterior descentralización», hasta la expresa derogación de estos por el art. 9.2 de la Ley constitucional n.º 3 de 2001, de 18 de octubre.

Con base en dicho antiguo precepto, las citadas circunscripciones, según Quintana López⁹⁴, han servido de marco territorial para la actuación de algún órgano regional, pero si esta ha sido su formulación más simple, en otros casos los *circondari*, servidos por representantes de los entes locales, han asumido funciones semejantes a las desempeñadas por la provincia.

Los últimos supuestos de organizaciones de entes locales complejos en Italia son los denominados libres consorcios de la región siciliana, que asemejan a entidades comarcales –véase Pallarés Moreno⁹⁵–, y los *comprensori* o comprensorios, que Giannini estudió en su analogía con nuestras comarcas.

El régimen jurídico de los municipios y provincias en Italia correspondía al Estado, no pudiendo las regiones establecer legislación al respecto, ni tan siquiera en desarrollo de los preceptos estatales como en el caso español, en la redacción originaria del texto constitucional, toda vez que el antiguo artículo 114 de la Constitución republicana de 1947 recogía dichos municipios y provincias no como parte de las regiones, sino como –en la línea de lo señalado

93. Claudia TUBERTINI, «Las formas de asociación y de cooperación entre los entes locales en Italia», en el libro homenaje a José M.ª Boquera Oliver, *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2002, págs. 1013 a 1032.

94. Tomás QUINTANA LÓPEZ, «Los entes locales complejos y otras formas de colaboración en el ordenamiento local italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, págs. 57 a 80.

95. Manuel PALLARÉS MORENO, «La comarca e instituciones similares en el derecho comparado», en *La comarca y la Administración territorial*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1986, págs. 102 a 104.

por Herrero y Rodríguez de Miñón⁹⁶— fragmentos de Estado dentro de dichas regiones, pero unidos al conjunto estatal, y no encontrándose dentro de las materias atribuidas a la originaria potestad legislativa regional por el antiguo artículo 117 de la Constitución.

Tras la potestad legislativa sobre el régimen local otorgada a las regiones por la nueva redacción de los artículos 116 y siguientes de la Constitución, podemos hablar de una legislación compartida.

No obstante, las agrupaciones de municipios —a excepción de las áreas metropolitanas— no se encuentran englobadas dentro de esa limitación constitucional, por lo que las regiones sí tienen un papel en la materia, ya sea en su origen, con carácter derivado, ya sea de forma directa en la actualidad, respetando los límites estatales. Así, están dotadas de capacidad para delimitar los ámbitos territoriales para la gestión de los servicios sociales y sanitarios, y por tanto las formas obligatorias de asociación previstas a tal fin, para lo cual tienen atribuidas capacidades legislativas de desarrollo conforme el antiguo artículo 117, párrafo último, de la Constitución, y el artículo 25 del Decreto del Presidente de la República 616 de 1977, capacidad esta superada por el aumento de su capacidad legislativa tras la modificación constitucional.

Dichos poderes de intervención legislativa regional en el ordenamiento local, con base originaria en los servicios sociales, fueron extendiéndose a otros sectores y estableciendo un ámbito de actuación sectorial, especialmente relevante en la creación de entes supramunicipales e infraprovinciales, hoy reafirmados por las leyes de atribución competencial dictadas al amparo del nuevo artículo 116 de la Constitución.

De hecho, los *compensori* o distritos son divisiones territoriales establecidas por las regiones para el ejercicio sobre el territorio de sus competencias en virtud de las atribuciones anteriormente señaladas, así como de la capacidad para organizar la estructura propia de la Administración regional.

96. Miguel HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «Los territorios históricos como fragmentos del Estado», en *Los derechos históricos vascos* (actas del Congreso sobre los derechos históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1988, págs. 263 a 280.

Tal y como afirma Luciano Vandelli⁹⁷:

En conjunto y esquemáticamente pueden distinguirse las siguientes fases en la postura de los legisladores regionales, respecto de los niveles intermedios:

- a) *En un primer periodo (hasta 1973-74) las regiones actuaron sobre la base del instituto consorcial, no siempre aceptando sus anteriores configuraciones, sino –al menos en algunos casos– tendiendo a intervenir en ella, bien para atraer el consorcio a la órbita regional (de tal modo que de gestor de funciones y financiaciones municipales, el consorcio se convierte en el elemento de referencia para el ejercicio de ciertas funciones de la región, la cual por otra parte, facilita la financiación e interviene en su regulación), bien para diseñar para él un papel más general y orgánico en algunas áreas de intervención (así el mapa consorcial –fragmentado en sectores y zonas– tiende, particularmente en el sector socio-sanitario, a generalizarse, según ámbitos preconfigurados, a todo el territorio regional).*
- b) *Una segunda fase (1974-77) se caracterizó por la institución de los distritos organizados como órganos periféricos de la región compuestos por representantes de los entes locales (mientras, en algún caso, los distritos compresori se introducen plenamente en la línea de una utilización más orgánica y generalizada del consorcio).*
- c) *Después del DPR 616, la atención del debate y de la legislación regional se centró en las asociaciones intermunicipales consideradas como el óptimo nivel de ejercicio de las funciones supramunicipales en general, o de una serie de funciones bastante más amplias que las sanitarias, confiadas por la legislación estatal.*
- d) *En el periodo reciente (después de 1982-83), en fin, la actitud regional se caracteriza por la renuncia a la configuración de cualquier nivel intermunicipal con funciones generales o marcadamente plurisectoriales; actitud ratificada por la anulación de las leyes sobre los distritos y de las que apuntaban a la multifuncionalidad de las asociaciones. Las principales beneficiarias de las delegaciones y a veces del papel general de programación asignado a los distritos y asociaciones son las provincias; las propias asociaciones, que permanecen para el ejercicio de las funciones sanitarias, y a menudo, sociales, son adheridas a los consorcios en un esquema que ve como destinatario de las delegaciones fundamentalmente al municipio.*

97. Luciano VANDELLI, «La provincia italiana en el contexto europeo. Orígenes, evolución, perspectivas» (traducción de Mar García Lozano y Margarita Beladiez), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, 1993, pág. 532.

cipio: dejando a este último la elección de aprovecharse de unas u otros, englobados ahora indistintamente, en la terminología de los legisladores regionales, en la locución genérica de formas de asociación.

Por tanto, a nuestro juicio, cabe –a la vista de la legislación estatal y regional italiana– distinguir –a la hora de abordar las organizaciones supramunicipales e infraprovinciales– entre tres tipos de organizaciones:

a) Las permanentes de carácter local, constituidas por municipios que de forma común, a través de una organización específica con vocación indefinida, ejercen funciones de carácter local, supramunicipal, y que fundamentalmente se articulan a través de las *unioni di comuni* previstas desde el artículo 26 de la Ley 142/90 para poblaciones no superiores a 5000 habitantes, que tras la Ley 265/99 no requieren dicho límite poblacional y que son objeto de regulación por el art. 4.^º y 104 a 141 de la Ley n.^º 56, de 7 de abril de 2014.

Y, por otra parte, las comunidades de montaña, con base en los consejos de valle creados por el DPR 987/55, que la Ley 1102/71 ya definió como comunidades de montaña y que reconoció expresamente el artículo 28.1 de la Ley 142/90, hoy en día previstas en el art. 27 del TUEL.

Junto a las referidas uniones de *comuni* y comunidades de montaña, nos encontramos con la figura de las áreas metropolitanas en torno a las ciudades de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Roma, Bari y Nápoles, con sus municipios de influencia, que el artículo 17 de la Ley 142/90 incrementó, en virtud de las potestades legislativas recogidas por los Estatutos particulares de Cerdeña y Sicilia, para las ciudades y ámbitos de influencia de Cagliari, Palermo, Catania y Messina, y que la Ley n.^º 56, de 7 de abril de 2014, regula en sus artículos 7 a 48.

Rolla⁹⁸ considera institucionalmente a las ciudades metropolitanas como un nuevo ente territorial, independiente de los tres entes enumerados en el artículo 114 de la Constitución, que son los municipios, provincias y regiones. Debiéndose destacar, y de ahí la ubicación clasificatoria que realizamos en el presente apartado, que el artículo 17 de la Ley 265/99 no pone límite temporal en cuanto a los fines y duración de dichas áreas o ciudades metropolitanas.

98. Giancarlo ROLLA, *Diritto degli enti locali*, op. cit., pág. 82.

Esta opinión ha sido consagrada por la reforma constitucional, anteriormente comentada, y la Ley Delrio.

b) Organizaciones puntuales, o acuerdos para la unión o conjunción de esfuerzos con carácter temporal o no permanente a través de instrumentos de colaboración, y especialmente las *convenzioni*, para el ejercicio de modo coordinado de funciones y servicios específicos, que, conforme al artículo 24 de la Ley 142/90, pueden distinguirse entre obligatorias y facultativas; con origen, por ejemplo, en la Ley 573/93, que posibilita la creación de oficios (*uffici*) únicos para la preparación y el procedimiento de adquisición de bienes y servicios, y la Ley 127/97, que regula las *convenzioni* como instrumento para la simplificación administrativa en materia de certificaciones y estado civil.

c) Por otro lado, los consorcios, que son organizaciones creadas por el acuerdo de municipios y en su caso provincias, y tienen funciones relacionadas con la gestión de servicios cuya personificación se realiza a través de esa figura por la aprobación de un estatuto particular o de un convenio interadministrativo que cree dichas entidades.

Por último, a nuestro juicio tendremos que señalar la existencia de ámbitos supramunicipales e infraprovinciales no dotados de personalidad jurídica propia, pero sí de funciones administrativas de carácter territorial para la mayor cercanía de las diversas Administraciones con la población hacia la cual van dirigidos sus esfuerzos y competencias. Y en ese sentido, tal y como afirman Caringella, Delpino y Del Giudice⁹⁹, podemos señalar a los *circondari* como elementos de articulación territorial de la provincia en base a las características del territorio, a la exigencia de la población y a la funcionalidad de los servicios. La Ley 142/90 de reforma no especificó cuál debía ser el instrumento jurídico para proceder a las subdivisiones de las provincias en *circondari*, y es muy probable que el legislador haya querido implícitamente entender, a juicio de los autores referidos, que los *circondari* provinciales sean los previstos por el estatuto provincial. Ello debe plasmarse con carácter voluntario por la legislación regional, puesto que, al desaparecer en 2001 de la Constitución, no tienen ya ese carácter de circunscripción estatal.

Junto a las circunscripciones provinciales debemos señalar la figura, ya en decadencia desde mediados de los años ochenta, de los *comprensori*, previstos por las diversas legislaciones regionales para el ejercicio de funciones

99. F. CARINGELLA, L. DELPINO y F. DEL GIUDICE, *Diritto amministrativo*, 19.^a edición, Ediciones Simone, 2007, pág. 341.

de competencia legislativa o ejecutiva de los entes regionales, y que incluso en la legislación de alguna región se confunden con otras instituciones ya descritas, como las comunidades de montaña; así, la Ley regional 33/2002, de 20 de diciembre, de *instituzione dei comprensori montani del Friuli-Venezia Giulia*, o la Ley regional n.º 3/1976, de 13 de enero, de *Riordinamento dei consorzi di bonifica e determinazione dei relativi comprensori*.

Esa clasificación no es muy diferente de la que estableciera Giannini¹⁰⁰, que distingue entre:

- a) Municipios como entes locales primarios, que junto a sus funciones en régimen de autoadministración ejercen también las de agentes del Gobierno.
- b) Provincias o entes secundarios instituidos como entes por derivación de las circunscripciones u órganos periféricos del Estado, que han ido perdiendo las competencias propias, conservando tan solo de importancia la de carreteras, y sometidos a un fuerte proceso de capitidisminución y pretensión de disolución.
- c) Entes asociativos sometidos todos ellos al control de legalidad de los órganos regionales, denominados comités regionales de control, y que son a su vez, conforme al citado autor: 1) los consorcios entre municipios, entre provincias y entre provincias y municipios, que se crean voluntariamente para la gestión en común de determinados servicios, y están administrados por la asamblea consorcial, un consejo de administración y un presidente; 2) los municipios de montaña, que asocian a varios municipios de territorios montañosos, cuya regulación corresponde a una ley marco estatal (Ley n.º 1102 de 1971), pero que son creados por decisión de la región; 3) los «comprensorios» (*comprensori*), entes asociativos entre municipios, que han surgido libremente dentro de la experiencia regional (por tanto, mirados con recelo por el Estado) con la idea de superar la situación de los pequeños municipios, pero cuya experiencia se está extinguiendo; 4) las asociaciones obligatorias de municipios, establecidas por la Ley n.º 833 de 1978, de reforma sanitaria, para la gestión de servicios sanitarios; en algunas regiones constituyen «unidades socio-sanitarias», al haber recibido también la gestión de los servicios sociales de los municipios asociados; se está difundiendo la idea de que estos podrían ser los municipios del futuro.

100. Massimo Severo GIANNINI, *Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, págs. 207 a 209.

Dejando al margen las distinciones anteriormente transcritas, debemos señalar el especial esfuerzo que la legislación administrativa italiana ha realizado a los efectos de propiciar el desarrollo de unos entes locales intermedios entre la provincia y los municipios, con el objeto de propiciar un mayor tamaño de las entidades locales para la mejor prestación de los servicios, punto este (el del escaso tamaño y gran número de los municipios) que ha sido el principal talón de Aquiles del régimen local italiano, común a otros países de planta napoleónico-revolucionaria. Aunque dejando al margen los entes metropolitanos, todavía pendientes de desarrollo por las previsiones constitucionales, tal y como señala De Lucia¹⁰¹.

De hecho, la legislación republicana, una vez finalizado el esfuerzo configurador de las regiones a principios de los setenta, se ha ocupado de este aspecto a través de diversas fórmulas cooperativas, ya desde la Ley 62/53, de 10 de febrero, sobre consorcios, o la 991/1952, cuyo artículo 17 permitía a los referidos consorcios de municipios redactar el plan general de mejora de montaña. No obstante el carácter general de dichas organizaciones, se clasificaban entre meros entes cooperativos (fundamentalmente los consorcios), entidades singulares en virtud de facultades para el desarrollo, por ejemplo, de zonas de montaña, y fundamentalmente el fomento de las fusiones de municipios.

Estas fusiones, cuya facultad se atribuía a las leyes regionales conforme a las determinaciones de la Ley 142/90, han sufrido una profunda transformación desde la Ley de reforma 265/1999, que otorga una nueva redacción a los preceptos de la Ley 142/90, que en sus términos originales preveía las uniones de municipios como instrumentos transitorios para la consecución de una fusión municipal posterior, mientras que la reforma, tal y como describe Tubertini¹⁰², supone la eliminación de las precisiones representadas para la fusión inminente, siendo un paso necesario para la redefinición de los elementos esenciales de la unión en coherencia con la concepción de las formas de asociación recogidas por la Ley 265/1999. En especial, la redacción otorgada al artículo 26 de la Ley 142/90 determina de hecho una inversión de los objetivos originarios de la unión de municipios, puesto que de paso intermedio y temporal para una futura agregación territorial deviene en mero instrumento

101. Luca De LUCIA, «Le funzioni di province e comuni nella Costituzione», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, número 1, 2005, págs. 23 a 82.

102. Claudia TUBERTINI, «Las formas de asociación y de cooperación...», *op. cit.*, págs. 1018 y 1019.

«para ejercitar conjuntamente una pluralidad de competencias de los municipios», y por tanto terreno de experimentación y un modelo de integración institucional y organizativa que tan solo eventualmente puede llegar a ser permanente. Manteniéndose y reafirmándose las competencias legislativas y administrativas regionales en la materia, circunstancias todas ellas acrecentadas tras la Ley Delrio¹⁰³.

Igualmente, la referida reforma establecida por las leyes 59/1997 y especialmente 265/99, tiene incidencia en la configuración de las tradicionales comunidades de montaña como verdaderos entes locales intermedios, puesto que las citadas reformas de la Ley 142/90 las convierten en uniones de montaña, y además les confieren expresamente el carácter de entidad local, circunstancia esta que había sido ya afirmada por sectores doctrinales como Griffini, Traverso y Maccapani¹⁰⁴.

Por lo que respecta a los consorcios como elementos u organizaciones características para la cooperación o para la gestión asociada de servicios y el ejercicio de funciones públicas, su principal instrumento referente al régimen jurídico es la convención o estatuto del consorcio, que debe contener:

- a) el fin;
- b) la duración del consorcio;
- c) los recursos financieros;
- d) las obligaciones y garantías recíprocas entre los entes locales interesados;
- e) las formas de consulta entre los entes contratantes;
- f) las competencias de los órganos consorciados;
- g) las obligaciones para las entidades de nueva adhesión.

Junto a esas determinaciones, que deben contenerse en las denominadas *convenzioni*, deberemos añadir las referidas al estatuto y organización interna, que señalarán la organización, el personal y las funciones de los órganos consorciados.

Ahora bien, hasta el momento hemos venido abordando el fenómeno supramunicipal e infraprovincial en Italia bajo el prisma de la Constitución de

103. Así lo demuestra Luciano VANELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, *op. cit.*, pág. 7.

104. G. GRIFFINI, C. E. TRAVERSO y R. MACCAPANI, *Sintesi di diritto comunale*, Hoepli, 1986, págs. 79 a 80.

1947, ciertamente de carácter unitario, pero debemos destacar que la propia Constitución recoge la existencia de las regiones, de las cuales existen las regiones de estatuto especial, que accedieron inmediatamente a la autonomía, fundamentalmente, en primer lugar, Sicilia y el Valle de Aosta, y posteriormente Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venezia Giulia y Cerdeña; debiéndose destacar, tal y como afirma Merloni¹⁰⁵, que existe un notable potenciamiento en el sentido federal del rol del Gobierno regional en la legislación, programación y coordinación del Gobierno local, unido al afianzamiento de funciones administrativas regionales, detectando dicho fenómeno incluso antes de la modificación legal introducida por las Leyes Bassani y por cierto modelo federalizante impulsado por los Gobiernos Berlusconi, con presencia de la Liga Norte.

Ese proceso de nueva atribución de competencias locales al ámbito regional es estudiado por Gola¹⁰⁶, que afirma que, tras la Ley número 59, de 15 de marzo de 1997, el legislador ha dado comienzo a una significativa tercera fase de descentralización del proceso de reorganización iniciado a finales de los años 70.

Pese a ese nuevo papel debemos destacar, tal y como clasifican Delpino y Del Giudice¹⁰⁷, a los entes territoriales como la región, la provincia, el *comune* o municipio, las *comunità montane* o comunidades de montaña, ya analizadas, y las áreas metropolitanas, que son las autonomías locales que el artículo 5.º de la Constitución supone que la República reconoce y promueve.

La Constitución prevé, en el artículo 117, las regiones, articuladas en un total de 20, de las cuales 5 tienen autonomía especial o estatuto especial, y 15 estatuto ordinario; tienen autonomía legislativa, existiendo, al menos en las regiones con autonomía especial, competencia clara para legislar en materia de agrupaciones locales.

Este es el caso de los libres consorcios de la región italiana, que Pallarés Moreno¹⁰⁸ equipara con espacios comarcales o al menos supramunicipales, toda

105. Francesco MERLONI, «Introduzione. Dalla comparazione internazionale allo studio della situazione italiana», en Lucio GAMBI y Francesco MERLONI (coords.), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1995, pág. 17.

106. Marcella GOLA, «Considerazioni sui nuovi criteri per l'attribuzione delle competenze amministrative nello stato delle autonomie», *Il nuovo governo locale*, número 3, 1998, págs. 55 a 68.

107. L. DELPINO y F. DEL GIUDICE, *Elementi di diritto amministrativo*, undécima edición, Ediciones Jurídicas Simone, 1998, pág. 141.

108. Manuel PALLARÉS MORENO, «La comarca e instituciones similares en el derecho comparado», *op. cit.*, pág. 102.

vez que el artículo 15 del Estatuto de la Región de Sicilia señala que: «Los libres consorcios de ayuntamientos no coexisten con la provincia», ya que estas fueron declaradas suprimidas en Sicilia, basándose en la estructura de la región, a juicio del citado autor, en municipios y libres consorcios municipales.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los referidos libres consorcios, el ya citado Pallarés señala dos cuestiones puntuales: que por un lado no se trata de consorcios, puesto que sus objetivos y fines son distintos de los entes consorciados; y en segundo lugar, en cuanto a su naturaleza *stricto sensu*, afirma que se trata de un ente no territorial con autonomía financiera y administrativa, y recoge la opinión de alguna doctrina, como la de Stencanalli, que afirma el carácter territorial de dicho ente¹⁰⁹.

Ahora bien, este denominado libre consorcio, seguramente producto de un proceso de autoafirmación de la región, ha sido sustituido desde la Ley regional 9/86 por las provincias regionales, tal y como destacan Agnello, Fiascorrano y Sacco¹¹⁰, que suponen una cierta adaptación al ámbito siciliano de la legislación general estatal.

Tras la Ley 142/1990 estatal, el legislador siciliano produjo una adaptación a sus ámbitos territoriales de la citada disposición mediante la Ley regional 48/1991, consistiendo el sistema del legislador regional en una recepción de la normativa nacional que modifica la Ley de 15 de marzo de 1963, número 16, conocida como O.R.E.L.

Por tanto, las leyes 142/90 y 48/91 recogieron como principal innovación la obligatoriedad de que tanto municipios como provincias se dotaran de un estatuto, siendo este la carta fundamental para la organización del ente.

Por tanto, debemos distinguir la principal novedad dentro del sistema regional italiano¹¹¹, aun de la región de estatuto especial: la incapacidad constitucional de creación de otras entidades locales o territoriales, como sí prevé el artículo 152.3 de la Constitución Española de 1978 por parte de las regiones, aunque dicha incapacidad debe ser matizada tras las reformas constituciona-

109. Manuel PALLARÉS MORENO, «La comarca e instituciones similares en el derecho comparado», *op. cit.*, pág. 103.

110. C. AGNELLO, M. A. FIASCORRANO y G. SACCO, *Ordinamento della regione Sicilia*, Dario Flaccovio Editore, 1997, págs. 110-111.

111. Sobre este, *vid.* Paolo CARETTI y Giovanni TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, 3.^a edición, Giappichelli, Turín, 2013.

les del período 1999-2003. En cuanto al caso de la Administración periférica, y siguiendo el ejemplo de Sicilia¹¹², parece sumamente arduo dar una respuesta esquemática de la descripción de dicha Administración, tratándose de diversas normas poco homogéneas para las competencias ejercidas, que son en parte instituidas con leyes regionales, y en parte transferidas del Estado.

Abundando en el sistema general, se entró en lo que la Ley de 15 de marzo de 1997, número 59, considera como federalismo administrativo.

Federalismo administrativo o de ejecución, significa revalorizar y potenciar la potestad administrativa de la realidad periférica en confrontación con la realidad frontal, tal y como afirma Deizzetti, viéndose en dicha Ley conferir funciones tanto a las regiones como a los entes locales por parte del Estado.

Evidentemente el sistema autonómico es mucho menor, puesto que, al menos para el régimen del Estatuto ordinario, se establece un control sobre los propios actos legislativos, que comporta tanto el examen por parte del Gobierno, y del Consejo de Ministros en concreto, como, eventualmente, de la Corte constitucional o de la Cámara.

Sobre la organización regional administrativa interna podemos concluir, conforme afirman Delpino y Del Giudice¹¹³, que dicha administración regional puede realizarse de tres formas:

- 1- En primer lugar, con la delegación en otros entes locales territoriales de las funciones administrativas de la región; dicha delegación deberá estar conferida mediante leyes regionales.
- 2- En segundo lugar, con la utilización directa de oficios administrativos de los entes locales territoriales por parte de los órganos regionales.
- 3- En tercer lugar, con la institución de entes instrumentales regionales dotados de competencias administrativas regionales, y en particular los *settori*; pero debemos recordar el impedimento del artículo 114 de la Constitución, de que la región no podrá crear nuevos entes territoriales menores.

Ahora bien, no dice nada la Constitución de las formas institucionales, no territoriales, desde el punto de vista de la legislación regional, y en ese

112. C. AGNELLO, M. A. FIASCORRANO y G. SACCO, *Ordinamento della regione...*, op. cit., pág. 70.

113. L. DELPINI y F. DEL GIUDICE, *Elementi di diritto amministrativo*, op. cit., pág. 150.

sentido podemos destacar los ya apuntados *comprensori*, con un origen puramente urbanístico, como se encargó de destacar Giannini¹¹⁴.

Así, la Ley de Emilia número 12 de 1962, de *comitato comprensionale*, la de Lazio 61 de 1976, de *Proroga dei termini di cui all'art. 4, sesto comma, della legge regionale 12 giugno 1975, n. 71 ed all'art. 4, terzo comma, della legge regionale 12 gennaio 1976, n. 2 e modifica delle modalità di approvazione del piano definitivo di azzonamento dei comprensori economico-urbanistici e delle unità locali per i servizi sociali e sanitari*, y después toda una serie de leyes regionales.

El Estado se opuso o tuvo opinión contraria a los *comprensori*, puesto que las leyes del Estado no los contemplaban, teniendo solamente, hasta el momento de las reformas constitucionales comentadas, capacidad para legislar en ese ámbito Sicilia.

