

Antonio Fanlo Loras

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

La organización local italiana tras la reforma de 1990

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS NECESITADOS DE REFORMA. 1. La superación del principio de uniformidad. 2. La reforma del mapa municipal. 3. El problema del ente intermedio. III. LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS REGIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACION LOCAL. IV. LA ORGANIZACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL: LINEAS BASICAS Y AMBITO DE LA POTESTAD ESTATUTARIA. 1. Reconocimiento de potestad estatutaria a Municipios y Provincias. 2. Previsiones organizativas de la LOAL. A) Consejo, Junta, Alcalde o Presidente. B) Moción de censura constructiva. C) Distribución de competencias entre los órganos de gobierno. D) Personal directivo. E) Comisiones Informativas. F) Consejos de Barrio. G) Colegio de Censores de Cuentas. H) El Defensor de los Ciudadanos. 3. Contenido de los Estatutos. V. FORMULAS ASOCIATIVAS Y DE COOPERACION COMO SOLUCIONES PARA LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL MUNICIPAL. VI. LAS AREAS METROPOLITANAS. VII. LIMITES PROVINCIALES Y CREACION DE NUEVAS PROVINCIAS. VIII. FORMULAS ORGANIZATIVAS DE PARTICIPACION CIUDADANA. IX. EL CONTROL SOBRE LOS ORGANOS LOCALES.

I. INTRODUCCION

Una doble circunstancia justifica la atención que se presta en este número monográfico al estudio de la organización local italiana. En primer lugar, la Ley 142, de 8 de junio de 1990, de Ordenamiento de las Autonomías Locales ¹ (en adelante LOAL), ha cerrado una larga eta-

¹ La REALA, 250, 1991, pp. 261-311, publica la traducción y nota introductoria que hice de esta ley. Debo advertir que, por problemas ajenos a mí, el texto publicado contiene numerosos errores tipográficos, cambios de palabras y omisiones, que en algún caso hacen necesario consultar con el original italiano publicado en la *Gazetta Ufficiale* de 12 de junio de 1990, suplemento especial. El texto italiano puede encontrarse en la revista *Regione e Governo Locale* (en adelante RGL), 5-6, 1990.

pa en la que el legislador italiano se había mostrado incapaz de llevar adelante la esperada reforma del Régimen Local italiano, que pese a los cambios introducidos por la Constitución italiana de 1946, continuaba rigiéndose por normas prefascistas, que chocaban abiertamente con el espíritu autonomista del texto constitucional. Largo ha sido el camino recorrido hasta la reciente Ley de 1990, pero al fin, las perspectivas abiertas dejan atrás interminables discusiones doctrinales², apasionados debates políticos, una docena larga de proyectos de ley encajados por la inestabilidad crónica de los Gobiernos italianos de las últimas décadas³, y sirve para encauzar la vitalidad y «experimentación»⁴ en la que se movían las Entidades Locales italianas, particularmente de los Municipios, que han ido siempre por delante del legislador. Si ha de acudir al Derecho comparado buscando modelos a contrastar, la LOAL constituye, pues, la más reciente reforma del Régimen Local de las realizadas en nuestro entorno, con el interés añadido al tener Italia un sistema constitucional de organización territorial muy próximo al diseñado por la CE 1978.

La segunda circunstancia tiene que ver con la realidad española. Estamos todavía en fase de desarrollo y aplicación del modelo de compartición de competencias en materia de Régimen Local implantado por la Ley Reguladora de las Bases de 1985 (en adelante LBRL). En estas fechas, con ser importante la legislación aprobada por algunas Comunidades Autónomas (sobre todo las de Cataluña, Navarra, Canarias), es mucho lo que queda por hacer todavía. La amplitud con la que reconocía la LBRL la potestad local de autoorganización en cuanto a la organización complementaria ha quedado en buena medida desdibujada, tras la STC 219/1989, de 21 de diciembre, otorgando a las Comunidades Autónomas un ámbito de competencias en esa materia que, con todos los respetos al fallo del TC, considero desacertado⁵.

² J. TORNOS MAS ha dado cuenta en un excelente artículo de síntesis del estado de la cuestión del debate doctrinal previo a la Ley de 1990, en «La reforma de la Administración Local en Italia», *RAP*, 112, 1987, pp. 359-377.

³ La revista *RGL* en el suplemento a los núms. 5-6, 1988, publica monográficamente los diversos proyectos presentados en la Cámara de los Diputados. Asimismo, la núm. 4, 1989, publica el llamado «proyecto Giannini» acompañado de su correspondiente informe, pp. 41 y ss.

⁴ Experimentación a la que alude por ejemplo STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedan, Padua, 1986, p. 68, para explicar las iniciativas de los municipios italianos para sortear la rigidez impuesta por el modelo organizativo uniforme, creando los Consejos de Barrio, a mediados de los sesenta o las Comisiones Informativas Permanentes, que tampoco estaban previstas en la legislación local. También. L. VANDELLI se refiere a la experimentación espontánea de los Municipios en relación a las formas de descentralización municipal, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli Ed., Rimini, 1990, p. 81.

⁵ Pese a la trascendencia jurídica que tiene este fallo, en cuanto altera el sistema de prelación de fuentes en materia de organización y funcionamiento de las Entidades Locales, sus efectos prácticos pueden quedar relativizados en cuanto que algunas de las leyes regionales dictadas (casos de Cataluña y Navarra) reconocen esa preferencia del reglamento orgánico. En todo caso, no parece pensable en términos políticos que las Comunidades Autónomas pretendieran imponer, en uso de las legítimas competencias reconocidas ahora por el TC, una organización com-

Ante esta situación, considero puede resultar de interés exponer en términos descriptivos y sin mayores pretensiones, cuáles son las líneas de la reforma italiana en sus aspectos organizativos, entendidos éstos en un sentido amplio. Con carácter previo a su exposición creo necesario señalar, en primer lugar, los problemas que la doctrina italiana había identificado como las grandes cuestiones organizativas que el legislador había de afrontar en la reforma que ahora se ha materializado (el problema del mapa municipal, la falta de potestad estatutaria y el del ente intermedio). En segundo lugar, la distribución de competencias legislativas en materia de Administración Local. En tercer lugar, las líneas básicas de la organización municipal y provincial que permiten determinar la extensión de la potestad estatutaria. En cuarto lugar, las soluciones que ofrece la reforma en relación al problema de las estructuras locales (requisitos para la creación de nuevos Municipios, fórmulas de descentralización municipal, asociacionismo municipal, Comunidades de Montaña). En quinto lugar, la solución dada al problema de las áreas metropolitanas. En sexto, la cuestión de los límites provinciales y creación de nuevas Provincias. En séptimo lugar, las fórmulas organizativas de participación de los ciudadanos. Y, por último, un brevísimo apunte en relación al sistema de control sobre los órganos locales.

II. LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS NECESITADOS DE REFORMA

1. LA SUPERACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD

La organización municipal italiana, al igual que todas las inspiradas en el modelo francés⁶, ha estado caracterizada por la regulación uniforme de su estructura, fueran cuales fueran la dimensión y características de los Municipios y Provincias. Los entes locales no tenían potestad estatutaria⁷, esto es, la potestad para definir la estructura fundamental de su autoorganización atendiendo a sus necesidades parti-

plementaria a los entes locales, que, casi con seguridad, sería siempre poco flexible para las necesidades concretas.

⁶ Sobre el modelo de Régimen Local francés y su expansión a distintos países europeos, véase la excelente exposición de VANDELLI, *Poteri Locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Il Mulino, Bolonia, 1990. Ahora existe traducción al castellano, en edición del INAP, hecha por P. MENÉNDEZ GARCÍA y J. SUAY.

⁷ Conviene advertir que la doctrina italiana distingue entre *potestad estatutaria*, potestad reconocida por el ordenamiento para que un ente público establezca su estructura organizativa fundamental y la *potestad reglamentaria* para desarrollar en detalle esa estructura fundamental. Los entes locales tenían reconocida la segunda, pero no la potestad estatutaria. Sobre la distinción en la doctrina, véase, por ejemplo, A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, tomo I, 14.ª ed., Jovene, Nápoles, 1984, pp. 63-65.

culares. Su inexistencia ha sido criticada por la doctrina más moderna⁸ que ha considerado la autonomía estatutaria una consecuencia consustancial al principio de autonomía reconocido a Municipios y Provincias por el artículo 5 CI, motivo por el que la autonomía estatutaria de Municipios y Provincias ha constituido una reivindicación permanente recogida en todos los proyectos de reforma, que finalmente aparece consagrada en el artículo 4 LOAL, con la extensión que más adelante señalaré.

