

Articulación organizativa y estado compuesto

José Luís Carro Fernández-Valmayor

*Catedrático Emérito de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela
joseluis.carro@usc.es*

SUMARIO

- I. Potestad autonómica de autoorganización y datos constitucionales; la expresión «instituciones de autogobierno» del artículo 148-1-1.º CE y sus posibles significados; la expresión «régimen jurídico» del artículo 149-1-18.º CE y la competencia estatal en materia de organización administrativa autonómica.
- II. Entes territoriales necesarios y organización interna del espacio autonómico. El alcance de la competencia estatal del artículo 149-1-18.º CE; la necesidad de la previsión de una competencia estatal de carácter principal.
- III. Organización interna del espacio autonómico y el papel de la Provincia. Autonomía provincial y organización autonómica interna; el alcance de la expresión constitucional «gobierno y administración» del artículo 141-2.º CE. La modificación del número de Provincias y la rigidez de la regulación constitucional. Una referencia al debate sobre la supresión de las Provincias. Una propuesta de articulación: Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas y grandes Municipios.
- IV. Un apunte final de Derecho comparado. Algunos puntos complementarios de reflexión.

I. POTESTAD AUTONÓMICA DE AUTOORGANIZACIÓN Y DATOS CONSTITUCIONALES; LA EXPRESIÓN «INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO» DEL ARTÍCULO 148-1-1.º CE Y SUS POSIBLES SIGNIFICADOS; LA EXPRESIÓN «RÉGIMEN JURÍDICO» DEL ARTÍCULO 149-1-18.º CE Y LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA

La gran cuestión que se plantea en el seno de los llamados Estados compuestos es, como se puede comprender, la de la articulación organizativa entre las distintas partes constitutivas de una estructura estatal caracterizada por su complejidad, pero que, al mismo tiempo, debe perseguir la más eficaz y eficiente actuación de los poderes públicos en el seno de un mismo territorio. Trataré a continuación de llevar a cabo una reflexión de carácter general sobre la imprescindible exigencia de articulación organizativa en nuestro Estado autonómico, sin descender, dada la índole de esta Ponencia, a excesivos detalles para mantenerme en el marco temporal acordado. Pretendo desarrollar mi reflexión haciendo, en un primer momento, una serie de consideraciones generales sobre la potestad autonómica de autoorganización para, en un segundo momento, referirme, más concretamente, a algunas cuestiones referentes al papel de la Provincia en el seno de la organización interna de las Comunidades Autónomas. Todo ello, naturalmente, desde la perspectiva de la actual y vigente regulación constitucional.

Es afirmación ampliamente compartida, que se ha encargado de recordarnos nuestra mejor doctrina y nuestra jurisprudencia constitucional, que la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas es un atributo esencial e inherente a su autonomía; autonomía de la que se predica, no solamente su carácter administrativo, sino, sobre todo, político, lo que explica que pueda derivarse tanto, como es evidente, de las competencias legislativas, como también, según doctrina constante de nuestro Tribunal Constitucional, de las competencias meramente ejecutivas¹. Recordemos, en este sentido, como desde su primera jurisprudencia (por ejemplo, la Sen-

¹ En este sentido, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo XI, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, págs. 11-13. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, 2.ª edición, Iustel, Madrid, 2007, pág. 77. Vid. también, con numerosa cita jurisprudencial, B. COLOM PASTOR, "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 306, 2008, pág. 188 y ss.

tencia 25/1981, de 14 de julio) nuestro Alto Tribunal advirtió ya que la autonomía de las Comunidades Autónomas era cualitativamente superior a una autonomía simplemente administrativa.

El carácter compuesto del Estado autonómico (artículo 137 CE) exige para su propio funcionamiento, como acabo de apuntar, una eficaz articulación entre todas las autonomías territoriales reconocidas constitucionalmente, lo que significa que la organización del espacio autonómico también pasa, obviamente, por la articulación con las Administraciones locales, dotadas, a su vez, de autonomía política por el texto constitucional (artículos 140-142 CE). Necesidad, pues, de articulación organizativa de todos los Entes territoriales actuantes en el interior del ámbito autonómico como condición necesaria para el funcionamiento mismo del Estado global. Necesidad, por lo demás, que viene exigida por la garantía de la igualdad esencial de todos los ciudadanos, con independencia, por supuesto, de la función legitimadora y de autoidentificación que puedan cumplir los distintos modos de dicha articulación².

La especificidad del Estado autonómico español en materia de articulación organizativa obliga a una referencia mínima a los datos que nos proporciona el texto constitucional. En este sentido, hay que recordar que la Constitución española estableció como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la organización de las instituciones autónomas propias (artículo 147-2.º, letra c, CE), a la vez que atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno» (artículo 148-1-1.º CE).

La configuración como competencia autonómica específica la contenida en este último precepto constitucional plantea, por ello, el problema de la determinación de su alcance concreto, lo que nos lleva a preguntarnos si estamos ante una mera previsión expresa y general de la potestad autonómica de autoorganización o habría que adjudicarle, por el contrario, un significado más restringido.

El mencionado carácter de la potestad autonómica de autoorganización como atributo esencial de la misma idea de autonomía, unido al hecho de la actual homogeneización organizativa del Estado autonómico, otorgan, ciertamente, un alto grado de superfluidad a la previsión competencial contenida en el citado artículo 148-1-1.º CE; artículo que, por lo demás, y por la propia evolución del Estado autonómico, ha dejado de tener su inicial carácter dispositivo.

En todo caso, y dada la reserva estatutaria a la que obliga citado artículo 147-2.º, letra c, CE, y sin pretender dar ahora a la cuestión un énfasis excesivo, podríamos plantearnos cual podría ser el concreto significado de la expresión «instituciones de autogobierno» objeto de la competencia del 148-1-1.º CE. Pues bien, dicha expresión solo podría, a mi juicio, referirse a cuatro posibles variantes³.

La primera variante sería la de identificar la expresión «instituciones de autogobierno» con las instituciones políticas fundamentales a las que se refiere el primer párrafo del artículo del artículo 152-1.º CE (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y su Presidente) y que constituyen, hoy en día, lo que podríamos denominar un «mínimo de homogeneidad» de la organización institucional de las Comunidades Autónomas en parecido sentido a lo dispuesto para los *Länder* en la Constitución alemana (artículo 28-1.º GG, *Homogenitätssprinzip*⁴). Si de aceptase esta variante habría que convenir, en todo caso, la evidente estrechez del posible ámbito de la competencia autonómica prevista en el 148-1-1.º CE que se limitaría, dentro de la necesaria homogeneidad del 152-1.º CE, a la legislación sobre las citadas instituciones políticas fundamentales (Ley electoral, Ley sobre el Consejo de Gobierno y su Presidente, etc.). De otro lado, la estrechez de la citada competencia no evitaría que pudiésemos afirmar, sin más, su carácter superfluo, dado el expreso contenido del artículo 152-1.º CE y el reconocimiento, inherente al concepto de autonomía, de la potestad autonómica de autoorganización.