De hecho, puede que el Estado tuviese parte de razón, porque en algún ámbito se utilizó algún Consejo asesor u órgano colegial representativo de los municipios, como en el caso de Emilia, siendo en otros ámbitos como la Toscana una asociación de municipios, esto es, los consorcios que veremos a continuación como elementos de colaboración municipal. Cuestión esta salvada con las capacidades legislativas de fomento intercomunal atribuidas a los entes regionales por las reformas constitucionales y la Ley 265/1999.

Por su parte, tras la introducción en 1978, con la Ley de reforma sanitaria, de las unidades sanitarias locales, que pueden ser de un territorio municipal o inframunicipal de agrupación de municipios, pero que también pueden ser una asociación necesaria de municipios para los pequeños municipios, se genera el inicio de la crisis del comprensorio, que se exteriorizó en la Ley de la Región toscana 37/1979, la cual prevé la institución de las asociaciones intercomunales con finalidades generales, coincidiendo con el territorio de las unidades sanitarias locales intercomunales.

La Ley de 1980 de la Región de Emilia, habla explícitamente de la coordinación de las unidades sanitarias locales intercomunales con las asociaciones generales de comunes; véase a este respecto Giannini¹¹⁵.

114. Massimo Severo GIANNINI, «La experiencia italiana de los entes intermedios», *op. cit.*, pág. 14.

115. Massimo Severo GIANNINI, «La experiencia italiana de los entes intermedios», *op. cit.*, pág. 15.

Ahora bien, esta experiencia de los compresorios ha sido, tal y como ya apuntaba el citado autor, superada por la práctica, y de hecho hoy en día se articulan los ámbitos de cooperación intercomunal a través de la provincia, aunque, no obstante, debemos destacar diversas formas de asociación y colaboración entre los propios *comuni* o municipios. Así, podemos destacar las *convenzioni*, los *consorzi*, las uniones de *comuni* y los *accordi de programma*, figuras todas ellas auspiciadas tras las reformas legales y constitucionales del período 1999-2003, pero que carecen de reconocimiento y autonomía a nivel constitucional:

- Las *convenzioni* son acuerdos de carácter facultativo, antes de que se conviertan en obligatorios para las partes, en los cuales los municipios y las provincias se unen para resolver determinadas funciones o servicios de manera coordinada.
- Los *consorzi* fueron regulados inicialmente por la Ley 142/1990, en cuyo artículo 25 se preveía la posibilidad de constituir consorcios entre los municipios y las provincias, o entre municipios mismos, para la gestión asociada de uno o varios servicios en el ejercicio de sus funciones. Han sido ampliados por la Ley número 437, de 27 de octubre de 1995, a otras entidades participantes, como las comunidades de montaña. Su norma jurídica de creación y regulación es un estatuto que debe ser aprobado por los diferentes Consejos de los entes participantes, y desde este momento obtienen la personalidad jurídica. A su vez el Estado puede, a través de leyes, proveer la constitución de consorcios obligatorios.

El consorcio tiene como órganos la Asamblea, a la que corresponderá la elección del Consejo de Administración, el Consejo de Administración propiamente dicho, un presidente, *Il directorie*, que tiene la facultad de gestionar, y el Colegio de Revisores como órgano de control.

Por su parte, las uniones de *comuni* son una forma asociativa expresamente prevista y dirigida a la fusión de comunes de pequeñas dimensiones, con un solo *comune* para una unión que comprenda entre 5 y 10 000 habitantes.

Sus órganos son el Consejo, la Junta y el presidente.

Su norma reguladora es el reglamento o *regolamento*, que debe tener nuevas indicaciones de los órganos o servicios unificados o comunes en la normativa relativa a la financiación de la unión y de los recursos financieros, con la participación determinada de cada municipio.

- Por último, los *accordi di programma*¹¹⁶ son un instrumento de coordinación entre Administraciones interesadas en la realización de obras e intervenciones de todo tipo de nivel de Gobierno: estatal, regional, provincial, local o municipal. Compete al presidente de la región, de la provincia, o al *sindaco*, en relación con el correspondiente aspecto que pretenda acordarse o coordinarse, la suscripción del acuerdo, convocando una conferencia con los representantes de todas las Administraciones interesadas. El artículo 117 de la Ley 127/1997, que reforma el artículo 27 de la Ley 142/1990, señala «el instituto del acuerdo de programa, con las aprobaciones de obras públicas comprendidas en el programa de administración [...].».

Junto a esas figuras de colaboración intermunicipal debemos destacar, por su elevación a entidades con reconocimiento constitucional, a las entidades metropolitanas, dotadas de autonomía, pero pendientes de desarrollo legislativo específico en el modelo actual.

En conclusión, podemos señalar, con respecto al espacio supramunicipal e infraprovincial en la República Italiana, que la articulación se produce a través de dos fenómenos:

- Por un lado, el fenómeno de la prestación de servicios o la administración funcional de carácter concreto, en buena parte por la imposibilidad constitucional de crear, por parte de las regiones, nuevas Administraciones con mayor vocación de presencia en el territorio, en virtud de un proceso de autoafirmación y de gestión de competencias asumidas como entes territoriales específicos.
- Y por otro lado, la necesidad de articular fórmulas de cooperación municipal estables para la superación del problema de los pequeños municipios o de las poblaciones aisladas, esto es, las comunidades de montaña o uniones de municipios.

En ese sentido también podemos señalar un aspecto que es el de la organización de los municipios, y así podemos destacar, tal y como afirma Ferlinni¹¹⁷, ese principio general y genérico de sostenimiento del criterio de

116. Un estudio detallado de los referidos acuerdos puede encontrarse en Marcos ALMEIDA CERREDA, «Los acuerdos de programa en el derecho local italiano», *REALA*, núm. 294-295, enero-agosto 2004, págs. 247 a 279.

117. Maurizio FERLINNI, *Il nuovo ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente locale*, Maggioli Editore, 1998.

autonomía funcionando con economía de gestión, y los principios de profesionalidad y de responsabilidad, que suponen una posible mejora del servicio hacia el ciudadano.

Ahora bien, la correcta prestación de servicios y su articulación más cercana al ciudadano no solo afectan a las propias entidades locales, sino también al ámbito estatal, que exige de su acercamiento no solo al nivel provincial, sino también en otros ámbitos. Y así, por ejemplo, podemos destacar el caso de los distritos judiciales, esto es, la organización periférica del Ministerio de Gracia y Justicia, circunscripción de los *Uffici Giudiziari*, que constituyen el ámbito de competencia de los órganos judiciales¹¹⁸.

En la justicia podemos destacar otras articulaciones electorales, como la de bienes culturales, por su especial importancia en Italia, o el interés de la propia entidad paraestatal en ello.

Por tanto, debemos señalar la situación italiana como en una etapa de cambio, tal y como destaca Vandelli¹¹⁹, con la introducción de ese federalismo administrativo que el propio Vandelli recuerda que puede producir un cambio copernicano de la estructura territorial administrativa de Italia en los próximos años, cuyos fundamentos constitucionales están ya diseñados, pero que quedan a expensas de un desarrollo legislativo. Dicho cambio es permanente, al menos en los últimos tiempos, tal y como se deduce de las profundas variaciones introducidas tras las leyes Bassanini, las reformas constitucionales y los decretos legislativos 267/2000 y 131/2003, y más recientemente la Ley Delrio, por lo que sería apresurado, en este ambiente de falta de concreción organizativa y estructural permanente, hacer cualquier referencia comparativa entre Italia y España.

4.5. El espacio supramunicipal en Alemania

4.5.1. Introducción

La estructura de la Administración territorial en la República Federal Alemana es muy heterogénea, derivada sin duda de la propia forma federal del

118. Al respecto, véase Floriana GALLUCCIO, «L'articolazione territoriale dei servizi. Riflessioni geografiche su alcune amministrazioni funzionali», en Lucio GAMBI y Francesco MERLONI (coords.), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, op. cit.

119. Luciano VANDELLI, *Il governo locale*, Il Mulino, Milán, pág. 95.

Estado, que se articula en *Bund* (Federación o poder central) y *Land* (los diferentes *Länder* o entidades territoriales federadas). Este hecho ha sido calificado como de asimetrías y singularidades por la propia doctrina alemana¹²⁰.

Dentro de esa heterogeneidad general, es especialmente reseñable la especial singularidad de la Administración local, por las competencias sobre dichas materias de los diferentes *Länder*, por lo que el panorama supramunicipal puede tener muy diversos enfoques en su construcción, especialmente en el entorno bávaro, con los *Bezirk* orquestados por la división de Monteglass, a imagen de la Francia napoleónica, o los *Länder* de inspiración prusiana, con los *Kreise* en la línea de la reforma de Von Gneist.

Pese a estas diferencias, podemos destacar una cierta horizontalidad de los niveles territoriales de la RFA, y así el *Bund* referido a toda la nación, el *Land* o territorios federados con dos ciudades-estado (Hamburgo y Berlín), y el nivel local de competencia de los *Länder*, que se estructura en municipios, distritos y agrupaciones de municipios.

Las tres entidades de carácter local están a su vez dotadas de *Selbstverwaltrung* o autoadministración.

No obstante, debemos destacar, tal y como afirma Karl Römer¹²¹, que las tareas de planificación y de desarrollo pueden ser solucionadas adecuadamente solo si los espacios administrativos, económicos y vitales son idénticos.

Las estructuras territoriales administrativas surgidas históricamente provenían en su mayoría de la época preindustrial. Para poderlas adecuar a las exigencias de la sociedad actual, entre 1968 y 1978 se llevaron a cabo una serie de medidas de reforma administrativa en todos los estados federados, con excepción de las ciudades-estado de Hamburgo¹²², Bremen y Berlín (Oeste). El número de municipios independientes se ha reducido en casi dos tercios. Antes de iniciarse la reforma había en la República Federal de Alemania más

120. Johann-Christian PIELOW, «Las estructuras del gobierno local en un marco federal: la asimetría y las singularidades», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons-Instituto de Derecho Público, págs. 95 a 120.

121. Karl RÖMER, *La realidad alemana. La República Federal de Alemania*, Bertelsmann-Lexikon Verlag, 6.^a edición revisada, 1987.

122. La legitimación de esa autoadministración de los entes locales no es inferior a la de la administración federal por su carácter democrático, tal y como afirma Eberhard SCHMIDT-ASSMANN en *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2003, págs. 275 a 276.

de 24 000 municipios; cuando se concluyó había solo unos 8500. El número de ciudades que constituyen distritos independientes se ha reducido de 139 a 91; el de los distritos, de 425 a 237. En virtud de la incorporación de antiguos municipios, el número de las grandes ciudades (con más de 100 000 habitantes) aumentó de 57 a 64, a lo que hay que añadir los de los *Länder* del este.

En gran medida se ha logrado ya uno de los objetivos más importantes de la reforma, la reducción del número de organismos de planificación y la creación de unidades administrativas adecuadas. Sin embargo, a menudo, lo que se ha ganado en eficacia se ha perdido en «proximidad al ciudadano»: la Administración se ha distanciado no solo espacialmente, sino hasta casi «sentimentalmente» del ciudadano; este ya no se siente tan obligado como antes a prestar su colaboración directa. Sin embargo, la reforma territorial ha provocado, en general, un reforzamiento de la autonomía municipal. En las regiones rurales, por ejemplo, se ha establecido una administración central y han podido ser mejoradas las prestaciones municipales para los ciudadanos.

La estructura de colaboración intermunicipal en Alemania tiene, tal y como destaca Putner¹²³, una larga tradición, y además está muy difundida en la práctica, con una multiplicidad de fórmulas. Esta colaboración intermunicipal tiene, dentro de esa raigambre histórica, diversos orígenes en virtud de la formación del Estado Federal Alemán, partiendo de diversas tradiciones jurídicas administrativas de los antiguos reinos que confluyeron en la República Federal y anteriormente en el *Reich* alemán.

Este origen diverso viene traducido sintéticamente en lo que Esteve Pardo¹²⁴ denomina los dualismos entre el norte y el sur de la RFA y entre el campo y la ciudad. Esos dualismos, los podemos encontrar en diversas configuraciones, partiendo del común denominador de existencia de los municipios antes de los actuales *Länders* como manifestación de los antiguos reinos. Estas dos configuraciones y estructuras pueden traslucirse en torno al modelo prusiano, con el *Kreis* como principal instrumento de la supramunicipalidad, y por otro lado con el caso del *Bezirke* en los territorios bávaros y el actual Baden-Wutemberg, aunque tras la unificación, tal y como se encarga de des-

123. Günter PUTNER, «Las organizaciones supramunicipales en Alemania», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, número 254, abril-junio 1992, pág. 353.

124. José ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema. La articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*, Diputación de Barcelona-Civitas, 1991.

tacar Esteve Pardo¹²⁵, la *Kreisordnung* no fue aplicable a los citados estados de Baviera y Baden-Wutemberg, pero su influencia se dejó sentir y mucho, contribuyendo a ello circunstancias de muy diversa índole derivadas en su mayoría de integración de los citados estados en el 2.º *Reich* Alemán, en el cual Prusia ostentaba una situación de primacía.

Estas dos tradiciones convergen finalmente en la situación actual ya desde la República de Weimar, articulándose en la República Federal Alemana un triple nivel local antes del nivel regional o *Länder* aparte del nivel federal o *Bund*.

La estructura del Gobierno local, muy diferenciada de otros modelos de nuestro entorno fundamentado en los dos niveles, tiene como base al municipio, a los distritos o *Kreise* (equiparados por buena parte de nuestra doctrina a las comarcas –así, por ejemplo, Prats¹²⁶– y las asociaciones de municipios), y en tercer lugar a las agrupaciones superiores o *höhere Gemeindeverbände*.

En el modelo alemán, a diferencia del español, se produce una uniformidad en el nivel de los *Kreise* en cuanto a organización, funcionamiento y características, pese a las diversas legislaciones de cada *Land*, y, en cambio, en el nivel que se pudiera equiparar al provincial o de agrupaciones superiores, existe una muy distinta fisonomía en cada estado, no admitiendo por ello un estudio unitario, tal y como afirma Esteve Pardo¹²⁷, y derivándose incluso ordenamientos de carácter comarcal (*kreisordnung*) que algún autor como Hiernes¹²⁸ incluye en sus programas como derecho comarcal.

4.5.2. *Tipologías de agrupaciones de municipios en la RFA*

Si hay un país de nuestro entorno que articula de forma plural, con expresa plasmación jurídica, los diversos niveles territoriales en que se estructura, es la República Federal de Alemania, puesto que su concepción federalista, articulada en torno a la dualidad *Bund-Länder*, implica un profundo respeto por los niveles competenciales, lo cual ha supuesto incluso la plasmación a nivel

125. José ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema. La...*, *op. cit.*, pág. 58.

126. Joan PRATS I CATALÁ, «La Comarca», Capítulo XVIII de Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, 1.ª edición, Civitas, 1988, pág. 810.

127. José ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema. La...*, *op. cit.*, pág. 124.

128. Otto M. HIERNES, *Derecho Comarcal*, en www.hiernois.de/pages-es/ferid.firschieng/resumen.html

constitucional de lo que en la práctica sería nuestro espacio comarcal, que en Alemania es el *Kreis*.

4.5.2.a. El *Kreis*

Al lado de la autonomía administrativa de los municipios está la de los *Kreise*, los cuales son titulares de la autonomía administrativa comunal, y por eso deciden sobre sus propias atribuciones.

- *Asuntos supralocales*

Ningún reglamento concreta si las diferentes competencias deben ser asumidas por los municipios, los *Kreise*, o por ambos a la vez. Sobre tal reparto tampoco encontramos referencia en las Constituciones / leyes fundamentales de los *Bundeslander*. Por eso es siempre el legislador el encargado de determinar el ámbito de competencias. Eso sucede en la práctica legal, no pormenorizadamente, sino a modo de principio general, con la fórmula de que el *Kreis* es competente en materias supralocales¹²⁹.

Por consiguiente, no puede desprenderse una competencia determinada sobre cada función, ni del derecho constitucional ni del derecho local *Kommunalrecht*. De la diferenciación y orientación general de la Ley Fundamental solo se deduce que la atribución de competencias debe seguir un criterio local/supralocal. La supralocalidad de una función es definida atendiendo a la referencia espacial y la capacidad financiera y de prestaciones, así como a las necesidades de ayuda financiera y técnico-administrativa; por todo ello existe la posibilidad de conflictos entre las Administraciones municipales y la de los *Kreise*.

La necesaria distribución es importante, ya que la doctrina actual une consecuencias jurídicas a la diferenciación de sus funciones, dándose los siguientes criterios:

- Principio de subsidiariedad, según el cual la unidad superior solo es competente si la inferior no puede llevar a cabo convenientemente una función propia. Esta idea solo es aplicable cuando se desprende

129. Así, por ejemplo, el apartado 2 I Kreisordnung Nordrhein-Westfalen.

claramente de la Constitución, lo cual no sucede por ejemplo en el artículo 28 II 66.

Tampoco resulta muy útil porque del principio de subsidiariedad por sí solo no es deducible cuándo una competencia corresponde a un nivel determinado.

- Principio regional, por el cual la Administración solo puede actuar en su correspondiente área local. Este criterio no es determinante en la relación *Gemeinde/Kreis*, ya que ambos actúan en su área administrativa.
- Principio de prioridad, que equivale al principio romano «*prior tempore, prior jure*», por el cual la categoría adquirida debe ser protegida. Pero este principio tampoco es válido para deducir consecuencias jurídicas concretas y vinculantes.

El Tribunal Constitucional ha dado una nueva interpretación de la relación entre las funciones municipales y del *Kreis*; parte de la equivalencia de *Gemeinde* y *Kreis*, y al mismo tiempo señala que la transferencia de funciones, según el artículo 28 II 66, hay que juzgarla según sea confiada por elección directa por una autoridad estatal especial, por una asociación de personas jurídicas que persigan un fin determinado o por una organización no municipal con una función municipal que salvaguardar.

A diferencia de los municipios, a los *Kreise* solo les está garantizada una cesión legal de atribuciones. Mientras concretamente el artículo 127 WRU (Constitución de Weimar) y el proyecto original del artículo 28 II 66 de la Ley Fundamental de Bonn igualaban *Gemeinden* y *Kreise* en cuanto se refiere a la garantía de su derecho de autonomía administrativa, la Constitución diferencia claramente ambos titulares administrativos. Del artículo 28 II 66 se deduce unívocamente que las mancomunidades no deben tener derecho a solucionar todas las materias, sino solo aquellas que les son atribuidas expresamente¹³⁰. Esta situación constitucional justifica la construcción del artículo 28 II 66. Según esto, la delimitación entre funciones locales (*gemeindlich*) y supralocales (*kreislich*) es problemática; los asuntos locales tienen al mismo tiempo características supralocales o regionales, por lo que dicha delimitación no siempre es posible. Ello podría ser una razón para que en los últimos años se hayan producido numerosas transferencias legales de funciones a los *Kreise*. Las mismas

130. Un estudio del tema puede abordarse en *Anuario de Derecho Público*, 1, 253, U. Unruh, Deutsches Verwaltungsrecht 1980, 903; Friauf/ Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlegung, 1980, 7; Stuer, Funktionalreform und Kommunale Selbstverwaltung, 1980, 373.

han conducido a una transferencia de funciones vertical (de abajo a arriba), y consecuentemente a una revalorización de los *Kreise*, que han sido reforzados con participaciones técnicas, económicas y planificadoras.

La interpretación mayoritaria habla de tres funciones del *Kreis*¹³¹, «*oebbecke nimmt ein dualkes modell*». Por otro lado se habla de un modelo de cuatro grupos:

- funciones supramunicipales;
- funciones complementarias;
- funciones de equilibrio/compensación;
- funciones totales.

El modelo de Oebbecke solo diferencia entre labores supramunicipales y complementarias, no considera las características de las funciones de equilibrio. Este tipo de funciones deben conformarlo principalmente los municipios. Por lo tanto, la compensación no es solo una función de los *Kreise*, sino que a partir de ella surgen las funciones específicas de los *Kreise*, que no siempre pueden ser entendidas ni como supramunicipales ni como complementarias. Esto solo se deriva del hecho de que *Gemeinden* y *Kreise* están de forma equivalente unos al lado de los otros, en lo que a la titularidad de funciones se refiere. Su relación se basa en compensación y complementación.

A causa de la escasa selectividad de la sistematización dada hasta la fecha del reparto de competencias, se remite parcialmente y de forma sustitutoria al criterio competencia-competencia del *Kreis*. Esta equiparación de funciones y competencia es inexacta y engañosa, y no resulta apropiada para una delimitación, ya que no es una labor complementaria ni vale para diferenciar las zonas de competencia, solamente representa un camino procedural.

De la competencia funcional complementaria y la equivalencia de *Gemeinde* y *Kreis*, se deriva, para el caso de una limitación de competencias o un nuevo reparto de funciones a nivel del *Kreis* y *Gemeinde*, el siguiente hilo conductor: *Kreis* y *Gemeinde* son, en su relación recíproca, protegidos frente a una retirada legal de funciones, siguiendo un principio de proporcionalidad y atendiendo al sentido y al fin (garantía doble) de la función de que se trate; así se atribuirá al nivel que resulte más apropiado.

131. Ver SCHMIDT-JORTZIG, *Kommunalrecht*, pág. 588 y ss.

En la regulación material del reparto de funciones no solo se aplican criterios específicamente jurídicos, sino también científico-administrativos. Tras esta manifestación no encontramos necesariamente una nueva doctrina que se despegue de la idea de asociación entre prestación y administración. Se trata más bien del reconocimiento de que el derecho comunal de autonomía administrativa contiene un componente dinámico, y de que la interpretación del artículo 28 II 66 permite incluir consideraciones sistemático-constitucionales y llenas de sentido. Desde este punto de vista no se teme que se imponga unilateralmente el titular de funciones con más fuerza.

De lo anterior se deduce que el legislador no puede establecer *Kreise* sin funciones, esto iría contra la garantía de la institución. Si a los *Kreise* se les señalan funciones, entonces está garantizada su defensa bajo propia responsabilidad, en igual medida que en los *Gemeinden*.

En la práctica comunal los reglamentos sobre competencias no tienen mucha importancia, ya que los distintos titulares, en caso de duda, lo acuerdan entre ellos y se lo comunican a las autoridades de vigilancia. Esta vía está señalada estatalmente, ya que de otra manera surgirían dudas a causa del principio de «reserva de ley».

Bajo determinadas condiciones se prevé una parcial devolución a los municipios de funciones pertenecientes a los *Kreise*, que habían sido transferidas a estos por motivos de la capacidad económica de prestación. Además, está previsto que varios *Gemeinden* supralocales puedan desarrollar en su área determinadas funciones a través de asociaciones con un fin determinado, o por la vía de acuerdos de derecho público.

De esta devolución de funciones hay que diferenciar la posibilidad de que *Gemeinden* (pertenecientes a un *Kreis*) y mancomunidades soliciten al *Kreis* la ejecución de funciones a las que esté obligado; se trata entonces de un caso de administración intracomunal ajena¹³².

- *Principios generales*

La complementariedad de *Kreise* y *Gemeinden* no debe verse solo en relación con las funciones, tiene también una dimensión procedural, exige recíproco

132. Schmidt-Jortzig/Wolfgang, «Interkommunales Freunduerwaltung. Verwaltungsarchiv, 1984, pág. 107.

respeto, la fijación de prioridades materiales y temporales en cuanto al cumplimiento de tareas, así como la coordinación de actividades y la permanente coordinación de recursos económicos, financieros, sociales, culturales y ecológicos. La cooperación tiene fuerza jurídica, una vez fijada legalmente. Por eso es también problemática la obligación del *Kreis* a un comportamiento amistoso con los *Gemeinden*, así como la obligación de los *Gemeinden* a la fidelidad a los *Kreise*.

La principal consecuencia de las garantías funcional e institucional del *Kreis*, es que tienen el mismo derecho de soberanía que los *Gemeinden* para posibilitar su autonomía administrativa. A la soberanía organizativa del *Kreis* pertenece el establecimiento de agencias, como es normal en el caso de reformas comunales en localidades pertenecientes al municipio; este establecimiento es también posible sin un apoderamiento legal, sino a través del acuerdo de los órganos municipales competentes.

Los órganos principales del *Kreis* son:

- 1.- La dieta del distrito (*Kreistag*) (diputaciones provinciales o consejos comarcales en España).
- 2.- La junta / comité del distrito (*Kreisausschub*).
- 3.- El prefecto/mayor (*Kreisvorsterber*).

Estos órganos están conformados de manera diferente en los distintos estados federados (*Bundesländer*), de manera que puede hablarse de diferentes constituciones comarcales. Una vez vista la importancia de la distribución para la ejecución de las funciones bajo autonomía administrativa, y viendo quiénes son competentes en primer y segundo lugar, se trata entonces de la organización del comité del distrito y de las dietas del distrito al sur de Alemania, según la organización dual de los *Gemeinden*, ya que en las demás dietas del distrito solo hay un único órgano competente.

