

---

# Apunts per al debat sobre la planta i l'articulació interna de l'Administració local

Luciano Parejo Alfonso

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid

*"No debe, pues, extrañar que ardorosos municipalistas hayan defendido insistentemente esta tesis [la fusión de municipios], pues con ello no se va contra la idea del municipio en sí, sino precisamente contra lo que no debe ser un municipio, esto es, un menguado ente, escaso de recursos y con un reducido substratum humano"* (MARTÍN MATEO, R., *La comarcalización de los pequeños municipios*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, p. 30).

1. L'organització de la base local de l'Estat: una qüestió a la recerca d'una solució adequada des de la implantació del primer municipi constitucional fins avui mateix
2. El context europeu
3. Sobre la frondositat de l'estructura territorial de l'Estat autonòmic
4. Sobre els problemes reals en la base de l'organització territorial de l'Estat i el seu plantejament correcte
5. Els criteris fonamentals de tota reforma, les alternatives de solució i la preferència entre aquestes

## Resum

Després d'una aproximació a l'organització i al desenvolupament de la planta de la instància local des de la Constitució de Cadis de 1812 fins a la Constitució de 1978, així com d'examinar el procés de reforma que des de la segona meitat del segle passat ha tingut lloc als països del nostre entorn per tractar de reduir el nombre de les administracions locals, el treball es deté a estudiar els problemes reals de l'organització territorial de l'Estat des de l'específica configuració constitucional de l'Administració local. En aquest sentit s'hi aborda, en particular, l'examen dels criteris que han de guiar qualsevol possible reforma de la mateixa.

Paraules clau: *Administració local; organització de la planta local; criteris de reforma.*

## *Some notes for the debate about the organization and regulation of local administration*

### **Abstract**

*This article briefly describes the structure and development of local entities in the period between Cadiz Constitution of 1812 and Spanish Constitution of 1978. Moreover, the article examines the reform process to reduce the number of local entities launched in several countries in the second half of the last century. Finally, the article studies the actual problems of the territorial structure of the State from the perspective of the constitutional articulation of local entities. In this regard, the article analyses in particular criteria that should guide the above-mentioned reform.*

*Keywords: local entities; structure of local entities; reform criteria.*

## 1. L'organització de la base local de l'Estat: una qüestió a la recerca d'una solució adequada des de la implantació del primer municipi constitucional fins avui mateix

La refundació per la Constitució de Cadis, sobre la base del bloc de valor "*libertad civil y propiedad*" (article 4), de la nació espanyola en una nova societat política dirigida al "*bienestar*" dels individus i governada per aconseguir la seva felicitat (article 13) sota la forma d'una Monarquia moderada hereditària amb divisió de poders, es va cuidar molt bé de precisar la necessitat de fer "*una división más conveniente del territorio español*" tan aviat les circumstàncies polítiques concurrents en aquell temps ho permetessin (article 11). S'entenen així les seves previsions sobre el "*gobierno interior de las provincias y los pueblos*", constitutiu llavors de la que, des de les categories actuals, es podria qualificar d'instància bàsica d'administració de l'Estat:

- Hi ha d'haver ajuntaments per al govern interior dels pobles (article 309). I
- S'ha de posar ajuntament als pobles que no en tinguin i "*en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas*", i també se'ls hi ha d'assenyalar terme municipal (article 310).

Són previsions que encerten en el plantejament de la qüestió de l'organització territorial de l'Estat en el seu esglaó primari i conserven, per això i com es tindrà l'ocasió de comprovar, plena actualitat. Sense perjudici de les prou conegudes dificultats que van obstar per al ple i efectiu desenvolupament del programa organitzatiu així enunciat constitucionalment, és el seu efecte el que ara i aquí interessa: la frustració des de l'inici de tota acció de racional organització territorial del Govern local i la conseqüent conversió entre nosaltres del mapa d'aquest Govern en qüestió –constitucional en sentit literal– endèmica i de solució mai encarada en tota la seva dimensió.

La preocupació per la qüestió aflora com a tal primer sota la perspectiva de la dimensió mínima dels municipis a començaments de la meitat del s. XIX, succeint-se, de manera intermitent, fórmules de solució en projectes legislatius que es formulen entre 1860 i 1906.

