

## ELS GOVERNS LOCALS INTERMEDIS I LA SEVA PROJECCIÓ METROPOLITANA

Tomàs Font i Llovet\*

### Resum

En aquest article s'analitza l'evolució dels governs locals intermedis estructurats segons el model napoleònic, i es posa de manifest la recent ruptura dels seus elements definidors en alguns països del sud d'Europa. En el cas d'Espanya i de Catalunya es posen de manifest els efectes perversos que han tingut els intents de reformulació profunda del sistema així com les possibilitats de reforma gradual per la via de la configuració municipalista de les comarques i de la simplificació i refosa de les institucions provincials, *veguerials* i metropolitanes.

Paraules clau: Govern local; província; vegueria; àrea metropolitana; comarca.

## INTERMEDIATE LOCAL GOVERNMENTS AND THEIR METROPOLITAN PROJECTION

### Abstract

*This article analyses the evolution of intermediate local governments structured according to the Napoleonic model, and reveals the recent breakdown of their defining elements in some southern European countries. In the case of Spain and Catalonia, it shows the perverse effects that the attempts to drastically reformulate the system have had, as well as the possibilities of gradual reform through the municipal configuration of counties and of the simplification and re-founding of provincial, *veguerial* and metropolitan institutions.*

*Key words: Local government; province; vegueria; metropolitan area; regions.*

---

\* Tomàs Font i Llovet, catedràtic de dret administratiu a la Universitat de Barcelona. Entre altres responsabilitats, ha exercit de president de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya (2005-2014). Departament de Dret Administratiu, Dret Processal i Dret Financer i Tributari, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. [tfont@ub.edu](mailto:tfont@ub.edu).

Article rebut el 08.10.2018. Avaluació cega: 24.10.2018 i 19.11.2018. Data d'acceptació de la versió final: 03.12.2018.

**Citació recomanada:** Font i Llovet, Tomàs (2018). Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 32-50. DOI: [10.2436/rcdp.i57.2018.3226](https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3226).

## Sumari

- 1 L'evolució del govern local intermedi en el règim constitucional
  - 1.1 El model napoleònic
  - 1.2 La inserció del nou nivell autonòmic
  - 1.3 La “Nova Planta” de l'organització territorial a Catalunya: la tensió comarques-diputacions-àrea metropolitana
  - 1.4 Cap a la reconstrucció del sistema d'organització territorial
- 2 L'impacte de la crisi econòmica i les reformes territorials
  - 2.1 La “venjança” de la província
  - 2.2 Organització associativa supramunicipal i nivell òptim de prestació dels serveis
- 3 La tensió a Europa: províncies i àrees metropolitanes
  - 3.1 Les reformes territorials a França
  - 3.2 Les reformes territorials a Itàlia
- 4 Perspectives actuals del nivell intermedi del govern local
  - 4.1 Interiorització autonòmica del nivell intermedi de govern local
  - 4.2 L'asimetria i la diferenciació
  - 4.3 Simplificació i refosa institucional
  - 4.4 La qualitat democràtica i la transparència
- 5 Conclusions

## 1 L'evolució del govern local intermedi en el règim constitucional

“Els poders locals intermedis o de segon nivell tenen un paper ben establert i sovint molt variat, en molts estats membres del Consell d'Europa, on ofereixen un nivell important de responsabilitat dels representants electes i constitueixen una part integral de l'estructura nacional de representació política i organització territorial.”<sup>1</sup>

### 1.1 El model napoleònic

Tots els sistemes d'organització territorial de l'estat sorgits de l'empremta napoleònica es caracteritzen per una estructuració bàsica en dos nivells: un nivell municipal bàsic i un nivell supramunicipal.<sup>2</sup> Tota l'Europa de matriu napoleònica-continental, però també molts dels països amb una diferent configuració històrica,<sup>3</sup> presenta aquest tipus d'articulació territorial que, pel que fa al nivell supramunicipal, es simbolitza en la creació del *département* a la França revolucionària, per decret de 4 d'agost de 1789. I així ha estat també a Espanya a partir de les Corts de Cadis, amb la incorporació dels pressupòsits de la Revolució Francesa sobre la base preexistent de l'Antic Règim,<sup>4</sup> incorporació que cristal·litza en la divisió provincial establerta pel decret de Javier de Burgos de 1833.

Al llarg dels segles XIX i XX es consolida a Espanya la província com l'entitat local territorial de segon grau o segon nivell per excel·lència, d'existència necessària a tot el territori, amb personalitat pròpia i caràcter representatiu a partir de la llei provincial de 1870.

Fins i tot, la província havia de ser amb el temps, a partir de la legislació de règim local dels anys 50 del segle XX, l'esperança de la reforma del règim local: una “provincialització” del règim local podia ser el camí per a superar els dèficits tradicionals del món municipal derivats de l'inframunicipalisme.<sup>5</sup> Una característica de la situació fins aleshores era el marcat uniformisme en l'organització local i provincial,<sup>6</sup> així com el fet que la província era, al mateix temps, demarcació de l'Administració perifèrica de l'Estat sota la direcció del governador civil, segons el model revolucionari francès esmentat.

Les primeres innovacions en el camp de l'organització del nivell supramunicipal de l'Administració local es presentarien en ocasió d'afrontar el fenomen de les grans conurbacions urbanes, amb la creació de la Corporació Municipal Metropolitana de Barcelona l'any 1974.

### 1.2 La inserció del nou nivell autonòmic

La Constitució de 1978, en confirmar l'estructura local a dos nivells, municipal i provincial, ara ja dins la nova dinàmica de l'organització territorial de l'estat de les autonomies, va obrir la porta a una possibilitat de flexibilitzar l'uniformisme en la manera d'estructurar el nivell supramunicipal d'Administració local: les províncies poden ser governades per altres corporacions representatives distintes de les diputacions (art. 141.2 CE); es poden crear altres agrupacions de municipis diferents de les províncies (art. 141.3 CE); les illes

1 Consell d'Europa (2012). “Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333”. Estrasburg: Consell d'Europa.

2 Vandelli, Luciano (1990). *Poteri Locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*. Bolonya: Il Mulino. [Traducció al castellà: *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones* (1992). Madrid: MAP-INAP].

3 Entre molts altres, vegeu Gracia Retortillo, Ricard (2010). [El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania](#). *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (11), 83-141.

4 Entre molts altres, vegeu Nieto García, Alejandro; Orduña Rebollo, Enrique i Salvador Crespo, Mayte (2012). *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. Més àmpliament, amb una completa recopilació de textos, vegeu Orduña Rebollo, Enrique i Cosculluela Montaner, Luis Manuel (2008). *Historia de la Legislación de Régimen Local*. Madrid: Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local.

5 García de Enterría, Eduardo (1957). La provincia en el régimen local español. A Eduardo García de Enterría (Ed.), *Problemas actuales del régimen local*, reed. 1986, (p. 3-40). Sevilla: Instituto García Oviedo. Una de les mesures de la legislació de 1953 (refosa el 1955) que destaca aquest autor és l'atribució a les províncies de la tutela de tots els municipis de menys de 20.000 habitants. És curiós comprovar com 70 anys després, la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), recupera aquesta mateixa dinàmica “provincialitzadora” sobre els municipis de menys de 20.000 habitants. Només 400 dels més de 8.000 municipis, el 5%, quedarien fora d'aquesta possible “provincialització”. Hi tornarem més endavant.

6 Nieto, Alejandro (1973). La organización local vigente: uniformismo y variedad. A Sebastián Martín-Retortillo *et al.* (Eds.), *Descentralización administrativa y organización política*, vol. II (p. 15-156). Madrid: Alfaguara.

tenen una administració pròpia en forma de *cabildos* o consells (art. 141.4 CE); singularment, en el cas de les comunitats autònomes (CA), aleshores anomenades *de primer nivell*, mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs els estatuts poden establir circumscripcions territorials pròpies, que gaudiran de personalitat jurídica (art. 152. 3 CE); en fi, la Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals (disposició addicional primera CE). D'altra banda, la possibilitat de constituir CA uniprovincials completava el cercle, i, per primer cop en 150 anys, es donava la possibilitat de la desaparició de la província —per reconversió— en part del territori nacional.<sup>7</sup>

El fet mateix de la coexistència de les províncies amb el nou esglau territorial que s'estendria ràpidament a tot el territori, el de les CA, havia de fer replantejar inevitablement un sistema d'organització territorial local nascut, desplegat i consolidat des d'altres paràmetres.<sup>8</sup>

Així va succeir en altres països, com per exemple a Itàlia, en el moment en què va començar tímidament el desplegament de les regions d'estatut ordinari, a l'inici de la dècada dels 70: el primer que es va posar en qüestió va ser la funcionalitat de les províncies i la seva mateixa pervivència,<sup>9</sup> la possibilitat de creació de noves instàncies infraprovincials —el *comprensorio*— o la utilització de les estructures provincials com a administració indirecta, descentralitzada de les mateixes regions.<sup>10</sup>

Aquesta darrera possibilitat va ser explorada també a Espanya arran de l'informe de la comissió d'experts sobre les autonomies de 1981 i incorporada a la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic i a alguns estatuts d'autonomia. Amb el temps es veuria que l'èxit d'aquesta proposta seria nul, com també ho havia estat a Itàlia.