Esta organización se basaba en una estructura tricéfala existente en todos los Municipios: Consejo, Junta y Alcalde o el Presidente para el caso de las Provincias. La rigidez de esta fórmula es fácilmente imaginable teniendo en cuenta la diversidad de los entes locales. Para los pequeños Municipios era excesiva, para los grandes era inadecuada por no ajustarse a las necesidades concretas. En relación con los grandes Municipios, la falta de flexibilidad de la organización, explica la preeminencia que ha adquirido la Junta (órgano más restringido y políticamente más homogéneo) frente al Consejo, que ha seguido una evolución y cambio de la estructura de hecho respecto de la legal⁹ a la que ha contribuido, en considerable medida, el abuso que se ha hecho del recurso a las deliberaciones de urgencia previsto en el artículo 140 de la Ley Municipal y Provincial de 1915.

La falta de adecuación de la estructura del Gobierno Local se afrontó por los grandes Municipios mediante dos fórmulas organizativas que obedecen a finalidades diferentes: la creación de Comisiones Informativas Permanentes¹⁰ y la creación de Consejos de Barrio, fórmulas nacidas de la libre experimentación organizativa de los entes locales, que en el caso de los Consejos de Barrio el legislador se vio obligado a sancionar en la Ley de 8 de abril de 1976, número 278. La creación de Comisiones Informativas Permanentes fue considerada como una forma de revitalizar el papel del Consejo. Sus funciones eran meramente preparatorias y consultivas. Sin embargo, en muchos de los reglamentos reguladores se les otorgó una función predecisoria, en el sentido de que, el acuerdo unánime de los miembros, hacía innecesario el debate posterior del Consejo o de la Junta.

La creación de los Consejos de Barrio (denominación que reciben los primeros constituidos a mediados de los años sesenta a partir de la

⁸ Véase F. SATADERINI, *Diritto...*, p. 60, nota 25 y la bibliografía en ella citada. Para un análisis comparado de la potestad de autoorganización es muy útil el libro de VANDELLI, *Poteri...*, pp. 225 y ss.

⁹ *Ibid.*, p. 63.

¹⁰ Traduzco la expresión «*commissioni consiliari permanenti*», por el equivalente organizativo español. Su creación se hizo mediante simples normas reglamentarias municipales y sin ningún tipo de apoyo legal. Sobre el significado y valoración de su creación, *vid.* STADERINI, *Diritto...*, pp. 64-65.

experiencia ¹¹ pionera del Ayuntamiento de Bolonia), o de los Consejos circunscriptoriales ¹² según la terminología legal de 1976, ha supuesto un intento de descentralización territorial del Poder Municipal, que ha evidenciado la dificultad práctica de conjugar el doble papel atribuido a dichos Consejos como instancias de participación de los ciudadanos y órgano de descentralización para la gestión de servicios ¹³.

En conclusión, para la doctrina italiana el reconocimiento de la potestad estatutaria local era la condición imprescindible para flexibilizar las estructuras organizativas locales. Para ello sería suficiente, advirtió STADERINI ¹⁴ que la ley estableciera como estructura fundamental un órgano deliberante (el Consejo) y un órgano ejecutivo y dejar al Estado de cada ente la posibilidad de añadir, según las exigencias locales, otros órganos y repartir entre ellos las funciones del ente.

2. LA REFORMA DEL MAPA MUNICIPAL

El mapa o estructura territorial de los entes locales italianos está aquejado de idénticos males a los de otros países: la insuficiente dimensión de los Municipios, fenómeno descrito gráficamente con la expresión de la «pulverización» municipal («comuni polvere»). Sin embargo, la doctrina y, en sintonía con ella, la mayoría de los distintos proyectos de reforma, renuncian a acometer una operación de reestructuración desde arriba, estableciendo un techo de población alto para los nuevos Municipios, en línea con la experiencia de otros países (Inglaterra, Alemania, etc.), experiencia que ha sido valorada negativamente, según recientes investigaciones hechas en esos países ¹⁵. Se considera, por el contrario, que el Municipio es la pieza esencial e insustituible del sistema de organización territorial, lo que no quiere decir que se renuncie a modificar el mapa municipal para hacerlo más adecuado a los nuevos retos que plantea una Administración prestadora de servicios a los ciudadanos. Pero dicha reforma debe ser voluntaria, surgida de los propios Municipios, aunque facilitada mediante diversas fórmulas (estructuras asociativas adecuadas, apoyo económico, garantía para los ciudadanos de los Municipios que desaparecen, etc.).

¹¹ Fórmula experimental que ha representado, para STADERINI, una verdadera y propia manifestación de autonomía estatutaria de los entes locales, *ibid.*, p. 69.

¹² *Ibid.*, pp. 66-75 y la bibliografía allí citada.

¹³ Sobre esta problemática, STADERINI, pp. 72-75; VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 81.

¹⁴ *Ibid.*, p. 62.

¹⁵ Véanse en este sentido las opiniones recogidas por VANDELLI en relación a la reforma inglesa y a la alemana, *Poteri...*, pp. 387 y ss., en particular nota 16.

3. EL PROBLEMA DEL ENTE INTERMEDIO

Conexo al problema de los pequeños Municipios y a la búsqueda de los ámbitos territoriales idóneos para la programación y gestión de determinados servicios sean estatales o regionales, se halla la compleja cuestión del ente intermedio. Las reformas experimentales acometidas por el Estado (Unidades Sanitarias Locales, Comunidades de Montaña) o por las Regiones (Comprensorios y otros) han terminado por originar, además de un debate doctrinal interminable, un verdadero caos organizativo necesitado de clarificación. Y en este punto, en los años que preceden a la reforma de 1990, se pone de manifiesto y consolida la necesidad de recuperar la Provincia¹⁶, como espacio territorial administrativo para cumplir, no sólo funciones de programación y coordinación, sino, también, de gestión administrativa.

III. LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS REGIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACION LOCAL

Conviene exponer sintéticamente el sistema de distribución de competencias entre Estado y Regiones en materia de Administración Local, para comprender en su justa medida algunas de las previsiones de la reforma de 1990. Como se comprobará existen diferencias en relación con el sistema español¹⁷, aunque también se advierten coincidencias (por ejemplo, la competencia de Regiones y Comunidades Autónomas en relación con la alteración de términos municipales). Según el artículo 128 CI «las Provincias y Municipios son Entidades Autónomas en el ámbito de los *principios fijados por leyes generales de la República*, que determina las funciones respectivas», razón por la cual la materia relativa a la *organización de los entes locales*, está sustraída íntegramente a las Regiones, tanto en relación a la regulación de los órganos, como al reparto de competencias entre ellos, principio rigurosamente aplicado y salvaguardado por la jurisprudencia constitucional, incluso, en relación a las Regiones de Estatuto especial¹⁸. Dife-

¹⁶ Sobre la recuperación de la provincia VANDELLI, *Poteri...*, pp. 411-416, y en *Ordinamento...*, pp. 91-93. Igualmente TORNOS, *ob. cit.*, p. 369.

¹⁷ Para el sistema español véase, por todos, M. SÁNCHEZ MORÓN, «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pp. 129 y ss.

¹⁸ L. VANDELLI, *Poteri...*, pp. 217. En relación a las competencias regionales de Estatuto especial y de las Provincias de Trento y Bolzano en materia de ordenamiento, límites territoriales, controles de los entes locales, véase la síntesis, también, de L. VANDELLI, *Ordinamento...*, pp. 2-5, al comentar el artículo 1.2 LOAL. Dicho precepto dispone que las previsiones de la misma no se aplican a estas Regiones y Provincias en cuanto sean incompatibles con sus Estatutos y normas de desarrollo.

rente situación se da en materia de *estructura de los entes territoriales*, en relación con la cual las Regiones, además de la participación consultiva en el procedimiento relativo a la modificación del ámbito territorial de las Provincias, tienen potestad para crear nuevos Municipios y para modificar sus límites territoriales¹⁹, como resulta de los artículos 117 y 133 CI, en los términos ahora definidos por la LOAL que recoge los principios fundamentales que deben respetar las Regiones²⁰. Sobre estos extremos volveré más adelante, puesto que los criterios de fondo que recoge la ley relativos al mapa y estructura territorial de los entes locales (fijar en 10.000 habitantes el techo para crear nuevos Municipios) pueden ser de utilidad para nuestro legislador regional al que compete esta materia ex 148.1.2.^a

En cuanto a la *determinación de las funciones competencia de los entes locales*, las Regiones tienen un importante papel, no sólo a través de la delegación intersubjetiva²¹ (art. 118, párrafo tercero CI) sino mediante transferencias²² de las materias recogidas en el artículo 117 CI (operación, pues, de delimitación de las competencias locales), tal como ahora parece que admite el artículo 3.2 LOAL. Corresponde, en cambio, al Estado, de conformidad con el artículo 128 CI²³ la determinación de las funciones locales correspondientes a las materias no enumeradas en el artículo 117 CI, así como, con carácter excepcional, atribuir directamente a los entes locales aquellas funciones «de interés exclusivamente local» relativas a las materias enumeradas en el artículo 117 CI (listado de competencias regionales).