- a) Una primera resposta se centra en la grandària (fixació d'un llindar mínim de població o de presupost).

El Projecte de Posada Herrera de 1860, que planteja la supressió dels municipis de menys de 500 veïns (uns 2.500 habitants), descansa en reflexions –reflectides en l'exposició de motius– certament significatives, que val la pena reproduir:

*"No es necesario una larga práctica administrativa para conocer los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que más bien que agregaciones de carácter público pueden considerarse como familias dilatadas. Sin recursos para cubrir sus más perentorias atenciones; sometidas ciegameente a la influencia del vecino más rico o más astuto o menos ignorante, que la ejerce por lo común en provecho propio; agobiadas con la carga de un presupuesto superior a sus fuerzas; imposibilitadas de rodearse, por falta de medios para dotarlos decorosamente, de auxiliares inteligentes que los ilustren y aconsejen en la gestión de sus negocios y en sus relaciones con los delegados superiores del Gobierno, estos ayuntamientos, no solo son una rémora constante para la Administración en general, sino incapaces de llenar el objeto propio de una asociación de su índole."*

També la Llei d'ajuntaments de 1866 opta per la supressió dels municipis de menys de 200 veïns (uns 1.000 habitants), però planteja, a més, l'elaboració d'un projecte de reforma general del mapa municipal a cada província, quedant inèdita l'existència o no de voluntat política per a la seva execució en resultar aquesta frustrada en tot cas per l'anomenada revolució gloriosa de 1868.

- b) Una segona resposta renuncia a limitar, segons un criteri quantitatiu, la categoria municipal, i aposta –tenint en compte que encara no es podia pensar a recórrer a la diputació provincial, ja que aquesta no tenia encara la condició d'ens local– per la comarcalització o l'agrupació en qualsevol altra forma dels municipis més petits. Els projectes de Llei de 1884, 1902 i 1903 se situen en aquesta línia, proposant: i) la diversificació competencial i la comarcalització, el primer; ii) la incorporació dels municipis de menys de 500 habitants als més pròxims, el segon; i iii) l'agrupació forçosa dels municipis de menys de 200 habitants i la mancomunació dels qualifi-

cats com incomplets (els que comptaven entre 200 i 2.000 habitants).

L'auge de la concepció del municipi com a associació natural, i la inexistència de condicions per a un veritable replantejament del règim local, poden explicar el pas a segon pla de la idoneïtat de l'organització territorial de la instància local durant la dictadura de Primo de Rivera i la segona República, respectivament. Tanmateix, ressorgeix amb força al començament de la segona meitat del s. XX, en plena dictadura franquista.

Les conclusions de l'assemblea nacional de representants de municipis i diputacions, convocada el 1960 per la Direcció General d'Administració Local, retornen al plantejament de pràcticament un segle enrere: la concentració dels municipis de menys de 500 habitants i la reforma del mapa municipal mitjançant una divisió ideal de termes municipals a cada província; propostes complementades, tanmateix, amb la de la creació de municipis-comarca. No es pot oblidar el context en què aquestes propostes es formulen: el d'una reorganització territorial de la instància local a tot Europa a la qual s'al·ludirà després. Van donar lloc en tot cas a una circular de la Direcció General instant els governs civils a l'elaboració d'un pla de reforma dels termes municipals i, per tant, d'una proposta de nova "divisió ideal de la província" aplicant dos criteris bàsics: població inferior a 500 habitants i pressupost menor de 100.000 pessetes. Però l'impuls va cessar, a penes va néixer i tan sobtadament com havia sorgit, per virtut probablement de la falta de consens sobre les mesures posades de manifest per les conclusions del seminari celebrat el mateix any, a Peníscola, sota la direcció del professor Jordana de Pozas, sobre problemes polítics de la vida local, que van avalar només una política de fusions. No per això la qüestió va desaparèixer de l'escena, simplement es va desplaçar el debat al fòrum tecnicoadministratiu, tant en les jornades, ja citades, celebrades, sota el paraigua de l'Institut d'Estudis d'Administració Local, a Peníscola, com en les publicacions patrocinades oficialment, bàsicament *Documentación Administrativa* i la llavors *Revista de Estudios de la Vida Local*; debat que es va centrar en la conveniència i possibilitat d'una reforma territorial, i la pertinència si més no de fórmules de comarcalització o d'agrupació. A partir de la coincidència en l'existència d'un nombrós grup de municipis per sota del llindar crític (xifrat, segons R. Martín Mateo, en 2.000 habitants) de la mínima capacitat administrativa requerida, les postures diferien entre els qui postulaven una veritable reorganització

del mapa municipal (Jordana de Pozas, F. Albi, R. Entrena Cuesta) i els qui propugnaven l'alternativa de la comarcalització (S. Martín-Retortillo, R. Martín Mateo).