Més aviat, amb el naixement d'un nou centre polític de naturalesa estatal, les CA amb potestat legislativa, es necessitava crear la seva pròpia estructura territorial, la seva “Nova Planta”, com a l'element d'identificació de la col·lectivitat i de control del territori, ni més ni menys tal com havia fet l'Estat constitucional a l'inici del segle XIX. En aquest sentit, l'element més emblemàtic va ser introduir encara un altre esglau, el nivell comarcal, incorporat per primer cop a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i assimilat posteriorment per alguns altres estatuts.<sup>11</sup>

La implantació generalitzada d'aquesta nova institució supramunicipal, la comarca, recollida posteriorment a la Llei de bases de règim local (LBRL), únicament s'ha produït a Catalunya i Aragó, i amb caràcter singular a Castella i Lleó (comarca d'El Bierzo).

### 1.3 La “Nova Planta” de l'organització territorial a Catalunya: la tensió comarques-diputacions-àrea metropolitana

La supressió de les províncies i la seva substitució per altres circumscripcions pròpies —concretament, la comarca— figura entre els postulats del catalanisme polític ja des de les Bases de Manresa. La seva plasmació durant la II República, però, va ser incompleta. Sí que es van suprimir les diputacions provincials, però l'organització comarcal va ser concebuda com una divisió de l'Administració perifèrica de la Generalitat i no pas com una entitat local territorial. Aquests antecedents marcarien tota l'evolució de la política sobre règim local i organització territorial a partir de la restitució de l'autonomia.<sup>12</sup>

7 De manera que en aquestes comunitats trobem els municipis “exemptos de província”. Vegeu Font i Llovet, Tomàs (2011). Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga. A Francisco López (Dir.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje a Alfonso Pérez Moreno* (p. 1217-1236). Madrid: Iustel.

8 La mateixa STC 32/1981, de 28 de juliol, sobre la Llei de diputacions catalanes, admetia que “es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica”.

9 Per a tots, vegeu Giannini, Massimo Severo (1971). Il riassetto dei poteri locali. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, (2), 451-461.

10 Roversi-Monaco, Fabio Alberto (1970). *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*. Milà: Giuffrè; i Roversi-Monaco, Fabio Alberto (1970). *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*. Pàdua: CEDAM.

11 Diversos autors (1984). *La comarca com a ens territorial*. Barcelona: EAPC, 1984.

12 Un documentat estudi de conjunt de tota l'evolució és el de Forcadell i Esteller, Xavier (2016). *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Barcelona: Tirant lo Blanch.

En establir-se el règim estatutari de 1979 a Catalunya, la primera actuació legislativa fou l'intent de buidatge de les diputacions provincials a través de la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat, llei que fou anul·lada per la STC 32/1981. Estratègicament va ser una actuació fallida, que tingué unes conseqüències (que cal creure que foren) imprevisibles: d'una banda, es va "blindar" durant anys el fet provincial, fet provincial que encara perdura en l'actualitat;<sup>13</sup> d'altra banda, la naturalesa i la intensitat del propòsit legislatiu van propiciar que el Tribunal Constitucional establís una doctrina sobre l'autonomia local, sobre la base de la seva garantia institucional, que té uns efectes merament defensius, que ha condicionat i limitat enormement les possibilitats d'innovació positiva en tots els camps del govern local.<sup>14</sup>

En conseqüència, la posterior LBRL de 1985 manté l'estructuració del govern local en els dos nivells bàsics, municipal i provincial. La província espanyola manté la seva configuració com una entitat sobretot d'assistència i cooperació als municipis; aquest seria el seu "nucli essencial", a diferència del nivell intermedi a altres països europeus, on exerceixen més rellevants funcions de planificació, ordenació i prestació de serveis. Precisament aquest fet podria explicar la diferent forma de legitimació democràtica en el cas espanyol i en els altres (elecció indirecta a Espanya, enfront de l'elecció directa a altres països), i en aquest sentit s'ha pronunciat la STC 107/2017 subratllant que "*las diputaciones provinciales y los ayuntamientos conforman un mismo nivel (local) de Gobierno*". I que siguin els municipis —i no els ciutadans— els que estiguin representats a les diputacions s'explica perquè els municipis són els destinataris principals i directes de les competències provincials d'assistència, cooperació i coordinació.

Certament, s'estableixen unes normes bàsiques sobre la comarca, però l'article 42.4 de l'LBRL introdueix la limitació que la creació de la comarca no pugui impedir als municipis la prestació dels serveis mínims obligatoris ni assumir totes les competències municipals. D'aquesta manera, es tancaria la possibilitat que la figura de la comarca pogués tenir un paper important en un eventual procés de reconfiguració del mapa i de la planta municipal, com a instrument de superació de l'inframunicipalisme en el món rural.<sup>15</sup>

La STC 214/1989, de 21 de desembre, indica que el dit article 42.4 de l'LBRL "*garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 1523 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del «municipio-comarca», de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación. De ahí que el art. 42.4 de la L.B.R.L. marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas. Esa limitación no es injustificada, ni carente de legitimidad, sino manifestación, una vez más, del contenido mínimo que a la institución municipal corresponde en todo caso, y ello como exigencia de la garantía de su autonomía*".

En conseqüència, la concepció constitucionalment admesa de la comarca segons la dita STC és, en efecte, la d'entitat de segon nivell dins l'estructura del govern local. Això havia de limitar enormement les possibilitats de disposar d'instruments útils per a articular una reordenació del mapa municipal realista i pragmàtica.

La doctrina constitucional sobre la província, primer, i sobre la comarca després, ha conduït a la dinàmica de la superposició de cada vegada més nivells d'Administració local en lloc de facilitar una actuació de racionalització del mapa municipal i de simplificació de les estructures locals. Racionalització que, aleshores, només podria passar, paradoxalment, per una supressió massiva de municipis per via de les alteracions de

13 Entre altres efectes, es va generar un important cos doctrinal defensor de la província. Per exemple, el volum col·lectiu Gómez-Ferrer Morant, Rafael (1991). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas; posteriorment, Salvador Crespo, Mayte (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP.

14 La crítica sobre la distorsió que ha significat la forma com el TC ha aplicat la garantia institucional a l'autonomia local és abundant. Vegeu-ne una anàlisi de conjunt a Velasco Caballero, Francisco (2007). *Autonomía municipal. A Diversos autores, La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*. Actes del Segon Congrés de l'AEPDA (p. 41-78). Pamplona: Aranzadi. Vegeu una àmplia reconstrucció de la doctrina del Tribunal Constitucional, amb propostes sobre una garantia constitucional a partir de la teoria de la ponderació, a Cidoncha Martín, Antonio (2017). *La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. *Cuadernos de derecho local*, (45), 12-100.

15 Aquesta era una de les virtualitats que ja en anys anteriors s'havien explorat. Vegeu Martín Mateo, Ramón (1964). *La comarcalización de los pequeños municipios*. Madrid: Ministerio de la Gobernación (colección Estudios, núm. 7).

termes municipals, ja que l'autonomia constitucionalment garantida no ho és d'un determinat *statu quo*, segons afirma la mateixa STC.<sup>16</sup>

La introducció del nivell comarcal, amb la seva ambigüitat organitzativa, coincideix en el temps amb un altre factor. En efecte, al llarg dels anys 80 del segle passat el debat sobre l'organització local supramunicipal a Europa es veu enriquit amb la valorització d'un nou element: la cooperació intermunicipal a través de les tècniques associatives o funcionals.

La legislació francesa i la italiana de l'època predisposen un conjunt de formes associatives de cooperació intermunicipal, que són de base voluntària però amb una progressiva incorporació de mecanismes de foment i d'acompanyament dirigits a afavorir la seva implantació. La difusió dels instruments de cooperació intermunicipal, de caràcter tendencialment plurifuncional, porta la conseqüència de disminuir, en aquells països, l'interès per la figura d'un possible ens intermedi infraprovincial.

En el cas espanyol, la figura de la comarca queda prou indefinida a l'LBRL per permetre propostes de convergència entre la mancomunació de serveis i la configuració d'unes comarques més flexibles.<sup>17</sup>

Tanmateix, la realitat fou que, a Catalunya, les lleis d'organització territorial de 1987 decideixen la implantació general de l'organització comarcal, junt amb la programació de la conversió futura de Catalunya en una província única i el desmembrament de la corporació municipal metropolitana.<sup>18</sup>

Ha estat assenyalat que “políticament, la gestació i aprovació d'aquestes Lleis van representar un moment de fractura institucional interna, un dels més significatius enfrontaments durant els anys de vigència de l'Estatut de 1979 —junt amb l'aprovació de la Llei de política lingüística de 1998 quant a la introducció d'elements coactius i sancionadors—. La regulació dels elements identitaris —llengua i territori— no podia deixar de ser conflictiva si no es feia amb un molt ampli consens. La determinació autoorganitzativa bàsica d'una comunitat, la seva organització territorial, es va afrontar i resoldre sense el grau d'acord necessari per a aquest tipus de decisions capitals. Aquesta circumstància ha marcat indefectiblement la situació de l'organització territorial des d'aquell moment”.<sup>19</sup>

El cert és que, de tota la dinàmica de la reorganització territorial dels anys 80 a Catalunya, a la llarga únicament n'ha quedat l'organització comarcal. Una organització comarcal que des del punt de vista de la representativitat política feia prevaler desproporcionadament els municipis rurals i de menor dimensió, fet que en va propiciar una significativa modificació l'any 2003. I, des del punt de vista competencial, s'ha parlat de la “comarca sense convicció”, atès l'escàs gruix competencial i financer que li ha estat reconegut pel legislador.<sup>20</sup>

---

16 D'altra banda, tant l'LBRL com aquesta STC 214/1989 incorren en un equívoc històric-institucional en donar per bo un tracte especial al procediment per a la creació de comarques a Catalunya en atenció al seu passat històric: “*La Disposición adicional cuarta de la L.R.B.R.L. se apoya, en principio, en una justificación de orden histórico para que la Generalidad de Cataluña no se vea total y absolutamente condicionada por las previsiones del art. 42.2.º de la L.R.B.R.L., de manera que una hipotética oposición municipal, o provincial, en los términos previstos por el referido artículo, pueda ser superada en virtud de Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Cataluña.*”

*Pues bien, con independencia de esa justificación amparada en el hecho de que Cataluña hubiera tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio, lo cierto es que la posición competencial de Cataluña y Galicia en este singular aspecto no resulta totalmente equiparable, ya que Galicia, tal como hemos visto anteriormente, a diferencia de Cataluña, no ha previsto en su Estatuto una «organización comarcal de carácter general».*

Tot i que l'argumentació del TC és *obiter dicta*, no es pot ignorar que la justificació donada per la disposició addicional quarta de l'LBRL és extravagant, ja que l'organització comarcal històrica a què es refereix no ho era en termes d'entitat local. La necessitat sentida pel legislador de justificar un règim especial per a les comarques catalanes sona més a una *excusatio non petita* que en res ajuda a fonamentar la constitucionalitat de la norma.