4.5.2.b. Comunidad vecinal (*Nachbargemeinde*)

La autonomía administrativa de los *Gemeinden* está sujeta también a la relación con las comunidades vecinales, y a las vinculaciones e interdependencias que se derivan del común cumplimiento de determinadas funciones públicas. Las causas de esto son numerosas: determinadas labores pueden ser superiores financiera o administrativamente a un solo municipio, o puede darse también la nacionalización de un cumplimiento de esas funciones, en colabo-

ración con las comunidades vecinales. Son numerosas las formas previstas de colaboración vecinal; por ejemplo, los planes generales urbanísticos de municipios vecinos deben ser aprobados uno tras otro (lg 2 II *Baugesetzbuch*).

4.5.2.c. Confederaciones comunales (*Kommunale Spitzenverbände*)

Todos los municipios (*Gemeinden*) se han asociado en confederaciones comunales para su asesoramiento, coordinación, cooperación e información, y para la defensa de sus intereses ante el Gobierno central, ante los Gobiernos de los *Bundesländer* y ante los entes legislativos. En concreto se trata de:

- *Der Deutscher Städletag* (Congreso de Ciudades Alemanas).
- *Der Deutscher Städte- und Gemeindebund* (Federación de Municipios)
- *Der Deutscher Landkreistag* (Congreso de Distritos).

Estas organizaciones tienen numerosos derechos de colaboración, entre otros la preparación de disposiciones legales y administrativas.

Tales derechos de colaboración o cooperación deben entenderse como compensación, ya que el legislador no pudo decidirse por conceder a los *Gemeinden* una participación en la formación de la voluntad política general a través de una cámara propia (*Gemeindekamen*). En cambio, la Comisión de Reforma Constitucional ha abogado por el derecho de audiencia. Este y otros derechos de colaboración están tomados con vista a que en la estructura estatal conjunta se dé a los *Gemeinden* un alto grado de responsabilidad, que acaba por remontarse a la autonomía administrativa comunal.

Las confederaciones comunales se han asociado en la Unión Federal de las Confederaciones Comunales. La Unión Federal, sin perjuicio de las diferencias existentes entre las asociaciones de miembros, concierta la defensa de los intereses comunes de todas las comunidades y mancomunidades. La agrupación no posee ningún órgano, sino colegios coordinadores, de manera que la autonomía de cada unión quede suficientemente garantizada.

Debido a que en muchos estados existen comunidades con derecho de autonomía administrativa, es necesario que comunidades y mancomunidades se asocien internacionalmente para así discutir los problemas comunales comunes, y se dediquen a la conservación y fortalecimiento de la autonomía

administrativa comunal. Con este fin existe «*Der Internationale Gemeindeverband*» (Mancomunidad Internacional).

La representación/defensa de los intereses de las comunidades europeas ha sido asumida por el Consejo de la Unión Europea.

4.5.3. *Régimen jurídico del Kreis*

En el caso de los distritos alemanes nos encontramos ante un componente tradicional de la organización local en Alemania¹³³.

4.5.3.a. Funciones

El distrito funciona, primero, como asociación de municipios; segundo, como propia corporación local con derecho de autonomía, y tercero, como circunscripción territorial para la ejecución de las leyes federales y regionales¹³⁴. Su gran «peso político» en comparación con otras asociaciones de municipios deriva del hecho de que estos entes locales cubren un 95 por 100 del territorio de la RFA, y comprenden a dos tercios de sus ciudadanos¹³⁵.

En su función de circunscripción territorial para la ejecución de la legislación de la Federación y del *Land*, los *Landkreise* actúan –siguiendo el lema de la «unidad de la Administración» (*Einheit der Verwaltung*)– como entes de la Administración «desconcentrada» del Estado. Conforme a este principio se está intentando, si bien no siempre con éxito, abandonar en el curso de reiteradas «reformas funcionales» también los últimos restos de estructuras «periféricas» de la propia Administración estatal¹³⁶.

133. Acerca de su evolución histórica: G.-Ch. VON UNRUH, *Der Kreis*, 1964, págs. 13 y siguientes; también: H.-U. ERICHSEN, «Die Entwicklung der Kreise und ihre Bedeutung im Verwaltungsaufbau», en HOPPE, ERICHSEN Y LEIDINGER (eds.), *Aktuelle Probleme der kommunalen Selbstverwaltung*, 1991, págs. 35 y siguientes, con más referencias.

134. Véase P. J. TETTINGER, *Besonderes Verwaltungsrecht: Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht*, pág. 12; R. STOBER, *Kommunale Ämterverfassung und Staatsverfassung Broschier*, 1982, págs. 53 y siguientes; también, por ejemplo, artículo 1 de la Kreisordnung de Renania del Norte-Westfalia del 14 de julio de 1994 (GV NW, pág. 646). Acerca de las singularidades, por ejemplo, en Baviera: F. L. KNEMEYER, *Bayerisches Kommunalrecht*, 9.^a edición, 1996, págs. 66 y siguientes.

135. R. STOBER, *op. cit.*, pág. 53.

136. En ese sentido, por ejemplo, artículo 2.2 de la Ley sobre distritos (*Kreisordnung*) de Hessen, y artículo 2.2 de la Ley sobre régimen local (*Gemeindeordnung*) del Land Sajonia-Anhalt.

4.5.3.b. Delimitación de competencias entre los Kreise y los municipios

Según las respectivas prescripciones de la legislación de cada *Land*¹³⁷, los (*Land*-)Kreise son los titulares exclusivos y autónomos de la administración de los asuntos «supra-locales» en su respectivo territorio. De su adicional función de asociación de municipios emana también su tarea de prestar ayuda a los municipios en el cumplimiento de sus asuntos locales, y de atender a una justa compensación de las cargas.

Como consecuencia de la falta de precisiones jurídico-constitucionales o legales, se han desatado fuertes polémicas acerca de la delimitación de competencias entre los distritos y el nivel municipal. Por un lado, se sostenía la teoría de una unidad funcional entre ambos niveles de la Administración local: no se podría distinguir claramente entre competencias propiamente municipales y otras competencias supralocales del distrito, de manera que ambos niveles deberían cooperar finalmente en el cumplimiento de las mismas tareas¹³⁸.

El Tribunal Constitucional Federal, por su parte, se ha posicionado enérgicamente en contra de esta opinión, que mostraba claras tendencias hacia una mayor debilitación del nivel municipal. El Alto Tribunal destacó especialmente que los asuntos de la comunidad local –en el sentido del artículo 28, párrafo 2.º, de la Constitución– deberían ser contemplados siempre como competencia municipal: «El artículo 28, párrafo 2, 1.ª frase LF no distingue entre competencias locales del municipio y asuntos regional-locales del distrito, de manera que los distritos no disfrutan de esa garantía de competencia».

A partir de la función específica de la autonomía municipal como foco para la participación democrática de los ciudadanos, se llegó a una fuerte tendencia hacia la subsidiariedad entre las competencias municipales y los Kreise: las sustracciones de competencias en favor de los distritos solo se admiten cuando el respectivo asunto no pueda ser realizado de ninguna manera en el ámbito municipal¹³⁹. Por lo demás, los Kreise no son titulares de la autonomía competencial –en el sentido de la universalidad o *Kompetenz-Kompetenz*–, sino que pueden reclamar únicamente el encargo explícito con determinadas

137. Por ejemplo, el artículo 2 de la Kreisordnung de Renania del Norte-Westfalia.

138. Véase en este sentido, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo (Bundesverwaltungsgericht), BVerwGE, 67, pág. 321.

139. Véanse sentencias del Tribunal Constitucional Federal, BVerfGE, 79, pág. 127 (150ss.), así como BVerfGE, 83, 363 (382 ss.).

tareas administrativas por el respectivo legislador del *Land*¹⁴⁰, si bien es bastante discutido el debido contenido mínimo de estas competencias.

No puede sorprender que esa postura del Tribunal Constitucional Federal haya sido criticada por la doctrina más cercana a los intereses políticos de los distritos¹⁴¹. Habrá que reconocer, sin embargo, que el punto de partida de la jurisprudencia constitucional, o sea, la función específica e histórica de los municipios a favor de la participación ciudadana en los asuntos locales, requiere una clara distinción entre competencias para asuntos locales y competencias más allá del ámbito puramente municipal.

Consecuentemente, el Tribunal Constitucional Federal no ha caracterizado el típico papel de los distritos por determinadas competencias supra-locales, sino por la función específica que deben cumplir los *Kreise*: esta función consistiría, en primer lugar, en la compensación y complementación (*Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion*) en lo que se refiere al cumplimiento satisfactorio de las propias competencias municipales¹⁴². Así, a los distritos les deberá corresponder especialmente el cumplimiento de aquellas tareas que se refieren a las necesidades comunes de todos los habitantes del distrito, y que no pueden ser cumplidas dentro del solo territorio de un municipio (por ejemplo, la construcción y el mantenimiento de carreteras comarcales), y que ayudan a compensar o complementar desigualdades en el nivel de la acción administrativa entre varios municipios¹⁴³.

Finalmente, habrá que destacar también el considerable margen de apreciación organizativa del legislador de cada *Land*, especialmente en lo que se refiere a la delimitación de los asuntos puramente locales del municipio y a las competencias complementarias con las que debe cumplir el distrito, con

140. BVerfGE, 79, pág. 127 (151 s); véase también K. STERN, en *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, artículo 28, nota 168; del mismo autor, en PÜNTER (ed.), pág. 215 s; H.-U. ERICHSEN, pág. 39.

141. Véanse, sobre los argumentos en pro y en contra de esa postura, con muchas referencias: A. SCHINK, «Kommunale Selbstverwaltung im kreisangerhörigen Raum», en HOPPE, ERICHSEN Y LEIDINGER, págs. 81 y siguientes; también, E. SCHMIDT-JORTZIG, *Gemeinde- und Kreisaufgaben- Funktions- ordnung des Kommunalbereichs nach «Rastede»*, DVBl, 1993, págs. 973 y siguientes; R. STOBER, *op. cit.*, pág. 89; H. MAURER, pág. 1045 y siguientes; en el sentido mediador: H.-U. ERICHSEN, págs. 41 y siguientes.

142. BVerfGE, 79, 127 (152). Sin embargo, el Tribunal admitió, en el caso concreto, la transferencia de anteriores competencias municipales en el campo de la recogida de residuos a favor del tratamiento y eliminación de los derechos.

143. Sobre los distintos tipos de competencias del *Kreis*: A. SCHINK, *op. cit.*, págs. 113 y siguientes, con más referencias.

lo cual llegamos otra vez a asimetrías y singularidades entre las distintas regiones alemanas: mientras que algunos *Länder* cuentan con un concepto bastante fuerte de *Kreis*, en otras regiones, por ejemplo en Baviera¹⁴⁴, predomina un modelo más favorable a los intereses municipales. Lo importante es que el reparto legal de las competencias respete los requisitos desarrollados por el Tribunal Constitucional Federal en vista a la necesaria ponderación entre los intereses municipales y generales, cuando se trate de sustraer tareas con relevancia para la comunidad local en favor del *Kreis*¹⁴⁵. La especial consideración que pide la garantía constitucional de la autonomía local a favor de los municipios, se muestra también en lo que concierne al sistema de compensación financiera entre el *Kreis* y los municipios. Así, el municipio puede negar la contribución a la financiación de la Administración de los distritos (*Kreisumlage*) en la medida en que el *Kreis* desarrolle actividades en el campo de las competencias puramente locales.

No obstante, esta doctrina de la autonomía no es pacífica, puesto que algún autor –como Ullrich¹⁴⁶– ha criticado tanto la autonomía comarcal del *Kreis* como la propia local, concluyendo que el autogobierno puede adaptarse a progresivas modificaciones en función de cada una de las marcas de actuación.

4.6. El espacio comarcal en el mundo anglosajón

4.6.1. Consideraciones generales

Las diferencias evidentes, tanto de carácter sociológico –por los diferentes hechos devenidos históricos, culturales, etc.– como especialmente de carácter administrativo –por la existencia de un carácter jurídico-administrativo en base a la distinción básica de Dicey y Hauriou– entre los países de régimen administrativo continental, fundamentalmente nucleados en torno a Francia, y los países de carácter jurídico basado en el *Common Law*, nucleados fundamentalmente en torno al Reino Unido de la Gran Bretaña y sus colonias o antiguas posesiones, y específicamente Irlanda y los Estados Unidos de Norteamérica, hacen que la configuración del espacio territorial en dichos países

144. Véase F. L. KNEMEYE, *op. cit.*, pág. 67.

145. R. STOBER, *op. cit.*, pág. 94.

146. Konrad ULLRICH, «Kritik ain sogenaunten funktionalen selbstverwal tungsrestandris», en *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 3, febrero 1978, volumen 31, págs. 73 a 78.

no tenga similitudes en relación con los países de nuestro entorno, y que no haya una homologación explícita de la comarca hispánica con entidades similares anglosajonas.

Prueba de ello es que el condado ha sido abordado en nuestra doctrina administrativa tanto como un equivalente a la provincia, tal y como se realiza por parte de Lavilla Rubira¹⁴⁷, como por otra parte equivalente a nuestro espacio comarcal, y así lo hace Prats i Catalá¹⁴⁸.

De hecho, estas diferencias son extensibles a las propias formulaciones territoriales, tanto en Reino Unido, efectivamente en Inglaterra y Gales¹⁴⁹, como en EEUU, tal y como señala Rodríguez Arana¹⁵⁰, que apunta las notas diferenciales entre esos modelos británico y norteamericano.

La primera distinción la hace entre EEUU, donde, a diferencia de lo que ocurre en Inglaterra, existen Constituciones escritas que garantizan en el nivel federal un ámbito real de autonomía de las entidades locales frente al legislador ordinario.

De hecho, como de todos es sabido, la Constitución británica es de carácter difuso, tal y como quedó demostrado por Bagehot, y entre nosotros por nuestros más insignes constitucionalistas, mientras que la Constitución americana es la primera Constitución escrita contemporánea.

El segundo rasgo diferenciador, según Rodríguez Arana, radica en que, frente al carácter heterogéneo de los condados en los diferentes estados de la Unión, en Inglaterra se produce una gran homogeneidad del régimen jurídico de los mismos, fundamentado en el principio federal norteamericano que posibilita la existencia de regímenes jurídicos, funciones y competencias diferenciadas entre unos estados y otros sobre la organización condal.

147. Juan José LAVILLA RUBIRA, «El condado en los regímenes locales inglés y estadounidense», Capítulo XXIII de *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona, 1993, págs. 593 a 631.

148. Joan PRATS I CATALÁ, «La Comarca», Capítulo XVIII de Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, 1.^a edición, Civitas, 1988, págs. 805 a 810.

149. Un estudio de dicho aspecto lo encontramos en Montserrat CUCHILLO FOIX, *Els comtats anglesos i gal·lesos com a ens locals intermedis*, Diputación de Barcelona, 1990.

150. Jaime RODRÍGUEZ ARANA, *Estudios de Derecho Local*, Montecorvo, S.A., Madrid, 1997, pág. 135.

4.6.2. *El condado inglés*

El condado inglés es, a juicio de Rodríguez Arana¹⁵¹, un ejemplo de *Local Self Goverment* caracterizado por su representatividad, responsabilidad ante la población que lo integra, autonomía, subordinación a la ley del Parlamento y exención de los controles administrativos de la Administración estatal sobre los impuestos por aquella establecidos.

Tanto los *County Council* como los *District Council* constituyen una persona jurídica prevista en la Sección 2.^a3 de la *Local Goverment Act* de 1985, pero la atribución de la personalidad jurídica no se otorga al condado, sino a su órgano general de gobierno y administración, debiéndose destacar que las autoridades del condado son además *Security Agencies*, esto es, titulares de verdaderos poderes políticos –*Governmental Powers*– que ejercen autónomamente respecto al Gobierno estatal y con sujeción a las organizaciones políticas definidas por sus respectivos cuerpos electorales.

El condado, tal y como destaca Lavilla Rubira¹⁵², tiene hondas raíces históricas confluentes con el propio ser británico. El condado, en sus orígenes, se remonta a la conquista normanda, y en unión de otras instituciones como los *Hundreds*, *Boroughs*, *Tintindris* y *Townships* participó durante siglos junto a los burgos parlamentarios, tecnócratas esenciales.

La titularidad permanece en manos del señor, aunque las competencias son ejercidas con total autonomía mediante la correspondiente organización administrativa, centrándose en la *Justice for the peace*, reunidos en *Quarters Sessions* incluidas la pequeña y mediana nobleza terrateniente a la que se reservaba la aptitud para asumir la titularidad de sus respectivos cargos directivos.

De hecho, John Stuart Mill señalaba que los condados tenían una naturaleza aristocrática en cuanto a los sistemas de gobierno, lo cual se modificó en la *Local Government Act* de 1888, puesto que, por la presión de los conservadores, los condados quedaron excluidos de la primera oleada esencialmente democratizadora iniciada en la *Municipal Corporation Act* de 1835, impulsada por los liberales. Es en 1888 cuando se establece una naturaleza electiva de los miembros del *County Council*, por la atribución a

151. Jaime RODRÍGUEZ ARANA, *Estudios de Derecho Local*, op. cit., pág. 136.

152. Juan José LAVILLA RUBIRA, «El condado en los regímenes...», op. cit., pág. 595.

este de la condición de representante de la población condal, con lo que la doctrina del *self-government* podía empezar a aplicarse a dicho nivel territorial de Gobierno.

Dicha estructura territorial derivada de la *Local Government Act* de 1888 tuvo su estructura continua hasta la *Local Government Act* de 1972, que, tras el Informe Radcliffe Maud, fue extrapolada entre nosotros con brillante análisis por Tomás Ramón Fernández Rodríguez¹⁵³.

En dicho período, entre 1888 y 1972, se crearon 62 *Administrative Counties*, con el límite de estar sencillamente basados en los condados preexistentes, y cuya jurisdicción abarcaba todo el territorio salvo las áreas de población inferior a 50 000 habitantes y a la condición de *County Borough*, salvedad esta a cuyo amparo se constituyeron 61 corporaciones dentro de la jurisdicción condal y tradicional y sucesivos feudos de los partidos liberal y laborista, tal y como señala Lavilla Rubira¹⁵⁴.

Es importante tener en cuenta la distinción entre la situación anterior a la Ley para el Gobierno Local para Inglaterra y Gales de 26 de octubre de 1972, que entró en vigor el 1 de abril de 1974, y la situación posterior, consecuencia de la citada Ley, en especial en relación con el condado, tal y como se encarga de distinguir entre nosotros Pallarés Moreno¹⁵⁵.

La estructura de Gobierno local anterior a la citada reforma era muy compleja, puesto que –como señala el ya referido Pallarés Moreno– podemos encontramos con tres grupos de entidades locales:

- En primer lugar, 45 condados que podrían considerarse equivalentes al departamento francés y a la provincia española, a juicio del citado Pallarés Moreno.

153. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La reforma del régimen local inglés (El libro blanco del Gobierno Heath)», *Revista de Administración Pública*, núm. 65, mayo-agosto 1971, págs. 485-491, incorporado al libro *34 artículos seleccionados de la Revista Administración Pública con la ocasión de su centenario*, Selección, introducción general y presentación de Alejandro NIETO, núm. 10 de la Colección de Estudios Administrativos del INAP, 1983.

154. Juan José LAVILLA RUBIRA, «El condado en los régímenes...», *op. cit.*, pág. 596.

155. Manuel PALLARÉS MORENO, «La comarca e instituciones similares en el Derecho Comparado», en AA. VV., *La comarca y la Administración territorial*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1986, núm. 18 de sus temas de Administración Local y en concreto la pág. 99.

- 79 burgo-condados con situación intermedia entre el municipio y la provincia, que funcionaban con absoluta independencia de los condados en los que geográficamente se integraban, apareciendo como auténticas islas dentro del condado.
- 1086 entes locales primarios, municipios denominados distritos, que recibían estas denominaciones: burgos municipales o burgos no condados, distritos urbanos ciudad o distritos urbanos campo.

Aparte existían las parroquias *–parishes–*, que carecían de importancia, según Pallarés Moreno, con funciones meramente representativas.

Dicha situación dio lugar al Informe Redcliff-Maud de 1969, que proponía la creación de la *City-Region*; y, por otra parte, al Libro Blanco Heath, que toma el nombre del primer ministro del Partido Conservador Edward Heath, que gobernó hasta febrero en 1971, que eliminó la *City-Region* sin perspectiva de futuro, generándose finalmente la Ley de Gobierno Local de Inglaterra y Gales, anteriormente aludida.

En dicha norma aparecen, en primer lugar, los condados¹⁵⁶ (con su Consejo de Condado), que se distinguen entre metropolitanos y no metropolitanos, y los distritos dentro de cada condado, por lo que habría distritos de condados metropolitanos y distritos de condados no metropolitanos, regidos por un Consejo de Distrito, previéndose en la Ley que el 1 de abril de 1974 desaparecerían las antiguas demarcaciones, condados administrativos, burgos, distritos metropolitanos, distritos rurales y parroquias urbanas.

4.6.3. Gales

Por su parte, en Gales la situación va a ser muy parecida, aunque los distritos no van a tener el mismo significado, como ente primario único, que en Inglaterra, ya que van a aparecer como ente intermedio, distinguiéndose: en primer lugar, los condados, con su Consejo de Condado; en segundo lugar, los distritos, con su Consejo de Distrito, y en tercer lugar, las comunidades, que se transforman en los antiguos burgos distritos urbanos y parroquias rurales.

156. Acerca de los condados galeses, véase Montserrat CUCHILLO FOIX, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987.

Prats i Catalá¹⁵⁷ parte también de que el sistema legal vigente en Inglaterra y Gales tiene su origen en la *Local Government Act* de 1988 que transformó el desorden territorial anterior en un sistema relativamente simple, atribuyendo a las entidades locales por ella creadas una responsabilidad general sobre todos los servicios locales de su territorio.

4.6.4. Régimen local británico

Fruto del consenso entre conservadores y liberales se ordenó al Gobierno actuar en base a una separación tajante: por una parte, las grandes ciudades y las ciudades, los *County Boroughs* o burgo-condados de predominio político liberal primero y laborista después, y en segundo lugar el territorio rural envolvente, los *County Council*, cuyo gobierno y administración corría a cargo del correspondiente Consejo, que no tenía competencias sobre los burgo-condados. La propia Ley reconocía la especificidad de Londres, creando el *London City Council*.

Por tanto, podemos hablar de una distinción de los condados tradicionales, a partir de la Ley de 1974, entre condados metropolitanos y condados no metropolitanos.

No obstante, como primera precisión debemos señalar, tal y como afirma Ahan, la división de los condados metropolitanos en distritos metropolitanos fundamentalmente, con sus Consejos correspondientes.

Debemos destacar que de las 10 000 autoridades locales existentes en el Reino Unido la gran mayoría están, sin embargo, clasificadas como autoridades menores, como en el caso del *parish*.

Así, el *parish* y el *town*, como el *community council*, serían autoridades menores. Según recoge entre nosotros Chandler¹⁵⁸, en el conjunto del Reino Unido pueden señalarse y diferenciarse 28 distritos escoceses, 21 distritos galeses, el Régimen de Londres (compuesto por 32 *boroughs* anteriormente

157. JOAN PRATS I CATALÁ, «La Comarca», Capítulo XVIII de Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, 1.^a edición, Civitas, 1988, pág. 805.

158. J. A. CHANDLER, *Local Government today*, 2.^a edición, Manchester University Press, 1997, pág. 3.

a la institución del gobierno en Londres en época Blair con carácter independiente), 36 distritos metropolitanos y 38 distritos unitarios ingleses.

En ese sentido, dentro de los condados o distritos unitarios ingleses, sí podemos destacar especialmente la figura de los *parishes* como predominante figura del sistema de *two tiers*, siendo los *community council* en las áreas rurales de Escocia y Gales dicha figura.

No obstante, el carácter de las entidades locales británicas es absolutamente diferente del de las continentales, como hemos podido señalar, puesto que las autoridades locales son –como destacan Leach, Stewart y Walsch¹⁵⁹– agencias para el desarrollo de servicios regulados por la legislación nacional, pero también son instituciones políticas constituidas mediante elección popular, y ambos servicios corresponden al desarrollo de la localidad y de las comunidades locales, de las cuales son expresión de voz local, y de las necesidades que les conciernen.

De hecho, tal y como señalaban en su momento Mackenzie y Grove¹⁶⁰, las autoridades locales, y en primer lugar los condados y sus distritos administrativos, tienen a su cargo un gran número de funciones dentro del ámbito del Ministerio, el cual actúa con y a través de ellos por medio de subvenciones y la supervisión, tal y como lo hacen, en parte también, otros Ministerios.

El conjunto de la Administración local británica, que ya hemos señalado, es bastante diferente, incluso en su concepción, de lo que es Administración local en el resto del continente. Así, podemos destacar, tal y como afirman Hanson y Walles¹⁶¹, que los términos local y regional requieren de una aclaración, porque para la mayor parte de la gente local se refieren al *town village*, vecindario, o como mucho al condado, pero hoy la más importante desconcentración de toma de decisiones por parte del Gobierno central y sus departamentos se está realizando en favor de las agencias, no solamente ciudades o pueblos y vecindarios. Esta forma de administración es la que usualmente es conocida como región, en cuanto es la de mayor ámbito para la prestación de servicios de

159. Steve LEACH, John STEWART y Kieran WALSCH, *The changing organization and management of local government*, Macmillan, Londres, 1994, pág. 16.