Una segunda variante interpretativa consistiría en referir la competencia del 148-1-1.º CE a las «instituciones autónomas propias» citadas en la letra c del artículo 147-2.º CE como contenido necesario de los Estatutos, esto es, a las expresamente previstas en los mismos⁵ y que constituyen el entramado institucional específico de cada Comunidad Autónoma, no susceptible de ser incluido dentro de su aparato administrativo (por ejemplo, los Defenso-

² A la función legitimadora y de autoidentificación de la actividad organizativa se refirió el *Informe sobre las autonomías*, Ajuntament de Barcelona, 1987, págs. 79-80.

³ Cfr. M. ALVAREZ RICO, «La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, 105, 1984, pág. 146. *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, pág. 45.

⁴ Sobre el principio de homogeneidad en Alemania, cfr., entre otros, K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I, 2.ª edición, Verlag C. H. Beck, Munich, 1984, pág. 704 y ss. K. HESSE, *Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 8.ª edición, C. F. Müller, Karlsruhe, 1975, págs. 35-36. BENDA-MAIHOFER-VOGEL-HESSE-HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, traducción de A. LÓPEZ PINA, Instituto Vasco de Administración Pública-M. Pons, Madrid, 1996, págs. 627-628.

⁵ En este sentido, B. COLOM PASTOR, *La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas*, cit., pág. 197.

res del Pueblo autonómicos o figuras semejantes, los Consejos o Tribunales de Cuentas, los Consejos Económico-Sociales, los Consejos Consultivos, etc.)⁶. Cumpliendo con la reserva estatutaria, también es evidente en este caso que la creación de estas «instituciones autónomas propias» puede encontrar cumplida justificación en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, sin que añadiese nada la competencia prevista en el 148-1.º CE, la cual seguiría, por ello, adoleciendo de la superfluidad a la que me acabo de referir.

Si se quisiera dar algún significado efectivo a la competencia del 148-1-1.º CE y no afirmar sin más, como sería perfectamente posible, su actual innecesariedad, podría aceptarse como tercera variante interpretativa la consistente en afirmar que dicha competencia solo se referiría a instituciones propias de las Comunidades Autónomas que no hubiesen sido previstas, al menos inicialmente, en sus Estatutos⁷. Este sería, a mi modo de ver, el significado más adecuado que podría darse a la competencia del 148-1-1.º, si no se quisiese afirmar directamente su obsolescencia, avalada por el carácter transitorio que posee la entera disposición constitucional del artículo 148 CE.

Finalmente, y como última y muy aceptada variante interpretativa, podría incluirse en la competencia del 148-1-1.º CE la prevista de manera expresa en los Estatutos de autonomía referida a la creación y organización de las correspondientes Administraciones autonómicas. Sin embargo, no creo que la potestad autonómica de autoorganización haya de encontrar el fundamento de su existencia en las disposiciones estatutarias sobre creación y organización de la Administración pública de la Comunidad Autónoma⁸. El afirmarlo sería contrario al hecho de que, como he resaltado ya, la potestad de organización ha de entenderse necesariamente implícita en el concepto mismo de la autonomía garantizada por la Constitución a las Comunidades Autónomas⁹, sin que sea necesaria para su reconocimiento una específica disposición estatutaria. Sería, quizás, oportuno recordar a este respecto que, en el inicio del proceso autonómico, no todos los Estatutos previeron una disposición expresa sobre creación y organización de las correspondientes Administraciones (por ejemplo, el Estatuto vasco, los primeros Estatutos catalán y andaluz) y no por ello podría haberseles negado absurdamente su competencia en materia de autoorganización administrativa. Pero es que, además, y de otro lado, un importante número de Estatutos consagraron, expresa y específicamente, la competencia de las Comunidades Autónomas para la creación y organización de su propia Administración pública como una competencia distinta de la prevista en el artículo 148-1-1.º CE, con la cual, por consiguiente, no se confundiría. Desde la óptica del Derecho comparado es significativo también que una Constitución federal como la alemana no contenga una norma general (fuera del específico supuesto de la ejecución de leyes federales) sobre la competencia de los *Länder* para la creación y organización de su propia Administración; norma que, como se comprende, sería absolutamente innecesaria dado el carácter y posición constitucional de los Estados federados.

En definitiva, en materia de organización administrativa estamos ante una competencia implícita que no necesitaría un expreso apoyo normativo y que, evidentemente, tiene carácter instrumental respecto de las competencias sustantivas asumidas en los Estatutos; instrumentalidad que, al poner de manifiesto la vinculación entre titularidad competencial y potestad organizatoria, subraya, justamente, el carácter implícito de esta última, derivado, como he observado ya varias veces, del concepto mismo de autonomía. Por todo ello, las disposiciones estatutarias sobre la posibilidad de creación y organización de la propia Administración autonómica solo pueden tener, a mi juicio, un mero carácter declarativo que nada añade a lo que ya detentan, en cuanto tales, las Comunidades Autónomas en virtud de su posición constitucional como Entes dotados de autonomía política y administrativa. Se ha observado, por lo demás, que la razón de la existencia de dichas disposiciones estatutarias habría tenido el sentido de, simplemente, realzar también el aspecto organizativo en la sistemática de los Estatutos¹⁰.

Las consideraciones expuestas hasta el momento me llevan a concluir el relativo interés que, a la altura del desarrollo actual de nuestro Estado autonómico, tendría una reflexión más detenida sobre el alcance de la competencia contemplada en el artículo 148-1-1.º CE. En el análisis de la potestad autonómica de autoorganización mayor importancia reviste, en mi opinión, el plantearse, desde la perspectiva de los límites constitucionales a la misma, el

6 La STC 35/1982, de 14 de junio (Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco), afirmó que las instituciones de autogobierno «son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno...» (FJ 2.º). Vid. también posteriormente la STC 165/1986, de 18 de diciembre (FJ 6.º).

7 Vid. nota anterior.

8 Para B. COLOM PASTOR, *La potestad organizatoria*, cit., págs. 198-199, 202, 204, la Administración propia es una institución de cada Comunidad Autónoma, pero no es una institución de autogobierno.

9 Carácter implícito del que, por los demás, parece partir el mismo texto constitucional con significativas alusiones a «la organización propia de las Comunidades Autónomas» (artículo 149-1-18.º CE), a la «Administración autónoma» (artículo 153, letra c, CE) o a la «Administración propia de la Comunidad» (artículo 154 CE). Cfr. también la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3.