17 Vegeu, entre altres, Font i Llovet, Tomàs (1985). [Perspectives d'organització supramunicipal](#). *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, (1), 49-70. [També en castellà: Font i Llovet, Tomàs (1985). *Perspectivas de organización supramunicipal*, *REALA*, (226), 315-344]

18 El paquet de projectes legislatius sobre l'organització territorial, després de molts esforços, va ser objecte d'un número monogràfic d'*Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, concretament el [número 5](#) de 1986.

19 Així s'indica a Font i Llovet, Tomàs (2010). *L'ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma. Evolució i perspectives*. A Joan Fuster (Ed.), *L'agenda Cerdà. Construint la Barcelona metropolitana* (p. 433-456). Barcelona: Lunwerg.

20 Font i Llovet, Tomàs, *L'ordenació metropolitana...*, *op. cit.*, p. 439.



La supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona i la seva reconversió en entitats funcionals seguia el model de la lògica del govern de Margaret Thatcher, que va afectar el Gran Londres i que igualment es va traduir en la desaparició del Gran Bilbao i del Consell Metropolità de l'Horta a València. Clarament, la consolidació dels nous poders polítics autonòmics necessitaven terreny lliure, i l'LBRL havia lliurat la competència sobre les àrees metropolitanes al seu més directe competidor, les CA.

El resultat fou una gran fragmentació institucional al territori metropolità —territori que la Llei 7/1987 anomenava “conurbació de Barcelona i comarques compreses dins la seva zona d'influència”, per tal de no mencionar la realitat metropolitana—, on coexistien dues entitats funcionals, respectivament, de transports i de medi ambient, amb àmbits territorial diferents, quatre comarques i el manteniment de la diputació provincial.

A més, els municipis metropolitans van crear una mancomunitat per a mantenir serveis comuns i elaborar projectes de desenvolupament comú. La mancomunitat acabaria finançant les dues entitats funcionals,<sup>21</sup> i hi establiria convenis de col·laboració —que foren recorreguts per la Generalitat però que la STS de 4 de juliol de 2003 va considerar emparats per la Carta europea d'autonomia local (CEAL)—<sup>22</sup> i que prefiguraria la resurrecció, “des de baix”, de l'àrea metropolitana.<sup>23</sup>

#### 1.4 Cap a la reconstrucció del sistema d'organització territorial

L'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* —l'anomenat *Informe Roca*—, elaborat per la comissió d'experts creada per acord del Govern de la Generalitat de 3 d'abril de 2000 a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya, va incloure diverses propostes sobre el nivell intermedi de govern local, a partir d'uns criteris generals: “a) la simplificació de les estructures administratives; b) l'atenció a la diversitat de les situacions territorials; c) el desplegament i l'execució coordinada; d) el respecte a l'autonomia local; i e) la mínima incidència en el règim electoral general”.

El criteri de la simplificació de les estructures administratives portaria, així, a refondre l'àmbit provincial i l'àmbit regional o de vegueries, ja que es tracta d'àmbits coincidents en la seva funcionalitat. Aquesta refosa —i refundació— de la província amb l'àmbit regional havia de portar a una única categoria d'entitat territorial —que comprenia sis vegueries, amb un tractament especial per a l'Alt Pirineu i l'Aran— sense descartar la possibilitat de refondre o d'integrar també en la regió o vegueria funcions d'altres entitats d'àmbit supracomarcal, com les previstes per a fenòmens metropolitans o amb fins urbanístics.

La comarca es mantenia, però d'una manera més flexible i disponible, i, concretament, es proposava que “la regulació de les comarques metropolitanes ha de tenir en compte la racionalització de les seves funcions en el marc veguerial per tal de no duplicar instàncies i procediments en el cas de l'àrea metropolitana”.

Algunes de les idees avançades a l'informe trobarien algun tipus de reflex en l'Estatut d'autonomia de 2006. En un context de consolidació de les competències autonòmiques en matèria de règim local i organització territorial,<sup>24</sup> se segueix la idea que l'Estatut podia complir la funció d'una “constitució territorial local” i incorporar una garantia pròpia de l'autonomia local, així com una regulació substantiva més densa sobre l'organització territorial i el règim local.<sup>25</sup> Pel que fa al nivell intermedi de govern local, l'Estatut de 2006 preveu unes comarques més *light* —introduïdes *in extremis* en la tramitació parlamentària— quasi bé circumscrites a la cooperació municipal, i, en canvi, unes vegueries més potents amb vocació de substituir les províncies, això és, d'assumir-ne, tot preservant-les, les funcions essencials, mentre que els altres ens

21 Tomàs Fornés, Mariona (2017). *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa, p. 55.

22 Amb més detall, vegeu Font i Llovet, Tomàs (2003). La diversificació de la potestad normativa: la autonomia municipal y la autoadministración corporativa. *Derecho Privado y Constitución*, 17 (número monogràfic en homenatge a Javier Salas), 253-268.

23 Tornos Mas, Joaquín (1993). Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (3), 11-27.

24 La Recomanació del Consell d'Europa 121 (2002), sobre la democràcia local i regional a Espanya, ja feia preveure una major regionalització del règim local i una major garantia del principi de subsidiarietat en els estatuts d'autonomia. Vegeu-ne el text a *Anuario del Gobierno Local 2003* (any 2003, núm. 1, p. 357 i seg.), amb una introducció de Marc Marsal.

25 Entre altres, vegeu Font i Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez, Luis (2006). *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*. Madrid: CEPC; i, més en conjunt, Font i Llovet, Tomàs (2007). *Gobierno local y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 207 i seg.

locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes.<sup>26</sup> D'altra banda, es preveu un règim especial per a l'Aran.

El punt més discutible era el de la configuració institucional de la vegueria i la seva relació amb la institució provincial.<sup>27</sup> La interpretació més ajustada a la voluntat estatutària i al marc constitucional era entendre que la vegueria és el nom que rep la província a Catalunya,<sup>28</sup> i que el consell de vegueria substitueix la diputació provincial, tal com permet l'article 141.2 de la Constitució, tot i que també era possible entendre que la vegueria s'afegiria a l'estructura territorial com un ens diferent de la província.

Així fou com ho va considerar la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia,<sup>29</sup> tot admetent la constitucionalitat de les dues possibilitats, malgrat la complexitat que es derivaria de la coexistència de les dues entitats en un mateix àmbit territorial. Més fàcil encaix tindria la tesi de la identificació entre província i vegueria, ja que la garantia constitucional de la província no inclou la protecció de la seva denominació ni la forma de govern a través únicament de diputacions provincials; i, a més, s'admet que les modificacions sobre aquests punts pot efectuar-les l'Estatut d'autonomia.<sup>30</sup> En aquest cas, des del punt de vista competencial, la conseqüència seria que, en el procés d'implantació de la vegueria, correspondria a l'Estat determinar-ne els límits territorials, la composició i el mode d'elecció dels membres

En definitiva, després de quasi trenta anys d'autonomia catalana, la qüestió del nivell intermedi del govern local estava en condicions de tornar a la seva situació inicial —manteniment de la província, previsió oberta de l'àrea metropolitana i nivell comarcal de vocació supramunicipal—, mentre que continua en mans de l'Estat la definició substancial del nivell intermedi constitucionalment necessari.

## 2 L'impacte de la crisi econòmica i les reformes territorials

En complir-se la primera dècada del segle XXI, la crisi econòmica i financera havia de marcar una profunda reconsideració de tota l'organització pública i, amb ella, de l'estructura del govern local.<sup>31</sup> La incidència als països del sud d'Europa ha estat notable, amb reformes dràstiques de la planta local a Grècia i a Portugal, impulsades directament per la *troika* com a condició per al finançament del deute públic.<sup>32</sup>

### 2.1 La “venjança” de la província

Pel que fa a l'àmbit català, les previsions estatutàries abans citades han estat només parcialment desplegades, amb l'aprovació de la Llei 30/2010, de vegueries, que condicionava tota la seva efectivitat a la legislació estatal,<sup>33</sup> unes “vegueries-província” a les quals s'assignaven per primer cop competències substantives

26 Vegeu Tornos Mas, Joaquín i Gracia Retortillo, Ricard. (2008). La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña. A Tomàs Font i Alfredo Galán (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2008* (p. 75-116). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.