El debat i les propostes no van donar lloc a cap mesura legislativa efectiva. En la Llei 48/66, de 23 de juliol, sobre modificació parcial del règim local, es manifesta ja la falta de voluntat de fer front al problema, en establir únicament un règim voluntari d'agrupacions municipals (mancomunitats) per a la reunió de municipis amb una població conjunta d'entre 1.000 i 5.000 habitants. El Projecte de Llei de bases de 1971 insisteix en la línia de la supramunicipalitat, i la Llei de bases de 1975 –tot i habilitar el Govern per a l'alteració dels termes dels municipis amb menys de 1.000 habitants, fins i tot amb l'oposició dels ajuntaments afectats–, previsa de l'entitat municipal d'àmbit comarcal absorbent de competències municipals (base 10), així com d'un règim especial d'agrupació forçosa dels municipis amb menys de 2.000 habitants, ampliable als de menys de 5.000 habitants amb recursos econòmics insuficients (base 11), arriba en els dies finals de la dictadura franquista i queda, per això, inèdita.

Ni tan sols la constitució el 1978 de l'Estat de les autonomies ha aconseguit generar, al fil del seu obligat desenvolupament, un tractament frontal i eficaç de la qüestió de l'esglaió local de l'organització territorial de l'Estat. La Llei bàsica de 1985 senzillament la va eludir, probablement per la doble dificultat que l'operació plantejava, d'una banda, en haver de tenir lloc precisament en el moment de la recuperació de l'autonomia local en el context del desenvolupament de l'autonomia de les comunitats autònomes, i, d'altra banda, per la novetat mateixa de la distribució territorial de la competència legislativa en la matèria. I la ulterior evolució del règim local ha caminat en direcció precisament oposada a la preocupació pels municipis més petits, abocant al reconeixement formal l'any 2003 del contingut de veritable govern als municipis de gran població. I les comunitats autònomes o bé no han desenvolupat cap política activa en aquest terreny o bé s'han concentrat en la creació de noves instàncies supramunicipals (bàsicament comarcals).

Pel que fa a l'esglaió provincial, així mateix inclòs a l'Administració local per la Constitució de 1978, la seva sort queda marcada, a partir d'aquesta, per l'evolució mateixa de l'Estat autonòmic. En assumir el constituent el resultat de l'evolució històrica conduent a la transformació de la seva condició des d'instància desconcentrada de l'Administració central de control mu-

nicipal (creada en un context històric en què el municipi és, en terminologia actual, veritable Administració indirecta de l'Estat) a entitat local de segon grau (l'especificitat de la qual va motivar l'única excepció feta en el seu moment en la signatura de la Carta Europea de l'Administració Local), la Constitució ratifica la vitalitat així acreditada per la província (sota la forma, al País Basc i a Navarra, dels territoris històrics i de la diputació foral, i amb la modulació, als arxipèlags, dels cabildos i consells insulars). Però la construcció i el desenvolupament de les comunitats autònomes marquen, tot i això i al territori comú, l'inici d'un procés de degradació gradual de la seva posició i funció, sigui per raons derivades de la lògica interna del procés d'afirmació pròpia, sigui per la tensió resultant de l'ocupació d'uns espais politicoinstitucionals propers. El resultat és una situació força generalitzada de crítica de la instància provincial, que pren peu en una discutible caracterització com a instància artificial (discutible perquè la divisió provincial de 1833 no va operar en el buit, es va atènyer en gran mesura als vells regnes i ciutats amb representació en corts) per apuntar amb més contundència a l'extensió de les institucions castellanes en el primer regnat de la dinastia borbònica i, per tant, a la seva condició forana a la Corona d'Aragó i, particularment, a Catalunya, i cau en terreny abonat en assenyalar les indubtables patologies presents gairebé constitutivament a un esglaó de Govern i Administració l'esfera de responsabilitat del qual no té el contingut competencial contundent –major o menor– que és propi de tota la resta, i que ha de ser desplegat en tensió dialèctica amb el municipal en procés d'autoafirmació.