160. W. J. MACKENZIE y J. W. GROVE, *La Administración central en Gran Bretaña. Estudios administrativos*, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, mayo de 1966, pág. 321.

161. A. H. HANSON y M. WALLES, *Governing Britain*, Fontana Press, 1988, 4.^a reimpresión de la 4.^a edición, pág. 241.

la Administración central. El regionalismo es tomado como referencia para la práctica de conferir responsabilidades a personas o entidades burocráticamente escogidas o democráticamente elegidas. La creciente importancia del regionalismo –a juicio de los citados autores– es producto de las economías de escala, puesto que la región tiene mayor importancia en cuanto a funciones de gobierno por ser una eficaz organización prestadora de estadísticas y de planificación.

Las regiones se configuran para la división del Ministerio de Transportes, para las divisiones hospitalarias, para el suministro de gas, para las cuestiones estándar, como un importante elemento de planificación. Obviamente las regiones se ubican dentro de cada uno de los reinos dentro del propio Reino Unido, esto es, Escocia, Gales, Irlanda del Norte y la propia Inglaterra, siendo sobre todo regímenes de Inglaterra.

En este sentido podemos hablar de cuatro niveles administrativos con muy diferentes concepciones en el Reino Unido:

- a) Por un lado, el nivel *parish* o comunidad local de base.
- b) En segundo lugar, el nivel de los condados y las grandes ciudades.
- c) En tercer lugar, el ya referido nivel de la región como ámbito de planificación.
- d) Y en cuarto lugar, dentro del Estado, las comunidades escocesa, inglesa y galesa, así como Irlanda del Norte¹⁶² (aunque tenga esta última su autonomía suprimida), que gozan (sobre todo las comunidades escocesa y galesa) de Parlamentos propios, desde las leyes de devolución del período Blair.

La región está, tal y como señalan Hanson y Walles¹⁶³, vinculada a la planificación, tratando esta figura, al menos desde su concepto económico, de manera más desusada que en otras actuaciones¹⁶⁴.

También debemos señalar que, bajo el Acta de Planificación y Compensación de 1991, las autoridades de planificación de los condados han obtenido

162. El pluralismo de la organización territorial británica, lo podemos abordar, aunque de una forma un tanto «plurinacional», en Cristina ZOCO ZÁBALA, «Unidad y plurinacionalidad en el modelo territorial del Reino Unido: un estudio comparado con España, Francia e Italia», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 25, diciembre 2004, págs. 409 a 433.

163. A.H. HANSON y M. WALLE, *Governing Britain*, op. cit., págs. 249-250.

164. Con respecto a la planificación, véase Victor MOORE, *A practical approach. Planning Law*, Black stone press limited, 5.^a edición, 1995.

el poder de adoptar sus propias estructuras de planes¹⁶⁵, por lo que las estructuras regionales se mantienen para los grandes ámbitos de la planificación, siendo la unidad lógica el condado.

Ahora bien, la definición de un ámbito de competencias, sin perjuicio de las leyes de las autoridades locales en Reino Unido, en relación con la Administración central, pese a la clásica teoría del *self-government*, es, tal y como se encargó de señalar entre nosotros García de Enterría¹⁶⁶, una autoridad ciertamente supeditada al ámbito de la Administración central, puesto que, tal y como se encarga de señalar entre nosotros Sharland¹⁶⁷, la palabra funciones, esto es, competencias, en nuestro terminología jurídico-administrativa, ha sido definida por la Cámara de los Lores como «las tareas y poderes que llegan de la autoridad local, la suma total de las actividades que el Parlamento se encarga de otorgarle» (Lord Temple Man in hazle versus Hammersmith and Fullhand London, Boroughs Council, 1991, 1 ALLER 545 at B 554), adoptando la definición utilizada por la Corte de apelación en dicho caso (1990 3ALLER 33 AT P 83).

Sin embargo, esta definición todavía deja elementos sin resolver: ¿Cuáles son las actividades de las cuales pueden las propias entidades locales servirse? ¿Pueden dichas actividades ejercerse sin necesidad de un poder estatutario en cuanto a la tarea realizada? ¿Cuál es el real carácter de las subsidiarias actividades que pueden realizar bajo el imperio de la ley? En concreto y trasladándonos a nuestro concepto jurídico, ¿cuál será el ámbito de la autonomía local?

Podríamos señalar que los condados tienen gran capacidad de decisión y de gestión, pero su actuación siempre es de comisión, esto es, en ejercicio de funciones legales para representar una colectividad propia, pero supeditados claramente a una legislación determinada por el Parlamento, y con controles administrativos de la Administración central.

Ahora, el crecimiento del Estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial da un importante papel a las autoridades locales en la provisión de dichos servicios, existiendo un crecimiento real de las autoridades locales en este período en virtud de las funciones educativas, de servicios locales, etc., que la actuación legislativa del poder central les ha otorgado.

165. Véase Victor MOORE, *A practical...., op. cit.*, pág. 14.

166. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, 7.^a edición, Alianza editorial, 1994.

167. John SHARLAND, *A practical approach to local government law*, Landston press ltd., 1997.

La organización de los condados, y en general del sistema local británico, se estructura en torno a una serie de elementos básicos, tal y como recogen Leach, Stedward y Walsch¹⁶⁸.

En primer lugar, el sistema de gobierno por comité local (*committee system*), que supone que la autoridad local otorga la responsabilidad para gobernar a un Consejo compuesto por consejeros elegidos. El Consejo normalmente ejercerá su responsabilidad a través de comités compuestos por un número de consejeros, y, en ciertos casos, por miembros elegidos por cooptación desde la *Local Government Act 1989*; esos miembros elegidos por cooptación no tienen derechos de voto. La estructura en comités supone una especialidad por la cual el comité, el sistema de comité, no es meramente asumido como una organización necesaria, sino que, normalmente, supone la estructura acerca de la cual los principales servicios de la autoridad local, educación, vivienda, servicios sociales, se componen de comités centrales, por lo que la combinación de servicios por comités o comités centrales es uno de los principales elementos básicos de trabajo del Consejo.

Junto a los comités podemos destacar la tradición de los departamentos y el reforzamiento del papel del centro, puesto que la descentralización generalizada, en cuanto al gobierno del condado, supone una problemática importante para la prestación de los servicios.

En cuanto al ejercicio concreto de las funciones o competencias locales, debemos recordar, conforme a la doctrina de *ultra vires*, ya apuntada por Sharland¹⁶⁹, que las consecuencias de un elemento esencial de cualquier sistema democrático de gobierno en el principio de legalidad o «*the rule of law*» en términos anglosajones, sujetan a las autoridades locales a dicho principio «*the rule of law*» que recoge Byrne¹⁷⁰.

Sin embargo, las autoridades locales tienen una cierta capacidad de actuación y de libertad en sus actos propios, y así, en primer lugar –conforme señala Byrne¹⁷¹–, pueden tener poderes especialmente conferidos a ellas, en

168. Steve LEACH, John STEWART y Kieran WALSCH, *The changing organization and management of local government*, op. cit., págs. 18 y siguientes.

169. John SHARLAND, *A practical approach to local government law*, op. cit., capítulo VII, págs. 70 y siguientes.

170. Tony BYRNE, *Local Government in Britain*, 6.^a edición, Penguin Books, 1974, págs. 74 a 75.

171. Tony BYRNE, *Local Government in Britain*, op. cit., pág. 75.

los cuales tienen lógicamente derivada una implicación racional o intervención; en segundo lugar, mientras las actas del Parlamento muestren un requerimiento para las autoridades locales para tener ciertos mandatos o tareas, como construir escuelas o proveer alojamientos, etc., los condados tendrán esas capacidades.

Así, podemos distinguir entre las diversas competencias de la Administración local británica, entre *District Council* y *County Council*, dejando al margen la autoridad de Londres; así como en Escocia entre el *Regional Council*, *District Council* y *Island Council*. El ya citado Byrne distingue entre diversos tipos de servicios: de protección, referidos a policía, bomberos, protección al consumidor, protección de animales, emergencias, etc.; los del entorno, referidos a carreteras y autopistas, medioambiente, salud, transporte, planificación y aparcamiento; los personales, referidos a educación, vivienda, trabajos sociales, ayudas, comidas; los de recreación u ocio, referidos a deportes, museos, galerías, teatros, campamentos; y finalmente los comerciales, mercados, transporte¹⁷².

En general, la estructura del Gobierno local británico está determinada parcialmente por las normas o estatutos, y parcialmente por los convenios¹⁷³.

Ahora bien, existe una tendencia, que se intensifica en los últimos veinte años, y especialmente intensa durante los períodos de gobierno conservadores, por la cual el Gobierno central asume poderes sobre los Gobiernos locales.

El mantenimiento del Gobierno Blair se ha sustentado en una nueva estructura de respeto al ámbito del poder local, incluso de restauración de la elección del alcalde de Londres, directa, pero no de evolución de los poderes o controles realizados durante la época conservadora.

Viene siendo un papel cardinal el de los condados, puesto que, tal y como recogía ya J. Meyer¹⁷⁴, los antiguos condados ingleses tenían el carácter de distritos políticos administrativos para la policía, la jurisdicción penal, milicias, habiendo conservado hasta los años 20, tal y como destaca el citado autor, la división en centurias, que luego se dividieron en distritos o *divisions*.

172. Tony BYRNE, *Local Government in Britain*, op. cit., págs. 83 a 105.

173. John SHARLAND, *A practical approach to local government law*, op. cit., pág. 3.

174. J. MEYER, *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria y exposición de la organización administrativa en España*, La España Moderna, Madrid, 1922, págs. 97 y siguientes.

De esos antiguos condados derivaron posteriormente los condados administrativos de la *Local Government Act* de 1888, que coincidían en los términos de los antiguos, pero que tenían un Consejo de Condado (*County Council*) elegido por sufragio universal.

Debemos recordar, tal y como afirmaba Meyer¹⁷⁵, que la separación de la justicia en la Administración no existe. Sobre todo en la antigua Constitución inglesa de los condados, los jueces de paz y otros elementos tienen otro ámbito territorial.

Por tanto, de ese origen histórico y con las funciones importantes que se dan en los condados, debemos señalar la inexistencia de una entidad municipal como tal en el ámbito del Reino Unido, puesto que las parroquias o los *boroughs* no tienen ese carácter.

Así, el segundo nivel del *Second-Tier*, sistema local, sería en el ámbito del Reino Unido, especialmente en el ámbito inglés, lo que Hanson y Walles denominan el *second-type*¹⁷⁶ de las regiones. Estas son unas circunscripciones administrativas sin carácter electivo ni ámbito específico de competencia en régimen de autogobierno o de *self-government*.

Aparte de esta estructura general podemos encontrar estructuras particulares como las de las islas anglonormandas de Jersey, Guernsey, y por otra parte la Isla de Man, dependiente directamente del poder central y con una relación directa con Inglaterra, pero no se aplica a estas islas la ley del Parlamento excepto si hay provisión expresa cercana a la necesidad de su incorporación, estando sus leyes domésticas necesitadas de ratificación por la Corona inglesa¹⁷⁷.

4.6.5. Irlanda

En la República de Irlanda¹⁷⁸, por su parte, la impronta británica sobre los condados es evidente, y así en el sistema judicial, donde podemos hablar de

175. J. MEYER, *La Administración y la organización administrativa...*, *op. cit.*, pág. 101.

176. J. MEYER, *La Administración y la organización administrativa...*, *op. cit.*, pág. 259.

177. Acerca del régimen de las islas anglonormandas y la Isla de Man puede verse W. J. MACKENZIE y J. W. GROVE, *La Administración Central en Gran Bretaña. Estudios...*, *op. cit.*, pág. 347.

178. Sobre el régimen jurídico de ese país, *vid.* Dorothy DONOVAN, *The Irish Legal System*, Thomson-Reuters (Round Hall), 2010.

los *circuit court*, para cada una de las 26 capitales de condado, que tienen carácter de tribunal de distrito, y por otra parte de los *district court*, en 23 distritos judiciales, con carácter de tribunal comarcal, mientras que las controversias inferiores a 6348,69 euros son sometidas a la justicia municipal de las 248 localidades de la isla (Eire, incluyendo al Ulster)¹⁷⁹.

En Irlanda, tal y como estudia Moreno Fuentes¹⁸⁰, pese al teórico sistema dual de carácter muy sencillo, *towns* y *cities* por una parte y condados por otra, se pretende por parte del impulso reformista derivado de la situación económica profundizar en la simplificación. Y así, por recomendación del *special group*, se pretende la reducción a un solo nivel de Gobierno, el de condado o ciudad, suprimiendo todos los *towns* y reduciendo los condados existentes de 34 a 22, aunque debemos destacar que es una mera propuesta de dicho grupo.¹⁸¹

Este aspecto de la racionalización tiene un carácter económico, que, aunque acelerado por la crisis, no es ajeno al espíritu jurídico-administrativo de Irlanda antes de este periodo, tal y como destaca Morgan¹⁸², al analizar el uso racional de los recursos en el Acta de Gobierno Local de 2001.

4.6.6. Estados Unidos

El sistema norteamericano se diferencia fundamentalmente del británico en relación con el principio federal, puesto que en los Estados Unidos los diferentes estados gozan de una capacidad importante de legislación sobre el ámbito local.

Así, tal y como señalan McCarthy y Reynolds¹⁸³, podemos distinguir, dentro de las previsiones de las Constituciones de cada uno de los estados, tres tipos de categorías en relación con el Gobierno local:

179. Al respecto véase http://europa.eu.int/comm/justice_home/epu/org.

180. Rodrigo MORENO FUENTES, «Irlanda: crisis económica y gobierno local», en Luis COSCULLUELA y Luis MEDINA (dirs.), *Crisis económica y...*, *op. cit.*, capítulo 16, Civitas, Madrid, 2012.

181. Rodrigo MORENO FUENTES, «Irlanda: crisis económica...», *op. cit.*, pág. 527.

182. David Gwynn MORGAN, *Administrative law*, 4.^a edición, Thomson-Reuters (Round Hall), Dublin, 2012, págs. 123-125.

183. David J. McCARTHY, JR., y Laurie REYNOLDS, *Local Government Law*, Thomson, 2003, págs. 39 y siguientes.

- A) En primer lugar, aquellas que intentan prevenir gastos no garantizados.
- B) En segundo lugar, aquellas que dejan ciertas actividades para las que debe existir una contabilidad política.
- C) Y en tercer lugar, aquellas que están orientadas a crear y proteger la autonomía local.

Conforme a los citados autores¹⁸⁴, es posible la clasificación de las entidades locales norteamericanas en *top-down versus bottom-up*, constituyendo los condados la forma clásica de *top-down* en cuanto a gobierno de comunidades de base, siendo la estructura de condados estable sin cambios desde el establecimiento del Estado.

Los condados fueron creados originariamente por cada uno de los estados para establecer funciones de acción local, habiendo evolucionado alguno de estos hacia funciones de carácter de creación de políticas, especialmente los condados urbanos, que frecuentemente proveen a la población de servicios que deberían ser responsabilidad regional, como el abastecimiento de agua y la planificación de la tierra. En ese sentido, podemos destacar, tal y como señalan Culligan y Nikolic¹⁸⁵, la existencia de un auténtico gobierno local estructurado en condados, dotado de poderes y funcionarios propios, así como de presupuesto y capacidad recaudatoria específica.

Los condados tienen una doble naturaleza: por un lado son divisiones del Estado, y por otro lado entidades locales dotadas de autonomía o *self-government*, y todos son gobernados por cargos electos, lo cual les convierte en una importante comunidad de base dentro del ámbito local.

Junto a ello debemos señalar como elemento del sistema norteamericano que los condados son los que soportan el servicio judicial, proveyendo de igualdad a todos los residentes en el condado, y, por lo tanto, justicia en ese sentido.

Igualmente son los que proveen los servicios municipales como bomberos o policía en los ámbitos no integrados en un municipio o ciudad, las municipa-

184. David J. McCARTHY, Jr., y Laurie REYNOLDS, *Local Government Law*, *op. cit.*, págs. 9 a 12.

185. Lawrence J. CULLIGAN y Milorad NIKOLIC, *Corpus Juris Secundum*, volumen 20, págs. 199 a 507.

lidades, ciudades o corporaciones municipales que quedan fuera del ámbito del condado aunque estén geográficamente integradas en él, puesto que las municipalidades proveerán los propios servicios a los integrados en ellas.

Las municipalidades se encuentran fuera del ámbito de actuación del condado en estos servicios locales, aunque no de la subdivisión geográfica estatal, por lo que podemos incidir nuevamente en la división de estas entidades locales supramunicipales de carácter rural y de carácter urbano, en la dualidad campo-ciudad que ya tratara Jhering.

Junto a las ciudades y los condados debemos señalar los *towns* o *townships*. Existen en menos de la mitad de los estados, y generalmente son subdivisiones de estos condados realizadas por el Estado y que no tienen un refrendo de la población local.

Gracias a los condados ellos frecuentemente están limitados al ejercicio de poderes específicos bajo la dirección de los estados.

En los estados del *mid-west* los *townships* solo ejercen funciones como la asistencia social y el mantenimiento de carreteras.

En algunos estados, sin embargo, los *towns* ejercen funciones de regulación y servicio.

Otra distinción en los Gobiernos locales norteamericanos es la de los propósitos generales frente a los propósitos especiales, que nos recuerda al carácter señalado por la distinción entre finalidades por Alejandro Nieto entre corporaciones territoriales y no territoriales.

Los condados son una figura generalizada en todos los Estados Unidos, existiendo más de 3000 de ellos, que forman parte de la propia cultura y organización norteamericana, tal y como destacan Shaffrey y Fonder¹⁸⁶.

Así, las tareas de los condados suponen una parte fundamental de la Administración Pública, puesto que se encargan de la ejecución de la legislación de los estados en un auténtico ámbito de Administración ejecutiva.

186. Mary M. SHAFFREY y Melanie FONDER, en *The complete idiot's guide to American Government*, 2.^a edición, Alpha, págs. 315-316.

La organización propia de los condados se realiza a través de la *Commission*, que es el gobierno mediante comisión con un carácter electivo a través de un Consejo de Supervisores, que ejercen mutuamente funciones legislativas y poderes ejecutivos. Lógicamente esas funciones legislativas son de las que nosotros equipararíamos al nivel reglamentario. Establecen la aprobación del presupuesto y diseñan las políticas y las formas básicas del Gobierno.

Junto a ello está el *commission-administrator*, que forma el Gobierno a través de un Consejo de Comisionarios seleccionados por un administrador al servicio de la comunidad.

Y, finalmente, el administrador del Consejo o *council-administrator*, que es el jefe de la Administración en la localidad, una especie de gerente en el condado.

Junto a ellos podemos destacar otra serie de empleados del condado, como el *sheriff*, responsable de la policía y de carácter, normalmente, electivo, el fiscal del distrito o del condado, y el *county clerk*, así como el *county assessor* y el *county treasurer*.

En general, los condados son, como ya hemos señalado, la figura generalizada de la Administración territorial infraestatal, pero podemos destacar los *special districts*, creados para la prevención en materia de incendios y en otros aspectos que se establezcan por las legislaciones estatales, como especialmente el del distrito escolar¹⁸⁷.

Los *towns*, *cities* y otras municipalidades tienen una larga tradición igualmente, pero, por razones obvias, no son objeto de estudio de este trabajo.

5. El espacio supramunicipal en Iberoamérica

A diferencia del territorio peninsular, los territorios comprendidos por las actuales repúblicas iberoamericanas colonizadas por España y Portugal no tienen ni una geografía limitada, como la Península, ni una historia jurídico-administrativa basada en el pasado medieval que condicione la

187. Al respecto, véase Mary M. SHAFFREY y Melanie FONDER, en *The complete idiot's...*, *op. cit.*, págs. 320-321.

existencia de una estructura territorial de carácter supramunicipal en los citados países¹⁸⁸.

Eso no obsta para la existencia en cada una de las naciones que componen Iberoamérica, desde el Río Grande a Tierra de Fuego, de una Administración territorial con diversidad de construcciones según la opción constitucional por la que cada país haya optado, sin perjuicio de los desarrollos reales y de las variaciones constitucionales que puedan incidir en dichas construcciones administrativas.

Así, por ejemplo, podemos destacar –en el ámbito puramente electoral de Costa Rica– las denominadas Juntas Cantonales, y por tanto los cantones previstos por el Código Electoral aprobado por la Ley 1536 de 10 de diciembre de 1952 (artículos 39, 46 y 47). Las citadas Juntas Cantonales introducidas por la Ley 2169 de 15 de octubre de 1957 suponen la existencia de dicha unidad electoral, el cantón, como circunscripción a los efectos de las elecciones en dicha República¹⁸⁹.

No obstante, la regla general es, tal y como señala Miguel Jorrín¹⁹⁰, que por razones administrativas el territorio constituido por el Imperio Colonial Español está dividido en pequeñas unidades bajo gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, circunstancia esta que suponía tres niveles fundamentales de Gobierno: el virreinal y capitánías generales, el provincial y el municipal.

No obstante esa falta de concreción de una realidad supramunicipal en Hispanoamérica, sí debemos señalar la existencia de posibilidades organizativas supramunicipales, y así ya Albi destacaba¹⁹¹ la existencia en diversos países iberoamericanos de órganos extramunicipales, creados de modo exclusivo para atender a finalidades de municipios, determinándose así una invasión en la esfera privativa de las entidades concejiles en ademán de las facultades de las mismas, y así cita la Liga Municipal Dominicana de la Ley 49 de 23 de di-

188. Pese a ello, la Administración hispanoamericana tiene una fuerte impronta española, tal y como ha estudiado Juan BENYETO, en *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1961.

189. Sobre las juntas cantonales, véase *Legislación electoral municipal iberoamericana. I*, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Colección de estudios municipales, recopilados y redactados por Clara SANTO-DOMINGO CANO y Javier TINAQUERO HERRERO, 1993, pág. 16.

190. Miguel JORRÍN, *Governments of Latin America*, D. Van Nostrand Company, Inc., Nueva York, 1953, págs. 15 y 16.

191. Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Aguilar, Madrid, 1955, págs. 91 a 95.

ciembre de 1938, o las Juntas Municipales de Aguas y Saneamiento que deben constituirse entre los municipios según el Código de Chihuahua.

Sin embargo, podemos apreciar que no existen corporaciones representativas de los municipios, sino asociaciones de estos, u órganos específicos en los cuales participa el municipio, pero no integrado con otros municipios, sino con otras instituciones.

Por lo tanto, podemos destacar en aspectos sectoriales como el del urbanismo la existencia de las denominadas Juntas, y así, por ejemplo, tal y como afirma Albi¹⁹², las Juntas Regionales que tienen atribuido el estudio técnico y financiero de proyectos y su ejecución después de aprobados por la Central, que tienen su reconocimiento en el Estado de México y en los diversos estados mexicanos, a través de las denominadas Juntas de Mejoras o Reformas materiales.

Igualmente podemos hablar de las Juntas de Obras Públicas departamentales de la antigua Bolivia, creadas por Decreto supremo de 19 de febrero de 1941.

Ahora bien, podemos destacar con carácter general la inexistencia de un espacio local supramunicipal en Iberoamérica, puesto que tanto en los estados federales como en los estados unitarios el nivel siguiente es de carácter de circunscripción; pero, no existiendo un nivel de autogobierno por encima del municipal de carácter local, ello no implica la inexistencia de figuras para la cooperación intermunicipal, y así podemos hablar de los consorcios regulados por Tucumán, Jujuy y Río Grande do Norte, mancomunidades en Panamá, asociaciones en Honduras, Ecuador, Cuba y el Yucatán mexicano, así como en varios estados brasileños, los contratos paraguayos, los convenios de Mendoza en Argentina, las federaciones portuguesas, y en São Paulo y Río de Janeiro las denominadas agrupaciones.

Aunque, de modo general, tal y como reconoce Albi¹⁹³, el régimen orgánico de dichas entidades será el que se produzca de la conformidad o acuerdo entre los municipios interesados.

Por último, con carácter general, podemos destacar algunas modalidades especiales históricas, como la prevista en el artículo 82 de la Ley Orgánica chi-

192. Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado...*, op. cit., págs. 218 a 219.

193. Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado...*, op. cit., pág. 371.

lena del año 1948, cuando dos o más municipalidades podrán reunirse y acordar por mayoría de votos concurrir la mitad más uno del total de los concejales en ejercicio de los respectivos territorios en las medidas que estimen necesarias o útiles para mantener la unidad de la Administración, o los servicios que les sean comunes o que convenga conservar o establecer de esta forma.

Y así, en general, podemos hablar de fórmulas simplemente de cooperación intermunicipal, no existiendo el concepto de supramunicipalidad como entidad local.

Por ejemplo, el artículo 115 de la Constitución mejicana¹⁹⁴ señala que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular, teniendo como base su visión territorial y su organización política administrativa en un municipio libre conforme a las bases previstas en dicho artículo. Reflejándose diversos aspectos de la autonomía municipal en el referido artículo 115, eso sí, supeditados a la legislación estatal, pero con reconocimiento expreso del ámbito competencial de la propia Constitución.

La autonomía municipal¹⁹⁵ mejicana es consecuencia, conforme señala Albi¹⁹⁶, de la reacción frente a la fuerte centralización en distritos administrativos dependientes del poder central de la época del porfiriato.