27 Per a tots, vegeu el complet estudi de Gracia Retortillo, Ricard (2008). *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya. Encaix constitucional de la seva regulació estatutària*. Barcelona: IEA. [Edició castellana: *La vegueria como gobierno local intermedio. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*. Barcelona: Huygens, p. 234]; vegeu també Mir Bagó, Josep (2006). La regulació de las veguerias en el nuevo Estatuto de Catalunya. A Tomàs Font (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006* (p. 79-104). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.

28 Gracia Retortillo, R., *La vegueria como...*, op. cit., p. 234.

29 Sobre la vegueria a la STC 31/2010, vegeu Galán Galán, Alfredo i Gracia Retortillo, Ricard (2010). Estatuto de autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, (12), 237-301; dels mateixos autors, vegeu “Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre els governs locals”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 225-244 ([número especial sobre la STC 31/2010](#)). En aquest número, vegeu també els comentaris d'Antoni Bayona, “Règim local”; Josep Ramon Fuentes, “El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010”; i Josep Mir, “Règim local”. Així mateix, vegeu Velasco Caballero, Francisco (2011). Régimen local en el estatuto catalán, tras la STC 31/2010. *Revista General de Derecho Constitucional*, (13), 1-36.

30 Galán Galán, Alfredo i Gracia Retortillo, Ricard. “Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre els governs locals”. *Revista Catalana de Dret Públic*, op. cit., p. 235.

31 Per a tots, vegeu Cosculluela Montaner, Luis Manuel i Medina Alcoz, Luis (Dir.) i Hernando Rydings, María (Coord.) (2012). *Crisis económica y reforma del régimen local*. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters.

32 Almeida Cerredá, Marcos (2012). Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración local. A Luis Manuel Cosculluela et al., *Crisis económica y reforma...*, op. cit., p. 415-446.

33 Vegeu Llei 4/2011, de 8 de juny, que modifica la Llei 30/2010.



de prestació de serveis públics supramunicipals (residus, aigües residuals); la Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que culminava el procés de reconstrucció iniciat de forma consorcial “des de baix”, amb fortes competències no només planificadores i prestacionals,<sup>34</sup> sinó també de formulació de polítiques econòmiques i socials que poden arribar a configurar-la com una veritable entitat de govern local,<sup>35</sup> i la Llei 1/2015, del règim especial de l'Aran, que “pel seu caràcter singular, no pot ésser inclòs dins de cap divisió territorial ni administrativa de Catalunya que no sigui ell mateix”(art. 5), i el seu Consell General és elegit per sufragi universal i directe.

En l'interim, l'any 2013 el Govern de la Generalitat va aprovar un Projecte de llei de governs locals de Catalunya,<sup>36</sup> ja sota el lema explícit de la sostenibilitat i l'eficiència impulsades per la reforma constitucional exprés de l'article 135 de la Constitució i per la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En aquest projecte, el més innovador fou que la comarca s'orientava cap a una entitat de gestió mancomunada dels serveis municipals, entitat de caràcter no necessari i que podia ser substituïda, en el seu àmbit, per les àrees metropolitanes. Al mateix temps, desapareixien els consellers comarcals com a càrrecs representatius, i eren substituïts per un consell d'alcaldes.

Malgrat que el projecte de llei no s'arribés a aprovar, la tendència general mostrada per les lleis assenyalades i pel mateix Projecte de llei de governs locals indica alguns elements caracteritzadors: manteniment d'un sistema de govern local intermedi “multinivell”, dins del qual surt reforçat el nivell “regional”, això és, el provincial i metropolità, mentre que resta més afeblit el nivell comarcal, de matriu més “municipalista”.

Aquesta tendència de la legislació catalana ve a coincidir parcialment amb la que, amb caràcter general, es manifestà en la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL).<sup>37</sup> En efecte, aquesta declara expressament, al seu preàmbul, que un dels objectius és reforçar el paper de les diputacions, els *cabildos* i els consells insulars i entitats equivalents, però no dins d'una lògica de reforma estructural del règim local sinó com una manifestació més del “dret de la crisi econòmica”.<sup>38</sup>

La província, que havia estat fortament qüestionada en les anteriors eleccions de 2011,<sup>39</sup> surt ara reforçada, amb la qual cosa es confirma la màxima històrica de la “venjança de la província”, segons la qual “sempre que s'ha qüestionat la subsistència mateixa de l'organització provincial, aquesta no només ha rebut la seva confirmació sinó que fins i tot ha acabat per enfortir-se”.<sup>40</sup> En aquesta ocasió, el legislador va renunciar a efectuar una operació de cirurgia profunda en la planta municipal i, en canvi, va apostar per incrementar les competències substantives de les diputacions (art. 36 LBRL) i obrir-les-hi el pas per a la coordinació i prestació dels serveis municipals en el cas de prestació ineficient en els municipis de menys de 20.000 habitants —només 400 dels més de 8.000 municipis espanyols quedarien fora d'aquesta possibilitat— (art. 26.2 LBRL), fet que plantejava dubtes sobre una eventual lesió de l'autonomia municipal. I, tot això, en un context de graduació de la intensitat de la seva intervenció i majors dosis de diversitat o diferenciació.<sup>41</sup>

34 Vegeu àmpliament, sobre això, Galán Galán, Alfredo (coord.) (2016). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: IEA, p. 20-44.

35 Font i Llovet, Tomàs. Cap a un govern local metropolità: el potencial de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers*, 61 (número especial sobre “Governança metropolitana”) [en premsa].

36 Catalunya. BOPC 141, de 9 de setembre de 2013.

37 En general, sobre la incidència negativa de l'LRSAL en l'autonomia local i el seu caràcter recentralitzador, vegeu Galán Galán, A., *Nous governs locals...*, op. cit.

38 Rivero Ysem, José Luis (2014). La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013. *Revista General de Derecho Administrativo*, (36), p. 8.

39 Galán Galán, Alfredo i Bernadí Gil, Xavier (2012). *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. Vegeu també Sánchez Navarro, Ángel José (2012). Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos. A: Luis Manuel Cosculluela *et al.*, *Crisis económica y reforma...*, op. cit., p. 75-97.

40 Martín-Retortillo, Sebastián (1983). Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales. *REDA*, (39), p. 494. Ho recorda Gracia Retortillo, Ricard (2015). Las provincias. A Marcos Almeida, Claudia Tubertini i Pedro Costa (Dir.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (p. 175-228). Pamplona: Civitas-Thomson Reuters, p. 179, un treball, a part d'això, força complet sobre les províncies a l'LRSAL. També es pot veure: Galán Galán, Alfredo, *Nous governs locals...*, op. cit., p. 267 i seg.

41 Gracia Retortillo, Ricard, *Las provincias*, op. cit., p. 201.

En termes generals, però, la constitucionalitat de l'LR SAL, en els aspectes aquí tractats quant al reforçament de la província, va ser avalada pel Tribunal Constitucional: “*La legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, no obstante, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales*” (STC 111/2016, FJ 10 *in fine*).<sup>42</sup> Una posició semblant a la que també trobarem en la Cort Constitucional italiana en relació amb la reforma de les províncies en aquell país — segons es veurà més endavant—, però que deixa obertes moltes incògnites sobre l’articulació real de la relació província-municipi en els nous àmbits competencials.<sup>43</sup> En qualsevol cas, el Tribunal Constitucional confirma la seva posició doctrinal, que menysvalora el paper dels estatuts d’autonomia com a garants d’una major autonomia local en relació amb el mínim comú denominador estatal.

## 2.2 Organització associativa supramunicipal i nivell òptim de prestació dels serveis

La legislació de la crisi ha impulsat la dinàmica de l’eficàcia i l’eficiència en l’organització i la prestació dels serveis públics locals. Entre molts altres aspectes, el punt clau és determinar quin és el nivell òptim de prestació de cada un dels diversos serveis públics, i específicament dels serveis locals, avui municipals. La resposta, plena de complexitat, passa per determinar primer quin és el subjecte competent per a decidir quin és el nivell òptim prestacional, així com el procediment per a fer-ho.

Si es tracta d’entitats territorials intermèdies —per exemple, una comarca o una àrea metropolitana—, la norma de creació és la que en determina l’àmbit territorial, i, en conseqüència, la dimensió de prestació dels serveis de la seva competència. Però l’associació voluntària de municipis, en deixar en mans d’aquests mateixos la decisió, ofereix un grau de flexibilitat molt major. Això pot aconsellar preveure procediments de planificació i ordenació territorial que zonifiquin prèviament els nivells òptims per a l’agregació de serveis municipals.<sup>44</sup>

De fet, a Espanya alguna legislació autonòmica preveu el disseny per part de la comunitat autònoma de les àrees territorials en les quals s’enquadri la mancomunació de serveis municipals.<sup>45</sup> En aquest sentit, l’associacionisme municipal podria ser una eina més flexible per anar delimitant ad hoc el nivell òptim de prestació supramunicipal dels serveis, i constituir així, de facto, un nivell intermedi local.<sup>46</sup>

A això s’afegiria la possibilitat d’atribuir a les mancomunitats la totalitat de les potestats municipals previstes a l’article 4 de l’LBRL, tal com permet la reforma operada per la Llei de mesures per a la modernització del govern local de 2003. Aquesta previsió ha estat considerada constitucional per la STC 103/2013, de 25 d’abril, en la mesura que, en darrera instància, reforça l’autonomia dels municipis mancomunats:<sup>47</sup> “*Debe repararse, sin embargo, en que si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las Comunidades Autónomas. El art. 44.1 LBRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, en línea con lo establecido en el art. 19 de*

42 La STC 93/2017, que resol el recurs interposat pel Govern de la Generalitat contra l’LR SAL, es remet a les citades STC 111/2016 i 41/2016 pel que fa a l’al·legada inconstitucionalitat per lesió de l’autonomia local estatutàriament definida, així com de les competències autonòmiques en matèria de règim local, i finalment es desestima el recurs. Anteriorment, el Dictamen del CGE 8/2014 ja havia indicat la inconstitucionalitat de diversos preceptes de l’LR SAL, objecte també del recurs del Govern que ha estat desestimat.