Sigui com sigui, el panorama actual del mapa de l'Administració local no és encoratjador:

- El nombre de municipis, lluny d'haver disminuït des de l'entrada en vigor de la Constitució, ha crescut, encara que sigui lleugerament, de manera que –segons les xifres oficials de 2002– ascendeix a 8.089.
- El nombre de diputacions ha disminuït formalment per raó de la seva confusió institucional amb les comunitats autònomes uniprovincials i l'emergència a primer pla, als arxipèlags, dels cabildos i consells insulars, i la seva funció apareix compromesa tant per l'abandonament injustificat per part de les comunitats autònomes de les competències provincials que els continuen corresponent, com pel buidament competencial de què han estat objecte, especialment a Catalunya.

No pot sorprendre, així, que, en el pla polític i de l'opinió pública des de començaments de la dècada dels anys noranta del s. XX, se sentin veus, fins i tot governamentals, que denunciïn l'excessiva fragmentació del mapa municipal i les seves conseqüències: escassa capacitat econòmica i de gestió per al compliment de la prestació encara que sigui dels serveis mínims; baixa qualitat dels serveis efectivament prestats; ineficàcia i dispersió de les inversions públiques; i, fins i tot, dificultat per a la formació de candidatures electorals. La discussió, lluny de perdre intensitat, no ha deixat de cobrar-la cada vegada més, amb deriva del punt de mira –des de la consciència de la incapacitat política per abordar frontalment i radicalment el problema municipal– cap a la instància provincial, de la reforma de la qual s'esperen efectes positius diversos, però especialment la superació de la incapacitat prestacional del petit municipi mitjançant un simple desplaçament cap amunt del pes de la càrrega inassumible pels mateixos. Encara a mitjans de 2011 el que va ser director general d'Administració Local de l'Estat en el període 2004/2007 i de la Comunitat Autònoma d'Andalusia de 2008 a 2010, M. Zafra, es va sentir obligat a desmentir, en un diari de tirada nacional, que el nonat Projecte de Llei bàsica de 2006, elaborat sent ministre del ram Jordi Sevilla, contemplés la supressió de les diputacions provincials, i a aclarir que, abans al contrari, aquest Projecte va abordar la posició i funció de les diputacions justament des d'un plantejament adreçat a conferir consistència i rellevància al municipalisme, i, per tant, el problema estructural representat pel fet que el 85% dels municipis tingui menys de 5.000 habitants. Ja que, considerant-ne impossible la fusió en unitats més grans, no ja per l'arrelament històric i social o raons de desenvolupament econòmic, sinó per la inoportunitat de la supressió dels espais més propicis a la participació ciutadana, es va entendre que la forma d'aconseguir la viabilitat administrativa dels petits municipis radicava precisament en el que qualifica com *"regulación adecuada de la intermunicipalidad"*. S'entén aquesta fórmula, considerada idònia per consolidar l'esfera o àmbit del que és local, com la consistent –rebutjant la mancomunació i la comarcalització– a aprofitar, per la seva vinculació amb la municipal –amb la qual forma el bloc o sistema local–, les potencialitats innates en la instància provincial. La perspectiva és clara: municipis i províncies integren una sola comunitat política per al desenvolupament de l'autonomia local, de manera que les diputacions no són tant un nivell

territorial més, com una part del Govern local, i són justament necessàries perquè aquest existeixi. La solució rau, així, en el redimensionament de les diputacions aprofitant l'avantatge comparatiu que ofereix el seu tret diferencial: el suport als municipis, i posant al dia així –mitjançant l'articulació de les relacions internes dels nivells de l'Administració local sobre la tècnica equilibrada de la concertació– una instància d'aquesta que, lluny de sobrar, aporta una oportunitat de valor afegit.