Con carácter general, el poder federal obvia el carácter de organización administrativa supramunicipal; así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial.

En Guatemala¹⁹⁷, conforme al artículo 224 de la Constitución, solo existen departamentos y municipios, aunque el artículo 231 reconoce una región metropolitana para el área de la ciudad de Guatemala.

Los departamentos son circunscripciones nacionales a cuyo frente está un gobernador nombrado por el presidente, pero el artículo 228 recoge la existencia de un Consejo compuesto por todos los alcaldes.

194. Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917, con sus diversas modificaciones. Editorial Sixta, México DF. Referido a la Constitución de Querétaro.

195. Sobre ello, *vid.* Ricardo ROBLES MARTÍNEZ, *El municipio*, Porrúa, México DF, 2006.

196. Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado...*, *op. cit.*, pág. 69.

197. Una aproximación al derecho guatemalteco, la tenemos en Jorge Mario CASTILLO GONZÁLEZ, *Derecho Administrativo. Teoría general y procesal*, Guatemala C.A, 2011.

En cualquier caso, sin referencia constitucional, el Código Municipal, aprobado por Decreto 12-2002 (con diversas reformas, y así, en esto, por el artículo 49 del Decreto 22-2010, del Congreso de la República), reconoce en sus artículos 10 y 49 las asociaciones de municipios y las mancomunidades de estos.

La Constitución vigente de la República Dominicana proclamada el 26 de enero de 2010 señala en su artículo 12: «Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la República se divide políticamente en un Distrito Nacional y en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen. Las regiones estarán conformadas por las provincias y municipios que establezca la ley».

Las indicadas determinaciones son desarrolladas de forma específica por los artículos 196 a 207 del texto constitucional, que contempla la región, la provincia, los municipios, los distritos municipales, secciones, parajes, y el distrito nacional de Santo Domingo de Guzmán¹⁹⁸.

Por otro lado, tal y como recogía en su día Albi, es destacable en la República Dominicana la existencia de la denominada Liga Municipal Dominicana, que la Ley de Ayuntamientos número 17 de 1997 establece como destinataria también del 4 % del monto de la ley de los gastos públicos.

De hecho, el artículo 5.º de dicha Ley dice que «se asignará a la Liga Municipal Dominicana y a los Ayuntamientos la suma de medio millón de pesos, que se consignarán normalmente en la Ley de gastos públicos a favor de la Liga Municipal Dominicana de los Ayuntamientos del país».

Por tanto, la Liga Nacional Municipal Dominicana es una entidad receptora de fondos públicos y no una mera asociación¹⁹⁹.

Con carácter general, podemos señalar la existencia de un amplio margen para la atribución municipal a los diferentes estados federados en el régimen federal que está generalizado en los países iberoamericanos, segura-

198. En ese sentido, véase Constitución de la República Dominicana. Empresa Editores Estudiante, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.

199. Al respecto, véase la Ley número 17/97, Editora Dalis, Mokar.d, Edición 2000, que expresamente refleja esa posibilidad de forma singular.

mente por la impronta estadounidense, como en Argentina, tal y como señala Gordillo²⁰⁰, destacando como entes supramunicipales, pero sin relevancia práctica, las áreas metropolitanas y los entes interjurisdiccionales metropolitanos, vinculados fundamentalmente a dicho fenómeno metropolitano. Por lo tanto nos encontramos con una estructura entre la nación, las provincias y los municipios.

Similar relación se produce en Brasil, donde podemos destacar las regiones metropolitanas, tal y como se encarga de analizar Bandeira de Mello²⁰¹.

Igual cuestión ocurre en Colombia, donde podemos destacar la asociación de municipios como fórmula intermunicipal de carácter asociativo.

Esta característica general de estados federados o federalizantes en los países iberoamericanos supone, como ya señalábamos, una estructura fundamentalmente de estados federados y municipios, sin existir actuaciones intermedias, y en todo caso dejando estas a la capacidad de cada uno de los estados federados.

No obstante, sí debemos señalar la posibilidad de que el Gobierno Federal correspondiente establezca algún tipo de actuaciones territoriales, y así podemos señalar, tal y como se destaca en el artículo 46 de la Ley de Información Estadística y Geográfica mexicana, que: «La Secretaría en el ejercicio de las facultades que la ley confiere podrá efectuar divisiones territoriales por zonas, regiones, localidades y otras demarcaciones para fines estadísticos y formación geográfica o cartográfica»²⁰².

Finalmente, como características generales del derecho intermunicipal iberoamericano, deberemos señalar las líneas generales de ese modelo de carácter federal o estructura federal de los estados en cuanto a la remisión del régimen local, con alguna excepción constitucional o de legislación estatal al ámbito competencial de cada uno de los estados federados, llámense provincias, estados, o cualquier otra denominación de las diferentes Constituciones.

200. Agustín A. GORDILLO, «La Administración local argentina», en *Derecho Municipal Iberoamericano*, IEAL, 1985, págs. 40-97.

201. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, «O municipio no direito brasileiro», en *Derecho Municipal Iberoamericano*, op. cit., págs. 83 a 101.

202. Véase al respecto: *Legislación de la Administración Pública Federal*, 4.^a edición, Ediciones Delma, Estado de México, 1997.

Y en segundo lugar, la ausencia de entidades territoriales de ámbito intermedio entre Estado y provincia, entendido el término provincia en el ámbito iberoamericano como parecido a nuestra comunidad autónoma, quedando cualquier otra realidad intermunicipal supeditada a los sistemas de cooperación, o articulación de carácter meramente voluntario o cooperativo.

No obstante, sí cabe hacer alguna referencia, como la ya señalada del caso costarricense, al cantón, pero que tiene un carácter fundamentalmente de circunscripción estatal, como se encarga de estudiar Eduardo Ortiz²⁰³.

En buena parte, la ordenación territorial iberoamericana tiene un fuerte fundamento en el derecho administrativo²⁰⁴ franco-hispánico, mezclado con la influencia federalista norteamericana en el marco actual.

203. Eduardo ORTIZ, «La municipalidad en Costa Rica», en *Derecho Municipal Iberoamericano*, *op. cit.*, págs. 147 a 242.

204. Acerca del Derecho Administrativo de dicha parte del mundo, véase Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (dir.), *El Derecho Administrativo iberoamericano*, INAP, 2005.

La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada

Hellmut Wollmann

*Catedrático em. de Teoría de la Administración
de la Universidad Humboldt de Berlín
hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de*

SUMARIO. **1. El estatuto y papel de los municipios en el sistema intergubernamental.** 1.1. Luces y sombras de la reciente reforma del Gobierno local. 1.2. El perfil funcional y financiero de los municipios en el sistema intergubernamental en una perspectiva comparada europea. **2. «Delegación» de competencias y el «principio de conectividad».** **3. Control financiero.** **4. Reformas territoriales.** **5. ¿Reforzar al sector privado en el cumplimiento de funciones públicas?** **6. Referencias bibliográficas.**

La intención de este estudio es esbozar algunas –necesariamente cortas y provisionales– reflexiones sobre la reciente reforma del Gobierno local en España, a propósito de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Al hacerlo quiero restringirme y concentrarme en algunos aspectos que me parecen particularmente cruciales. Al mismo tiempo, el estudio debe ponerse en una perspectiva comparada europea.

Al principio quiero y debo admitir (y advertir) que, a pesar de haber tratado de informarme sobre los objetivos y algunos detalles de la reforma, mis conocimientos en cuanto a la nueva Ley aún son (desgraciadamente) li-

mitados, de manera que mi estudio corre el riesgo de contener inexactitudes y también errores.

1. El estatuto y papel de los municipios en el sistema intergubernamental

1.1. Luces y sombras de la reciente reforma del Gobierno local

Para empezar quiero señalar, en términos generales, que para el observador extranjero es evidente que la reciente reforma tiene su origen y ha sido impulsada como consecuencia de la crisis financiera y presupuestaria actual de España, y por la presión ejercida desde la Unión Europea dirigida a la «reducción del gasto público», de lo que se hace eco el preámbulo de la citada Ley, al señalarse como «el eje principal de las medidas».

Evidentemente, un objetivo prioritario de la reforma está dirigido a corregir un –por así llamarlo– defecto originario del sistema intergubernamental creado en 1978, y que no es otro que una falta de claridad en la delimitación y atribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, a saber, de las comunidades autónomas, las diputaciones provinciales y los municipios. Esta ambigüedad y falta de claridad han desembocado, como es sabido, en duplicidades y solapamientos en el cumplimiento de las competencias, lo que ha tenido consecuencias financieras y personales muy costosas.

Es verdad que parece totalmente razonable y justificado atacar el problema de los solapamientos de competencias como una situación heredada del diseño institucional en 1978, y en 1985 del sistema existente. Sin embargo, la reforma me parece desmesurada, al concentrarse en reducir las competencias propias de los municipios y en recortar su autonomía, debilitando así su posición en el sistema intergubernamental, en lugar de reforzar su funcionalidad y capacidad con una reforma del sistema financiero local.

Puntos críticos me parecen, sobre todo, los siguientes:

Primero, los municipios han perdido sus competencias propias en educación, sanidad y servicios sociales, que han sido transferidas a las comunidades autónomas. El Estado y las comunidades podrán, eso sí, «delegar» la prestación y la gestión de estas competencias a los municipios, como funciones «delegadas», pero en un régimen que sitúa a los municipios bajo una tutela bastante estricta.

A mi juicio, el componente más problemático de la reforma resulta la previsión de que, desde el 31 de diciembre de 2015, las comunidades autónomas asumirán la titularidad de la competencias actuales municipales relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Hasta ahora la responsabilidad de los municipios en este campo –como una competencia propia– constituyó –no me parece dudoso– el verdadero núcleo del perfil funcional de los municipios, y del autoconcepto y el conocimiento que los actores locales tenían de sí mismos y de sus responsabilidades locales. En la arena local se han desplegado y desarrollado redes sociales y un «capital social» (*social capital*) que me parece un potencial y, por así llamarlo, «tesoro» político y social importantísimo, al afrontar los retos sociales y económicos actuales, particularmente el desempleo sin precedentes (sobre todo de los jóvenes). El surgimiento de los grupos de protesta y movimientos sociales y de autoayuda, como los llamados «Indignados», pone de manifiesto la urgencia de solución de los problemas sociales que están estallando, sobre todo en el nivel local. Ante tal desarrollo me parece muy problemático e incluso peligroso desacreditar y también desmotivar a los actores locales, y tal vez incluso desmantelar el «capital social» local, por privarles de su responsabilidad inmediata y transferirla a las comunidades, que se encuentran lejos de la realidad inmediata local. En mi opinión sería importante proveer a los actores locales directamente de recursos suficientes para cumplir estas tareas sociales, en lugar de hacerles dependientes indirectamente de dotaciones de parte de las comunidades por vía de la «delegación» de competencias sociales.

En segundo lugar, es verdad que ahora, en principio, todos los municipios, independientemente de su tamaño, disponen de competencias propias en ámbitos que comprenden, entre otras materias, el abastecimiento de agua potable a los ciudadanos, el alcantarillado y la recogida de residuos, y para los municipios con una población superior a los 5000 habitantes, además, el tratamiento de residuos. Sin embargo, para los municipios con una población inferior a 20 000 habitantes (lo que representa, tomen buena nota, el 94 por ciento de todos municipios) la Ley estipula que la recogida y el tratamiento de residuos y el abastecimiento de agua estén coordinados por las diputaciones provinciales. Así, los municipios, en realidad, pierden su autonomía en el cumplimiento de estas competencias, a pesar de que permanezcan formalmente sus competencias propias. Es cierto que bajo la condición, según la Ley, de que «cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que

el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado». Pero eso significa que un municipio puede reclamar cumplir una de esas funciones solamente bajo una condición muy estricta, que le pone bajo la tutela de la diputación.

Resumiendo, la nueva Ley, a mi juicio, amenaza con debilitar a los Gobiernos locales en el sistema intergubernamental, ya que reduce sus competencias propias o las subordina a la tutela de las diputaciones provinciales. Eso —me parece— pone en riesgo la autonomía que los municipios han venido obteniendo, desde 1978 y 1985, como nivel de Gobierno que es crucial en el sistema democrático y administrativo de la España posfranquista en su conjunto. Parece demostrarse una tendencia hacia un vaciado del contenido esencial del Gobierno local, en una, por así llamarla, «desmunicipalización» y «recentralización» de funciones públicas importantes hasta ahora desempeñadas en sede local, que parece ir en contra de la garantía de la autonomía del Gobierno local, fijada tanto en el artículo 140 de la Constitución Española de 1978 como en las previsiones correspondientes de la Carta Europea de la Autonomía Local.

1.2. El perfil funcional y financiero de los municipios en el sistema intergubernamental en una perspectiva comparada europea

En las siguientes páginas, trato de poner el perfil funcional y financiero de los municipios en el sistema intergubernamental de España en una perspectiva comparada europea, con el fin de evaluar el impacto que la nueva Ley puede tener sobre su situación hasta ahora existente.

El peso funcional del nivel municipal

Para señalar la importancia de los municipios dentro de la estructura intergubernamental, puede servir de indicador el porcentaje de los empleados públicos por niveles (véanse el cuadro 1; Dexia Editions, 2006; Wollmann/Iglesias, 2012, y Marcou/Wollmann, 2008).

CUADRO 1. PORCENTAJE DE EMPLEO PÚBLICO

| | Local | Regional (estados) | Estatal | Agencias públicas |
|--------------------|--------|-----------------------|------------------|--|
| Alemania | 35 % | 53 % | <i>Bund</i> 12 % | |
| Francia | 30 % | | 51 % | Hospitales públicos 19,0 % |
| Reino Unido | 56 % | | 16,9 % | <i>National Health Service</i> 26 % |
| Suecia | 83 % | | 17 % | |
| Italia | 13,6 % | 3,8 % | 54,7 % | <i>Servizio Sanitario Nazionale</i> 20,3 % |
| España | 23,6 % | 49,9 % | 22,5 % | |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Dexia Editions, 2006

Con respecto a Alemania y España, como, respectivamente, país federal y «cuasifederal», hay que poner de relieve que sus niveles regionales, es decir los *Länder* y las comunidades autónomas, emplean aproximadamente a la mitad del conjunto de los empleados públicos. Sin embargo, es de resaltar una diferencia notable entre los dos países respecto al porcentaje de empleados públicos en el nivel central. Así, en el caso de Alemania los empleados de la Federación (*Bund*) o nivel central constituyen solo aproximadamente el 10 por ciento, lo que refleja la previsión constitucional de que al Gobierno federal no le está permitido crear unidades administrativas propias en el ámbito subnacional (con la excepción importante de los servicios –federales– de empleo). En lo que se refiere al personal de los Gobiernos locales, en Alemania su porcentaje de empleo público asciende al 35 por ciento, mientras que en España al 23,6 por ciento. Es verdad que el porcentaje del personal al servicio de la Administración Pública municipal en España resulta significativamente menor que en Alemania. Pero, no obstante, indica el papel funcional importante que los municipios (¡al menos hasta ahora!) jugaban dentro del sistema intergubernamental en España.

Llegados a este punto conviene destacar el caso de Suecia, donde, a pesar de tratarse de un país unitario, el personal del nivel central (Estado) representa tan solo un 17 por ciento del conjunto de empleados públicos, mientras que el personal de los dos niveles del Gobierno local asciende al ochenta y tres

por ciento. Este hecho demuestra el grado excepcional de descentralización de este país, donde la gran mayoría de las funciones públicas son realizadas por los Gobiernos locales.

En el caso de Francia debe ponerse de relieve que, no obstante los avances en la descentralización desde la década de los ochenta del pasado siglo, el porcentaje de empleo público de la Administración central aún asciende a más del cincuenta por ciento del total del sector público. Esto revela que, a pesar de la descentralización, el Estado central aún mantiene una presencia organizativa y de personal destacada en los niveles subnacionales, lo que refleja la persistencia institucional del modelo napoleónico y su «dependencia de sendero».

El perfil competencial del nivel municipal

En el perfil funcional de los municipios existen tanto notables semejanzas como diferencias entre los países (véanse Dexia Editions, 2008; Marcou/Wollmann, 2008, y Wollmann/Iglesias, 2012):

- En todos países los municipios tradicionalmente tienen una responsabilidad clave en asuntos sociales. Eso vale particularmente para los municipios en Suecia, Inglaterra, Alemania y también España.
- Los asuntos culturales constituyen una tarea local importante, especialmente en España, Francia y Alemania.
- Como un sector importante figura la prestación de servicios públicos (agua, aguas residuales, transporte público, abastecimiento de energía, etc). Esto se observa particularmente en Alemania y Suecia, pero también en Italia.

Existen importantes diferencias en las esferas de educación y sanidad:

- En los países continental-europeos la educación se considera tradicionalmente como responsabilidad del Estado, sea del Estado central (en los países unitarios) o del nivel regional (*Länder*, comunidades) en países federales o cuasifederales. En estos países los municipios se encargan de los gastos técnicos (construcción, mantenimiento, personal técnico). Al contrario, en Suecia y en Inglaterra los niveles del Gobierno local tienen la totalidad de la responsabilidad por las escuelas, incluyendo la remuneración de los profesores.

- Existe una gran diferencia en la esfera de la sanidad, debido a diferencias fundamentales en los sistemas nacionales de seguros de enfermedad.

CUADRO 2. EL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

| | Porcentaje de gasto de los municipios en el total de gasto público | Gasto local por habitante (en euros) |
|--------------------|--|--------------------------------------|
| Alemania | 11,7 % | 1498 € |
| Francia | 8,2 % | 1211 € |
| Reino Unido | 29,5 % (los dos niveles) | 3930 € (los dos niveles) |
| Suecia | 27,1 % | 4923 € |
| Italia | 8,8 % | 1040 € |
| España | 12,0 % | 1000 € |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Dexia Editions, 2008

El peso y la envergadura que las funciones desarrolladas por los municipios tienen dentro del sistema intergubernamental, pueden apreciarse por el porcentaje que los gastos de los municipios constituyen respecto a la totalidad de los gastos públicos (véanse cuadro 2, Marcou/Wollmann, 2008, y Wollmann/Iglesias, 2012).

Los municipios de Suecia destacan, subrayando su peso funcional extraordinario y, por tanto, el altísimo grado de descentralización de ese país.

En España y Alemania el porcentaje de los gastos de los municipios asciende respectivamente al 12 y al 11.7 por ciento. Estas cifras pueden ser consideradas notablemente elevadas, teniendo en cuenta que se trata de un país cuasifederal y otro federal donde el nivel regional (comunidad o *Land*) posee gran importancia funcional en el conjunto intergubernamental.

Como se puede observar, este porcentaje en los municipios españoles es claramente más elevado que en los casos de Italia y Francia, e incluso más alto que en Alemania.

El estatus financiero del nivel local

Para la caracterización del estatus financiero del Gobierno en el sistema intergubernamental (véanse Dexia Editions, 2008; Marcou/Wollmann, 2008, y Wollmann/Iglesias, 2012), puede referirse el porcentaje de todos los ingresos de los municipios respecto a la totalidad de los ingresos públicos (los datos a los que me refiero en lo sucesivo son de 2005, y fueron elaborados a partir de datos proporcionados por Dexia Editions, 2008).

En cuanto a los ingresos locales, otra vez los municipios suecos destacan (con cerca del 27 por ciento), lo que subraya su posición extraordinaria, tanto funcional como financiera.

Los municipios alemanes y españoles se muestran (con aproximadamente un 12 por ciento) notablemente fuertes en el seno de la Hacienda intergubernamental, mientras que Italia y Francia (con el 9.4 y 8.6 por ciento respectivamente) se encuentran en una situación financiera comparativamente menos favorable.

Para estimar la autonomía financiera y presupuestaria del Gobierno local (véase Dexia Editions, 2008), parece útil poner de relieve el porcentaje de los tributos locales «propios» respecto a la totalidad de los ingresos tributarios de los municipios. Por tributos «propios» se entienden aquellos sobre cuya fijación los consejos locales pueden decidir ellos mismos (por ejemplo, mediante la fijación de su tasa). En contraposición a tales tributos propios hay que distinguir impuestos «repartidos», es decir, los que los municipios «comparten» con los otros niveles intergubernamentales (en inglés se habla de «*revenue sharing*»). En este caso las modalidades de la imposición están decididas y reguladas por el legislador central o federal, incluyendo el porcentaje de los recursos tributarios que está atribuido al nivel local. Por tanto, a diferencia de los tributos propios, los municipios dependen, en cuanto a tales impuestos «compartidos», de la decisión y, por así decirlo, la benevolencia política del nivel superior.

En vista de este indicador los municipios suecos otra vez se destacan, puesto que casi todos sus ingresos tributarios (68.5 por ciento) resultan tri-

butos propios, como por ejemplo el impuesto sobre la renta, que está fijado y cobrado autónomamente por cada municipio.

Junto con Alemania e Italia España está en un grupo de países donde aproximadamente un tercio de sus ingresos tributarios son «propios» (concretamente el 34.2 por ciento en Italia, el 30 por ciento en España y el 27 por ciento en Alemania).

Además, el grado de dependencia financiera de los municipios respecto al Estado se revela, como indicador, en el porcentaje que las contribuciones estatales tienen respecto a la totalidad de ingresos de los municipios.

En los municipios suecos, confirmando la estructura excepcionalmente descentralizada del país, el porcentaje de las contribuciones estatales a la Hacienda municipal asciende al veinte por ciento.

En Alemania, Francia e Italia, llega aproximadamente al 31 o 33 por ciento, y en España resulta algo más elevado, llegando al 36 por ciento.

En Inglaterra el porcentaje de las atribuciones asciende al 48 por ciento (para los dos niveles locales), lo que desvela que en este país, debido a la centralización de los años ochenta, la dependencia del nivel local respecto al Estado resulta destacablemente más elevada que en los demás países.

En resumen, a excepción de Suecia, los Gobiernos locales se encuentran en una situación de dependencia considerable (hasta extremo en el caso de Inglaterra) del apoyo del Estado.

Como consecuencia de la crisis financiera y económica global en todos países, la crisis presupuestaria de los municipios se ha ido agudizando cada vez más, especialmente debido a que, por un lado, los gastos para asistencia social y servicios sociales continúan aumentando, y, por otro lado, los ingresos van disminuyendo. Estas dificultades presupuestarias de los municipios se agravan a medida que los niveles superiores tratan de aliviarse de gastos por medio de transferir las funciones correspondientes al nivel local, sin los recursos adecuados.

2. «Delegación» de competencias y el «principio de conectividad»

Volviendo a la nueva Ley en España, conviene poner de relieve que al regular las competencias «delegadas» de los municipios una verdade-

ra «innovación» legislativa importantísima ha sido introducida, ya que en la norma se establece que «la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria». Así, ha sido establecido el «principio de conectividad», según el cual debe fijarse una «conexión» o vinculación entre la transferencia, por «delegación», de una nueva competencia, y la correspondiente transferencia de los recursos financieros necesarios para poder desarrollarla materialmente. Esto puede valorarse como un paso importante hacia el aseguramiento de la –hasta ahora siempre precaria– situación presupuestaria de los municipios, en concordancia con el mandato del artículo 142 de la Constitución Española, donde se prescribe que «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones [...]».

Desde una perspectiva comparada, se plantea la cuestión de que a los municipios españoles deba dárseles en el futuro el derecho de exigir el efectivo cumplimiento de este «principio de conectividad» en sede judicial.

En este contexto conviene referirse a la reciente reforma del federalismo alemán de 2006 (artículo 84, apartado primero de la Constitución Alemana), que prohíbe expresamente a la Federación (Gobierno central) la transferencia directa de competencias al nivel del Gobierno local. En lugar de ello, está obligada a transferir las competencias al nivel regional (*Länder*), que, por su parte, debe decidir cómo implementar esas competencias, bien sea por medio de su propia Administración o mediante delegación al nivel local.

Con posterioridad a la reforma del federalismo de 2006, todos los *Länder*, uno tras otro, adaptaron normas en sus Constituciones (regionales) que fijaron el llamado principio de conectividad («*Konnexitätsprinzip*»), estipulando la existencia de una conexión indispensable entre la transferencia de una competencia al nivel local y la correspondiente transferencia de los suficientes recursos financieros.

Estas previsiones constitucionales de los *Länder* son de una importancia vital, tanto más cuanto, a su amparo, los municipios pueden reclamar el cumplimiento del principio de conectividad ante el Tribunal Constitucional del *Land* correspondiente (a este punto debería añadirse que cada uno de los *Länder* posee su Tribunal Constitucional propio).

Dentro de este marco legal, a día de hoy ya se han producido algunas importantes sentencias judiciales condenando a algún *Land* al pago de compensaciones financieras a los municipios, por el cumplimiento de una función delegada.

3. Control financiero

Según el preámbulo de la Ley, la reforma persigue prioritariamente el objetivo de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, al tiempo que garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso. Con ello se refiere, sobre todo, a la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, lo que el preámbulo valora en términos de «un paso fundamental».