43 Gracia Retortillo, Ricard (2016). Racionalización y sostenibilidad de la administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (4), 941-973.

44 En aquest sentit, vegeu Barrero Rodríguez, Concepción (2017). Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación. A Tomàs Font i Juan José Díez (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión* (p. 261-302). Madrid: Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 299.

45 Així, la Llei 7/2013 de Castella i Lleó, d’ordenació de serveis i govern del territori, que estableix unes àrees funcionals. Vegeu Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio (2014). Los municipios y las mancomunidades en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. A Tomás Quintana (Dir.) i Anabelén Casares (Coord.), *La reforma del régimen local* (p. 303-369). València: Tirant lo Blanch, p. 365 i seg.

46 Una anàlisi de la projecció territorial del fenomen associatiu es pot veure a Vilalta Reixach, Marc i Gracia Retortillo, Ricard (Dir.) (2016). *La gestió mancomunada de serveis públics en l’àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: EAPC.

47 Hernando Rydings, Maria (2015). Las mancomunidades y los consorcios. A Marcos Almeida *et al.*, *La racionalización...*, *op. cit.*, p. 139-174.

*la Carta europea de autonomia local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales”.*

I, a partir d' aquí, la STC conclou que “*reconocido por la legislación básica el derecho de los municipios a asociarse y establecidos por ésta los fines de la mancomunidad, la determinación de las potestades mínimas que requiere la prestación del servicio concreto, o la ejecución de la obra de competencia de los municipios constituyentes, es un instrumento necesario para que la mancomunidad, e indirectamente los Ayuntamientos que la constituyen, pueda cumplir sus fines de la misma forma que las potestades atribuidas a los municipios por el apartado primero del art. 4 LBRL constituyen una garantía de su autonomía”.*

Malgrat les possibilitats enfortidores de l'associacionisme municipal obertes amb la llei de modernització de 2003, que donaren peu a una legislació autonòmica favorable, deu anys després el projecte d'LRSAL va voler posar el fre a les mancomunitats. Les objeccions de contrast amb el dret reconegut a l'article 10 de la CEAL van reduir-ne l'abast de les limitacions.<sup>48</sup>

En qualsevol cas, sigui per via de determinació legal o per via associativa, aquest tipus de requeriments de determinar el nivell òptim de gestió pot conduir a una forta “mutabilitat dels paràmetres territorials de referència”, com està succeint en països com Itàlia,<sup>49</sup> de manera que, segons quina sigui la solució organitzativa, es pot arribar a produir una dinàmica de “desmunicipalització” dels serveis públics,<sup>50</sup> en el sentit que aquests passin a ser prestats a un nivell distint —i potser distant— del municipal.

El nivell intermedi de govern local es debatiria, així, entre la perspectiva de la supramunicipalitat o intermunicipalitat i la perspectiva del govern ampli del territori anomenat *d'àrea vasta*.

### 3 La tensió a Europa: províncies i àrees metropolitanes

El debat sobre la delimitació del nivell òptim de prestació dels serveis públics és una derivada particular del fenomen més general de la dinàmica de reestructuració de tot el sistema de govern local multinivell. Ja s'ha dit que en l'entorn de la crisi econòmica de començaments del segle XXI, i a vegades, amb l'excusa de la mateixa crisi econòmica, s'han produït importants moviments legislatius que principalment es projecten sobre la configuració del nivell intermedi de govern local, sigui en les seves estructures territorials més estables, o bé en les més fluides de cooperació intermunicipal.

L'excusa de l'estalvi en la despesa pública i la seva incidència en el nivell intermedi de govern local arribà a formalitzar-se en la famosa carta dels governadors del Banc Central Europeu Trichet i Draghi al president del Consell de Ministres italià Berlusconi, de 5 d'agost de 2011, en què el comminaven a adequar les estructures administratives a les necessitats de les empreses i a “abolir o refondre algun dels nivells administratius intermedis (com les províncies)”. Pocs dies després es dictava el Decret llei 138/2011, i, més endavant, el Decret llei 201/2011, que incidien fortament en la configuració de les províncies italianes.<sup>51</sup> Igualment succeï a Grècia amb el Pla Kallikrates, a Portugal i a Irlanda.<sup>52</sup>

I, en efecte, després de molts anys de debats, suggeriments i propostes, el panorama es comença a moure realment en virtut de l'impuls de les institucions europees, i més en general de la *troika*. S'ha plantejat, així, que finalment la reforma “vindria d'Europa”.<sup>53</sup>

48 Hernando Rydings, Maria, Las mancomunidades..., *op. cit.*, p. 149 i seg.

49 Així ho assenyala Giani, Loredana (2017). Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación. A Tomàs Font i Juan José Díez, *Los servicios públicos locales...*, *op. cit.*, p. 315.

50 Piperata, Giuseppe (2017). Tendencias recientes en las reformas de la normativa italiana sobre los servicios públicos locales: de la remunicipalización a la desmunicipalización. A Tomàs Font i Juan José Díez, *Los servicios públicos locales...*, *op. cit.*, p. 221 i seg.

51 Ragone, Sabrina (2011). El régimen local italiano: ¿un sistema “en peligro de extinción”? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma. A Tomàs Font i Alfredo Galán (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2011* (p. 69-96). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.

52 Vegeu els diversos treballs continguts a Luis Manuel Cosculluela *et al.*, *Crisis económica y reforma...*, *op. cit.*

53 Font i Llovet, Tomàs; Galán Galán, Alfredo (2011). Gobierno local y organización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa? A Tomàs Font i Alfredo Galán, *Anuario del Gobierno Local 2011*, *op. cit.*, p. 11-39.

Les darreres tendències europees en la reforma dels governs locals intermedis han superat els primers moments de certa indecisió i marquen ja unes línies de desplegament.<sup>54</sup> I un dels punts fonamentals, com es veurà, ha estat la tensió entre la província —i el seu manteniment— i l'organització metropolitana.<sup>55</sup>

### 3.1 Les reformes territorials a França

A França, la Llei 2014-58, de 27 de gener, de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, no invocava com a impuls de la reforma, a diferència de l'LRSAL espanyola, ni la crisi econòmica, ni la sostenibilitat, ni la racionalització, sinó més aviat la necessitat d'enfortir valors com la confiança, la claredat, la coherència i la democràcia. És una perspectiva ben diferent: valors polítics enfront de l'eficientisme estrictament econòmic. I tot això dins d'un context d'aprofundiment de les tècniques associatives i de les entitats públiques de cooperació intermunicipal (EPCI), tan característiques del sistema francès, fet que condueix a un model cada vegada més de geometria variable.

En efecte, la llei estableix diversos règims diferenciats per a les metròpolis de París, Lió i Aix-Marsella-Provença, així com un de comú per a establiments de cooperació (EPCI) amb més de 400.000 habitants (o 650.000, segons els casos), amb possibilitat d'imposició forçosa o bé voluntària. Destaca, per la seva solidesa, el de la metròpoli de Lió, que es configura com una entitat territorial, d'elecció directa, que, a més, substituiria el departament del Roine.

El principal problema és la relació de la metròpoli amb el departament i amb la regió. Inicialment es parlava de la possible desaparició del departament, que Hollande va aturar, i les propostes posteriors en aquest sentit, efectuades en les eleccions de 2017, no han prosperat. Mentrestant, una esmena a la Llei 2015-29, sobre "Nova organització territorial de la República", coneguda com a *Llei NOTRe*, impedí la "fusió" entre la metròpoli de Lió i el departament del Roine, malgrat haver assumit totes les seves competències.<sup>56</sup>

La metròpoli pot demanar al departament la transferència de competències en matèria de serveis i de transports (la resta són competències d'origen municipal que ja presten els EPCI). Això pot comportar una diferenciació més gran entre departaments i, fins i tot, un buidament dels departaments "metropolitanitzats", que queden absorbits per la mateixa metròpoli.

Pel que fa al sistema de govern, en la majoria dels casos el *conseil de la métropole* és elegit simultàniament a les eleccions municipals, on "s'informa el ciutadà que els elegibles situats als primers llocs de la llista, seran els designats per anar al *conseil de la métropole* i del territori" (*fléchage*). El consell elegeix el president. En el cas de Lió, com s'ha dit, el *conseil de la métropole* és elegit per sufragi universal directe, i el president és elegit pel consell, i és incompatible amb el càrrec d'alcalde, segons decisió del *conseil constitutionnel* (per aplicar la norma general que impedeix el cúmul de mandats). A més, es preveu una conferència metropolitana, amb tots els alcaldes, per a la coordinació amb els municipis.

### 3.2 Les reformes territorials a Itàlia

Per la seva banda, a Itàlia la Llei 56/2014, de 5 d'abril, sobre *disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Provincie, sulle unioni e fusioni di Comuni (Llei Delrio)*, aborda una reforma més general, com es dedueix del mateix títol de la norma. La novetat més rellevant és la institucionalització definitiva de les àrees metropolitanes. Així, la llei confirma les 10 ciutats metropolitanes previstes des de l'any 2012, a les quals s'afegiran les que tinguin les regions especials.<sup>57</sup>

En aquest context, es considera la possibilitat que la conferència dels alcaldes dels municipis afectats escullin entre dues formes de govern alternatives: a) elecció directa per part dels ciutadans tant del consell metropolità com de l'alcalde metropolità, quan ho prevegi l'estatut de l'ens, segons el model del Greater

54 Se n'ofereix una visió de conjunt a Beltrán de Felipe, Miguel (2017). Tendencias en Europa sobre los gobiernos locales intermedios. A Luciano José Parejo (Dir.) i Antonio Arroyo (Coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios* (p. 217-246). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. Vegeu també els diversos treballs continguts al volum citat de Marcos Almeida *et al.*, *La racionalización...*, *op. cit.*

55 Se n'actualitza una primera aproximació a: Galán Galán, Alfredo *et al.*, *Nous governs locals...*, *op. cit.*, p. 23 i seg.