10 En este sentido, M. ALVAREZ RICO, *Principios*, cit., pág. 61; *La potestad organizatoria*, cit., pág. 133 y ss. También T. FONT I LLOVET, en VV.AA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 289.

problema de si el Estado central, en uso de la competencia que le otorga el artículo 149-1-18.º CE, podría imponer medidas organizativas concretas a la Administración propia de las Comunidades Autónomas. Posibilidad que pudo deducirse del significado que la conocida STC 76 /1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, dio a la expresión «régimen jurídico» utilizada por el citado artículo 149-1-18.º CE, en la que entendió incluida, un tanto ambiguamente, «la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (FJ 38). Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional en su anterior Sentencia 32/1981, de 28 de julio, a la que, por cierto, reenviaba la Sentencia de la LOAPA, había ya declarado que de la expresión «régimen jurídico» no podría derivarse una competencia estatal para dictar bases sobre la organización administrativa autonómica. En este sentido se observó, a mi juicio muy correctamente, que la citada expresión «régimen jurídico», utilizada por el precepto constitucional, aludiría, más bien, a regulaciones o principios generales del Estado de carácter sustantivo (en concreto, la garantía del tratamiento común de todos los ciudadanos antes las Administraciones públicas) y de carácter operativo (artículos 103-1.º y 3.º CE y 106-1.º CE) que, eventualmente y en aras de una necesaria homogeneización, podrían condicionar las decisiones que, en materia de organización administrativa, podrían tomar las Comunidades Autónomas en uso de su autonomía constitucional¹¹. No habría, por tanto, un régimen jurídico «bifronte», como en el caso de los Entes locales, que permitiese al Estado central adoptar medidas organizativas concretas de tipo administrativo respecto de las Comunidades Autónomas¹². Es a partir de estas consideraciones desde las que, por lo demás, habría que interpretar aquellos preceptos estatutarios (por ejemplo, entre otros, el artículo 39 del Estatuto gallego) que contienen una expresa mención a las normas básicas del Estado como límite a la potestad autonómica de organización administrativa.

II. ENTES TERRITORIALES NECESARIOS Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL ESPACIO AUTONÓMICO. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA ESTATAL DEL ARTÍCULO 149-1-18.º CE; LA NECESIDAD DE LA PREVISIÓN DE UNA COMPETENCIA ESTATAL DE CARÁCTER PRINCIPAL

Todas las consideraciones anteriores se refieren a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, pero cuando se trata de la organización total del espacio autonómico hay que tener necesariamente en cuenta que dentro del mismo actúan también otros Entes territoriales (Municipios y Provincias), cuya existencia viene garantizada, de manera expresa, por el texto constitucional en cuanto que constituyen, como sabemos, parte integrante de la estructura organizativa del Estado global (artículo 137 CE).

El problema está en que sobre la configuración de esos Entes territoriales de existencia necesaria, a los que, desde su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional aplicó la técnica germánica de la garantía institucional (STC 32/1981, de 28 de julio), inciden tanto competencias del Estado central como de las Comunidades Autónomas, lo cual constituye un verdadero condicionamiento para estas últimas en la puesta en marcha de una organización integral de su territorio. No puede sorprender, en este sentido, por la singularidad propia del modelo territorial español, alejado en este punto de lo que sería el modelo federal germano, que, desde el punto de vista competencial, se haya producido una situación de constante conflictividad entre el Estado central y las Comunidades Autónomas a la hora de determinar con precisión el alcance de las competencias respectivas sobre la organización total y articulada del espacio territorial autonómico, dado, precisamente, el mencionado carácter «bifronte» de su regulación¹³. Carácter, por lo demás, reforzado, en cuanto al Estado se refiere, por las expresas remisiones que numerosos Estatutos efectuaron a la competencia del 149-1-18.º CE, lo cual, por cierto, como ha indicado nuestro Tribunal Constitucional¹⁴, es perfectamente compatible con una relación «más natural e intensa» entre los Entes locales y las Comunidades Autónomas¹⁵.

11 Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, cit., págs. 81-82; también, “La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones. (La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: caso LOAPA)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9, 1983, págs. 126-129.

12 S. MUÑOZ MACHADO, *La interpretación*, cit., pág. 127. Por lo demás, la STC 50/1999, de 6 de abril, sobre la Ley 30/1992, argumentó, desde la perspectiva del tratamiento común de todos los administrados, que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados...» (FJ 3). Así pues, en ausencia de esa incidencia externa en los derechos de los ciudadanos, la potestad de autoorganización administrativa de las Comunidades Autónomas desplegaría toda su virtualidad.

13 Vid. SSTC 32/1981, de 28 de julio, 84/1982, de 23 de diciembre, 214/1989, de 21 de diciembre.

14 SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 36.

15 L. ORTEGA ALVAREZ, “El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Tratado de Derecho Municipal* (dirigido por S. MUÑOZ MACHADO), tomo I, 3.ª edición, Iustel, Madrid, 2011, pág. 273, afirmó, sin embargo, que «los entes locales no forman parte del ordenamiento autonómico, sino que lo local se constituye como un ordenamiento propio relacionado con el estatal y el autonómico bajo el principio constitucional de autonomía». Por estas razones este autor propugnaba que la regulación de los entes locales se llevase a cabo fuera de los Estatutos de Autonomía (pág. 274). Una posición distinta la sostenida por S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012, págs. 179-180, para el que no es operativo ni razonable que la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas pueda

El intento de dar a la materia «ordenación territorial», de competencia autonómica exclusiva, un amplio significado que abarcase, prácticamente, toda la potestad de autoorganización del espacio autonómico chocó con la clara posición del Tribunal Constitucional que, en su famosa Sentencia 31/2010, de 28 de junio (FJ 37), sobre el Estatuto de Cataluña, reafirmó, siguiendo su jurisprudencia anterior, la competencia básica estatal sobre la regulación de los Entes locales necesarios a partir del artículo 149-1-18.º CE, sin dar, por cierto, un especial significado a la ausencia en el texto estatutario catalán de una referencia expresa a dicho artículo¹⁶.