No cabe duda de que la introducción de un régimen de control financiero más estricto merece, a mi juicio, un reconocimiento y aplauso. Sobre todo cuando se contempla la publicación, por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por el conjunto de las entidades locales, lo que puede considerarse un paso importante para garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia. En términos de transparencia ello podría ser positivo a efectos de impulsar la transparencia en el funcionamiento del sector municipal, y de establecer evaluaciones a partir de modelos de «*benchmarking*», lo que permitiría a los municipios compararse los unos con los otros (véase Kuhlmann/Wollmann, 2014).

No faltan, sin embargo, quienes señalan la dificultad de esta comparación, pues dada la planta municipal en España, donde prima el inframunicipalismo, o municipios muy pequeños, de poco serviría, por ejemplo, comparar la eficiencia en la prestación de servicios locales entre, digamos, una ciudad en donde la población está agrupada y un municipio que tenga a su población disgregada, como ocurre en el norte de España.

Este planteamiento tiene una dimensión adicional, pues sería indispensable que tal régimen riguroso de transparencia financiera y presupuestaria sea instaurado y aplicado también en los otros niveles del sistema intergubernamental (diputaciones, comarcas donde las haya, comunidades y Gobierno central).

4. Reformas territoriales

En la Ley está presente otro tema crucial, cual es la reforma de la estructura territorial de los municipios. En este contexto la Ley apunta y se refiere al principio constitucional (previsto en el artículo 148 de la Constitución Española) donde queda contemplado que «la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las comunidades autónomas», y añade, previendo tal regulación por parte de las comunidades autónomas, que «requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y el dictamen del Consejo de Estado».

Ante tal restricción constitucional, la nueva Ley se limita (puesto que está obligada a limitarse) a introducir medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria (nótese bien: ¡voluntaria!) de municipios. En tal sentido, en el preámbulo se pone énfasis en la urgencia de «racionalizar las estructuras (territoriales) y superar la atomización del mapa municipal», y, de la misma forma, se pone de relieve que es «la primera vez» que en una ley estatal se contemplan medidas de tal calibre.

Sin embargo me parece dudoso que las medidas propuestas en la Ley destinadas a fomentar fusiones voluntarias sean suficientes para lograr los objetivos perseguidos.

Por eso, como observador externo y estudiioso de otros modelos y otras experiencias, me parece crucial que se llegue a acuerdos con las comunidades autónomas en aras de diseñar procedimientos que incluyan como «último recurso» (última *ratio*) la fusión coercitiva, mediante normas aprobadas por las respectivas asambleas legislativas autonómicas.

Reformas territoriales en una perspectiva comparada

Llegados a este punto conviene volver a una perspectiva comparada sobre reformas territoriales (véanse Dexia Editions, 2008; Marcou/Wollmann, 2008; Wollmann/Iglesias, 2012; Kuhlmann/Wollmann, 2014, y Wollmann, 2014a).

CUADRO 3. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

| | Alemania | Francia | R. Unido | Suecia | Italia | España |
|---|--|---|--|--|--|--|
| Federal, cuasifederal, regional | 16 estados (<i>Länder</i>), entre ellos 3 «ciudades estado» (<i>Staats- taaten</i>) | | 2 regiones (Escocia, Gales) | | 20 «regioni» | 17 comunidades autónomas |
| Municipal | 323 comarcas (<i>Kreise</i>) 12 196 municipios (<i>Gemeinden</i>) 116 <i>Kreisfreie Städte</i> | 21 <i>régions</i> 96 <i>départements</i> 36 569 <i>communes</i> | 34 <i>counties</i> 238 <i>districts/boroughs</i> 83 <i>unitary authorities</i> | 20 comarcas (<i>landstings kommuner</i>) 290 municipios (<i>kom- muner</i>) | 103 <i>province</i> 8101 <i>comuni</i> | 50 provincias 8111 municipios |
| Tamaño medio de los municipios Habitantes | 6690. <i>Land Nordrhein-Westfalen</i> : 45 000. <i>Renania-Palatinado</i> : 1700 | 1560 | 140 000 (<i>districts/boroughs</i>) | 31 300 | 7270 | 5430 |
| Intermunicipal | 1708 <i>Ämter, Verwaltungs- gemeinschaften, etc.</i> | 12 840 <i>syndicats</i> 2601 <i>communautés</i> | | | 356 <i>Comuni- tà montane</i> 278 <i>Unioni di comuni</i> | 81 Comarcas 1000 Mancomunidades de municipios |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Dexia Editions, 2008

El cuadro 3 ilustra que existen considerables diferencias entre los países en cuanto al tamaño medio de los municipios (es decir, de las unidades locales del nivel inferior). Con respecto a los seis países aquí contemplados, el tamaño medio varía entre 140 000 habitantes en el R. Unido y 1560 en Francia.

Pueden distinguirse dos grupos de países:

Por un lado, destacan países donde hay municipios de tamaño grande o mediano. En este grupo figura el R. Unido, con «*districts/boroughs*» que, por término medio, cuentan con 140 000 habitantes. En Suecia el medio tamaño asciende a 31 000 habitantes. En este grupo, en los años sesenta y setenta del siglo pasado, fueron iniciadas y realizadas reformas territoriales de los municipios a través de fusión e integración territorial de los peque-

ños municipios y pequeñas localidades. Era característico de las estrategias perseguidas por los Gobiernos centrales de estos países, que inicialmente establecieron comisiones para preparar el proyecto reformatorio y después abrieron la discusión pública con los municipios afectados y los ciudadanos, para inducirlos a aceptar la propuesta de la nueva estructura territorial. Sin embargo, al fin, no obstante protestas y oposición por parte de los municipios afectados y sus ciudadanos, los Parlamentos nacionales decidieron la estructura territorial de una manera definitiva y, por así decirlo, coercitiva. La razón y la legitimación para esta –en última instancia– coercitiva estrategia de reforma territorial tienen su raíz en la convicción política y cultural de que el Parlamento, como intérprete y protagonista de una racionalidad colectiva superior a la racionalidad local, posee la potestad y legitimidad de decidir y fijar los confines y el tamaño de los municipios. En la literatura comparativa se habla del «modelo noreuropeo» (véase Norton, 1994).

Por otro lado, pueden distinguirse países donde hasta ahora existe una estructura territorial con pequeños municipios y pequeñas localidades. El ejemplo clásico es Francia, con 36 500 municipios (*communes*) que, por término medio, cuentan con 1560 habitantes. Sus confines descienden del tiempo de la Gran Revolución de 1789 o antes, y desde entonces no han cambiado nunca. España también pertenece a este grupo, con, por término medio, 5400 habitantes por municipio.

Típicamente en estos países no se han realizado reformas territoriales de los municipios, ya sea porque aún no han sido iniciadas o porque han fracasado. Característicamente estas estrategias radican en el principio legal y cultural de «voluntariedad», según el cual los municipios pueden ser fusionados e integrados solamente con el consenso de sus consejos electos o de sus ciudadanos. En la literatura comparativa se llama el «modelo suoreuropeo».

En Francia, aparte del valor político-cultural de «voluntariedad», este principio tiene también un «núcleo» político que está basado en la influencia que los alcaldes (*maires*) ejercen en el Parlamento Nacional (*Assemblée Nationale*) y en el Senado (*Sénat*), apoyándose sobre la práctica del «*cumul de mandats*». El «*cumul de mandats*» significa que muchos alcaldes son diputados del consejo local y al mismo tiempo son diputados en el Parlamento Nacional o en el Senado. Ello les confiere una gran influencia sobre la política nacional, incluyendo decisiones sobre la estructura territorial local (véase Kuhlmann/Wollmann, 2014).

Los países que hasta hora no han querido o no han logrado llevar a cabo reformas territoriales, han adoptado y fijado típicamente, por medio de legislación nacional, esquemas y estructuras institucionales para alentar y ayudar a los pequeños municipios en la cooperación con otros municipios; por ejemplo, en la prestación de servicios públicos.

El caso clásico es Francia y el largo desarrollo de su intermunicipalidad (véase cuadro 3, línea 4). Comenzando ya en 1890, un marco institucional era ofrecido en los llamados «sindicatos» («*syndicats*»), que debían institucionalizar la cooperación entre municipios, para una función específica o para diversas funciones. Desde los años sesenta fue añadido el marco institucional de la llamada «*communauté*», es decir, una especie de unión de municipios, para establecer una forma más integrada de cooperación intermunicipal. Resultado de este desarrollo largo y complicado, la «intermunicipalidad» ha llegado a ser un distintivo clave del sistema político francés. La Ley Chevènement de 1999 ha introducido tres tipos de «*communautés*» para simplificar la complejidad y multiplicidad de la intermunicipalidad. Actualmente esta consiste en casi 13 000 «*syndicats*» y aproximadamente 2600 «*communautés*».

En España, a falta de una reforma territorial, una red de entes intermunicipales se ha formado, asimismo, para facilitar y fomentar la cooperación intermunicipal entre pequeños municipios en el espacio subregional. Actualmente existen 81 comarcas y aproximadamente 1000 mancomunidades (véase Dexia Editions, 2008).

En Alemania, en cuanto a estrategias de reformas territoriales, hay una notable variedad entre las regiones (*Länder*), puesto que cada uno de los *Länder* decide, él mismo, sobre la estructura territorial de «su» nivel local.

Pueden distinguirse dos grupos de *Länder*: por un lado, algunos *Länder* decidieron realizar una reforma por medio de la fusión e integración de los pequeños municipios existentes, para crear ciudades mayores. En el *Land* Nordrhein-Westfalen, por ejemplo, el tamaño medio de los municipios asciende a 45 000 habitantes. Eso corresponde al modelo «noreuropeo».

Por otro lado, la mayoría de los *Länder*, incluyendo los de Alemania oriental después de 1990, decidieron llevar a cabo ninguna o, a lo más, reformas territoriales menores de sus municipios, e institucionalizar, en su lugar, entes intermunicipales, para dotar a los pequeños municipios existentes de ayuda administrativa, y para fomentar la cooperación intermunicipal. Esto

corresponde al modelo «sureuropeo». Conviene añadir que ambas estrategias están realizadas por los *Länder* a través de actos legislativos que resultan, en última instancia, coercitivos.

Algunos *Länder* en Alemania oriental recientemente impulsaban una nueva ola de reformas territoriales, dirigida a crear ciudades mayores por medio de la fusión e integración de pequeños municipios, reduciendo al mismo tiempo el número de entes intermunicipales (para detalles, véase Wollmann, 2014a).

Entre las motivaciones que condujeron a las reformas en los *Länder* alemanes destacaron, sobre todo: primero, en los lugares de muy baja densidad de población se consideró que apenas eran aptos para posibilitar una democracia local verdaderamente «activa». En algunos de ellos ni siquiera se postulaban candidatos suficientes para las elecciones locales. Por otra parte, los entes intermunicipales encontraban dificultades para estimular y facilitar la cooperación entre los municipios en cuestión. Por el contrario, parece que, en estas circunstancias, los intereses particulares de los municipios afectados generaban numerosos problemas de coordinación, incrementándose así también los «costes de transacción». Finalmente, los entes intermunicipales carecían de la posibilidad de elección directa de sus órganos dirigentes (aquellos que son elegidos por los consejos de los municipios mancomunados), lo que planteaba problemas de legitimidad democrática.

Hasta en Francia, la crítica hacia los entes intermunicipales está volviéndose cada vez más fuerte. En octubre de 2008 el presidente Sarkozy puso en marcha una comisión (*Comité Balladur*) con el mandato de elaborar recomendaciones acerca del Gobierno local, pero, sobre todo, de la intermunicipalidad. En febrero de 2009 la Comisión publicó su informe (*Comité Balladur 2009*), en el que definió como su objetivo clave «que, después de todo, las entidades intermunicipales se conviertan en verdaderos municipios, lo que permitiría a Francia disponer de municipios fuertes en cantidad razonable». La propuesta más importante del *Comité Balladur* fue la introducción de las «*métropoles*» (formaciones metropolitanas).

Por ley adoptada el 16 de diciembre de 2010 (al final de la presidencia de Nicolas Sarkozy), el concepto de las «*métropoles*» fue introducido en el mundo intergubernamental francés. Según esta legislación, la formación de una «*métropole*» debía basarse en el principio tradicional de «voluntariedad», siguiendo la lógica tradicional de los «establecimientos públicos de cooperación intermunicipal».

Posteriormente, una nueva ley, que entró en vigor el 27 de enero de 2014 (al principio de la presidencia de François Hollande), confirmó y modificó el concepto de las «*métropoles*». En una desviación importante de la Ley de 2010, la legislación de 2014 abandonó el principio tradicional de «voluntariedad», estipulando que los establecimientos públicos (EPCI) con más de 400 000 habitantes (en zonas urbanas de más de 650 000 habitantes) debían transformarse automáticamente, el uno de enero de 2015, en «*métropoles*» («formaciones metropolitanas»), por decreto del Gobierno nacional.

5. ¿Reforzar al sector privado en el cumplimiento de funciones públicas?

Finalmente quiero tocar la propuesta de la reforma dirigida a «favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificada. Asimismo se suprime monopolios municipales que venían heredados del pasado».

Este pasaje me evoca una valoración ambivalente:

Por un lado, considero del todo pertinente que si, como el texto legislativo afirma, en el sector público local se han generado verdaderos «monopolios municipales» en la prestación de servicios públicos, se haga preciso desmantelar tales estructuras «monopolizadas» (y burocratizadas en su sentido peyorativo), al objeto de poder introducir diseños y estructuras institucionales más acordes con los principios de gestión del sector privado, y, de este modo, elementos competitivos propios de la lógica del mercado. Cabe subrayar, a este respecto, que ello ha sucedido también en otros países europeos, por ejemplo en Alemania, donde la introducción de estructuras y principios de la llamada «nueva gestión pública» (*New Public Management*) ha conseguido efectos positivos, al someter las estructuras tradicionales del sector público local a los retos y a los comportamientos competitivos del sector privado, ya sea mediante fórmulas de concesión, es decir, de transferencia del cumplimiento de las tareas públicas a empresas y organizaciones privadas o del tercer sector, o por la privatización *strictu sensu*, es decir, la venta completa o parcial de un ente público a un actor del sector privado (véase Kuhlmann/Wollmann, 2014). Sin duda, entre otras, la consecuencia ha sido la estimulación de la conciencia y de la orientación hacia la economía, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.

Pero, por otro lado, no es evidente que deba ser así, pues hay suficiente experiencia acumulada y estudios desde una perspectiva comparada que parecen aptos para advertir acerca de la sobreestimación de los efectos positivos de la entrada del sector privado en el cumplimiento de funciones públicas (véanse Wollmann/Marcou, 2010; Wollmann, 2013; Kuhlmann/Wollmann, 2014; Wollmann, 2014b, y Bauby/Similie, 2014). En este punto conviene referirse al fenómeno de la llamada «remunicipalización», que ha ocurrido por ejemplo en Alemania, en el sentido de que la prestación de servicios públicos que fue transferida o incluso «vendida» a actores y agentes privados se ha replanteado posteriormente, siendo recuperada o «recomprada» de nuevo por el sector público, sobre todo el sector municipal. Y es que, tras una formación y recalificación adecuadas de su personal, y después de adaptarse a los retos y a la competencia en el mercado, los municipios y sus empresas públicas han evidenciado tener la capacidad para prestar los servicios públicos municipales en condiciones iguales, o incluso mejores que los prestadores privados. Y también ha quedado demostrado que, al prestar los servicios por su personal y sus empresas, los Gobiernos locales pueden ejercer un control político sobre los precios y la calidad de sus servicios, asegurando así su prestación en el «mejor interés» de la comunidad local, incluyendo objetivos no solo de carácter económico, sino también ecológicos o sociales, entre otros. En esta misma línea, tampoco se descarta que en ciertas prestaciones se persiga un beneficio financiero que, a la postre, sirva para «cofinanciar» servicios estructuralmente deficitarios, como pudiera ser, entre otros, el transporte público local.

6. Referencias bibliográficas

- BAUBY, PIERRE Y SIMILIE, MIHAELA, en United Cities and Local Government (ed.), *Basic Services for All in an Urbanizing World*, Routledge, Londres y Nueva York, 2014.
- DEXIA EDITIONS, 2006, *Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union Européenne*, París, 2006.
- DEXIA EDITIONS, *Subnational Governments in the European Union*, París, 2008.
- KUHLMANN, SABINE Y WOLLMANN, HELLMUT, *Introduction to Comparative Public Administration, Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014.
- LUCARELLI, ALBERTO, MARCOU, GÉRARD Y WOLLMANN, HELLMUT, «Informe de evaluación sobre el “Libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España”», en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 8, junio de 2005, pp. 7 a 32.
- MARCOU, GÉRARD Y WOLLMANN, HELLMUT, *Europa, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, 2008. En línea: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/05_europe_es.pdf

- NORTON, ALAN, *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Aldershot, 1994.
- WOLLMANN, HELLMUT, «Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations», en *Local Government Studies*, número especial 30, 2004, pp. 639-668.
- WOLLMANN, HELLMUT, «Des systèmes communaux européens en mutation: étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume Uni, de l'Italie et de la Suède», en *Pouvoirs Locaux*, n.º 81/II, 2009, pp. 57-80.
- WOLLMANN, HELLMUT, «La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un “retorno” a las gestiones públicas/municipales?», en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 31, febrero de 2013, pp. 70-80.
- WOLLMANN, HELLMUT, «La gouvernance des territoires en France et en Allemagne», en *Pouvoirs Locaux*, n.º 101/II, 2014a, pp. 107-116.
- WOLLMANN, HELLMUT, «Public Services in European Countries. Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and Reverse?», en Nunes, Carlos y Bucek, Ján (eds.), *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, Ashgate, 2014b, pp. 49-76.
- WOLLMANN, HELLMUT E IGLESIAS, ÁNGEL, «Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo», en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 12, 2012, pp. 81-100.
- WOLLMANN, HELLMUT Y MARCOU, GÉRARD (eds.), *The Provision of Public Services in Europe*, Edward Elgar, 2010.

El régimen de la Administración local autónoma en Portugal

António Cândido de Oliveira

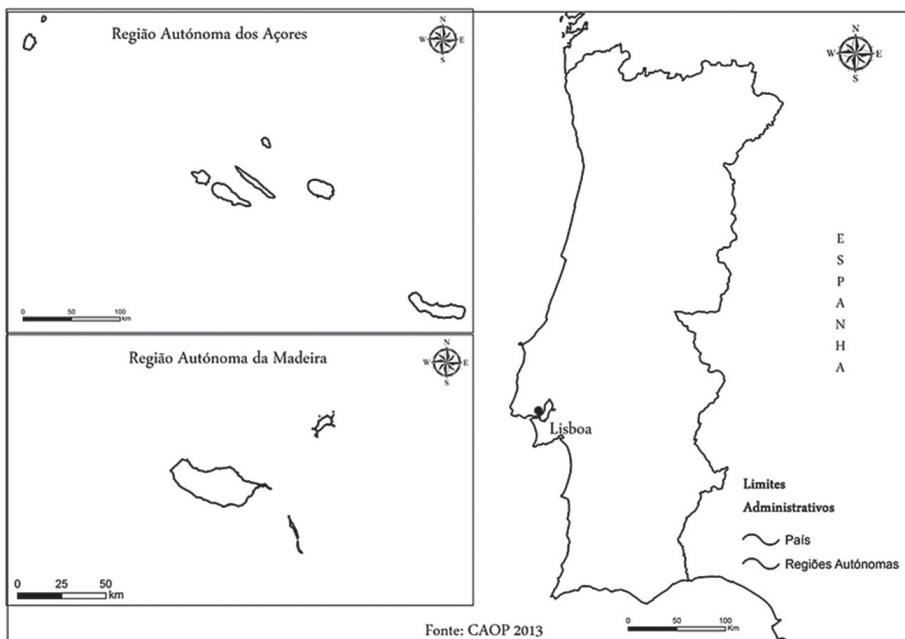
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad do Minho (Braga)*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El municipio: la entidad local principal. 3. La parroquia: entidad local inframunicipal en todo el territorio nacional. 4. El nivel supramunicipal: un problema no resuelto. 4.1. Regiones administrativas. 4.2. Distritos. 4.3. Entidades intermunicipales.

1. Introducción

Portugal es un Estado unitario que cuenta con aproximadamente 10 500 000 habitantes y un territorio de una extensión de 92 000 km², compuesto por los archipiélagos de las Azores y de Madeira, y con una parte continental (esta de unos 89 000 km²) ubicada al oeste de la Península Ibérica.

Mapa de Portugal



Portugal nació en el noroeste de la Península en el S. XI, junto a Galicia (en la parte inferior del Río Miño), tras crecer del Sur hasta el Algarve (S. XIII), e incorporó los archipiélagos de Las Azores y Madeira en la primera mitad del S. XV.

Es un Estado de derecho democrático basado en la Constitución de la República Portuguesa de 1976, en la cual se entrega la autonomía de las entidades locales territoriales (art. 6) y se dedica un amplio capítulo a lo que se denomina «poder local» (arts. 235 a 265).

El régimen local en este país se basa, como es común en Europa, en el municipio. Aunque a partir de este hay que tener en cuenta ciertas particularidades.

A nivel inframunicipal existe la parroquia, una entidad local que cubre todo el territorio nacional (continente e islas)¹.

Actualmente, a nivel supramunicipal existe un vacío democrático en la parte continental, ya que en la Constitución se contemplan regiones adminis-

1. La excepción es la pequeña isla de Corvo, en Las Azores, con 17 km² y una población inferior a 500 habitantes. Solo tiene un municipio con el mismo nombre.

trativas, aunque estas aún no están instituidas. Sin embargo, existen entidades supramunicipales a las que nos referiremos. En Portugal insular existen dos regiones autónomas (una, Las Azores, y otra, Madeira).

2. El municipio: la entidad local principal

El municipio es la entidad local por excelencia. Existe desde los orígenes de la nacionalidad, y siempre desempeñó un papel relevante en la Administración local.

Mapa de los municipios en el Continente



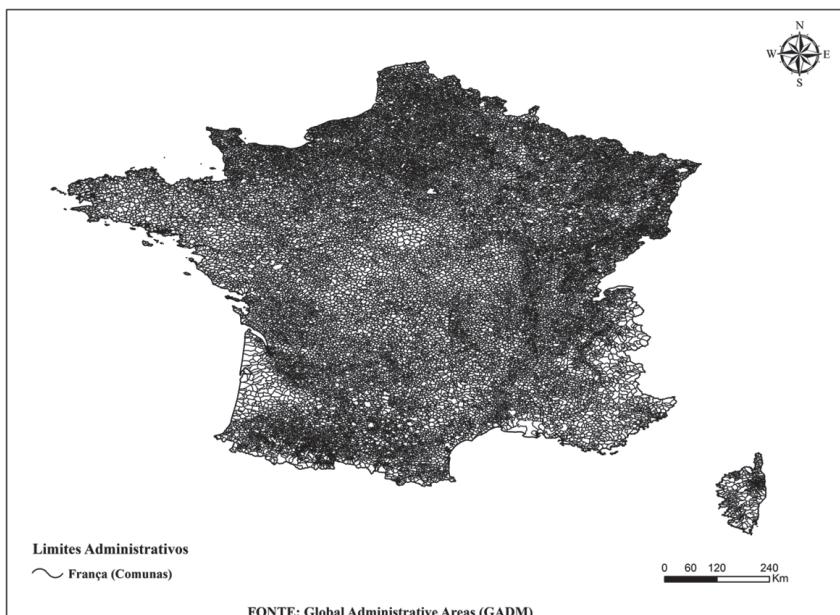
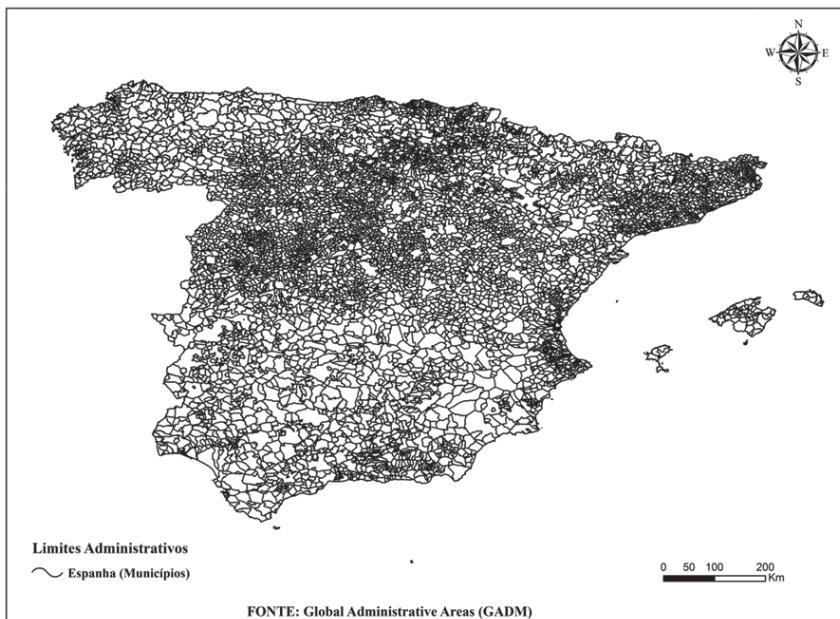
En términos territoriales y de población, Portugal, debido a una reforma llevada a cabo en 1836 y proseguida a lo largo del resto del S. XIX, mediante la que se redujo de manera considerable el número de municipios, se distancia de los países que se encuentran más cercanos a nosotros (España, Francia e Italia), y, como podremos observar, se acerca más a los países del Norte de Europa.