56 Beltrán de Felipe, M., Tendencias en Europa..., *op. cit.*, p. 234.

57 Segueix l'actualització de Galán Galán, Alfredo *et al.*, *Nous governs locals...*, *op. cit.*, p. 24.

London Authority; i b) elecció indirecta del consell, que seria elegit pels alcaldes i els regidors dels municipis que pertanyen a la ciutat metropolitana, mentre que l'alcalde metropolità seria, per llei, el de la capital.

Les ciutats estan dotades d'una potestat estatutària àmplia. De resultes de l'exercici d'aquesta potestat apareix una notable diferenciació en les opcions fonamentals adoptades, perquè coexistiran ciutats metropolitanes d'elecció indirecta i ciutats metropolitanes amb un alcalde i un consell elegits directament. Aquesta opció pot significar una certa preocupació pels equilibris i la funcionalitat del sistema si no s'acompanya d'una efectiva desagregació o dissolució del municipi capital en diversos municipis.<sup>58</sup>

A més, l'elecció directa de l'alcalde i del consell metropolitans requereix l'adequada distribució de funcions entre els òrgans polítics que garanteixen el rendiment de comptes.<sup>59</sup> Les fórmules previstes als estatuts de les diverses ciutats metropolitanes són variades —per exemple, l'article 20 de l'estatut de Milà disposa l'elecció de l'alcalde metropolità “per sufragi universal”— i, a la llarga, totes estan condicionades a una llei electoral estatal.

En qualsevol cas, és important destacar que la *città metropolitana* substitueix la província en el seu àmbit territorial, un ens que deixa de ser d'implantació necessària en tot el territori, mentre que a França la metròpoli no pressuposa la desaparició del departament amb caràcter general. I, simultàniament, a Itàlia, com ja s'ha avançat, s'ha suprimit l'elecció directa de la província per convertir-la en un ens d'elecció de segon grau en què el consell de província i el seu president són escollits pels alcaldes i pels regidors dels municipis de la província. Es preveu l'assemblea d'alcaldes, amb funcions de proposta i consulta, i que aprova l'estatut de l'ens.

En realitat, després d'un debat que ha durat anys sobre la possibilitat de suprimir les províncies a Itàlia, es va optar per una reforma profunda que a més afecta una de les característiques pròpies dels ens intermedis en la immensa majoria d'ordenaments europeus, que és la seva elecció directa per part dels ciutadans, amb la coneguda excepció de les províncies de règim ordinari a Espanya. Amb l'afegit, a més, que a Itàlia, des de 1993, s'havia establert l'elecció directa del president de la província.

La legitimitat constitucional d'aquesta profunda modificació mitjançant una llei ordinària, així com la seva compatibilitat amb la Carta europea d'autonomia local (CEAL), va generar un ampli debat en la doctrina.<sup>60</sup> La Sentència 50/2015 de la Cort Constitucional italiana va declarar que “la naturalesa constitucionalment necessària dels ens prevists a l'article 114 de la Constitució «com a constitutius de la República» i el caràcter autonomista que els imprimeix l'article 5 de la Constitució no implica que sigui automàticament indispensable que els òrgans de govern de aquests ens siguin elegits directament”.<sup>61</sup> La sentència també rebutja que hi hagi infracció de la CEAL, a la qual dona caràcter de “document merament orientatiu”, i interpreta l'exigència que els membres de les assemblees locals “han de ser elegits mitjançant sufragi lliure, secret, igual, directe i universal” de l'article 3.2 de la CEAL, en el sentit substancial de l'exigència d'una efectiva representativitat respecte de la comunitat afectada, que es compliria sempre que els càrrecs provincials siguin ocupats per membres electes dels municipis.

58 Vandelli, Luciano (2014). L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (1) (número especial, dedicat a “Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto”), 213-238.

59 Di Lascio, Francesca (2015). Le città metropolitane. A Marcos Almeida *et al.*, *La racionalización...*, *op. cit.*, p. 403.

60 Vegeu-ne una exposició a Tubertini, Claudia (2015). Le provincie. A Marcos Almeida *et al.*, *La racionalización...*, *op. cit.*, p. 429 i seg.; i, específicament, Boggero, Giovanni (2014). Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta Europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (3), 573-598.

61 Tubertini, Claudia, Le provincie, *op. cit.*, p. 446.



Les dues manifestacions de la Cort Constitucional italiana són àmpliament discutibles, tant respecte del valor jurídic de la CEAL,<sup>62</sup> que també a Espanya és objecte d'interpretació jurisprudencial,<sup>63</sup> com sobre la relació entre autonomia i representativitat.<sup>64</sup> El cert és que Espanya va fer constar a l'instrument de ratificació de la CEAL, de 20 de gener de 1988, una declaració sobre la no aplicació de l'elecció directa prevista a l'article 3.2 de la mateixa CEAL ("a totes les entitats previstes als arts. 140 i 141 de la Constitució"), en clara referència a l'elecció de segon grau de les diputacions provincials.

En qualsevol cas, la Llei 56 de 2014 —*Delrio*— va posar de manifest les dificultats i contradiccions en la definició i delimitació institucional de les anomenades *entitats d'àrea vasta* com a alternatives a la província establerta,<sup>65</sup> fet que requeriria, per a la seva transformació definitiva, una reforma constitucional. Però la reforma constitucional va fracassar al referèndum de 2016, amb la consegüent caiguda del govern Renzi. Amb posterioritat, la jurisprudència constitucional ha anat afermant el caràcter essencial de les normes que estableixen l'elecció indirecta dels governs locals intermedis, de manera que ha impedit que fins i tot les regions amb autonomia especial puguin establir-ne normes pròpies.<sup>66</sup>

En definitiva, en els dos sistemes d'organització local més propers a l'espanyol, com són el francès i l'italià, s'han produït reformes profundes pel que fa als elements estructurals i, en particular, a la projecció institucional del segon nivell de govern local, amb la inserció del fenomen metropolità dins de l'antic context provincialista. El sistema dels dos blocs dels poders locals ha quedat desballestat, en la mesura que el model de matriu napoleònica (estat-província-municipi) perd un anell fonamental,<sup>67</sup> o, en tot cas, es transforma radicalment.

#### 4 Perspectives actuals del nivell intermedi del govern local

Tant les semblances com les diferències entre un model reformista i l'altre són àmplies, però cal assenyalar que en tots dos casos es coincideix en uns elements que cal destacar, i que marquen les perspectives de l'ens intermedi en el futur proper.<sup>68</sup> El pes que en aquests processos ha tingut l'element més innovador, la consolidació de les àrees metropolitanes, fonamenta l'orientació que s'adopta.<sup>69</sup>

62 La bibliografia és àmplia i amb posicions variades. Entre molts altres, vegeu Merloni, Francesco (2011). La Carta Europea de la Autonomia Local y su recepción en Italia y España. A Tomàs Font i Alfredo Galán (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2010. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y gobiernos locales* (p. 489-519). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic; Almeida, Marcos (Coord.) (2016). *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, (1) (número extraordinari dedicat al *XXX aniversari de la Carta europea de l'autonomia local*); Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2007). *La Carta europea de la autonomía local*. Madrid: Iustel; Ortega Álvarez, Luis Ignacio (1993). La Carta europea de la autonomía local y el ordenamiento local español. *REAL*, (259), 475-498; Fernández Farreres, Germán (2003). La Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica. A Francisco Caamaño (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (p. 39-51). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local; Velasco Caballero, Francisco (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons, p. 73 i seg.

63 Vegeu Fernández Montalvo, Rafael (2004). La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004. A Tomàs Font (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004* (p. 307-334). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic; Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel (2009). La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Cuadernos de Derecho Local*, (20), 7-22.

64 Costa, Paolo (2018). La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, (1), 63-84. A Espanya, per posar-ne un exemple, la STC 132/2012, de 19 de juny, sobre els consells insulars de les Balears, entén que l'existència de membres del consell executiu no electes no vulnera el caràcter representatiu del consell com a element constitutiu de l'autonomia local.

65 Merloni, Francesco (2014). Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (2), 215-249.

66 Així, la Sentència 168/2018 de la Cort Constitucional, en relació amb una llei de la Regió de Sicília que preveia l'elecció directa de l'alcalde metropolità.

67 De Donno, Marzia (2014). Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto. A Tomàs Font i Alfredo Galán (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2014* (p. 105-150). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.

68 Vegeu àmpliament Diversos autors (2011). *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local; Parejo, Luciano José i Arroyo, Antonio. *El futuro de la Administración...*, op. cit. També el número monogràfic de *Documentación administrativa*, (3), 2016, sobre "La organización territorial interna de las CCAA".

69 Es parteix de l'orientació de Galán Galán, Alfredo. *Nous governs locals...*, op. cit.

#### 4.1 Interiorització autonòmica del nivell intermedi de govern local

La primera qüestió és determinar quin ha de ser l'agent promotor d'una reforma del nivell intermedi. En els dos casos estudiats hi ha hagut una intervenció inicial del legislador estatal, necessària per donar impuls al procés d'institucionalització, la qual cosa és òbvia en el cas francès, sense perjudici del fet que a Itàlia puguin intervenir-hi les regions amb estatut especial, com així han fet ja Sicília i Sardenya, tot i les limitacions introduïdes per la jurisprudència constitucional, segons s'ha vist.