En todo caso, el mencionado «carácter bifronte» de la regulación de los Entes locales necesarios ha abierto entre nosotros, desde los inicios del Estado autonómico, el debate sobre el grado permisible constitucionalmente de su «interiorización»¹⁷ en la estructura organizativa de las Comunidades autónomas, introduciendo, ciertamente, una mayor complejidad en el Estado diseñado por la Constitución de 1978 y planteando, al mismo tiempo, la posibilidad de una cierta diversidad organizativa en el seno del mismo, ya que, según declaración de la citada STC 31/2010 (FJ 37), basada en la 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 1 y 4), la competencia estatal del 149-1-18.º CE debe traducirse en la fijación de «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales)» de los Entes locales constitucionalmente necesarios. Esta mención a «principios» de la STC 31/2010 puede revestir, en materia de organización, un particular interés para determinar el exacto alcance del papel del Estado en la articulación organizativa interna de las Comunidades autónomas.

No se me escapa, en todo caso, que la llamada «versatilidad» de lo básico¹⁸ es susceptible de complicar el mantenimiento necesario de un mínimo de fijeza en algunos aspectos de la organización interna de las Comunidades autónomas, sometida permanentemente a los cambios que, sea de forma indirecta, podría introducir el Estado central en uso de su competencia en la materia. Lo lógico sería exigir de este una motivada justificación de toda intervención con consecuencias organizativas para las Comunidades autónomas y, sobre todo, permitir a estas últimas su participación en la elaboración de las normas básicas en el marco de una reforma constitucional que optase por el mantenimiento de este tipo de normas estatales¹⁹ y no, como creo que sería más correcto, por la configuración de una (nueva) competencia estatal de carácter principal basada en la utilización de las técnicas de la habilitación o de la delegación normativa a favor de las Comunidades autónomas en los supuestos que concretamente se determinasen. De otro lado, por lo que se refiere a la legislación autonómica sobre la estructuración organizativa de los gobiernos locales, su fijeza se conseguiría a través de la previsión estatutaria de exigencias especiales para la aprobación de las correspondientes leyes²⁰.

III. ORGANIZACIÓN INTERNA DEL ESPACIO AUTONÓMICO Y EL PAPEL DE LA PROVINCIA. AUTONOMÍA PROVINCIAL Y ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA INTERNA; EL ALCANCE DE LA EXPRESIÓN CONSTITUCIONAL «GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN» DEL ARTÍCULO 141-2.º CE. LA MODIFICACIÓN DEL NÚMERO DE PROVINCIAS Y LA RIGIDEZ DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL. UNA REFERENCIA AL DEBATE SOBRE LA SUPRESIÓN DE LAS PROVINCIAS. UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN: DIPUTACIONES PROVINCIALES, ÁREAS METROPOLITANAS Y GRANDES MUNICIPIOS

La temática de la organización del espacio autonómico ha de partir, necesariamente, del dato conocido de la existencia de tres Entidades territoriales, cuya existencia, como sabemos, viene de forma expresa y directa garantizada por la Constitución: el Municipio, la Provincia y la Isla (artículos 137, 140 y 141 CE).

dependen de decisiones contradictorias adoptadas por dos legisladores distintos. «En mi criterio –escribe este autor (pág. 180)– el régimen local es una materia que concierne a la organización interna de la Comunidad Autónoma y es intracomunitaria, lo mismo que ocurre también en todos los federalismos centroeuropeos de los que podemos tomar razón».

16 Cfr., entre otros, M.ª J. ALONSO MAS, «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo», en *Reforma del Régimen local* (coordinador M. J. DOMINGO ZABALLOS), Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pág. 101 y ss. M. MEDINA GUERRERO, «Reparto de competencias en materia de gobiernos locales intermedios», *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, págs. 83-86. A. GALÁN GALÁN, «El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las Comunidades Autónomas», *Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2010, pág. 165.

17 Sobre las clases de interiorización, A. GALÁN GALÁN, *El renacer*, cit., pág. 152 y ss. Vid. también, T. de la QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 145, 2010, pág. 8.

18 Expresión que utilizó J. GARCÍA MORILLO, «La versatilidad de lo básico», *Revista de Administración Pública*, 139, 1996, pág. 125 y ss.

19 Cfr. J. A. MONTILLA MARTOS, «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, págs. 144-145.

20 Cfr. A. GALÁN GALÁN, «Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de gobiernos locales de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 9, 2009, pág. 280 y ss.; «Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales», *Anuario del Gobierno Local*, 2009, pág. 45 y ss. Vid. también, R. MÁIZ, «La legislación autonómica de naturaleza institucional», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 69, pág. 187 y ss.

Aceptada de manera general la centralidad del Municipio como Entidad territorial básica, es el papel de la Provincia el que, de manera reiterada (y, por cierto, como veremos, no solo en nuestro país), se ha puesto en cuestión a la hora de abordar la organización integral del espacio autonómico. Conviene recordar a este respecto que el constituyente español se decidió, en su momento, por una rígida indisponibilidad de la Provincia por parte de las nacientes Comunidades autónomas, protegiéndola, como ya sabemos, con una garantía constitucional de su existencia y sometiendo cualquier modificación de sus límites territoriales a la previa aprobación de una ley orgánica²¹. Rigidez en la regulación constitucional de la Provincia, cuyo origen coyuntural nos lo recordó hace años el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA al indicar como la Constitución de 1978, basada en el llamado principio dispositivo, no decidió por sí misma si se generalizaba o no en todo el territorio nacional el sistema de Comunidades autónomas; en estas condiciones de incertidumbre parecía evidente que no se podía proceder a la supresión de una estructura territorial absolutamente necesaria en aquellos momentos iniciales de configuración de nuestro Estado y que, además, gozaba de una larga tradición²².

Esta es, en todo caso, la situación en la que nos encontramos actualmente cuando el Estado autonómico español ha adquirido ya, como he dicho, un alto grado de estabilidad y homogeneidad, aunque sigan abiertos muchos problemas sobre la articulación de la organización interna de las Comunidades autónomas, en especial, los referentes a la inserción en dicha organización de los llamados Entes territoriales necesarios o de relevancia constitucional. Inserción que ha de tener necesariamente en cuenta que la Constitución española (artículo 137) reconoce autonomía a la Provincia para la gestión de sus intereses. Intereses provinciales propios, razón de ser de la garantía constitucional de la Provincia, no identificables, por tanto, con los de las Comunidades autónomas y, como en el caso de estas últimas, tampoco descritos en el texto de la Constitución. En todo caso, parece evidente que el reconocimiento constitucional de esta gestión autónoma de los intereses provinciales es susceptible de dificultar la integración total de la Provincia en el entramado institucional autonómico, a pesar de que un alto grado de dicha integración, apurando todas las posibilidades que nos proporciona la Constitución, sea absolutamente necesario, por razones de eficiencia administrativa y de profundización de nuestro Estado autonómico, en un sentido más federalizante. Estas son las razones por las que ha sido absolutamente imprescindible determinar, con la necesaria precisión, el contenido de esos intereses provinciales para su armónica articulación en el espacio autonómico.