En materia de *control de los entes locales*²⁴, el artículo 130 CI atri-

¹⁹ El artículo 133 CI señala que «la alteración de los límites provinciales y el establecimiento de nuevas Provincias en el ámbito de una Región se acordarán mediante leyes de la República, a iniciativa de los Municipios, oída la propia Región. La Región podrá, oída la población interesada, crear por ley nuevos Municipios en su territorio o modificar sus respectivos términos y denominaciones», competencia esta última, también recogida en el artículo 117, pero que se ejerce «dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado».

²⁰ Las materias concretas para las que la LOAL reconoce competencias a las regiones son las relativas a: alteraciones de términos, fusión y creación de Municipios (art. 11); Entidades Locales menores (art. 12); límites territoriales provinciales y creación de nuevas Provincias (art. 16); delimitación territorial de las áreas metropolitanas (art. 17), de sus funciones (art. 19) y de reestructuración de los términos municipales de los municipios incluidos en dichas áreas (art. 20); comunidades de Montaña (art. 28).

²¹ Técnicas las de la delegación intersubjetiva y de la «gestión ordinaria» cuya aplicación práctica ha sido muy modesta y poco satisfactoria, según constata la doctrina italiana. Para una exposición detenida del artículo 118, párrafos 2 y 3 CI, véase la colaboración de L. VANDELLI en *Commentario della costituzione*, dirigido por G. Branca, artículos 114-120, tomo I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, pp. 267-336.

²² Así lo sostiene L. VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 20. El mencionado artículo 3.2 LOAL recuerda en ciertos aspectos a nuestro artículo 2 LBRL.

²³ Precepto que reserva a las leyes generales de la República la determinación de las funciones municipales y provinciales.

²⁴ En cuanto a la distribución de competencias Estado-Regiones en relación al control de los actos y de los órganos de los entes locales, STADERINI, *Dritto...*, pp. 151-169; VANDELLI, *Le*

buye a un órgano de la Región (los Comités Regionales de Control) el *control de los actos locales* (esta opción constitucional constituyó un cambio importante, dado que la tutela sobre los distintos entes públicos se había considerado tradicionalmente como un poder *estatal*). Pero corresponde al Estado la regulación de los modos de constitución, competencia y procedimiento de control de dicho órgano²⁵, si bien la jurisprudencia constitucional ha matizado el rigor de sus primeras sentencias²⁶ admitiendo que las Regiones puedan regular ciertos aspectos del funcionamiento de los órganos de control, criterio que ahora ha ratificado e incluso ampliado la Ley 42/1990, de 8 de junio, al permitir a las Regiones la posibilidad de «organizar el Tribunal en secciones territoriales o por materias» (art. 41.2 LOAL), así como diversos aspectos del funcionamiento de los Comités Regionales de Control previstos en el artículo 44 LOAL. En materia de *control sobre los órganos*²⁷ (disolución, destitución y suspensión) la competencia corresponde, como en el pasado, al Estado, sin perjuicio de las reconocidas a algunas Regiones del Estatuto especial.

IV. LA ORGANIZACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL: LINEAS BASICAS Y AMBITO DE LA POTESTAD ESTATUTARIA

1. RECONOCIMIENTO DE POTESTAD ESTATUTARIA A MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

La LOAL ha reconocido, al fin, potestad estatutaria a Municipios y Provincias (art. 4). Este extremo constituye, sin lugar a dudas, un elemento central de la reforma, en cuanto instrumento que ha de permitir la flexibilización de las estructuras locales tantas veces reclamada. En coherencia con ello el artículo 59 LOAL establece el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley para aprobar el Estatuto²⁸, en

autonomie territoriali, Il Mulino, 1988, pp. 312-313, escrito en colaboración con S. BARTONE y F. MASTRAGOSTINO.

²⁵ Objeto de la Ley 62/1953, 19 de febrero, en buena parte modificada por los artículos 41 a 46 LOAL.

²⁶ Así la SCC 3 de marzo de 1972, núm. 40, en la que afirma que «la entera materia de los controles resulta sustraída a la competencia normativa de las Regiones». Sobre la competencia legislativa en materia de controles, véase L. VANDELLI, «I comuni e le province», en *Le autonomie territoriali*, obra escrita en colaboración con S. BARTONE y F. MASTRAGOSTINO, Il Mulino, Bolonia, 2.ª ed., 1989, pp. 328-329.

²⁷ Vid. L. VANDELLI, «I comuni...», pp. 343-344. STADERINI, *Diritto...*, pp. 166-169 y 350-355.

²⁸ Según noticias de la prensa italiana (*Il Sole*, 24 ore, de 30-12-1991), sólo trece Municipios, de los 8.090 existentes en Italia, han incumplido esa obligación. *La Gazzetta Ufficiale* de 30 de noviembre de 1991, publicó los correspondientes Decretos de disolución de los Consejos incumplidores.

cuyo desarrollo se aprobarán los reglamentos organizativos correspondientes (art. 5 LOAL), imprescindibles éstos para completar el nuevo marco ordinamental local.

Ahora bien, el contenido de los Estatutos no es enteramente libre, sino que opera en el marco de los principios organizativos establecidos por la misma LOAL, en su Capítulo X. Para conocer el verdadero alcance de la potestad estatutaria municipal y provincial es necesario, con carácter previo, dar cuenta de las previsiones organizativas recogidas en la LOAL.

2. PREVISIONES ORGANIZATIVAS DE LA LOAL

A) Consejo, Junta, Alcalde o Presidente

La LOAL mantiene el tradicional esquema organizativo uniforme para todos los Municipios y Provincias: Consejo, Junta y Alcalde o Presidente de la Provincia. El legislador no ha sido sensible a las opiniones doctrinales que reclamaban una simplificación en el caso de los pequeños Municipios, en los que resulta, por lo general, innecesaria la Junta²⁹. La LOAL no introduce ningún cambio en el sistema electoral y en el número de miembros del *Consejo*, que se regulan por la legislación electoral local (26 de mayo de 1960, núm. 570, modificada en 1964). Recuérdese que se aplica un sistema de representación proporcional en los Municipios de más de 5.000 habitantes y, para el resto, un sistema mayoritario.

El número de miembros (asesores) de la *Junta*³⁰, órgano ejecutivo más restringido, se determinará por el Estatuto con el límite máximo³¹ previsto en el artículo 33 LOAL. También el Estatuto puede admitir la posibilidad de que puedan ser miembros de la Junta ciudadanos que no sean miembros del Consejo³² (art. 33.3).

²⁹ VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 177.

³⁰ Por ejemplo el Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia ha fijado en 12 el número de miembros de la Junta (art. 28 del Estatuto, aprobado por el Consejo Municipal de 1990, publicado en el Boletín Oficial de la Región Emilia-Romagna, núm. 79, de 15 de noviembre de 1991).

³¹ Según el artículo 33.1 LOAL, el número de miembros de la Junta puede ser hasta 4 en los municipios inferiores a 3.000 habitantes; hasta 6, en los de 3.000 a 30.000; hasta 8, en los de 30.001 a 100.000 o capital de Provincia; hasta 12, en los de 100.001 y 500.000; hasta 16, en los que tengan más de 500.000 habitantes.