Aquí s'observa una diferència notable en relació amb el cas espanyol, on la decisió política de l'impuls metropolità està totalment en mans de les CA, que, com s'ha dit, hi són les competents, però també les competidores principals de les mateixes àrees metropolitanes. Això és el que explica l'escàs desenvolupament efectiu de la regulació, amb l'excepció de l'àrea metropolitana de Barcelona, "reconstituïda" el 2010, massa anys després de la disgregació de 1987. La posterior creació de l'àrea de Vigo el 2012 ha estat paralitzada de facto per la controvèrsia política amb la Xunta de Galícia, i fins i tot amb una suspensió cautelar judicial l'any 2017.

La concurrència entre CA i àrees metropolitanes en les polítiques generals territorials, de desenvolupament econòmic i de grans serveis supramunicipals és una de les causes que fan que les iniciatives autonòmiques hagin estat més aviat poc entusiastes i, com s'ha dit, conflictives. En aquest sentit, es posa sobre la taula la qüestió de si caldrà pensar en la conveniència d'una intervenció estatal de simple posada en marxa d'un procés d'institucionalització de les àrees metropolitanes a tot el territori, que desenvoluparan les CA i els mateixos governs locals implicats, amb indicació de terminis i models generals de possible adopció basats en grans principis i criteris bàsics. Es tracta de plantejar-se la manera de superar la inèrcia autonòmica en la matèria.

En el cas de Catalunya, cal tenir en compte que una eventual reforma dels límits provincials-veguerials ara per ara requereix la intervenció del legislador estatal. Precisament amb ell es podria acordar, si fos el cas, la delimitació territorial d'una vegueria metropolitana que permetés una simplificació d'estructures i la incorporació de l'àrea metropolitana en el sistema de l'organització provincial. Idea de "refosa institucional" que ja va ser avançada per l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, elaborat per una comissió d'experts l'any 2000.

Ara bé, aquesta possibilitat no encaixa fàcilment en la visió que propugna una major interiorització del govern local en l'àmbit decisional de les CA,<sup>70</sup> tal com és propi dels sistemes federals, especialment pel que fa al nivell intermedi, com és el cas dels *kraiese* alemanys.<sup>71</sup> En aquest sentit, sí que queda clar que el nivell infraregional —en aquest cas, el nivell comarcal— ara ja queda a disposició del legislador autonòmic.

Però el cert és que, si no s'emprèn una actuació decidida a Espanya i a Catalunya, es corre el risc de quedar fora de la cursa de competició entre els territoris europeus, i encara mundials, més dinàmics, per la manca d'una major institucionalització del nivell metropolità de govern local i la clarificació de la seva articulació dins del nivell intermedi de govern local.<sup>72</sup>

Una possible operació per a superar la manca d'entusiasme de les CA per enfortir la institucionalització del fet metropolità fora l'elevació de la seva mera previsió estatutària eventual a una previsió necessària constitucional, com succeeix a Itàlia.

70 Per a tots, vegeu: Font i Llovet, Tomàs. Gobierno local y..., *op. cit.* Més recentment, vegeu: Font i Llovet, Tomàs (2018). El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma. A Benigno Pendás (Dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (p. 4337 i seg.). Madrid: CEPC; Parejo Alfonso, Luciano José (2017). Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común. A Parejo, Luciano José i Arroyo, Antonio, *El futuro de la Administración...*, *op. cit.*, p. 31.

71 Pielow, Johann-Christian (2001). Las estructuras del gobierno local en un marco federal: la asimetría y las singularidades. A Tomàs Font (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000* (p. 95-120). Madrid: Marcial Pons; Gracia Retortillo, Ricard (2010). [El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania](#). *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (11), 83-141; Rodríguez de Santiago, José María *et al.* (Coords.). Alemania. A Francisco Velasco (Dir.) i Silvia Díez *et al.* (Coords.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* (p. 37-191). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics; Ortega Bernardo, Julia (2012). Reformas en la legislación de régimen local en Alemania en el contexto de la crisis económica. A: Luis Manuel Cosculluela *et al.*, *Crisis económica y reforma...*, *op. cit.*, p. 447 i seg.

72 Vegeu-ne un resum de les diverses fórmules institucionals a Tomàs Fornés, Mariona (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Metropolis Observatorio (Issue paper, 1).

## 4.2 L'asimetria i la diferenciació

L'uniformisme caracteritzador del model napoleònic ja no pot sostenir-se més en el context de sistemes federals o de regionalisme legislatiu. Però, amb independència d'aquest condicionant, el que posen de manifest tant les reformes franceses com les italianes és que permeten solucions organitzatives diferenciades ad hoc per a cada cas o situació de fet en què es fa present una realitat específica en el segon nivell de govern local, i, en particular, quan es tracta d'una realitat metropolitana.

A França, les opcions són establertes ja pel legislador, i a Itàlia són ofertes a la potestat estatutària de les mateixes ciutats metropolitanes mitjançant els municipis metropolitans agrupats en conferència. Aquestes diferències arriben fins i tot a la dada fonamental del sistema d'elecció del consell metropolità i a l'elecció de l'alcalde metropolità, i, per tant, a la configuració política del govern metropolità.

Sense cap dubte, la ruptura de l'uniformisme i la introducció d'una diversitat més àmplia és un dels grans reptes del sistema local espanyol, tant en els aspectes organitzatius com en els competencials, però singularment en els primers, perquè permeten adequar més bé les respostes democràtiques a les característiques socials, poblacionals i fins i tot ideològiques predominants en cada realitat metropolitana.

La densitat normativa reconeguda al legislador ho ha de ser per a garantir l'autonomia de les entitats afectades, especialment pel que fa al contingut competencial i financer. De manera que els aspectes organitzatius interns podrien deixar-se en mans de la potestat d'autoorganització de cada entitat, mentre es respectés el mínim exigible del caràcter representatiu dels òrgans de govern.

## 4.3 Simplificació i refosa institucional

Com s'ha vist, tant a França, en el cas de Lió —tot i que amb dificultats—, com sobretot a Itàlia, la creació de l'àrea metropolitana pressuposa la supressió del departament o de la província. També aquesta és una dada fonamental. Es tracta, per primera vegada, de l'aplicació efectiva del principi o criteri de simplificació de nivells i de refosa d'institucions afavorit per la doctrina a tots els països, inclòs Espanya, i pels interlocutors de tot tipus, però mai assumit amb totes les conseqüències més enllà de la refosa de les CA uniprovincials amb el corresponent ens local provincial. Com s'ha dit, una cosa semblant va ser proposada per l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* sota la idea de la "refundació" de la província per la "refosa" amb altres nivells supramunicipals.

Aquest tipus de solucions, lògicament, depenen en gran part de les dimensions geogràfiques de les províncies afectades, i de l'abast territorial de les realitats metropolitanes. N'hi ha prou de recordar que Itàlia té la meitat d'extensió que Espanya i el doble de províncies. Una alternativa és explorar solucions que permetin adequar a aquesta realitat l'organització de les diputacions o dels consells insulars que continguin una àrea metropolitana al seu interior, de manera que aquells es "retirin" pel que fa a la funció com a ens supramunicipal en aquest territori, amb la corresponent articulació asimètrica de les seves pròpies estructures de govern.<sup>73</sup>

La dada rellevant és que amb les reformes italiana i francesa el que s'ha començat a posar en qüestió és el caràcter de la província o del departament com a ens necessari d'existència obligatòria a tot el territori. La incorporació d'una bona dosi de flexibilitat, lluny de les adhesions essencialistes, permet oferir solucions pragmàtiques que coincideixen, d'altra banda, amb les necessitats derivades de la contenció pressupostària. Ja s'ha dit que el segon nivell de govern local a Espanya ja és constitucionalment més adaptable. El mateix Tribunal Constitucional, a la seva STC 240/2006, va assenyalar, tot i que *obiter dicta*, que les previsions constitucionals configuren el municipi "*como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, a diferencia de la provincia, no existe previsión constitucional alguna que permita disponer de su existencia o de su base organizativa*".