La consideración constitucional de la Provincia como agrupación de Municipios (artículo 141-1.º CE) hace que los intereses provinciales no puedan tener otra naturaleza que la de ser, esencialmente, intereses municipales y, en este sentido, deban poseer una claro carácter instrumental al servicio de las competencias materiales de los Municipios. Es por ello por lo que la conocida STC 109/1998, de 25 de mayo, identificó el contenido de los intereses provinciales (o, si se prefiere, más técnicamente, el alcance de su garantía institucional) en la actuación cooperadora con los Municipios, lo que constitucionalmente significa que, al menos, el Ente provincial ha de cumplir en el ámbito autonómico las funciones de un Ente de apoyo y de cooperación con los Municipios, en especial con los de menor capacidad económica y de gestión²³. Debo recordar, con todo, que la reducción por el Tribunal Constitucional de la garantía institucional de la Provincia a una simple actuación cooperadora con los Municipios fue objeto de severa crítica al considerarla limitadora de la función que la propia Constitución le atribuye de «gobierno y administración autónoma» de su ámbito territorial y que, en consonancia con ello, habría de reconocérsele un mayor espacio de decisión política sobre la prestación de servicios supramunicipales y, en general, sobre el ejercicio equilibrado de las competencias municipales, tal como, por lo demás, se deriva actualmente del artículo 36-1.º LBRL (en su versión modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), en el cual, por cierto, se establece un catálogo de mínimos competenciales que permite

21 Exigencia que, como apuntó L. COSCULLUELA MONTANER, “El debate sobre la condición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario del Gobierno Local*, 2011, pág. 51, venía justificada por la dimensión estatal de la Provincia como división de la Administración periférica del Estado y, sobre todo, por su condición de distrito electoral en las elecciones de los miembros de las Cortes. Vid. también del mismo autor, “Problemática de la provincia como entidad local”, en L. COSCULLUELA-L. MEDINA (directores), *Crisis económica y reforma del Régimen local*, Civitas, Thomson, Reuters, 2012, pág. 103.

22 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La provincia en la Constitución”, en *La Provincia en el sistema constitucional* (dirigido por R. GÓMEZ-FERRER MORANT), Diputació de Barcelona-Editorial Civitas, Madrid, 1991, págs. 5-6. Vid., igualmente, S. MARTÍN-RETORTILLO, *El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico*, *ivi*, pág. 21 y ss. (también incluido en su libro *La Provincia, pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid 1991, pág. 93 y ss.). L. COSCULLUELA, *Problemática de la Provincia como entidad local*, *cit.*, págs. 99-103.

23 M. ZAFRA VÍCTOR, “La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico”, en *Crisis económica y reforma del Régimen local*, *cit.*, págs. 144, 157. En su trabajo “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 27, 2012, pág. 78, este autor ha escrito que «no es difícil asociar las competencias provinciales a los requisitos del principio de subsidiaridad: fijar en el ámbito local las competencias municipales que ante la baja capacidad de gestión de los Municipios y la naturaleza supramunicipal de muchas actividades y materias el principio de subsidiaridad haría saltar al nivel autonómico; lo supramunicipal sigue siendo local, intermunicipal, con intervención de la provincia». En el mismo sentido también “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 2011, pág. 92.

su ampliación futura por parte de las leyes estatales y autonómicas²⁴. Sea como fuere, no creo que haya de darse un significado determinante, en el plano organizativo interno del espacio autonómico, a la utilización por el texto constitucional de la citada expresión «gobierno y administración» referido a las Provincias. Y ello porque la limitación que dicha expresión podría suponer para el legislador autonómico deriva ya directamente de la garantía institucional, basada en la existencia de intereses propios, con la que la Constitución ha protegido la existencia de los Entes provinciales en el entramado organizativo de las Comunidades autónomas. Ello significa que, al menos, en su actuación cooperadora con los Municipios, habría de reconocerse a las Provincias, como ya he apuntado, un ámbito propio de decisión política, cuyas exactas dimensiones serían, en el marco constitucional actual constituido por el artículo 149-1-18.º CE, fruto de la colaboración normativa entre el Estado y las Comunidades autónomas. El necesario reconocimiento de ese ámbito propio de decisión política al Ente provincial deriva, en definitiva, del hecho de que este es algo más que una mera Administración pública, gestora de intereses ajenos, pues la Constitución española, como acabo de recordar, la ha considerado parte de la organización territorial del Estado y la ha dotado de autonomía, reconociéndole unos intereses propios, encomendando su «gobierno» a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo²⁵, sin pronunciarse, por lo demás, sobre la naturaleza directa o indirecta de la representación²⁶.

Así pues, la organización interna del espacio autonómico ha de tener en cuenta la existencia, por decisión constitucional, de unos intereses provinciales, cuya determinación concreta está sometida, sin embargo, a la inevitable variabilidad que puedan introducir el Estado y las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por cierto, y a los efectos de la articulación organizativa del espacio autonómico interno, poco añadiría, en mi opinión, la reciente propuesta de considerar a Municipios y Provincias como «un único nivel de gobierno» o como un «solo sistema político local»²⁷, basada en el hecho de la concepción de la Provincia como agrupación de Municipios²⁸. No se ve muy bien en que se traduciría organizativamente esta consideración del Régimen local que, por lo demás, carece de toda previsión constitucional o estatutaria, aunque ha encontrado su plasmación positiva en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (Exposición de Motivos y artículo 3-1.º).

La consideración constitucional de la Provincia como parte integrante del Estado global planteó pronto entre nosotros, como no podía ser de otra manera, el problema de su inserción articulada en el seno de las Comunidades autónomas, cuestión capital que la Constitución no había abordado, ni siquiera en sus líneas generales. Es, sin embargo, conocido como las propuestas de articulación a través de la técnica de la delegación de competencias y de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos periféricos que, fruto de las recomendaciones de la Comisión de Expertos presidida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, se contenían en la LOAPA y en la Ley del Proceso Autonómico, no fueron atendidas por las Comunidades Autónomas que procedieron, como es sabido, a crear su propia Administración periférica al margen de las Entidades locales necesarias actuantes en su territorio.

Desde otra perspectiva, sería también conveniente recordar en esta Ponencia que el intento de articulación de las Diputaciones provinciales con los Municipios de su territorio de población inferior a 20.000 habitantes, llevada a cabo por la reforma local del 2013 mediante la utilización de la técnica de la coordinación para la prestación de

24 Cfr. A. KONINCKX-M.ª J. ALONSO, *Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales*, Reforma del Régimen Local (coordinador M. J. DOMINGO ZABALLOS), cit., págs. 246-247.