En realidad, mientras que Portugal solo posee 308 municipios, con una extensión media de 300 km² y una población media de unos 34 000 habitantes aproximadamente², España posee 8117 municipios³, con una extensión media de 62 km² y una población media de unos 5800 habitantes, aproximadamente; Francia, a su vez, dispone de 36 682 municipios con una extensión media de 15 km² y una población media de 1712 habitantes; así como Italia dispone de 8094 municipios con una extensión media de 37 km² y una población media de 7568 habitantes. Esto significa que el municipio portugués es una entidad territorial mucho más fuerte en extensión y en población que la de los países anteriormente indicados y que poseen además un mapa territorial resultado de la instauración del liberalismo (a finales del S. XVIII en Francia y del S. XIX en España e Italia) y que no sufrió modificaciones significativas desde entonces.

2. Alejándonos de la media y acercándonos a la mediana, disponemos de 154 concejos de 14 625 habitantes o más, y 154 con 14.610 habitantes o menos. A su vez, existen 116 concejos con menos de 10 000 habitantes, de los cuales 39 tienen menos de 5000 habitantes [estimaciones hechas por el Instituto Nacional de Estadística (portugués) para el año 2013].

3. El número de municipios en los países con un gran número de ellos tiende a variar de año en año, aunque son pequeñas variaciones que no justifican una búsqueda intensiva del número más reciente. Los datos presentados están recopilados de las webs de la Unión Europea y del Consejo de Europa, así como de instituciones consagradas al poder local, las cuales son recientes y fiables para este fin.

Mapa de los municipios de España y de Francia en el Continente europeo



Como venimos diciendo, Portugal se asemeja, en este aspecto, a los países del Norte de Europa, los cuales han disminuido de forma considerable el número de sus municipios, debido a las profundas reformas territoriales llevadas a cabo en la segunda mitad del S. XX.

Por ejemplo, de este modo, Bélgica, que tenía más de 2700 municipios⁴, pasó a tener 589, al llevarse a cabo una reforma territorial en los años 1975/77; Holanda, que tenía casi 1200 municipios, fue reduciendo su número hasta los actuales 418 municipios, y Dinamarca, que también llegó a tener casi 1200 municipios, pasó a 275 en virtud de una reforma en los años setenta del S. XX, y ya en el S. XXI (2007) realizó una nueva reforma que redujo a 98 el número de municipios, creando a su vez 5 regiones⁵. Alemania, por entonces Alemania Occidental, también llevó a cabo una considerable reducción del número de municipios en los años 60/70 del S. XX, pasando de tener unos 24 500 municipios, aproximadamente, a poco más de 8000⁶.

Nuestro mapa territorial de municipios merece ser destacado, no solo por alejarse, como se ha indicado, de los países más próximos a nosotros, sino también por el hecho de haber sido por motivos de racionalidad administrativa (población suficiente y territorio suficientes para desempeñar las respectivas tareas), motivos que se invocaron un siglo más tarde para llevar a cabo las reformas en el Norte de Europa. También cabe destacar el hecho de que este mapa, tras haberse consolidado en la primera mitad del S. XIX, nunca fue objeto de una reclamación seria, salvo en 1867, en el intento de reducción de municipios a poco más de 100 (reforma de Martens Ferrão, en calidad de ley que entró en vigor y que duró poco tiempo, al no llegar a concretizarse debido a una revuelta militar). Sin embargo, a pesar de esta aceptación general, Sebastião Sarafana, a principios del siglo pasado, en un artículo publicado en una reputada revista⁷, defendía que la parroquia es el municipio natural, y que fue un error reducir nuestras parroquias. En su opinión, estas son el «municipio natural», sobre el

4. El mapa municipal belga, con este amplio número de municipios, ha de comprenderse teniendo en cuenta que Bélgica formó parte de Francia hasta 1830, y que, así, su división municipal siguió a la francesa.

5. Poul Erik MOURITZEN, *Reformar el govern local a Dinamarca: Com i per què*, Barcelona, 2007 (disponible en: http://www1.diba.cat/llibreria/pdf/fullejar/38167_fullejar.pdf. Consultado por última vez el 15 de marzo de 2013). Tanto los municipios como las regiones danesas disponen de asambleas directamente electas por el sistema proporcional.

6. Para más detalles acerca de la reforma de algunos países del Norte de Europa, consúltese António CÁNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra, 2005. Para ver el mapa de la Administración local autónoma en Europa, consúltese la web de la Asamblea de los Municipios y Regiones de Europa (CCRE/CEMR) http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.FR.pdf (última consulta 30 de septiembre de 2014).

7. Sebastião SARAFANA, «As Contrafacções do Municipalismo Português», en *O Direito*, año 64.º, 1932, págs. 10 y siguientes, y especialmente págs. 132 a 135.

que se asienta el «círculo de la vecindad», alegando que en el concejo no hay «amor vecinal».

3. La parroquia: entidad local inframunicipal en todo el territorio nacional

Nuestra organización administrativa territorial autónoma contiene una entidad local, a nivel inframunicipal, con características prácticamente sin equivalente en los demás países europeos⁸. Esta (la parroquia) abarca todo el territorio nacional, continente e islas, y está muy vinculada a los municipios, aunque goce de autonomía constitucionalmente garantizada.

La parroquia existe en Portugal desde hace muchos siglos, como una estructura religiosa, hoy como parte de las diócesis en las que un párroco, dependiente del obispo, se encuentra al frente. La parroquia solo entró realmente en nuestra organización administrativa en 1830, es decir, tras la instauración del liberalismo. Eso no implica que esta estructura multisecular no haya desempeñado tareas que hoy catalogamos de administración local, aunque ella estaba más centrada en la parte religiosa. Fue con el Decreto del 26 de noviembre de 1830, publicado en las Azores⁹, cuando entró en la organización administrativa portuguesa. En la citada legislación se indicaba que era necesario «para la buena gestión y la policía del pueblo» que existiera una junta de confianza vecinal para tratar asuntos de interés puramente local.

Cabe señalar que las parroquias, a pesar de esta entrada en la vida administrativa, siguieron permaneciendo como estructuras religiosas y durante extensos periodos de nuestra historia desde 1830; la misma persona desempeñaba tanto las funciones de párroco como las de presidente de la junta. E incluso en los períodos en los que el presidente de la junta fuera electo en las elecciones, el párroco no dejaba de asistir a las reuniones de la junta, en la que se sentaba al lado del presidente, participando y votando en los asuntos

8. Sin embargo, Inglaterra conoce este nivel de Administración territorial denominado «*civil parishes*», entidades con una asamblea democráticamente electa, sitas en medios rurales. En el País de Gales también existen estas entidades con el nombre de «*communities*», extendidas por todo el territorio. Véase David WILSON y Chris GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 3.^a ed., 2002, págs. 79-81.

9. António CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 1993, pp. 38-39. Este libro dispone de consulta de libre acceso en la página de la *Associação de Estudos de Direito Regional e Local* (http://www.aedrel.org/images/publicacoes/01-Livro-DAL-2014-01-09_50.pdf)

relativos a los intereses eclesiásticos de la parroquia. Todo esto ha de comprenderse teniendo en cuenta que la separación entre la Iglesia Católica y el Estado solo ocurrió en 1910, con la implantación de la República.

Procede indicar que esta integración de las parroquias en la organización administrativa no siempre fue un asunto pacífico. En el preámbulo de un decreto datado el 6 de agosto de 1892, en el que se redujeron los poderes de las parroquias, se escribía incluso que fue «desgraciada» la experiencia de que, en Portugal, se elevara la parroquia a una administración civil.

Por otra parte, nunca se consiguió una reforma global del número de parroquias¹⁰, salvo muy recientemente. Hasta hace poco (2013) había unas 4259 parroquias por todo el país, lo que implicaba una media de unas 14 parroquias, aproximadamente, por municipio.

Ahora bien, durante la crisis económica que estamos viviendo y que determinó la intervención de entidades externas en 2011 (la denominada «Troika», compuesta por el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo) se redactó un «Memorándum de Entendimiento», en el que se determinaba una reducción sustancial del número de parroquias y municipios.

El Gobierno portugués se ocupó seriamente del número de parroquias, con el fin, aseveró, de darles más significado político-administrativo, al reforzar su actuación y sus competencias. Y de este modo, mediante un procedimiento acelerado (inferior a dos años) y sin tener en debida cuenta tanto la voluntad de las parroquias como la de los municipios, impuso, mediante la Ley n.º 11-A/2013, de 28 de enero¹¹, una reducción sustancial del número de parroquias, las cuales, de 4259, pasaron a ser 3091.

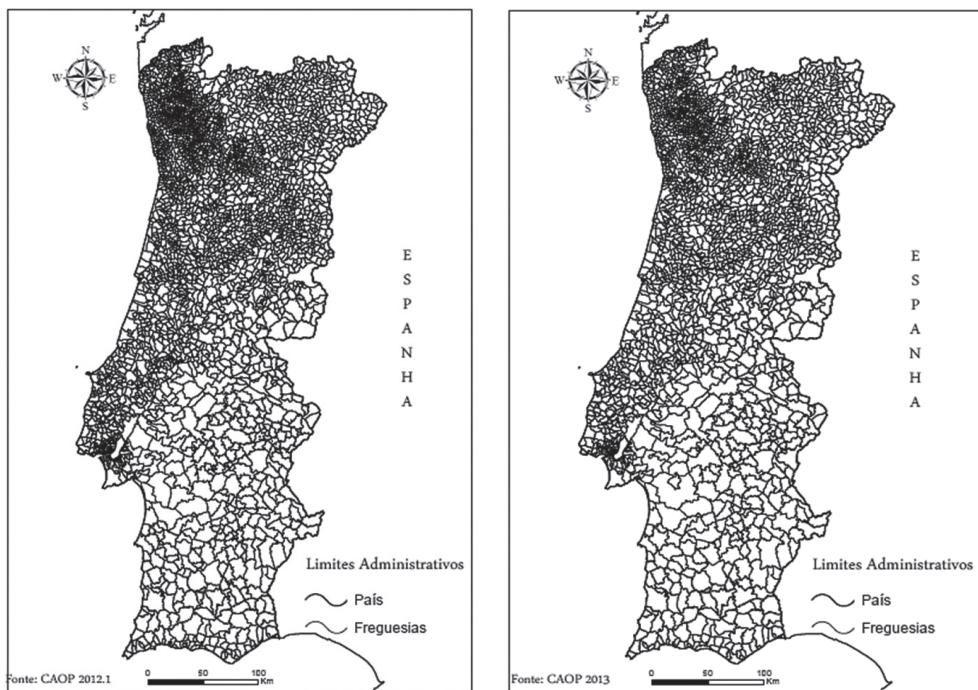
Cabe destacar que esta reforma, a pesar de estar contemplada por ley, no ocurrió en las regiones autónomas de Madeira y de Las Azores, por oposición de las mismas, alegando estas diversos pretextos¹².

10. En 1867, debido a la citada *Lei de Administração Civil* de Martens Ferrão, se intentó reducir mucho el número de parroquias, aunque esta Ley nunca llegara a aplicarse.

11. Véase también la Ley n.º 56/2012, de 8 de noviembre (Reordenación Administrativa de Lisboa), que llegó a reducir el número de parroquias del municipio de Lisboa, siguiendo un procedimiento distinto al utilizado para el resto del país.

12. Para una visión más detallada de la reforma territorial de las parroquias, llevada a cabo en 2013, véase António CÂNDIDO DE OLIVEIRA y Mateus AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, Braga, 2013.

Mapa de las parroquias antes y después de la reforma de 2013



Sin embargo, es un error pensar que las parroquias tienen en Portugal un fuerte peso en la Administración local. Estas interpretan un papel interesante y –en nuestra opinión– irreemplazable, aunque sus competencias estén relacionadas con tareas sin gran complejidad técnica y dispongan, por otra parte, de medios económicos reducidos, además de un número limitado de personal (se calcula que unos 10 000 empleados para todas ellas, lo que resulta en una media inferior a 4 por cada una, sabiendo que muchas de ellas no disponen de empleados).

4. El nivel supramunicipal: un problema no resuelto

4.1. Regiones administrativas

Constitucionalmente, el problema de la Administración supramunicipal en Portugal está resuelto. El texto de nuestra Ley Fundamental dice que, en el continente europeo, habrá regiones administrativas además de los municipios y parroquias (artículo 236.1)¹³.

13. En Las Azores y en Madeira existen y funcionan, desde 1976, las regiones autónomas.

Solo que este precepto constitucional no se ha cumplido, 38 años después de la entrada en vigor de la Constitución. Tras el entusiasmo (e, incluso, la unanimidad inicial del Parlamento), la regionalización no se concretizó. Surgió una fuerte corriente que le fue adversa, y en el referéndum sobre la materia, celebrado en 1998, salió victorioso el «No» a la regionalización. La participación de los electores fue cercana, pero inferior al 50 %, y el «No» salió claramente vencedor.

4.2. Distritos

Esta es una situación anormal en Portugal durante los períodos de descentralización, ya que en los S. XIX y XX existía, a este nivel, un ente local denominado distrito, creado en 1835 y que se asemejaba mucho, incluso en términos territoriales, al departamento francés o a la provincia española o italiana.

El distrito tuvo su auge en el periodo siguiente a 1878, mediante un Código Administrativo que estableció una organización administrativa sólidamente descentralizada, asentada en las parroquias, municipios y distritos. Estos interpretaron un papel más tenue a finales del S. XIX y principios del S. XX, pero resurgieron con fuerza en las leyes de la Administración local autónoma de la I República (1913 y 1916). Con la llegada del régimen autoritario en 1926 y su consiguiente Constitución de carácter corporativo de 1933, los distritos desaparecieron como entidad local territorial, sustituidos por las provincias (entidades territoriales con una dimensión territorial un poco mayor, y relacionadas con la geografía de Portugal). Aunque, incluso dentro del mismo régimen de Salazar, los distritos regresaron de nuevo en 1959, pero con una autonomía muchísimo más limitada, al resultar del carácter centralizador del régimen político de entonces.

Mapa de los distritos de Portugal



Tras la abolición del régimen autoritario el 25 de abril de 1974, la Constitución de 1976 abolió el distrito como entidad local para dar lugar a la región administrativa, aunque, hasta la fecha, no disponemos de distritos ni de regiones administrativas. Esta situación es anormal en Europa. Ni en grandes países, ni en aquellos con una dimensión parecida en territorio (o en población) al nuestro, ocurre semejante situación.

Así, Austria, con 2357 municipios, tiene 9 estados federados; Bélgica, con 589 municipios, tiene 10 provincias y 3 regiones; Dinamarca, con 98

municipios, tiene 5 regiones; Grecia, debido a la reciente reforma por la crisis económica, tiene 325 municipios y 13 regiones; Holanda tiene 418 municipios y 12 provincias; Noruega tiene 430 municipios y 19 provincias; Suecia tiene 290 municipios y 17 provincias; Suiza, 2551 municipios y 26 cantones (estados federados)¹⁴. Procede señalar que ni en Austria ni en Suiza hubo una reforma global del número de municipios.

4.3. Entidades intermunicipales

Al existir este vacío supramunicipal en Portugal, este ha causado problemas, y han surgido intentos de subsanarlos. En 2003, encontrándose al frente del país un gobierno compuesto por el Partido Socialdemócrata y el Centro Democrático y Social, se publicaron dos leyes en las que se presentaban nuevas entidades supramunicipales, y así tendríamos, en las partes más urbanas de nuestro territorio: «Grandes Áreas Metropolitanas (GAM)», entidades con al menos 350 000 habitantes y nueve municipios vinculados por un nexo de continuidad territorial, y «Comunidades Urbanas (ComUrb)», con un mínimo de 150 000 habitantes y tres municipios igualmente contiguos (Ley n.º 10/2003); y la existencia, para el resto del país, de comunidades intermunicipales (de fines generales), también denominadas «comunidades», compuestas por municipios igualmente vinculados por un nexo (contigüidad) territorial (Ley n.º 11/2003).

Nótese que, habiendo una clara referencia al territorio, este no estaba delimitado, lo que llevó naturalmente a críticas y a afirmar que no había un «diseño territorial» de estas entidades, dejándose a los municipios la libertad de componer su respectivo territorio en cuanto atendieran a los criterios de contigüidad territorial, mínimo de municipios y población. También se criticó el hecho de que estas leyes permitieran la creación de áreas metropolitanas que no cumplieran con el concepto de «metrópolis», en el sentido de espacio urbano con gran densidad de población.

Ya en 2008, con un gobierno del Partido Socialista, se revocaron las leyes de 2003 y se publicó la Ley n.º 45/2008, de 27 de agosto, que establecía para todo el territorio del continente, salvo para Lisboa y Oporto, comunidades intermunicipales (CIM), personas jurídicas de derecho público con terri-

14. Una excepción a estos dos niveles de Administración local se encuentra en el Norte de Europa: Finlandia tiene 336 municipios, pero no dispone de un nivel supramunicipal.

torio, que deberían corresponderse con una o varias NUTS III [Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas]. Las CIM nacen ahora como una estructura intermedia entre el municipio y el Estado, con un diseño territorial que no depende de la voluntad de los municipios, como en 2003, sino antes definido por ley. La voluntad de los municipios se resumía, en la práctica, en la adhesión, o no, a la CIM que se les atribuía, y en salir de ella. A su vez, la Ley n.º 46/2008, de 27 de agosto, instauró también como personas jurídicas de derecho público a las áreas metropolitanas de Lisboa y de Oporto. De este modo, pasó a existir un claro diseño territorial de este nivel de Administración intermedio.

Más recientemente, en 2013, de nuevo con un gobierno del Partido Social Demócrata y del Centro Democrático y Social, se lanzó una tentativa de dar a estas comunidades intermunicipales y a las áreas metropolitanas una configuración más próxima a la de las entidades locales territoriales. El Tribunal Constitucional, llamado a pronunciarse, a instancia del presidente de la República, sobre el Decreto n.º 132/XII, aprobado por la Asamblea de la República, consideró que este introducía en nuestro ordenamiento jurídico una entidad local atípica (la CIM), lo que incumplía la Constitución, que aceptaba, en el continente europeo, solo a las parroquias, los municipios y las regiones administrativas como entidades locales territoriales.

Poco después, la Asamblea de la República aprobó una ley (Ley n.º 75/2013), y, con ella, 21 comunidades intermunicipales (CIM) sin los vicios indicados por el Tribunal Constitucional, integrándolas en el marco del asociativismo municipal, un asociativismo muy limitado, nótese, pues el territorio de estas entidades estaba legalmente establecido. A su vez, el Gobierno reculó en la propuesta que había presentado para las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, y propuso, para estas, un nuevo régimen más parecido al de las CIM.

Mapa de las comunidades intermunicipales y de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto



En resumen: la autonomía local está consolidada a nivel de municipios, parroquias, pero ya no se puede hablar de consolidación de la democracia a nivel supramunicipal.

Históricamente, este nivel de Administración local se basaba en el distrito (equivalente a la «provincia» en España o Italia), aunque nunca tuvo una expresión sólida.

Con la Constitución de 1976 se abrió la puerta a la creación de regiones administrativas, pero su institución aún está por hacer, aunque todavía sigue presente el resultado negativo del referéndum de 1998. Para colmar ese vacío se crearon recientemente las «comunidades intermunicipales», que son más la manifestación de un fenómeno asociativo (aunque con territorio y población fijados por ley, la entrada o salida en estas entidades solo depende de la voluntad de los municipios situados en su respectivo territorio) que una entidad local¹⁵, al no tener órganos directamente electos. Aún es pronto para evaluar a estas entidades, para alegar así que las regiones administrativas son prescindibles y han de ser suprimidas del texto constitucional.

15. Las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto tienen un régimen un tanto diferente, ya que su territorio y los municipios que las componen están obligatoriamente definidos por ley. Estas pertenecen más a una expresión de «otras formas de organización territorial autárquica» previstas en la Constitución de 1976 para las grandes áreas urbanas (art. 263.3) que a una manifestación de asociativismo municipal.

Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia

Claudia Tubertini

Profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Bolonia

SUMARIO. 1. El contexto político-institucional y los antecedentes legislativos de la reforma. 2. La reforma (y no la supresión) de las provincias. 3. La institución de las ciudades metropolitanas. 4. El rol de las uniones y fusiones de municipios. 5. El impacto del proceso de reforma constitucional: retos pendientes.

1. El contexto político-institucional y los antecedentes legislativos de la reforma

Bajo la presión de la crisis económica, que ha incidido profundamente sobre las vicisitudes italianas en los últimos años, el ordenamiento local italiano ha sido objeto de reformas que han transformado profundamente sus rasgos característicos¹.

1. Para una reconstrucción general de las etapas de reforma, VILLAMENA, S., «Organization and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy», en PANARA, C. y VARNEY, M., *Local Government in Europe. The «fourth» level in the EU multi-layered system of governance*, Routledge, Londres, 2013.

De estas medidas de racionalización se han dado diferentes interpretaciones.

Según una primera lectura, negativa, los objetivos de reducción del gasto público se impusieron claramente sobre el fomento de la eficiencia y eficacia de la acción administrativa, con normas claramente inconstitucionales².

Según un diferente punto de vista, la crisis económica (y también social, política e institucional) ha sido un potente elemento de impulso para las reformas, reflejando una necesidad siempre presente en el sistema local italiano, ya señalada por el maestro Massimo Severo Giannini desde los años ochenta: que «la autonomía debe estar basada en el “principio de vitalidad”», y que «se puede llegar solo si la institución cuenta con un suficiente nivel de población, capacidad financiera y organización».

Desde esta segunda perspectiva, la crisis puede ser vista como una oportunidad para acelerar las reformas y realizar un modelo de autonomía territorial «sostenible»: es este –la combinación justa entre autonomía y sostenibilidad³– el principal elemento de debate, doctrinal e institucional, en Italia, como en los otros países europeos descentralizados⁴.

Esta es la perspectiva en la que se sitúa precisamente la aprobación de la Ley de 5 de abril de 2014, n.º 56 («Disposiciones sobre ciudades metropolitanas, provincias, uniones y fusiones de municipios»), generalmente conocida como «Ley Delrio», por el nombre del ministro proponente⁵.

Esta Ley se presenta y se percibe como una reforma orgánica del sistema local italiano⁶. En realidad, los elementos de continuidad con respecto a las medidas introducidas (o solo intentadas) con la «legislación de la emergencia» de los últimos años son numerosos y relevantes.

2. GARDINI, G., «Le autonomie ai tempi della crisi», *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011.

3. TUBERTINI, C., «La razionalizzazione dell’amministrazione locale in Italia: verso quale modello?», *Istituzioni del Federalismo*, 3/2012.

4. PIPERATA, G., «I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?», *Istituzioni del Federalismo*, 3/2012.

5. VANELLI, L. (coord.), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014; STERPA, A. (coord.), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Nápoles, 2014.

6. PIZZETTI, F., «Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)», *Astrid Rassegna*, 9/2014; Id., «Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione», *Astrid Rassegna*, 13/2014.

Resumiendo las tres directrices de la Ley Delrio, podríamos decir que son:

- a) La reforma (y no la supresión) de las provincias, a través de la modificación de su forma de gobierno y la reorganización/reducción de sus funciones.
- b) La institución de las ciudades metropolitanas en las áreas metropolitanas identificadas por la misma Ley, y la simultánea supresión de las provincias correspondientes.
- c) Una nueva disciplina de las uniones y fusiones de municipios, con fuertes incentivos financieros y normas de apoyo.

La lista de los principales contenidos de la Ley 56 muestra claramente que son las mismas tres áreas en las que se concentró la legislación de los cinco años anteriores, que tenía por objeto:

- a) Los órganos de gobierno, las funciones y el territorio de las provincias (a estos objetivos se referían los decretos leyes 201/2011, 95/2012 y 188/2012)⁷.
- b) El establecimiento de las ciudades metropolitanas a través de la supresión de las provincias respectivas (este objetivo estaba ya contenido en la Ley 42/2009, y, después, en los decretos leyes 95/2012 y 188/2012).
- c) La gestión en forma obligatoriamente asociada de todas la funciones y servicios básicos por parte de los municipios con población menor de 5000 habitantes (los que representan el 70 % de los municipios italianos), a través de uniones o convenios de colaboración (previsión dictada ya por los decretos leyes 78/2010, 138/2011, 201/2011 y 95/2012).

Casi todas estas normas antecedentes han sido objeto de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional italiano.

En primer lugar, las dudas de legitimidad constitucional han determinado la falta de conversión en ley del Decreto-ley 188/2012, que contenía, como se ha mencionado, una nueva estructura territorial de las provincias; dudas confirmadas por la intervención del Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 220/2013 declaró inconstitucionales todas las normas referidas a provincias y ciudades metropolitanas contenidas en los citados decretos leyes, y también algunas de las disposiciones sobre los municipios y sus uniones.

7. Sobre estas medidas, *vid.* FABRIZZI, F., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Nápoles, 2012.

La principal motivación utilizada por el Tribunal fue «la incapacidad manifiesta del instrumento del decreto ley para llevar a cabo una reforma integral y de sistema, reforma que no solo encuentra su motivación en exigencias de largo plazo, sino que requiere procesos de implementación necesariamente progresivos, que son difíciles de conciliar con la inmediatez de los efectos inherentes al decreto ley, de acuerdo con el diseño constitucional».