³² Así lo permite el Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia (art. 28.2). Estos miembros de la Junta que no son Consejeros tienen los mismos derechos y deberes que los que son miembros del Consejo. Participan en los trabajos del Consejo y de las Comisiones permanentes sin derecho de voto y sin concurrir a determinar el *quorum* para la validez de la sesión (art. 28.3). ¿Será acaso una fórmula para «repestar» a aquellos candidatos que no tuvieron «chance» electoral? El argumento, en VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 193. La praxis lo dirá. Para evitarlo, sin embargo, el Estatuto de la Provincia de Perugia (aprobado por el Consejo Provincial el 11 de julio de 1991 y publicado en el Boletín Oficial de la Región de Umbría de 21 de agosto), establece una salva-

La elección del Alcalde, del Presidente de la Provincia y de la Junta, corresponde a los miembros de cada Consejo, elección que debe hacerse, según lo dispuesto en la ley y en el propio Estatuto, mediante votación pública y por mayoría absoluta, en el plazo de sesenta días desde la proclamación de los electos [en caso contrario, se disuelve el Consejo, art. 39.1.b) 1]. El *Alcalde* mantiene la configuración tradicional como órgano de representación del Municipio al igual que el Presidente en la Provincia (art. 36) y, además, como Delegado del Gobierno (art. 38 LOAL), sin perjuicio del poder sustitutivo reconocido al Prefecto en relación a estas últimas funciones (art. 38.7).

B) *Moción de censura constructiva*

Como técnica de control político del Consejo en relación al Alcalde (y Presidente de la Provincia) y de la Junta, el artículo 37 LOAL recoge la *moción de censura constructiva*, para la que es necesario el voto de la mayoría absoluta del número legal de los miembros del Consejo. Cabe, igualmente, que el Consejo acuerde la revocación y sustitución de alguno de los miembros de la Junta, sin necesidad de cesar a la totalidad de la Junta (art. 37.6). En todo caso, la moción de censura debe seguir el procedimiento formal previsto en el artículo 37, esto es, presentarse como tal, por lo que el simple voto negativo del Consejo a una propuesta de la Junta no conlleva el cese de ésta (art. 37.1).

C) *Distribución de competencias entre los órganos de gobierno*

Es importante tener en cuenta que la LOAL altera el sistema tradicional de distribución de competencias entre los órganos de gobierno. Ahora corresponde a la Junta la competencia de carácter general: «todos los actos administrativos no reservados por la ley al Consejo, y que no correspondan, según la ley o el Estatuto, al Alcalde, al Secretario o a los funcionarios directivos» (art. 35). La competencia del Consejo, definida de manera uniforme para todo el territorio nacional, queda limitada a una lista tasativa de acuerdos que, no debe olvidarse, son los «fundamentales»³³ y más importantes (art. 32.3). Con ello «se ha

guardia en relación a esta cuestión exigiendo que los designados no hayan comparecido a elecciones administrativas en la Región en los últimos 5 años (art. 46).

³³ Así, la aprobación de normas reglamentarias (Estatutos, Reglamentos de los distintos órganos y servicios); los instrumentos de planificación y programación; aprobación del Estatuto del personal; convenios y formas asociativas con otras Entidades Locales; creación de órganos de descentralización y participación; presupuesto; tributos y tarifas; contratos; disposición de bienes; modos de gestión de los servicios públicos. Para más detalle véase el artículo 32 LOAL.

querido reforzar la función de dirección, de programación, de producción normativa y de control respecto al ejecutivo (la Junta), correspondiendo la responsabilidad de la gestión a la Junta»³⁴. Quiere ello decir que los Estatutos no pueden atribuir a la Junta competencias que, según el artículo 32.2 LOAL, corresponden al Consejo³⁵. Como una garantía del sistema de atribución de competencias reservadas al Consejo, la Junta, así como cualquier otro órgano de gobierno, no podrá, como en el pasado, asumir competencias del Consejo, por vía de urgencia, salvo en materia de modificaciones del presupuesto, que en todo caso el Consejo deberá ratificar en el plazo de sesenta días (art. 32.3).

D) *Personal directivo*

Resulta igualmente importante e innovador³⁶, en relación a la legislación anterior, destacar, en cuanto a la distribución de funciones entre los diversos órganos de gobierno y el personal directivo, la distinción sancionada por el legislador entre la responsabilidad político-administrativa que corresponde siempre a los órganos electivos y la responsabilidad de gestión administrativa, que corresponde a los funcionarios directivos (los *Directores de Servicio*), artículo 51.1. Posibilidad de conferir poderes de gestión administrativa cuya extensión deben concretar los Estatutos. Bien claro en este sentido es el artículo 51.3: «corresponde a los Directores de servicio todas las funciones, incluida la aprobación de actos que comprometan a la Administración hacia el exterior, que la ley y el Estatuto no reserven expresamente a los órganos de gobierno del ente. Les corresponde, en particular, según las modalidades establecidas por el Estatuto, la presidencia de las Comisiones de selección y concurso, la responsabilidad de los procedimientos de adjudicación y de concurso y la firma de los contratos». La LOAL ha previsto nuevos sistemas para la atribución de responsabilidades a los Directores de Servicio, que introducen criterios de gran flexibilidad³⁷.

³⁴ Así lo indica la Circular del Ministerio del Interior, de 7 de junio de 1990, publicada con motivo de la LOAL y que recoge el Apéndice del libro de VANDELLI, *Ordinamento...*, pp. 371 y ss.

³⁵ Así lo indica la Circular citada en la nota anterior, § 10, a.

³⁶ Llama la atención sobre el carácter innovador de la medida la Circular citada, § 13.

³⁷ Así los encargos por tiempo determinado relativos a la dirección de áreas funcionales, con la posibilidad de remuneraciones complementarias (art. 51.6); la provisión de puestos de responsabilidad de alta cualificación o especialización mediante contratos a tiempo determinado, bien en régimen de Derecho público o, excepcionalmente, en régimen de Derecho privado (51.5); o finalmente, contar para objetivos determinados con el concurso de profesionales externos, mediante contratos a tiempo determinado (art. 51.7), todo ello, por supuesto, respetando las previsiones de la Ley y del Estatuto.

No hay que olvidar que la LOAL confirma al *Secretario Municipal* y Provincial como funcionario estatal del servicio de dichos entes (art. 52), así como la responsabilidad administrativa que le compete junto a los Directores de Servicios (art. 53.1)³⁸. Corresponde al Estatuto, asimismo, establecer las modalidades de nombramiento y cese de los administradores (Presidente y Director, según el art. 23.3) de los organismos autónomos y de los otros establecimientos³⁹. La distinción referida es de enorme importancia para la actividad diaria de las grandes Corporaciones. Puede simplificar de manera considerable la actividad de los órganos de Gobierno, aunque dichas previsiones no dejen de suscitar particulares problemas⁴⁰.

E) *Comisiones Informativas*

El artículo 31.4 LOAL remite al Estatuto la posibilidad de crear, en el seno del Consejo, *Comisiones Informativas*, constituidas con criterios de proporcionalidad, cuyas funciones son exclusivamente consultivas y preparatorias de las sesiones del Consejo⁴¹. Corresponde al reglamento respectivo determinar las funciones de las mismas y su organización y formas de publicidad de sus trabajos.

F) *Consejos de Barrio*

La LOAL en su artículo 13 modifica sustancialmente el sistema de las *circunscripciones de descentralización* (el reconocimiento de los Barrios como fórmula de descentralización municipal), nacido espontáneamente en la praxis de algunos Municipios y a los que, la Ley de 8 de abril de 1976, dio el espaldarazo normativo, Ley ahora derogada.

³⁸ Señala dicho párrafo que «deberá solicitarse informe de toda propuesta de acuerdo que se someta a la Junta y al Consejo, exclusivamente en cuanto a su regularidad técnica y contable, al responsable del servicio interesado y al responsable de contabilidad, así como al Secretario municipal o provincial en cuanto a la legalidad. Los informes se unirán al acuerdo».

³⁹ Según el artículo 49 del Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia los administradores de las sociedades municipales, organismos autónomos y otras instituciones, serán nombrados por el Consejo a propuesta de la Junta entre personas que reúnan los requisitos de elegibilidad para el Consejo municipal y una cualificada y comprobada competencia técnica y/o administrativa.

⁴⁰ A ellos se refiere VANDELLI, en el comentario al artículo 51, *Ordinamento...*, pp. 279 y ss.

⁴¹ El Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia regula en su artículo 21 la creación como Comisiones Informativas Permanentes la de Asuntos Generales e Institucionales, la de Planificación, la de Contabilidad Económica y Control de Gestión, y la posibilidad de crear otras especiales para asuntos concretos. Estas Comisiones tienen una función preparatoria de los asuntos de competencia del Consejo. Pero, siguiendo con las previsiones recogidas en el Reglamento precedente, para aligerar el trabajo del Consejo, basta con la votación evitando el consiguiente debate, en aquellos supuestos en los que la Comisión se haya pronunciado por unanimidad (art. 21.5).