25 Cfr. J. J. SOLOZÁBAL, *El marco estatutario del régimen local*, cit., pág. 17. No le otorgan un especial significado a la expresión «gobierno» del artículo 141-2.º CE, L. PAREJO, «Autonomía local, Régimen local básico y reformas estatutarias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 309, 2009, págs. 45-46. T. de la QUADRA, *Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales*, cit., págs. 23-31.

26 La reciente STC 111/2016, de 9 de junio, ha recordado que «de acuerdo con la STC 38/1983, de 16 de mayo, FFJJ 6 y 7, el modelo de legitimidad democrática concretamente establecido para la provincia en la Ley Orgánica del régimen electoral general es uno de los constitucionalmente posibles» (FJ 9), advirtiendo más adelante que «la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales» (FJ 10).

27 M. ZAFRA VÍCTOR, *La intermunicipalidad*, cit., pág. 159 y ss.; *La provincia*, cit., pág. 78; «Relaciones entre municipios y provincias», *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, págs. 121-122. En parecido sentido, P. ESCRIBANO COLLADO, «Provincias y Diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional», *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje del Profesor S. Muñoz Machado*, tomo II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, págs. 2.003-2.006. Una posición crítica, M. LOPEZ BENÍTEZ, «Desarrollo normativo de las previsiones estatutarias andaluzas sobre el Régimen local», *Reforma estatutaria y Régimen local* (directores L. COSCULLUELA-E; CARBONELL), MCI-Civitas-Thomson Reuters, 2011, págs. 181-182. G. RUÍZ-RICO RUÍZ, «La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía Local de Andalucía», *Derecho local de Andalucía* (director J. L. RIVERO YSERN), Iustel, Madrid, 2012, pág. 33. Vid. también, E. CARBONELL PORRAS, «¿Existe un criterio sobre las Diputaciones Provinciales?. Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía», *Crisis económica y reforma del Régimen local*, cit., págs. 182-184.

28 El propio M. ZAFRA ha reconocido que la LRSAL de 2013 ha puesto en entredicho la idea de un único sistema político local. «Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local* (Coordinadores J. A. CARRILLO y P. NAVARRO), El Consultor de los Ayuntamientos, Las Rozas, 2014, pág. 74.

servicios concretos, no ha dejado de plantear, en el plano teórico, una serie de problemas sobre la determinación conceptual de dicha técnica; problemas que aquí, naturalmente, solo pueden quedar aludidos²⁹. Así se ha recordado, desde la perspectiva del nuevo artículo 26-2.º LBRL, que la supuestos de coordinación allí contemplados no cumplen las características que exigía la STC 27/1987, de 27 de febrero, en el sentido de que la coordinación no puede suponer la privación de competencias propias de las Entidades coordinadas, sino, simplemente, implicar un límite al ejercicio de las mismas.

Lo que pretendo, en definitiva, con estas apresuradas reflexiones es, simplemente, subrayar la complejidad de una articulación eficiente del espacio autonómico, siempre, claro está, a partir de los datos que nos proporciona la Constitución. En este sentido, sí que sería también conveniente advertir que la mencionada rigidez constitucional en la regulación del Ente provincial no impone la existencia necesaria de un número concreto de Provincias, pues no ha de olvidarse que la Constitución permite la modificación de sus límites geográficos mediante una ley orgánica estatal (artículo 141-1.º, segundo punto, CE)³⁰, lo que significa, con independencia de la excesiva rigidez regulatoria, que los intereses provinciales no exigen, por sí mismos, estar vinculados a un determinado espacio geográfico, dada su preponderante naturaleza de intereses meramente instrumentales. Cumplido el requisito, a mi modo de ver excesivo, de la aprobación de una ley orgánica, puede decirse, en todo caso, que la Constitución española ha previsto la posibilidad de modificación del número de Provincias. Por lo demás, el referir únicamente la expresión constitucional «alteración de los límites provinciales» a una simple modificación de los actuales límites entre las Provincias existentes supondría también impedir al Estado la modificación de las circunscripciones electorales y, en general, llevar a cabo toda acción de división territorial para el mejor cumplimiento de sus actividades.

De otro lado, las menciones estatutarias a las «actuales provincias» no pueden suponer, por razones constitucionales, una «petrificación» o congelación de los límites provinciales existentes pues dichas menciones tenían, simplemente, como finalidad la delimitación concreta del entero territorio autonómico en el momento constitutivo de las Comunidades autónomas³¹, adquiriendo así dicha delimitación garantía estatutaria (artículo 147-2.º, letra b, CE)³².

En el ámbito interno del territorio autonómico, sin embargo, la pretensión, formulada en el pasado, de conversión de una Comunidad autónoma pluriprovincial en una Comunidad autónoma uniprovincial, con supresión del resto de las Provincias integrantes del mismo, ha planteado, como sabemos, serios problemas de inconstitucionalidad, pues, con independencia del vaciamiento competencial que ello podría suponer para las mismas, las condiciones para la constitución de Comunidades uniprovinciales previstas en los artículos 143-1.º y 144, letra a, CE (Provincias con entidad regional histórica, territorios insulares uniprovinciales, autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica cuando no se reúnan los anteriores requisitos y su ámbito territorial no supere el de una Provincia) se refieren al proceso constituyente ya culminado de las Comunidades autónomas y no a la posibilidad de absorción por parte de estas últimas de los Entes provinciales integrantes de su territorio. Solo una interpretación muy forzada del texto constitucional hubiese permitido llegar a una conclusión contraria³³.

Todas estas consideraciones nos llevarían también al recurrente debate sobre la supresión de las Provincias³⁴; debate en el que, naturalmente, no puedo profundizar en esta Ponencia. Me limitaré a señalar que dicho debate pierde gran parte de su consistencia por la indicada y reforzada posición de la Provincia en el sistema de la Constitución de 1978 y la clara y permanente jurisprudencia constitucional al respecto desde la conocida STC 32/1981, de 28 de julio³⁵. Este debate, pues, solo tendría pleno sentido en el marco de un proceso de reforma constitucional que abordase la supresión de la mención a la Provincia en el artículo 137 CE y llevase a cabo una radical flexibilización del contenido del artículo 141 CE³⁶. Todo lo cual, por supuesto, sería perfectamente compatible con la

29 Cfr. las reflexiones de P. ESCRIBANO COLLADO, *Provincias y Diputaciones*, cit., págs. 2.009 y ss.

30 El artículo 141-1.º CE no se refiere solo, por cierto, a la alteración del número de Provincias, sino, mucho más ampliamente, a «cualquier alteración de los límites provinciales». Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, II, cit., págs. 246-247.