Es decir, según el Tribunal, la transformación a través del decreto ley del ordenamiento jurídico de toda la disciplina de los entes locales garantizados por la Constitución es incompatible, lógica y jurídicamente, con la «necesidad y urgencia» que requiere el instrumento del decreto ley.

En la misma Sentencia 220/2013 se encuentra una interpretación significativa de la competencia legislativa estatal establecida en el artículo 117, párrafo segundo, letra p) de la Constitución: según el Tribunal Constitucional, esta competencia se refiere a «los componentes esenciales del ordenamiento de los entes locales, por su naturaleza gobernado por leyes (estatales) diseñadas para durar y cumplir con criterios sociales e institucionales a largo plazo, e integrado con las leyes regionales».

Una indicación clara de método, que, sin embargo, deja abiertas todas las dudas sobre el contenido de esta legislación estatal, y el papel «integrador» de la legislación regional.

En este sentido, la Sentencia 220/2013 del Tribunal Constitucional ha permitido al Gobierno incorporar en una ley ordinaria todas las medidas de reforma que ya habían sido declaradas inconstitucionales, con la única excepción de la modificación territorial de las provincias. La misma Sentencia ha confirmado una interpretación amplia de la competencia legislativa del Estado en materia de ordenamiento local. En la Ley Delrio las referencias a la legislación regional son limitadas, y hay muchas previsiones de detalle, incluso en ámbitos (como las formas de asociación y cooperación municipales) reclamados por las regiones.

No es casualidad que muchas de las disposiciones de la Ley 56/2014 ya hayan sido impugnadas: de nuevo, la reforma local sufre el riesgo de una declaración de inconstitucionalidad. La dudas se refieren, sobre todo, a los límites competenciales del Estado, a la garantía institucional de las autonomías locales, y, en particular, a la legitimidad de las profundas modificaciones aportadas en el nivel intermedio provincial.

2. La reforma (y no la supresión) de las provincias

Examinemos ahora las medidas de reforma que se refieren a las provincias.

En relación con el perfil institucional, las modificaciones más relevantes son las siguientes:

- a) Un nuevo sistema de elección de segundo grado del presidente de la provincia y del consejo provincial, formados y elegidos por los miembros de los órganos políticos de los municipios, y ya no elegidos por sufragio universal y directo.
- b) La eliminación del órgano ejecutivo provincial (*giunta*) y la reducción de los miembros del consejo; en cambio, se prevé un tercer órgano, la asamblea de los alcaldes, con funciones propositivas y consultivas.
- c) Un sistema electoral provincial, directamente regulado por la misma Ley, que garantiza una adecuada representación de los pequeños municipios, a través de un sistema de voto ponderado.
- d) La introducción del principio de la gratuidad por los cargos provinciales. La Ley n.º 56/2014 no abandona la meta de la reducción de los gastos, incluso si esto es ahora parte de un proyecto de reforma más ambicioso.

La previsión sobre la que la doctrina está todavía más dividida entre críticos y sostenedores es la representación de tipo indirecto diseñada por las provincias. Por una parte, en relación con la legitimidad constitucional del nuevo modelo, se afirma la sustancial y plena equiparación entre todos los entes autónomos territoriales, incluso, en particular, a efectos del reconocimiento de una imprescindible e inderogable elegibilidad directa de sus órganos de gobierno⁸; por otra parte, se diseña un planteamiento que, en cambio, considera las características del nivel de área amplia (provincial o metropolitano) totalmente disponibles para el legislador ordinario⁹, que podría, por

8. CIVITARESE, S., «La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione», *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011; CARETTI, P., «Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia», *Astrid Rassegna*, 2012; CECCHETTI, M., CHESSA, O. y PAJNO, S., «Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella Regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma», *Amministrazione In Cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2014; GORLANI, M., «La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano», *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.

9. RENNA, M., «Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta», *Astrid Rassegna*, 36/2006; BIN, R., «Il nodo delle Province», *Le Regioni*, 2012, pp. 908-909; VANELLI, L., «Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi», *Le Regioni*, 2012, pp. 845 y ss.

tanto, regular discrecionalmente, además de sus funciones, sus ordenaciones organizativas y la legitimación de sus relativas instituciones de gobierno.

En términos de eficacia del modelo, según los críticos, el enlace atenuado con la comunidad administrada debilita la protección de los intereses de nivel supramunicipal. En otras palabras: ¿Las nuevas provincias serán capaces de asegurar la coordinación y mediación entre los intereses de los municipios, incluso en términos de gestión de recursos, o, al contrario, los conflictos prevalecerán, porque sus órganos están compuestos por administradores municipales?

Según la perspectiva favorable, en cambio, es precisamente la representación indirecta la que debería permitir una administración más coherente y armónica del territorio, de acuerdo con una visión menos competitiva y más integradora de las relaciones entre municipios y entes intermedios.

La cuestión de la eficacia de la nueva forma de gobierno provincial tiene que ser leída en conexión con la reordenación funcional de las provincias, que en el sistema italiano son titulares de numerosas y relevantes funciones de planificación, gestión y control en casi todos los sectores administrativos. La Ley modifica profundamente sus funciones, que se limitan ahora a:

- a) Planificación territorial provincial de coordinación, y además tutela y valorización del medio ambiente, para los aspectos que ya les pertenecían.
- b) Planificación de los servicios de transporte, autorización y control de los transportes privados, carreteras provinciales.
- c) Programación de la red escolar.
- d) Recogida y elaboración de datos, y asistencia técnico-administrativa a los entes locales.

En cuanto a la tradicional competencia provincial en relación con la gestión de la edificación para escuelas secundarias, las provincias pueden mantenerla tan solo en colaboración con los ayuntamientos. También la Ley dispone que, de acuerdo con los municipios, la provincia pueda ejercer las funciones de preparación de documentos de licitación para la contratación, supervisión de los contratos de servicios, y organización de concursos y procedimientos de selección.

El Estado y las regiones son llamados a redistribuir otras funciones provinciales, de acuerdo con un conjunto de principios y criterios que deben

facilitar su transferencia a los municipios y uniones de municipios, pero que no excluyen la posibilidad de que las funciones adicionales que no sean las básicas puedan permanecer en la provincia o ser transferidas a las regiones. Este complejo proceso para la reorganización funcional y la reasignación correspondiente de los recursos humanos, materiales y financieros de las provincias, está marcado por un mandato imperativo, bajo pena de intervención sustitutiva del Estado en caso de inacción regional.

La Ley no interviene, en cambio, sobre la dimensión territorial de las provincias; sobre este punto, el Tribunal Constitucional, en la ya señalada Sentencia 220/2013, señaló que:

«La modificación de los límites provinciales requiere, de conformidad con el art. 133 de la Constitución, la iniciativa de los municipios implicados –que debe preceder necesariamente a la iniciativa legislativa estatal– y la opinión no vinculante de la región».

El perfil de la nueva Administración provincial es, en síntesis, la de un «ente territorial de área amplia» (*area vasta*, en italiano), que, aunque sin competencias generales, es titular de un núcleo importante de funciones básicas garantizadas.

La cantidad y especialmente la naturaleza de algunas funciones básicas asignadas a las provincias muestran claramente que, en Italia, ellas no se limitan a un rol de ayuda o servicio a sus respectivos territorios. En este punto, la reorganización funcional podría determinar el ajuste del contenido de las funciones provinciales a su nueva forma de gobierno. Pero que se produzca esta adaptación no es seguro, ni tampoco se requiere por la Ley 56, que quiere «redistribuir» las funciones provinciales, sin plantear el problema de su previa eliminación, simplificación o reformulación de contenido.

La forma de elección de segundo grado provincial tiene muchas similitudes con las uniones de municipios, de las que las provincias difieren por ser necesarias, titulares de sus propias funciones, con territorio protegido por la Constitución y establecido por ley.

No se puede, sin embargo, subestimar el efecto de la nueva naturaleza de segundo grado de los órganos provinciales sobre el ejercicio de las funciones: en este sentido, las leyes de reorganización tendrán que tener en cuenta los

posibles «conflictos de interés» entre la protección de los intereses de área amplia y los intereses de los municipios.

Cabe señalar que, mientras empuja este complejo proceso de reordenación funcional, el propio legislador estatal va reduciendo de manera impresionante los recursos provinciales, tanto que incluso la garantía de las funciones básicas parece en discusión: un reflejo –esta vez negativo– de la crisis económica, que pone en serias dificultades la actuación de la reforma.

3. La institución de las ciudades metropolitanas

La segunda área de intervención de la Ley se refiere, como se ha dicho, a las ciudades metropolitanas.

Incluso en este caso, es evidente la conexión entre las nuevas disposiciones y las normas contenidas en la «legislación de emergencia», donde el establecimiento de las ciudades metropolitanas, más de una década después de su previsión en la Constitución, y tras más de veinte años desde su primera disciplina normativa, también se ha utilizado como una oportunidad para la abolición simultánea de las provincias, así como para gestionar las grandes áreas metropolitanas italianas en formas lo más adecuadas e innovadoras posible.

El rechazo por el Tribunal Constitucional de las disposiciones contenidas en el art. 18 del Decreto-ley 95/2012, por ilegitimidad del instrumento del decreto ley, no dio indicios decisivos sobre el modelo institucional de las ciudades metropolitanas, lo que permitió al legislador estatal proceder en el camino ya esbozado.

La Ley Delrio confirma las diez ciudades metropolitanas ya indicadas en el Decreto-ley 95/2012 (Roma, Bolonia, Turín, Milán, Florencia, Bari, Venecia, Génova, Nápoles y Reggio Calabria), que se sumarán a las de las regiones con estatuto especial, y confirma asimismo la supresión simultánea de las provincias correspondientes.

Además, para las ciudades metropolitanas se confirma también, como forma de gobierno preferencial, el sistema de «representatividad atenuada» de las provincias, con la adición de la necesaria coincidencia entre la posición del alcalde metropolitano y del alcalde de la capital. La elección directa del alcalde y del consejo, aunque posible, está condicionada a la previa desmembración del territorio del municipio capital en distintos municipios –con la notable excepción de Roma, que mantiene su condición de capital de Italia y de la Región Lazio.

ción de Roma, Milán y Nápoles–, y la definición previa del sistema electoral por la ley estatal.

Antes de definir las funciones específicas de la ciudad metropolitana, la Ley define sus «finalidades institucionales generales», referidas: al cuidado del desarrollo estratégico del territorio metropolitano; a la promoción y gestión integrada de los servicios, de las infraestructuras y de las redes de comunicación; y a la atención de las relaciones institucionales correspondientes al propio nivel, incluso a nivel europeo.

Además, se atribuyen a la ciudad metropolitana las funciones básicas que corresponden a las provincias, y algunas otras funciones fundamentales específicamente metropolitanas, como: a) aprobación del plan estratégico del territorio metropolitano, que constituye un acta de dirección para el ente y para el ejercicio de las funciones de los municipios y de las asociaciones de los municipios incluidos en el área; b) planificación territorial general, incluidas las instalaciones de comunicaciones, las redes de servicios e infraestructuras de interés en la comunidad metropolitana; c) estructuración de sistemas coordinados de gestión de los servicios públicos, y organización de los servicios públicos de interés general de ámbito metropolitano; d) movilidad y viabilidad, garantizando la compatibilidad y la coherencia del planeamiento urbanístico municipal en el área metropolitana; e) promoción y coordinación del desarrollo económico y social, en particular asegurando apoyo a las actividades económicas y de investigación innovadoras y coherentes con la vocación de la ciudad metropolitana, como se delinea en el plan estratégico del territorio contemplado en la letra a); y f) promoción y coordinación de los sistemas de informatización y digitalización en el ámbito metropolitano.

La ciudad metropolitana también puede ejercer una serie de funciones municipales que los municipios podrán delegar, o, por el contrario, delegar sus funciones a los municipios o uniones, o hacer uso de sus oficinas, o realizar funciones para otros municipios externos.

La compleja construcción del marco operativo de la ciudad metropolitana no solo dependerá de las opciones de su Estatuto, cuya aprobación pertenece a la conferencia metropolitana (formada por todos los alcaldes)¹⁰, sino también

10. Los estatutos metropolitanos aprobados dentro del año 2014 (fecha límite establecida por la Ley) son solo los de Roma, Milán, Florencia, Bolonia, Génova y Bari. La misma Ley prevé la intervención del Gobierno si los estatutos no son aprobados antes del 30 de junio de 2015.

del resultado del proceso de reorganización de las funciones provinciales y de la interpretación del contenido de las nuevas funciones metropolitanas operada por las leyes estatales y regionales.

Efectivamente, la autonomía estatutaria reconocida a la ciudad metropolitana es tan amplia que permite –y de hecho alienta– la máxima flexibilidad decisional sobre la estructura de la institución, la articulación de competencias entre los órganos, las formas y modelos de organización, e incluso las relaciones con otros niveles de Gobierno¹¹.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que las áreas metropolitanas identificadas por la Ley presentan situaciones muy variadas: tanto por número global de habitantes (que varía de los casi 4 millones del territorio metropolitano de Roma a los poco más de 550 000 de Reggio Calabria) como por diversidad de distribución de la población entre la capital y el resto del territorio, o por extensión espacial y número de municipios¹².

También para la ciudad metropolitana, por otra parte, existe el problema de los posibles conflictos entre la protección de los intereses de área amplia y municipal.

El marco tiene, por lo tanto, luces y sombras. La notable coherencia con que el legislador ha perseguido la creación de este nuevo nivel local se enfrenta, de hecho, con las dificultades del reordenamiento de las funciones provinciales: sin tener en cuenta las dudas de legitimidad constitucional del proceso y las dificultades financieras en las que operan, en este momento, las provincias, que serán heredadas por las ciudades metropolitanas.

Es evidente, desde este punto de vista, que la crisis financiera todavía es un factor condicionante de la reforma en marcha: por un lado, empuje; por el otro, posible freno y límite a su efectiva y eficaz aplicación.

4. El rol de las uniones y fusiones de municipios

Por lo que se refiere al nivel municipal, la Ley 56/2014 está en perfecta línea de continuidad con la introducción, desde 2010, del ejercicio asociado obli-

11. POGGI, A., «Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale, *Federalismi.it*, 2014, 1.

12. VESPERINI, G., «Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province», *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014.

gatorio de las funciones fundamentales por los pequeños municipios, y con la identificación de la unión de municipios como única forma estructural de cooperación intermunicipal reconocida por el legislador estatal: previsión ya dictada por el Decreto-ley 78/2010, y luego operativa, por etapas, a través de la legislación posterior¹³.

También Italia, como España y –en medida aún mayor– Francia, presenta una tradición de fuerte fragmentación del mapa municipal, con sus 8100 municipios. Para afrontar los problemas derivados de las insuficiencias de los pequeños municipios, se ha querido apuntar, más bien, al asociacionismo intermunicipal; sosteniendo e incentivando –por parte del Estado y, sobre todo, de varias regiones– procesos de agregación en uniones apropiadas.

En la realidad actual, la distribución de las uniones se presenta todavía muy desigual en relación con las distintas regiones, y, en conjunto, insuficiente para resolver el problema de la fragmentación. Casi la mitad de las uniones se encuentran en el norte de Italia (47,59 %), y, en menor porcentaje, se encuentran también en las islas (22,19 %), en el centro y en el sur (respectivamente, 14,44 % y 15,78 %), con la participación, en total, de 1917 municipios, representantes, sin embargo, tan solo de poco más de 8 millones de habitantes.

La nueva Ley confirma la obligatoriedad de la gestión asociada, y fomenta de nuevo, a través de incentivos financieros más fuertes y una serie de excepciones legislativas muy favorables, las uniones.

Las fusiones de municipios también se confirman como una prioridad estratégica para la Ley. Si en el Decreto-ley 95/2012 la intervención consistió en la provisión de incentivos y facilidades a los municipios fusionados¹⁴, la Ley 56 disciplina de manera precisa y detallada la fusión de municipios y dicta nuevas normas aplicables a los municipios nacidos por fusión, teniendo en cuenta la realidad actual, que ve un número creciente de pequeños municipios iniciar este proceso.

En síntesis, la Ley 56 busca dotar a las nuevas formas de colaboración supramunicipal de un marco institucional claro y coherente a nivel nacional,

13. FORTE, P., *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milán, 2012.

14. POLITI, F., «Dall'Unione alla fusione di comuni: il quadro giuridico», *Istituzioni del Federalismo*, 1/2012.

para permitir un funcionamiento eficaz y también la asignación de funciones ya provinciales a las uniones de municipios.

En relación con el precedente legislativo, la referencia a la competencia estatal sobre la coordinación de las finanzas públicas ha permitido al Tribunal Constitucional, en las sentencias 22/2014 y 44/2014, rechazar las objeciones de constitucionalidad planteadas contra el ejercicio asociado obligatorio de las funciones fundamentales, y también contra algunas disposiciones relativas al ordenamiento de las uniones. Según el Tribunal Constitucional, estas normas son legítimas porque:

«Las normas están encaminadas a frenar el gasto público en la medida en que la creación de un sistema virtuoso de las funciones asociadas de gestión (y, en particular, las básicas) entre los municipios apunte a un ahorro de costes tanto en términos de la organización “administrativa” como de la organización “política”».

También aquí, sin embargo, no faltan sombras. El fortalecimiento de la disciplina estatal en el campo de la gestión asociada también puede ser leído como rigidez, que priva a las regiones y las autoridades locales de la posibilidad de adaptar las fórmulas organizativas a sus específicos contextos territoriales. Además, la creación de nuevas uniones o la adaptación de las existentes para el ejercicio de las nuevas funciones requerirán un período de tiempo apropiado. Finalmente, la dotación financiera de los pequeños municipios es muy limitada, y el riesgo de que las uniones nazcan ya frágiles –debido a su naturaleza de segundo grado, así como a la ausencia de autonomía fiscal– es, por desgracia, muy alto¹⁵.

Encambio, por lo que se refiere a las fusiones, hay que destacar que la naturaleza esencialmente voluntaria de los procesos de fusión ha determinado y seguirá determinando efectos muy variados a lo largo del territorio nacional. En este punto, cabe recordar el límite resultante de las disposiciones constitucionales de los artículos 133 y 117, que legitiman a las regiones para modificar los confines municipales de acuerdo con un procedimiento definido por sus propias leyes, pero que requiere necesariamente la consulta previa (a través de un referéndum) a las poblaciones afectadas. Son estos límites los que siempre han impedido, hasta ahora, la actuación, en Italia, de políticas legislativas de reestructuración general del mapa municipal.

15. TUBERTINI, C., «Le norme in materia di Unioni e Fusioni», *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 8-9/2014, pp. 794 y ss.

5. El impacto del proceso de reforma constitucional: retos pendientes

Al término de esta breve exposición, es evidente que la aprobación de la Ley 56/2014 está muy lejos de ser el final de un proceso de reforma. Efectivamente, el propio legislador ha definido de forma explícita sus disposiciones –o, al menos, las relacionadas con las provincias y ciudades metropolitanas– dictadas «en espera de la reforma del Título V, Parte II, de la Constitución».

Con el Proyecto de Ley constitucional presentado por el Gobierno en marzo de 2014 y aprobado en primera lectura por la Cámara de los Diputados en agosto, mientras que se elimina de la Constitución toda referencia a la provincia, se corrige de manera incisiva el reparto de las funciones legislativas entre Estado y regiones, retornando al Estado diversas materias (de la energía a las comunicaciones, de las grandes redes de transporte a las profesiones) en las que la regionalización obrada en 2001 había dado lugar a un conflicto permanente con el Estado. Por otra parte, para reequilibrar este importante refuerzo de los poderes del Estado, las autonomías se introducen en el Parlamento, a través de la transformación del Senado en Cámara de las Autonomías, compuesta por miembros de los órganos regionales y municipales (los alcaldes, pero este punto está todavía en fuerte discusión)¹⁶.

Por lo tanto, el impacto de la posible aprobación de la reforma constitucional sobre la Ley Delrio depende de las soluciones que se adoptarán en la primera sobre:

- la decisión de si mantener o no la provincia como ente local necesario;
- el marco respectivo de la legislación nacional y regional en el ámbito de las formas de cooperación supramunicipales; y, en este contexto
- la reserva o menos al Estado de una competencia marco en relación con las entidades «de área amplia».

De estos tres perfiles, solo el primero parece ya seguro. En el nuevo texto del artículo 114 la Constitución tendrá que referirse exclusivamente a municipios, ciudades metropolitanas y regiones.

16. VANELLI, L., «Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías», *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2014.

En todo caso, hay que señalar que la reforma constitucional no prevé automáticamente la abolición de las provincias, que siempre debe ser llevada a cabo por el legislador, en línea con el principio de continuidad de las funciones administrativas. Bajo este mismo principio de continuidad –nótese bien– se podría mantener, al final, viva la actual provincia –entidad de área amplia, si no nivel territorial necesario por la Constitución–. Sin garantía constitucional de las provincias caerían, de hecho, todas las objeciones de legitimidad que en la actualidad encuentra la nueva forma de gobierno provincial, rediseñada por el legislador ordinario.

Otro problema igualmente relevante es a qué legislador (estatal o regional) pertenece la decisión sobre el mantenimiento de las provincias-entidades de área amplia. Esto no está todavía claramente definido en el Proyecto de reforma constitucional, puesto que el borrador original del Gobierno se refería a una competencia exclusiva estatal sobre «ordenamiento de los entes de área amplia», que durante la discusión parlamentaria ha sido eliminada y sustituida por una no muy clara previsión final que parece introducir una distinción entre «perfiles ordinamentales generales», de competencia estatal, y otros perfiles, de competencia regional, en el tema de entidades de área amplia.

En el nuevo sistema constitucional, sin embargo, los conflictos de competencia entre el Estado y las regiones deberían ser mitigados por la presencia de las propias regiones en el proceso legislativo del Estado, a través de su inclusión en el nuevo Senado de las Autonomías.

En cuanto a las formas de asociación entre municipios, y, en particular, las uniones, mientras que el borrador del Gobierno se refería a una competencia exclusiva del Estado, el Proyecto de Ley modificado por el Parlamento deja al Estado solo normas de principio. De este modo, se pone en cuestión también una parte de la disciplina de las uniones dictadas en la Ley 56. Al mismo tiempo, el plan de reforma no aborda la cuestión del tamaño mínimo de los municipios, ni requiere cambios en los procedimientos de variación territorial en los municipios.

Como se puede ver, es probable que el proceso de implementación de la reforma Delrio también influya en el contenido final de la reforma constitucional. De hecho, una aplicación rápida, coherente y razonable del nuevo modelo de autonomía diseñado por la Ley, y, por lo tanto, la manifestación de su sentido práctico, podría empujar al Parlamento para consolidarlo y confirmarlo en la reforma de la Constitución. En cambio, si las «nuevas provincias», las nuevas «ciudades metropolitanas» y las uniones de municipios fracasan, el legislador constituyente elegirá diferentes soluciones.

Las reformas locales en el entorno comparado

Dr. Hellmut Wollmann

Doctor en Derecho.

Catedrático em. de Teoría de la Administración de la Universidad Humboldt (Berlín). El Dr. Wollmann fue asimismo catedrático de Ciencias de la Administración en la Universidad Libre de Berlín, y cofundador y socio del Instituto de Estudios Municipales y de Estructura Política de Berlín, así como presidente del Comité de Investigación en Estudios Comparados de Gobierno y Política Locales. Es autor de numerosas publicaciones, muchas de ellas comparadas, en el campo de la Ciencia Política y de la Administración, entre las que destacan las relativas a los niveles subnacionales y locales de Gobierno. Además, ha impartido docencia en numerosas universidades de Europa y Asia.

Dr. António Cândido de Oliveira

Doctor en Derecho por la Universidad de Coimbra.

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad do Minho en Braga. Es el máximo experto portugués en derecho local, así como autor de numerosas monografías sobre las autarquías locales y de numerosos artículos en revistas especializadas.

Ponente en numerosos congresos internacionales, es responsable del más importante centro de investigación del derecho local en Portugal.

Dra. Claudia Tubertini

Doctora en Derecho por la Universidad de Bolonia (Italia).

Investigadora del Departamento de Ciencia Jurídica de la *Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica* (SPISA), de la Universidad de Bolonia.

Profesora del principal centro de referencia en derecho administrativo de Europa (SPISA), y discípula directa del mayor experto italiano en derecho territorial, Luciano Vandelli. Es autora, tanto en Italia como en España, de numerosos trabajos sobre estructuras locales e intermunicipalidad, así como ponente en innumerables cursos y jornadas.

Dr. Fernando García Rubio

Doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

El Dr. García Rubio es técnico de Administración General de los ayuntamientos de Madrid y Majadahonda, habiendo superado igualmente la oposición de Gestor Administrativo (no ejerciente). Es igualmente diplomado en Dirección Pública Local por el INAP, y está en posesión de dos sexenios de investigación, con numerosas publicaciones y conferencias en materia de Administración local. Asimismo, es miembro de los consejos de redacción de las revistas *Actualidad Administrativa* (Wolters Kluwer) y *Diario de Derecho Municipal* (Iustel), y del Consejo Asesor-Editorial de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