La LOAL establece que en todos los Municipios capitales de Provincia y en los de población superior a 100.000 se «articularán» (lo que quiere decir que su creación, en este supuesto, es obligatoria)⁴² circunscripciones de descentralización, como órganos de participación, de consulta y de gestión de servicios de base, así como para el ejercicio de funciones delegadas por el Municipio (art. 13.1). En los Municipios cuya población sea superior a 30.000 y no superior a 100.000 habitantes, su constitución es facultativa («podrán articular», dice el art. 13.3). En el resto de Municipios no es posible crear esta forma de descentralización, lo que no quiere decir que no puedan crearse, en estos como en los demás Municipios, otras fórmulas de descentralización (aunque no de carácter electivo)⁴³ siempre que estén previstas por el Estatuto. El sistema vigente es, según VANDELLI, menos flexible y más estrecho que el previsto por la Ley de 1976. La organización y funcionamiento de estos entes descentralizados corresponde al Estatuto. La única previsión organizativa que recoge la LOAL es la existencia de un Consejo circunscripcional⁴⁴ elegido por sufragio directo mediante el sistema de representación proporcional (art. 13.4).

G) *Colegio de Censores de Cuentas*

Particular interés ofrece, desde mi punto de vista, y por ello lo destaco, la previsión organizativa referida a la revisión económico-financiera de Municipios y Provincias. Se trata de la creación de un *Colegio de Censores de Cuentas* (art. 57), integrado por tres miembros, elegido por los Consejos Municipales y Provinciales, pero entre profesionales inscritos en sus respectivos Colegios y ajenos a cualquier vinculación con la Entidad Local⁴⁵. Su existencia es obligatoria para todos los Mu-

⁴² Así lo señala la Circular repetidamente citada, § 4.

⁴³ Así lo sostiene VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 83.

⁴⁴ El Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia, sigue manteniendo la denominación tradicional, de «Barrios» (art. 33), «Consejos de Barrio» (art. 35). Prevé, igualmente, la disolución del Consejo de Barrio que, a pesar del requerimiento del Alcalde por mandato del Consejo municipal, continúe con graves y persistentes violaciones de la Ley, del Estatuto o de los Reglamentos o por imposibilidad de funcionamiento por falta de elección del Presidente o dimisión de la mitad al menos de los Consejeros (art. 36). Se les garantiza a los Consejos de Barrio, en cuanto órganos de representación directa de los ciudadanos, una función política, de propuesta y consultiva en la formación de las directivas y de las opciones de la Administración Municipal en su ámbito territorial. Los Consejos de Barrio tienen atribuida autonomía de decisión para el ejercicio de la actividad y la gestión de los servicios de base dirigidos a satisfacer inmediatas exigencias de la población...» (art. 37.1 y 2). Regula, además, el régimen de las funciones delegadas (art. 38), la figura del Presidente del Consejo y sus atribuciones (arts. 39 y 40) la asignación de personal para garantizar la actividad del Consejo (art. 41).

⁴⁵ Así el artículo 65.3 del Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia establece los supuestos de inelegibilidad que incluye a miembros de los Comités Regionales de Control, miembros electos de los órganos municipales, administradores y personal de los Municipios de la misma Región, incluido, por tanto, el de Bolonia.

nicipios y Provincias. No obstante en los Municipios de población inferior a 5.000 habitantes la revisión de cuentas se encomienda a un único Censor elegido por mayoría absoluta entre quienes reúnan los mismos requisitos profesionales (art. 57.8). Su mandato dura tres años; no podrán ser destituidos, salvo incumplimiento de sus funciones, y serán reelegibles por una sola vez (art. 57.4). El Colegio de Censores, de conformidad con el Estatuto y con el reglamento, colaborará con el Consejo en su función de control y dirección, ejerce la fiscalización sobre la regularidad contable y financiera de la gestión del ente y certifica la conformidad de la liquidación con las resultas de la gestión, redactando el oportuno informe, que se incorporará a la propuesta del acuerdo plenario de la liquidación del presupuesto (art. 57.5). Para el cumplimiento de sus funciones tienen derecho de acceso a los acuerdos y documentación de la Entidad (art. 57.4).

H) *El Defensor de los Ciudadanos*

Aunque en la sistemática de la LOAL viene recogida entre las medidas favorecedoras de la participación de los ciudadanos, hay que mencionar una última cuestión organizativa. Me refiero a la posibilidad prevista en el artículo 8 por la que se habilita a los Estatutos Provinciales y Municipales para que creen la figura del *Defensor de los Ciudadanos*, cuya función es la de ser «garante de la imparcialidad y de la buena marcha de la Administración Pública Municipal o Provincial, señalando, incluso por propia iniciativa, los abusos, las disfunciones, las carencias y los retrasos de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos». La figura del Defensor de los Ciudadanos, creada por algunas Regiones italianas e incluso en algunos Municipios ⁴⁶, se incorpora, ahora de manera general por la LOAL, a las posibilidades organizativas de Municipios y Provincias, cuyos Estatutos deben regular su elección, sus prerrogativas y sus medios, así como sus relaciones con el Consejo Municipal y Provincial ⁴⁷.

⁴⁶ Véase la referencia en VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 64.

⁴⁷ El artículo 13 del Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia, tras crear la figura del Defensor de los Ciudadanos, señala que sus funciones serán aseguradas, mediante convenio con la Región de Emilia-Romagna, por el Defensor de los Ciudadanos regional creado por la Ley de 6 de julio de 1984. Caso de que no pueda llegarse a un acuerdo, será elegido por el Consejo Municipal. Véase ahora los trabajos sobre «Difensori civici e autonomie locali», recogidos en RGL 4 (1992), pp. 517 y ss.

3. CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS

En conclusión, corresponde a los Estatutos Municipales y Provinciales ⁴⁸, según resulta de lo expuesto hasta aquí.

- En materia de *órganos de gobierno*:

- La posible creación de Comisiones Informativas Permanentes, constituidas según criterios de proporcionalidad. Sus competencias, organización y las formas de publicidad de sus trabajos serán reguladas por el correspondiente reglamento (art. 31.4).

- Determinar el número de los componentes de la Junta, dentro del límite máximo previsto por la ley (art. 33.1 y 2).

- La posibilidad de elegir como miembros de la Junta a ciudadanos que no sean Consejeros (art. 33.3).

- Las modalidades de elección del Alcalde y del Presidente de la Provincia, aunque el margen del Estatuto es muy limitado dada la detallada regulación prevista en el artículo 34.

- La distribución de competencias entre los distintos órganos de gobierno. Dado que la ley enumera una lista de competencias que corresponden al Consejo (que no pueden ser asumidas por vía de urgencia por la Junta, a excepción de las modificaciones presupuestarias) y la competencia residual de la Junta, el Estatuto debe señalar las competencias que corresponden al Alcalde o Presidente de la Provincia, a los órganos de descentralización, al Secretario y a los Directores de Servicio.

- En materia de *ordenación de las dependencias y servicios*:

- Los principios de la organización y funcionamiento de las dependencias y servicios, que deben ser desarrollados por los correspondientes reglamentos (art. 5 en relación con el art. 51).

- La delimitación de las competencias del personal directivo.

- La posibilidad de cubrir puestos de responsabilidad de las dependencias y servicios con cualificados profesionales o de alta especialización, contratados por tiempo determinado con arreglo al Derecho público, o al Derecho privado (art. 51.5).

- La posibilidad de encomendar la dirección de áreas funcionales específicas, por tiempo determinado y renovables mediante resolución motivada (art. 51.6).

⁴⁸ Sigo aquí la útil síntesis que hace VANDELLI, en su comentario al artículo 4 LOAL, *Ordinamento...*, pp. 33 y ss.