31 Vid. I. LASAGABASTER HERRARTE, «La ley orgánica y los Estatutos de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las Provincias», *Revista de Administración Pública*, 191, 2013, pág. 92 y ss., con análisis de la jurisprudencia constitucional (pág. 97 y ss).

32 Cfr. las reflexiones de I. LASAGABASTER HERRARTE, *La ley orgánica*, cit., pág. 105 y ss. M. SALVADOR CRESPO, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, 2007, págs. 232-233. Vid. también la declaración contenida en la STC 99/1986, de 11 de julio, F J 4.

33 Sobre esta cuestión, B. COLOM PASTOR, «Comunidades autónomas uniprovinciales», en el libro colectivo *La provincia en el sistema constitucional* (dirigido por R. GOMEZ-FERRER), cit., págs. 235-237.

34 Debate, por cierto, distinto del referido a la supresión de las Diputaciones Provinciales. Vid. las interesantes reflexiones de S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado*, XI, cit., pág. 159 y ss.

35 Cfr. A. GALÁN GALÁN-R. GRACIA RETORTILLO, «Estatuto de Autonomía e Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 2011, en especial, pág. 275 y ss.

36 Vid. L. COSCULLUELA, *El debate sobre la abolición de la provincia*, cit., pág. 65. M. ZAFRA, «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones en España», *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 2011, pág. 91 y ss.

previsión de una referencia expresa y general de la Constitución a un determinado grado de supramunicipalidad en la estructura del Estado global, dejando a las Comunidades autónomas un amplio margen para su construcción concreta.

La posibilidad constitucional de creación de Entes territoriales propios por parte de las Comunidades autónomas (artículos 141-3.º y 152-3.º CE) forma parte, evidentemente, de su potestad de autoorganización, sin que, en este caso, se den las limitaciones referidas a los Entes territoriales necesarios, aunque dicha posibilidad agudiza todavía más la necesidad de la articulación conjunta de todas las Administraciones actuantes sobre el mismo territorio. En este sentido, y por no alargar más el contenido de este Ponencia, quisiera únicamente, antes de finalizar, dejar planteada una cuestión concreta que tiene mucho que ver con la necesidad de dicha articulación. Me refiero a las posibles relaciones de las Diputaciones Provinciales, por un lado, con las Áreas Metropolitanas que puedan crear las Comunidades autónomas y, por otro, con los llamados grandes Municipios.

En lo que se refiere a las Áreas Metropolitanas sería, quizás, oportuno plantearse si estas no habrían de llevar a cabo, en el territorio metropolitano, las mismas funciones que las Diputaciones, sustituyendo, por tanto, a las mismas. En este caso las Diputaciones podrían concentrar su actividad en el resto de los Municipios rurales o pequeños Municipios, tal como quiere, por lo demás, nuestra legislación local³⁷. Esta solución no afectaría, a mi juicio, al contenido esencial de la garantía institucional de la Provincia, la cual no sufriría, en ningún caso, un vaciamiento competencial como Entidad local necesaria incompatible con dicha garantía. Por lo demás, con la finalidad de una estructuración más eficaz de la organización autonómica interna, la delimitación de ámbitos de actuación de las Áreas Metropolitanas y las Diputaciones Provinciales en el territorio metropolitano podría encontrar en la eventual creación de una Comisión de Coordinación o de Cooperación el instrumento más conveniente para su mejor realización.

En lo que se refiere a los grandes Municipios (regulados en el Título X, artículos 121 y ss. de la LBRL) quisiera, simplemente, hacerme eco de la interesante propuesta, basada en el ejemplo alemán, de excluirlos del ámbito de actuación de las Diputaciones que, también en este caso, se concentrarían en el apoyo a los pequeños Municipios³⁸. Ello significaría, naturalmente, la pérdida de la caracterización de la Provincia como agrupación necesaria de la «totalidad» de los Municipios; exigencia de totalidad a la que, sin embargo, no se alude en la Constitución española.

IV. UN APUNTE FINAL DE DERECHO COMPARADO. ALGUNOS PUNTOS COMPLEMENTARIOS DE REFLEXIÓN

Quisiera finalizar mi Ponencia con un apunte final de Derecho comparado que, por explicable razones de la necesaria limitación de la extensión de la misma, ha de ser muy breve.

Me interesa, en todo caso, advertir ya desde ahora que una visión general comparada nos muestra como en los principales países europeos (Alemania, Italia y Francia) se han planteado problemas muy similares a los nuestros respecto de la organización territorial del Estado y, en concreto, respecto del papel y las funciones de los Entes territoriales intermedios, sin que, por el momento, se haya llegado a conclusiones definitivas.

Común a los países citados ha sido la puesta en cuestión del significado de los Entes territoriales intermedios y su inserción en el seno de la estructura estatal. Si, de manera general, el análisis comparado acredita la necesidad de la existencia de un nivel intermedio o supramunicipal de gobierno, su reforma viene condicionada, en la mayoría de los casos, por la exigencia de una previa modificación constitucional, como acabamos de ver en el caso español. La búsqueda de un modelo coordinado de inserción de los Entes intermedios en la estructura estatal se hace, incluso, más urgente por la aparición de nuevos tipos de dichos Entes en los casos de Italia y Francia y por el análisis crítico de las funciones y ámbito territorial de los tradicionalmente existentes como en el caso de Alemania.

Si es general la previsión constitucional sobre la existencia de Entes territoriales intermedios en los países citados (Kreise, Departamentos, Provincias), no es igual su grado de interiorización en los espacios subestatales (Länder, Regiones). El modelo federal alemán, como es sabido, constituye, en este sentido, el ejemplo de máximo grado de interiorización territorial, ya que los Länder, en virtud de las cláusulas generales de los artículos 30 y

37 Cfr. en parecido sentido, M.ª C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas Metropolitanas*, Instituto García Oviedo-Civitas, Madrid, 1993, págs. 121, 133. J. TORNOS MAS, "Elementos para la reorganización territorial de Cataluña", *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000, pág. 181.

38 Vid. L. PAREJO ALFONSO, "¿Tiene futuro la provincia como entidad local intermedia?", *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34, 2016, pág. 9; "El provenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura del escalón supramunicipal de la Administración local", *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 2016, págs. 28 y 35; "Reflexiones en torno al gobierno y Administración locales y su racionalización para garantizar su sostenibilidad", *Memorial para la reforma del Estado*, II, cit., pág. 1912.