Com ja ha estat dit, "l'articulació organitzativa de la institució metropolitana ha de basar-se en els principis de simplificació de nivells administratius i de refosa d'institucions sobreposades en el territori. Mantenir

<sup>73</sup> Una referència al fet que la vegueria pugui assumir el rol de vegueria metropolitana es pot veure a Forcadell Esteller, Xavier (2017). Los gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro. A Tomàs Font i Alfredo Galán (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (p. 151-186). Barcelona: Fundació Democràcia y Gobierno Local, p. 182.

inalterats territorialment i organitzativament el municipi, la comarca, l'àrea metropolitana, la vegueria i la comunitat autònoma és ineficient i no és sostenible. Més senzillament, és impossible. En canvi, l'asimetria institucional ha de permetre solucions flexibles. En concret, uns municipis sense comarca i una vegueria metropolitana poden ser objectius a perseguir gradualment".<sup>74</sup>

I, encara més, en relació amb àmbits no metropolitans, la lògica de la refundició i simplificació portaria a plantejar una ulterior simplificació del "milfulls" territorial pel que fa al nivell comarcal i la seva operativa intermunicipalista. Aquest és un altre discurs, més lligat a la reforma general de la planta municipal,<sup>75</sup> que l'LRSAL no va voler afrontar decididament, i que potser requeriria una "mutació constitucional" a partir d'un canvi en la jurisprudència constitucional, per a permetre la comarcalització dels petits municipis.<sup>76</sup>

#### 4.4 La qualitat democràtica i la transparència

En els moments actuals, en què es comencen a qüestionar a diversos països occidentals alguns dels mecanismes bàsics de l'articulació democràtica del poder públic, és fonamental incloure en la reflexió sobre els governs locals intermedis la necessitat de preservar i millorar la qualitat democràtica de les institucions.<sup>77</sup>

Un dels aspectes més qüestionats del sistema espanyol és el caràcter d'elecció de segon grau de les diputacions provincials, pel que significa d'allunyament de la base social i de caldo de conreu de la manca de transparència. La realitat és que les diputacions i les altres institucions de govern supramunicipal són un instrument imprescindible per als pactes polítics a l'hora de formar governs municipals després de les eleccions locals. La seva fortalesa econòmica i la seva major llunyania dels focus públics faciliten la negociació per a assignar dedicacions exclusives als diputats, en estalvi dels respectius ajuntaments, o el nomenament de personal eventual de confiança, de manera que és al segon nivell de govern local on es pot equilibrar el conjunt de les negociacions, amb un àmbit territorial major que augmenta les possibilitats d'arribar a acords.

En aquest sentit, l'elecció directa de l'òrgan representatiu del govern intermedi, llargament reclamada a Espanya, vindria avalada per la CEAL i per la situació comparada en la pràctica totalitat de països europeus. Però la dinàmica afavorida per la *troika* de "menys política i més economia" ha començat a invertir la tendència, significativament amb la conversió de la província italiana en una entitat d'elecció de segon grau, quan fins i tot el seu president ho era per elecció directa. La simplificació i l'estalvi públic també passa per la "reducció" de la classe política.

En canvi, un element específic de la reforma italiana que ja s'ha destacat és la possible elecció directa del consell i de l'alcalde metropolità, segons el model del Gran Londres. La força política que deriva de la legitimació directa en aquest àmbit és una dada que cal tenir en compte i que implica reconsiderar el paper dels municipis compresos en l'àrea metropolitana i, en especial, de la capital. La cohabitació no serà senzilla.

Lògicament, les opcions sobre la legitimació política del nivell intermedi de govern local van lligades a les competències que tinguin assignades. En la mesura que les diputacions, o les vegueries, i les àrees metropolitanes exerceixen un gruix funcional amb incidència directa en polítiques públiques de benestar i de prestació de serveis públics a la ciutadania, una major justificació democràtica hi ha per a sustentar sistemes d'elecció directa. I, com s'ha vist, aquesta és la tendència, almenys nominal, en la dinàmica legislativa espanyola i catalana.

En el cas italià, com hem vist, l'adopció del sistema pel que fa a les àrees metropolitanes es deixa en mans dels mateixos municipis. També aquests elements haurien de ser considerats en les possibles dinàmiques reformistes a Espanya, i no tan sols en l'àmbit dels ens metropolitans, sinó també, com ja s'ha dit abans, en el sistema electoral dels mateixos municipis.

74 Font i Llovet, Tomàs. L'ordenació metropolitana..., *op. cit.*, p. 455.

75 Per a tots, vegeu Díez Sánchez, Juan José (Coord.) (2013). *La planta del gobierno local*. Barcelona: AEPDA-FDyGL.

76 En aquest sentit, vegeu Cosculluela Montaner, Luis Manuel (2012). Problemática de la provincia como entidad local. A Luis Manuel Cosculluela *et al.*, *Crisis económica y reforma...*, *op. cit.*, p. 122.

77 Així es destaca, entre altres fonts, a *Libro Verde: Los gobiernos locales intermedios en España*, *op. cit.*, p. 197.

També és cert que les opcions per mecanismes d'elecció directa s'han plantejat àmpliament a tot Europa pel que fa al nivell bàsic municipal, amb una indubtable major significació política i com a resposta generalitzada a les exigències de millores democràtiques de finals del segle XX. I la realitat és que les solucions adoptades han estat molt variades, tendents a mecanismes híbrids entre sistemes "presidencials" i "parlamentaris", amb uns resultats modulats per la utilització efectiva pels electors i els partits en cada país.<sup>78</sup>

En tot cas, pot plantejar-se simultàniament una reflexió sobre la possible separació funcional entre els òrgans de govern i els d'administració, i separar les funcions d'orientació política i programació de les funcions d'execució i assignació de béns i recursos, tal com ja es va acordar a Itàlia a partir dels anys 90.

En fi, tant a França com a Itàlia es preveu una ulterior desconcentració o descentralització territorial interna de les àrees metropolitanes cap a circumscripcions menors, siguin municipals o de cooperació intermunicipal. Efectivament, és fonamental equilibrar el sorgiment d'una nova institució "forta" de govern local amb la predisposició de mecanismes que facilitin la participació municipal en la presa de decisions, en la gestió dels serveis públics i en el control de la mateixa institució.

## 5 Conclusions

L'evolució del model napoleònic d'Administració local, vigent durant més de dos segles a bona part d'Europa, presenta en l'actualitat importants signes de canviament. Tot i mantenir-se en general l'estructura en els dos nivells, municipal i supramunicipal, aquest segon nivell de govern local intermedi concentra la ruptura respecte de l'uniformisme característic del model, fins a arribar a la seva supressió singularitzada en determinats casos. La diversificació en aquest nivell ha estat propiciada per la consolidació d'estructures polítiques de naturalesa estatal amb poder legislatiu en els sistemes federals, autonòmics o regionals.

En el cas espanyol, la inicial intervenció del legislador català l'any 1980 dirigida a la supressió de les províncies va provocar, per la seva naturalesa i intensitat, uns efectes perversos en tot el sistema local, en la mesura que va propiciar l'adopció pel Tribunal Constitucional de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local, merament defensiva, que s'ha demostrat ineficaç per a protegir positivament l'autonomia local constitucionalment garantida.

D'altra banda, l'aplicació d'aquesta doctrina a la regulació bàsica de la comarca en la seva relació amb els municipis ha contribuït a dificultar la reordenació del mapa municipal i a multiplicar els nivells supramunicipals.

En tot cas, la jurisprudència constitucional ha anat admetent amb el temps una certa flexibilització dels elements constitutius de la província com a entitat de segon nivell, fet que obre la possibilitat a una major intervenció del legislador per a modular la configuració del govern local intermedi.

En aquest context, una futura dinàmica de necessàries reformes institucionals, que podria arribar a la revisió constitucional de l'organització territorial del poder, hauria d'incloure al seu programa certes reformes del sistema de govern local que tinguessin en compte una sèrie de qüestions.

Amb caràcter general, l'articulació d'una protecció més eficaç de l'autonomia local, tant al nivell municipal com al nivell intermedi de govern local, amb la determinació constitucional i estatutària de les seves competències bàsiques i mecanismes de finançament. En el cas del nivell intermedi, però, la seva autonomia ha d'estar en consonància amb la configuració funcional del dit nivell, segons si es tracta d'una estructura de suport i assistència al nivell municipal, o bé d'un veritable govern local, amb capacitat per a formular polítiques públiques pròpies sobre la vida econòmica i social del seu territori que incideixen directament en els drets dels ciutadans.

<sup>78</sup> Bertrana Horta, Xavier i Magre Ferran, Jaume (2017). Elección directa del alcalde y cambio institucional: una aproximación comparada. A Tomàs Font i Alfredo Galán (Dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2017* (p. 131-154). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 154. Vegeu també: Arenilla Sáez, Manuel (2015). Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada. A Manuel Arenilla (Coord.), *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (p. 19-62). Barcelona-Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.



D'altra banda, una major interiorització del govern local en l'àmbit de les comunitats autònomes, o almenys d'aquelles que expressen un fet diferencial propi en la seva organització territorial, pel que fa a la seva configuració, a l'atribució de competències i en els aspectes relacionals i organitzatius amb els efectes de diferenciació i adaptació que això ha de comportar, especialment en l'estructuració territorial del conjunt del govern local al voltant del nivell intermedi.

Caldrà ponderar la possibilitat d'incorporar el nivell metropolità a la mateixa definició constitucional dels elements de l'organització territorial de l'Estat, tal com ja ha succeït a altres països europeus, amb la capacitat de garantia i d'impuls de la institució que això significa. La competició internacional i mundial de les grans metròpolis, i l'emergència de la ciutat com a nou referent de construcció política, n'exigeixen una determinació constitucional.

És també urgent una millora de la qualitat democràtica local, tant en relació amb el sistema electoral en l'àmbit municipal i, també, en el del nivell intermedi de govern local, com pel que fa a la necessària separació entre les estructures i funcions de govern i les d'administració. Així mateix, un eventual enfortiment del govern local intermedi en l'àmbit metropolità ha de comprendre simultàniament els adequats mecanismes de descentralització i de participació ciutadanes dins del nivell municipal.

En fi, caldrà plantejar una combinació més equilibrada dels principis d'autonomia i de democràcia local, a tots els nivells, amb els d'eficàcia i eficiència en l'organització i prestació de serveis públics locals. Això requereix una determinació correcta dels nivells òptims de gestió de cada servei, la qual cosa pot generar també solucions territorialment asimètriques. Això, junt amb la necessària simplificació d'estructures en el nivell intermedi de govern local, pot orientar una dinàmica de configurar, per una banda, un nivell comarcal com a àmbit de promoció de la matriu associativa municipal, i, per una altra banda, una estructura de govern intermedi estable per la via de la refosa institucional entre diputacions, vegueries i àrees metropolitanes.