- En materia de *organismos autónomos* ⁴⁹ y otros *establecimientos*:
 - La determinación de las modalidades de nombramiento y revocación de sus administradores (art. 23.3).
 - La posibilidad de revocación o censura constructiva de los administradores elegidos por el Consejo Municipal o Provincial (art. 37.8).
 - Ordenación y funcionamiento de los organismos autónomos, en el ámbito de la ley (art. 23.5).
- En materia de *formas de colaboración* entre Municipios y Provincias, los aspectos relativos a procedimiento, competencias de los distintos órganos, puesto que las formas de colaboración en sí mismas están reguladas en el Capítulo VIII LOAL.
- En materia de *participación popular*:
 - La regulación de las relaciones del Municipio con los organismos y asociaciones de participación de los ciudadanos en la Administración Local (art. 6.1, precepto que no hace referencia a la Provincia).
 - Las modalidades de participación de los interesados en el procedimiento relativo a la adopción de actos y acuerdos que incidan en situaciones jurídicas subjetivas (art. 6.2).
 - Las formas de las consultas populares, procedimiento de admisión de instancias, peticiones y propuestas de los ciudadanos (art. 6.3).
 - Creación de un Defensor de los Ciudadanos (art. 8).
- En materia de *acceso de los ciudadanos* a la información y al procedimiento administrativo:
 - Regular los criterios básicos de las formas de participación de los interesados en el procedimiento según las previsiones recogidas ahora en Ley de 7 de agosto de 1990, número 241 ⁵⁰ (art. 6.2) correspondiendo al reglamento correspondiente la regulación de la expedición de copias de los actos y acuerdos (art. 7.4).
- En materia de descentralización:
 - Regula, con respeto de la legislación regional, la elección de los Alcaldes pedáneos y de dos Vocales en los supuestos en los que existan Entidades Locales menores (art. 12.3).
 - Regula la organización y funciones básicas de los Consejos de Barrio, correspondiendo al reglamento su desarrollo (art. 13.2).

⁴⁹ He traducido los términos «azienda» y «azienda speciale» por organismo autónomo, consciente de la no correspondencia exacta de ambas realidades institucionales.

⁵⁰ He publicado la traducción del texto de esta ley en *RAP*, 124, 1991, pp. 461-478.

— Regula, en el caso de las Provincias, la posible distribución del territorio provincial en circondarios para la organización de las dependencias, servicios y participación de los ciudadanos (art. 16.1).

Como se habrá advertido, el Estatuto únicamente debe regular los aspectos organizativos y de funcionamiento fundamentales, correspondiendo a los distintos reglamentos su desarrollo, con respeto de las previsiones de la ley y del Estatuto (art. 5) ⁵¹.

Importantes son, pues, las funciones atribuidas al poder estatutario municipal y provincial, como expresión más cualificada de su autonomía. Los Estatutos se convierten así en una nueva fuente de derecho para el ordenamiento de los entes locales: «Si se logra, señala la Circular del Ministerio de Interior de 7 de junio de 1990, dar plena realización al principio de autonomía estatutaria, ello permitirá abrir, para cada ente local en particular, una “fase constituyente” capaz de dar empuje y riqueza de contenido a la confrontación política, de remodelar en términos más modernos las relaciones de la Administración con la gente, de experimentar nuevas formas de implicación y de participación del ciudadano en la gestión de los intereses comunitarios.»

Hay que señalar que la valoración marcadamente positiva hecha desde instancias gubernativas de las posibilidades de los Estatutos, no se comparte o se matiza en gran manera en sede doctrinal. Distintos autores se han mostrado críticos ante la concepción restrictiva del contenido de los Estatutos recogida en los sucesivos proyectos presentados y que también aqueja, en parte, a la propia LOAL. Los Estatutos, se advierte, tienen vedada la manifestación más fundamental de la autonomía estatutaria, la elección de la forma misma de gobierno del ente (optar entre un modelo «presidencial» o un modelo «consiliar»), puesto que ésta (la tipología tricéfala tradicional) está definida en la ley, con la salvedad de la determinación del número de miembros de la Junta ⁵².

⁵¹ Véase el comentario de VANDELLI al artículo 5, *Ordinamento...*, pp. 38-39.

⁵² Señala VANDELLI que «la autonomía estatutaria opera en el ámbito de una urdimbre ya delineada —en ciertos aspectos en términos muy precisos— por el mismo legislador», *ibid.*, p. 32. Allí mismo recoge la opinión de GIANNINI que calificaba de «pseudostatutos» la configuración recogida en diversos proyectos de ley de finales de los setenta. El mismo VANDELLI, se manifestaba muy crítico con el proyecto de ley, ahora convertido en la LOAL, y destacaba la mejor posición de los «Reglamentos Orgánicos» previstos en la legislación española, *Poteri...*, pp. 376 y ss., valoración positiva de éstos que está hecha con excesiva bondad, puesto que, debe recordarse, tampoco pueden apartarse de la tipología organizativa prevista con carácter uniforme y necesario en la LBRL y, con mayor razón, tras la STC 219/1989, de 21 de diciembre.

V. FORMULAS ASOCIATIVAS Y DE COOPERACION COMO SOLUCIONES ORGANIZATIVAS PARA LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL MUNICIPAL

Me he referido al inicio de este trabajo al problema de la escasa dimensión de muchos Municipios italianos, problema común a otros países, entre ellos el nuestro. Esa reducida dimensión tiene repercusión en la calidad de los servicios que se prestan (mejor que no se prestan o se prestan insuficientemente). Consciente de esta problemática el legislador italiano, rechazando políticas drásticas de supresión de Municipios aplicadas en otros países y de resultados más que dudosos, opta por el mantenimiento del Municipio como pieza esencial en el modelo de organización territorial, pero al tiempo establece un doble tipo de medidas. Unas, encaminadas a solucionar los problemas de la estructura territorial local (alteración de términos, fusión y creación de nuevos Municipios, Entidades Locales menores y Comunidades de Montaña). Otras, referidas a las formas de asociación y cooperación entre Municipios para la prestación de servicios, puesto que se admite que las posibilidades de lograr una estructura territorial racional no son factibles a corto plazo salvo que se utilizaran procedimientos drásticos ⁵³.

En relación a las primeras, el artículo 13 LOAL establece como requisito que deben respetar las leyes de las regiones para modificar los límites de los términos municipales (competencia regional en esta materia derivada de los arts. 117 y 133 CI), la audiencia de la población interesada. A partir de la LOAL no podrán crearse nuevos Municipios con población inferior a 10.000 habitantes o cuya creación suponga, como consecuencia que otros Municipios desciendan bajo tal límite, salvo los casos de fusiones entre varios Municipios (art. 11.1). Límites territoriales que deben ser revisados por las regiones cada cinco años, para ajustarlos periódicamente a los cambios poblacionales que hayan podido producirse (art. 11.2). Se fomenta la fusión de Municipios mediante ayudas económicas estatales, además de los que puedan establecer las Regiones, para el nuevo Municipio restante (art. 11.4) y se afecta dichas ayudas a la población de los Municipios suprimidos, siempre que esta población sea inferior a 5.000 habitantes (art. 11.5). En garantía de los derechos de los ciudadanos de los pequeños Municipios suprimidos las leyes regionales podrán crear *Entidades Locales menores* ⁵⁴, estableciendo, como estructura organizativa mínima, un Al-

⁵³ Véase el libro colectivo dirigido por L. VANDELLI, *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè Ed., Milán, 1992.

⁵⁴ Los «Municipi» previstos en el artículo 12 son los equivalentes de nuestras Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal.

calde pedáneo y dos Vocales elegidos por los ciudadanos residentes en dicha Entidad Local menor con la función de gestionar los servicios de base u otras funciones delegadas por el nuevo Municipio en el que se integran (art. 12).

La LOAL ofrece una fórmula asociativa cuya finalidad es facilitar la futura fusión de los Municipios asociados. Se trata de la Unión de Municipios (art. 26), para el ejercicio de una pluralidad de funciones y servicios, nuevo ente local que ofrece una fórmula experimental a aquellos Municipios que puedan pensar en una futura fusión. La Unión está pensada para Municipios de pequeña dimensión, colindantes y pertenecientes a la misma provincia, que no superen cada uno de ellos los 5.000 habitantes, admitiendo como excepción que uno de ellos pueda superar esa cifra, pero sin sobrepasar los 10.000 habitantes. La constitución de la «unión» es voluntaria y precisa del acuerdo de cada uno de los Consejos afectados. Su organización se basa en el clásico esquema Consejo (elegido por sufragio directo se entiende), Junta y Presidente a los que corresponde la gestión en relación a las funciones y servicios para los que específicamente se constituye. Su ámbito es plurifuncional. Esto es, no supone desaparición de cada uno de los Consejos Municipales unidos. Las Regiones pueden fomentar mediante ayudas económicas la constitución de esta uniones, que tienen un carácter temporal. Pasados 10 años desde la constitución de la Unión, la Región puede decidir la fusión de los respectivos Municipios, a no ser que la decisión de la fusión se acuerde por los propios Municipios (art. 26.8). Si, finalmente, no se producen estas hipótesis, la Unión queda disuelta (art. 26.6).