70-1.º GG, son titulares de la competencia exclusiva y total sobre el Régimen local y, por lo tanto, sobre los Entes territoriales intermedios (*Kreise*) que, además de estar dotados de autonomía, cumplen también funciones de Administración indirecta de los Estados federados. Todo lo cual, por cierto, no ha impedido, como acabo de indicar, la puesta en marcha de procesos de reforma de las estructuras supramunicipales en el sentido de su ampliación territorial (*Kreisgebietsreform*); procesos que, por lo demás, encontraron en algunos casos importantes resistencias que fueron superadas, con cierta dificultad, por la intervención de los Tribunales Constitucionales de los *Länder*³⁹. En Francia, aunque el Departamento mismo se ha visto, en cierta forma, afectado por una reciente legislación de reforma territorial de 2014-2015⁴⁰, que ha pretendido acabar con la llamada «*millefeuille territorial*», su total eliminación de la estructura estatal, con independencia de las dificultades políticas que ello supondría, exigiría, en todo caso, una previa modificación del apartado primero del artículo 72 de la Constitución de 1958 que suprimiese la expresa mención a dicha Colectividad territorial. La norma constitucional francesa, sin embargo, contiene una importante flexibilización al preverse, al mismo tiempo, que las Entidades territorialmente garantizadas puedan ser sustituidas, en casos concretos, por otras Entidades creadas por la ley; en este sentido, por ejemplo, la Decisión 2013-687, de 23 de enero de 2014 del Consejo Constitucional francés se pronunció sobre la constitucionalidad de la desaparición del Departamento en el área de Lyon⁴¹. En Italia, el papel de los Entes provinciales se ha visto también muy condicionado por la introducción en el texto constitucional (artículo 114) de las Ciudades Metropolitanas, las cuales, según la Ley de 5 de abril de 2014, núm. 56, conocida como «Ley Delrio», han sustituido a las Provincias en su propio territorio (artículo 1, apartado 16). Todo ello a la espera, como se afirmaba en la citada Ley (artículo 1, apartados 5 y 51), de la necesaria reforma de la Constitución que suprimiese las referencias a las Provincias contenidas en su texto como Entes necesarios constitutivos de la Republica; reforma que, como es conocido, no ha podido llevarse a cabo por el momento al ser rechazada en el reciente referéndum constitucional. En todo caso, la Provincia ha sufrido en Italia un claro debilitamiento funcional y se la ha convertido en un Ente territorial de segundo grado, sin legitimación democrática directa (artículo 1, apartados 51 y ss.)⁴², dedicada fundamentalmente a tareas de programación y coordinación y de apoyo de la actividad municipal (artículo 1, apartado 85 y ss.)⁴³.

De este breve apunte comparado podemos, pues, concluir que también en países de nuestro próximo entorno son los tradicionales Entes territoriales intermedios, como los Departamentos en Francia o las Provincias en Italia, los que están siendo sometidos a propuestas de profunda revisión, por no decir de directa supresión en algún caso. En ello han jugado un variado tipo de razones que van de las estrictamente políticas (tendencia al centralismo, clientelismo político) hasta las de naturaleza administrativa (simplificación y clarificación de las funciones de los Entes actuantes sobre un mismo territorio) y económica (ahorro del gasto público). Sea como fuere, como ya ha sido observado⁴⁴, la perspectiva comparada demuestra también la necesidad de la existencia de una instancia supramunicipal en el seno de la estructura del Estado.

En todo caso, creo que de una visión general comparada podrían derivarse, a los efectos de esta Ponencia, algunos puntos complementarios de reflexión de los ya expuestos, a los que seguidamente, y de forma muy esquemática, haré simple mención para finalizar.

Primero. La regulación constitucional de los Entes territoriales intermedios (específicamente, los Departamentos franceses y las Provincias italianas) no posee la rigidez del caso español, teniendo el legislador ordinario una amplia competencia en su configuración (artículos 133-1.º de la Constitución italiana y 72, apartado primero de la Constitución francesa). Todo ello, naturalmente, sin contar con la total interiorización del Régimen local en el modelo federal alemán.

39 Vid. J. ORTEGA BERNARDO, «Reformas en la legislación de régimen local en Alemania en el contexto de la crisis económica», *Cuadernos de Derecho Local*, 2012, págs. 70-73. R. GRACIA RETORTILLO, «El nivel supremunicipal de gobierno local en Alemania», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 11, 2010, págs. 133-134. L. PAREJO ALFONSO, *El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local*, cit., pág. 21.

40 Leyes núm. 2014-58, de 27 de enero de 2014, núm. 2015-29, de 16 de enero de 2015 y núm. 2015-991, de 7 de agosto de 2015.

41 Cfr. el documentado trabajo de A. BOTO ÁLVAREZ, «Los entes locales intermedios: algunas experiencias comparadas dentro de la Unión Europea», *Memorial para la reforma del Estado*, cit., págs. 2.082-2.084. Vid. también M. LONG, «Le Département après la loi Notre, un acte de décès non transformé», *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, pág. 1.912 y ss.

42 La Ley 56 ha introducido también el principio del carácter no retributivo u honorífico de los cargos provinciales (artículo 1, apartado 84).

43 Cfr. C. TUBERTINI, «Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia», *Las reformas locales en el entorno comparado* (coord. F. García Rubio), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2015, pág. 139 y ss.; «Le province», *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (Directores M. ALMEIDA CERREDA-C. TUBERTINI-P. COSTA GONÇALVES), Civitas, Thomson Reuters, pág. 417 y ss. L. VANDELLI, «Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías», *Anuario del Gobierno Local*, 2013, pág. 203 y ss.; «La provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta», *Revista Catalana de Dret Públic*, 46, 2013, pág. 90 y ss.

44 L. PAREJO ALFONSO, *El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local*, cit., pág. 17.

Segundo. En algún caso, como el del Kreis alemán, los Entes territoriales intermedios no son, desde la óptica de su naturaleza, agrupaciones de Municipios, sino que sus miembros son los habitantes del correspondiente territorio.

Tercero. Los Entes territoriales intermedios, dependiendo de su naturaleza, podrán poseer legitimación democrática directa o indirecta. Los ejemplos alemán e italiano serían, desde esta perspectiva, interesantes de confrontar.

Cuarto. Los Entes territoriales intermedios pueden también actuar como órganos desconcentrados del Ente que detente la competencia sobre los mismos. Aquí podría citarse el ejemplo del *Landrat* en el modelo federal alemán.

Quinto. Es detectable, como muestran los casos de Francia e Italia (*Métropoles, Città Metropolitane*), un nuevo protagonismo del fenómeno metropolitano, lo que ha planteado el problema de la coordinación de los nuevos Entes con los Entes territoriales intermedios tradicionales.

Es ya momento de terminar para mantener mi Ponencia dentro de la extensión establecida. En todo caso, espero que las reflexiones, ciertamente apresuradas y esquemáticas, que en ella se contienen hayan podido ser, al menos, de alguna utilidad.