La LOAL prevé otras fórmulas asociativas que permiten superar la precariedad de medios de los Municipios aisladamente considerados, potenciar sus posibilidades de actuación o coordinar las actuaciones de diversas Entidades Locales (estas fórmulas se aplican tanto a Municipios como Provincias). La LOAL establece la figura de los *convencios* que, en principio, son facultativos pero que pueden declararse obligatorios por Ley del Estado o de las Regiones [para la gestión de un servicio por tiempo determinado o para la ejecución de una obra pública (art. 24.3)]. A la tradicional figura de los *consorcios* se le da mayor agilidad al serle de aplicación las previsiones relativas a los organismos autónomos (art. 25.1). El consorcio tiene personalidad jurídica y su Estatuto será aprobado por los Consejos de los entes locales que participen en él. Su órgano son la Asamblea, el Consejo de Administración, el Presidente y el Director al que corresponde la responsabilidad de la gestión. También aquí prima la regla de la voluntariedad en su constitución, pero puede imponerse obligatoriamente por Ley del Estado, en caso de un interés público relevante, si bien corresponderá a la ley regional su ejecución (art. 26.7). Finalmente la LOAL re-

coge la figura de los *Acuerdos de Programa* (art. 27), fórmula de cooperación y auto coordinación entre diversas Administraciones Públicas en los supuestos de definición y ejecución de obras, actuaciones o programas de actuaciones que requieran la acción conjunta y coordinada de Municipios, Provincias y Regiones, de las Administraciones estatales u otros sujetos públicos. Para ello se crea una Conferencia de los representantes de las Administraciones interesadas que coordine y establezca los oportunos vínculos para todos los participantes.

La LOAL recoge otra figura que participa de las características de las medidas relativas a la estructura territorial pero que igualmente responde a la previsión de fórmulas asociativas pensadas para solventar los problemas de los pequeños Municipios de zonas de montaña. Me refiero a las *Comunidades de Montaña*, creadas ya en 1971 como entes locales de carácter asociativo, reguladas y constituidas por las leyes regionales con una finalidad esencialmente dirigida a la planificación para el desarrollo económico y social de las zonas de montaña. A esa finalidad inicial se le añadieron con posterioridad funciones de gestión encomendadas por la legislación regional o estatal sectoriales. Ahora la LOAL completa el proceso y reconoce una triple finalidad de las Comunidades de Montaña: impulsar el desarrollo de las zonas de montaña, el ejercicio asociado de las funciones municipales y, finalmente, la más novedosa, perseguir la fusión de todos o parte de los Municipios asociados (art. 28.1). La ley reconoce autonomía estatutaria a las Comunidades de Montaña en el ámbito de las leyes estatales y regionales. Igualmente fija los criterios territoriales y demográficos (art. 28.2 y 4) y las funciones que les corresponden (art. 29).

VI. LAS AREAS METROPOLITANAS

Su creación constituye una absoluta novedad en el ordenamiento italiano. El carácter uniforme del Régimen Local italiano tanto se resentía en relación al tratamiento de los pequeños Municipios como en relación a la inexistencia de soluciones para las grandes aglomeraciones urbanas (conurbaciones), en las que las barreras representadas por la existencia de diferentes espacios administrativos cada uno con su organización y funciones diferenciadas ha constituido un serio inconveniente a la adecuada planificación conjunta que requieren estos espacios. Por ello la LOAL ofrece, según la Circular del Ministerio del Interior, «la respuesta institucional más avanzada a los numerosos, difíciles problemas que representa el siempre difuso fenómeno de las conurbaciones» a la que no podía hacerse frente con las respuestas ofrecidas por el ordenamiento común.

La LOAL enumera directa y nominalmente los supuestos a los que se les aplica el régimen de áreas metropolitanas, prescindiendo de techos demográficos⁵⁵: los Municipios de Milán, Venecia, Génova, Bologna, Florencia, Roma, Bari, Nápoles y, por último, el de Cagliari, si así lo dispone una ley regional de Cerdeña, y los Municipios cuyo territorio tenga con ellos «relaciones de estrecha integración en orden a las actividades económicas, a los servicios esenciales para la vida social, así como a las relaciones culturales y a las características territoriales» (art. 17.1).

La *delimitación territorial* de las áreas metropolitanas corresponde a las Regiones, oídos los Municipios y Provincias afectadas (art. 18.2). Tras esta decisión, corresponde también a la Región decidir sobre aspectos no menos importantes. Así, si el área debe coincidir o no con la Provincia; si, en caso negativo, decide la creación de nuevas Provincias en los ámbitos territoriales no incluidos en el área o decide su incorporación al territorio de Provincias colindantes (art. 17.3); proponer al Gobierno de la República⁵⁶ la constitución de la autoridad metropolitana (art. 21.1); redefinir los límites territoriales de los anteriores Municipios por segregación de áreas de intensa urbanización o por fusión de Municipios limítrofes⁵⁷ (art. 20); si amplía las funciones que la ley atribuye a la Ciudad metropolitana reteniéndolas, en caso contrario, los Municipios (art. 19.1).

El *Gobierno metropolitano* se articula en dos niveles: la Ciudad metropolitana y los Municipios (art. 18.1). Son órganos de la Ciudad, el Consejo metropolitano, la Junta metropolitana y el Alcalde metropolitano⁵⁸. No suficientemente perfilada está, en la LOAL, la cuestión de las *funciones* que corresponden a la ciudad, por los evidentes solapamientos que se producen con las reconocidas a las Provincias⁵⁹. La

⁵⁵ La fórmula utilizada por la LOAL para individualizar las áreas metropolitanas ofrece la ventaja, señala VANDELLI, de evitar configurar categorías abstractas y homogéneas, a la que reducir un único esquema aplicable rígidamente a todas las situaciones, *Ordinamento...*, p. 110.

⁵⁶ El artículo 21 LOAL prevé el poder sustitutivo del Gobierno, caso de que la Región no haga la propuesta correspondiente (art. 21.3) e incluso de todas las otras funciones que corresponde a la Región, si, previo requerimiento, no se actúan (art. 21.4).

⁵⁷ Atendiendo a su grado de autonomía, de organización y funcionalidad, de modo que asegure el pleno ejercicio de las funciones municipales, la racional utilización de los servicios, la responsable participación de los ciudadanos, así como una equilibrada relación entre dimensión territorial y demográfica (art. 20.2).

⁵⁸ VANDELLI sostiene, apoyándose en el empleo de la palabra «Sindaco» y no «Presidente», que no cabe excluir la posibilidad de que al Alcalde metropolitano se le reconozcan competencias como delegado del Gobierno, *Ordinamento...*, p. 113.

⁵⁹ VANDELLI señala la perplejidad que suscita el contenido de las funciones enumeradas en el artículo 19.1, dadas las coincidencias y duplicidades que se constatan con el artículo 14 en el que se recogen las funciones de la Provincia, *Ordinamento...*, p. 116. Tal vez aflore aquí la discusión relativa a la configuración de las áreas metropolitanas. El proyecto gubernativo identificaba en la Provincia la autoridad metropolitana. En la proposición de ley del PCI se defendía la figura de un verdadero «gobierno metropolitano». En la discusión parlamentaria es esta última la configuración que se impone. Sobre la cuestión, véase VANDELLI, *Ordinamento...*, pp. 107-109.

LOAL encomienda a la ley regional la misión de distribuir las funciones administrativas que corresponden a la Ciudad y a los Municipios integrantes del área. Para ello atribuirá a la Ciudad además de las funciones de competencia provincial, aquellas municipales que, bien por su carácter supramunicipal o por razones de economía y de eficiencia deban ser desarrolladas de forma coordinada en el área, en una serie de materias que enumera el artículo 19.1. El resto de competencias corresponde a los Municipios (art. 19.3).

VII. LIMITES PROVINCIALES Y CREACION DE NUEVAS PROVINCIAS

Antes de abordar la temática específica a la que se refiere este epígrafe, he de señalar que el artículo 16.1 LOAL permite que las Provincias, si así lo dispone su Estatuto, pueden subdividir su territorio en *circondarios*⁶⁰ como un instrumento de desconcentración de las dependencias y servicios provinciales, en función de la extensión y peculiaridad del territorio, de las necesidades de la población y de la funcionalidad de los servicios.

La revalorización de la Provincia como ente local cuyas funciones potencia claramente la LOAL (art. 14 y 15), parece aconsejar al legislador una revisión de los límites provinciales para adecuarlos a las nuevas realidades urbanas en constante cambio. Pero, adviértase, se trata de la Provincia como Entidad Local. Por ello, la creación de nuevas provincias no conlleva, necesariamente, la de los correspondientes servicios periféricos de la Administración del Estado (Prefectura, etc.), como oportunamente advierte el artículo 16.f). La LOAL recoge una serie de criterios muy elásticos para la creación de nuevas Provincias, a excepción de que la totalidad de un término municipal debe pertenecer a una sola Provincia [art. 16.2.c)]. Así, las nuevas Provincias deben abarcar la «zona dentro de la que se desarrolla la mayor parte de las relaciones sociales, económicas y directivas [art. 12.2.a)]; «tener una dimensión tal, por extensión, entidad demográfica, así como por las actividades productivas existentes o posibles, que permita una programación del desarrollo que favorezca el equilibrio económico, social y cultural del territorio provincial y regional» [art. 16.2.b)]; como regla

⁶⁰ División territorial del espacio provincial que vienen a ser el equivalente de nuestras comarcas en cuanto espacio supramunicipal, aunque, adviértase en Italia es un ámbito de desconcentración provincial, en España, de descentralización regional. VANDELLI señala que la creación de un nivel administrativo en un mapa territorial ya de por sí complicado, causa cierta perplejidad, *Ordinamento...*, p. 101. Aunque previsto en el artículo 129.2 CI, como una posibilidad, en la praxis regional se había utilizado el *circondario* como una forma de reconocer supuestos que podrían dar lugar a la creación de futuras nuevas Provincias (casos de Lecco, Lodi, Rimini, a los que expresamente se refiere, entre otras, el artículo 63.2 LOAL), *ibid.*, p. 101.

general «(la población de las Provincias resultantes de la modificación territorial no deberá ser inferior a 200.000 habitantes» [art. 16.2.e)].

La creación de nuevas Provincias corresponde al Gobierno de la República, a iniciativa de los Municipios y oída la Región (art. 133 CI). Para que esta iniciativa municipal sea tomada en consideración, es necesario que lo acuerde la mayoría de los Municipios del área interesada, que estos Municipios representen, en todo caso, la mayoría de la población total de dicha área y, por último, que los acuerdos municipales se adopten por mayoría absoluta del número legal de Consejeros [art. 16.2.d)].

Para evitar iniciativas municipales desarticuladas, las Regiones, de conformidad con el artículo 117 CI y el artículo 16.3 LOAL, aprobarán las oportunas normas dirigidas a promover y a coordinar la iniciativa de los Municipios.

VIII. FORMULAS ORGANIZATIVAS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

Adviértase el carácter estrictamente limitado al que se refiere este epígrafe. Considero que no debe abordarse en este trabajo toda la rica temática que plantea la participación de los ciudadanos en la Administración Local, ámbito administrativo donde tiene lugar el contacto con los ciudadanos más directo y privilegiado, razón por la que constituye uno de los aspectos centrales de la reforma de 1990⁶¹. De los distintos instrumentos en que se materializa la participación ciudadana en la vida local (acción popular, derecho de acceso a la documentación local⁶², la misma creación del Defensor de los Ciudadanos a la que me he referido, impulso y promoción de las asociaciones vecinales, consultas y referéndums, participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, procedimiento para la admisión de instancias, peticiones y propuestas de los ciudadanos individualmente o asociados) la LOAL tan sólo traza las líneas principales dejando su desarrollo a los Estatutos. Por ejemplo, no es necesaria una autorización gubernativa para la realización de un referéndum municipal, como en cambio exige nuestro artículo 71 LBRL. La única limitación contemplada en el artículo 6.4 LOAL es que «deberán referirse a materias de exclusiva competencia local y no podrán coincidir con otros procesos electorales».

⁶¹ VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 43.

⁶² Téngase en cuenta que la Ley de 7 de agosto de 1990, núm. 241, aprueba nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos, que he traducido al castellano y a la que ya me he referido en la nota 50.

Ahora me interesa fijarme exclusivamente en las formas asociativas y en los organismos de participación de los ciudadanos en la vida local. El artículo 6.1 LOAL, deja un amplísimo marco a lo que dispongan los Estatutos en cuanto al impulso y favorecimiento de formas asociativas vecinales libremente surgidas. Esta acción de fomento (mediante las más diversas ayudas) de aquellas asociaciones de interés relevante para la colectividad local, significa «el reconocimiento a estos sujetos de un significativo papel de interlocutores de la Administración Local»⁶³. Por esta razón, los Estatutos deben promover la creación de organismos⁶⁴ dirigidos a la participación de los ciudadanos, atendiendo a las exigencias de específicos ámbitos territoriales («tomando como base los Barrios o Distritos», art. 6.1). Se trata de formas organizativas distintas de las previstas como fórmulas de descentralización territorial (Entidades Locales menores, Consejos de Barrio) que, en todo caso, sólo podrán tener naturaleza consultiva y propositiva.

IX. EL CONTROL SOBRE LOS ORGANOS LOCALES

En un trabajo relativo a la organización local, no puedo dejar de mencionar una última cuestión que no es directamente organizativa y que dogmáticamente corresponde al sistema de control de los entes locales. Me refiero al control sobre los órganos locales. Y creo justificado hacer una brevísima referencia a ello (el tema merecería un largo y específico tratamiento) porque dichas técnicas de control pueden suponer, desde la disolución de los Consejos y Juntas Municipales y Provinciales (la medida de control más radical que pueda pensarse desde el punto de vista organizativo de un ente al que se le reconoce autonomía), hasta la revocación y sustitución de cargos electos locales, todo ello acompañado del consiguiente nombramiento, en determinados supuestos, de Comisarios gubernativos para hacerse cargo temporalmente de la gestión del ente. Razón más que suficiente para que haga esta breve referencia. En segundo lugar, porque el legislador italiano, con un criterio más práctico que el seguido por el español, no ha encontrado que exista contradicción entre tales técnicas de control y el principio de autonomía, y las considera imprescindibles para hacer frente a situaciones que deterioran el sistema democrático local⁶⁵.

⁶³ VANDELLI, *Ordinamento...*, p. 44.

⁶⁴ Así algunos Municipios han creado Conferencias de representantes de asociaciones de vecinos y de usuarios de los distintos servicios públicos locales, a las que se les otorga funciones consultivas.

⁶⁵ Véase sobre esta problemática y las causas y consecuencias de la deficiente regulación del sistema de control de los órganos locales, FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, pp. 362 y ss., con especial referencia al sistema de control

Los Consejos Municipales y Provinciales pueden ser disueltos por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministerio del Interior, por la realización de actos contrarios a la Constitución ⁶⁶, o por graves y persistentes violaciones de la ley, o por graves motivos de orden público; por falta de elección del Alcalde o de la Junta; por la dimisión o cese de al menos la mitad de los Consejeros; por falta de aprobación del presupuesto ⁶⁷. Por iguales motivos (excepción del último de los enumerados), así como por la imputación de alguno de los delitos previstos en la legislación antimafia, pueden ser revocados o suspendidos en sus funciones el Alcalde ⁶⁸, el Presidente de la Provincia, los Presidentes de los consorcios, Juntas y de los Consejos de Barrio (art. 40). Técnicas de control sobre los órganos aplicables, además de Municipios y Provincias, a las Unidades Sanitarias Locales, a los consorcios, a las Unidades de Municipios y a las Comunidades de Montaña (art. 49).

sobre los órganos locales en Italia, antes de la reforma de 1990, pero cuyas líneas generales se mantienen ahora.

⁶⁶ Hipótesis reconducible, según la Circular del Ministerio del Interior, al caso en que un ente local manifieste abiertamente la voluntad de desatender alguna de las normas o principios fundamentales que regulan el ordenamiento republicano previsto en el Texto Constitucional, § 11.A.

⁶⁷ Según los datos facilitados por L. LOLLI, durante el período 1980-1988 han sido disueltas 25 Unidades Sanitarias Locales y 220 Consejos municipales, de ellos 144 por falta de aprobación del presupuesto, «I controlli sugli organi degli enti locali, 1980-1988», *RGL*, 4, 1989, pp. 67-94.

⁶⁸ Aparte de la posible suspensión de sus funciones como Delegado del Gobierno, con el consiguiente nombramiento de un Comisario (art. 38.7).