Més recentment i en el context de la sobtada presa de consciència –sota la pressió de la crisi econòmica actual i a propòsit de les últimes eleccions generals– de la frondositat de l'Estat de les autonomies, les diputacions provincials mateixes han estat blanc de les propostes de poda, com, per exemple, la plantejada pel candidat Alfredo Pérez Rubalcaba des de l'interrogant sobre si tenen aquestes entitats veritable sentit i, per tant, sobre la seva “sostenibilitat” en temps de crisi.

## 2. El context europeu

En clar contrast amb la nostra incapacitat per solucionar les deficiències de la planta de la instància local de l'organització territorial de l'Estat, pràcticament tot Europa –de Suècia a Alemanya, del Regne Unit a Àustria– ha dut a terme, en la segona meitat del s. XX, una reforma radical de la mateixa.

El procés s'inicia a Suècia el 1952, on es va produir una dràstica reducció (més del 80%) del nombre de municipis en dues onades: a la primera (1952-1958) van passar de 2.498 a 1.037, i en la segona (1959-1974), més complexa, en van quedar ja només 278 (tots aquests amb més de 1.000 habitants). Al país veí, Noruega, la reforma (1974) va ser molt més moderada, ja que es partia d'un nombre molt menor de municipis (en tot cas la reducció es va situar al voltant del 40%). Més important és l'efectuada a Dinamarca, que s'ha desenvolupat en dues fases: la primera, pràcticament simultània (1970) a les anteriors, va convertir les prop de 1.300 parròquies municipals i els 87 municipis urbans en els actuals 275 municipis (cap dels quals amb menys de 1.000 habitants) i dues ciutats de règim especial (reducció de gairebé el 80%); i la segona, de 2007, ha comportat una nova unificació d'entitats que ha deixat el nombre de municipis en 98 i el de “municipis administratius” (comtats) en 5 “regions” (abans 14) amb la finalitat d'assolir l'adequada econo-

mia d'escala a la vista de l'increment de la càrrega de tasques socials (els municipis gestionen pràcticament la totalitat dels serveis públics i els comtats ampliat o regions el sistema sanitari, el transport públic, el desenvolupament i la planificació regionals i també alguns serveis socials). De l'esforç realitzat a Holanda i Bèlgica donen compte les dades següents: el nombre de municipis va passar, en el primer cas, de 1.014 a només 647 (36% de reducció), i, en el segon –en què l'operació es va emmarcar en una profunda reforma federalitzant iniciada el 1971–, el salt va ser, en sis anys, de 2.359 a 589 (només un amb menys de 1.000 habitants; 75% de reducció). I a Àustria va determinar la reducció dels municipis a 2.301 (de 3.879; un 40%, per tant).

La República Federal Alemanya (sent encara Alemanya occidental) va verificar –entre 1967 i 1980– una profunda reforma de la seva base territorial mitjançant operacions d'agregació o de fusió-agrupació de municipis dutes a terme amb els fins principals d'estalvi i increment de l'eficàcia. Aquestes operacions es van complir en el si dels *Länder* en part gràcies a unions voluntàries (induïdes) dels municipis i en part en virtut de decisions imposades a aquests. La reforma es va efectuar en dues fases: una primera de transició, en què a uns *Länder* les agregacions i fusions es van efectuar directament, mentre que a d'altres (així, a Baixa Saxònia, Renània-Palatinat i Slesvig-Holstein) es van dur a terme passant per l'intermedi de fórmules associatives o de mancomunació; i una segona, en què els corresponents legisladors estatals van adoptar les mesures de tancament pertinents. Després de la unificació (resultant de la desaparició de la República Democràtica Alemanya) el procés es va continuar en els nous *Länder* de l'est. El resultat ha estat el següent:

- Municipis: de 24.371 (dels quals 10.760 tenien menys de 500 habitants) s'ha passat a 8.505 municipis (a part el cas dels municipis “lliures de *Kreis*”, que eren 139 i van passar a ser 91) [reducció d'aproximadament el 65% dels municipis].
- Districtes (*Kreise*): de 425 van passar a ser 237.

Finalment, pel que fa a Gran Bretanya, encara que les propostes de l'informe realitzat per la *Royal Commission* presidida per Redcliffe-Maud el 1969 no van ser portades a la pràctica en els seus propis termes, la reforma municipal efectivament executada pel partit conservador al poder el 1972 va conduir a una reducció dels ens locals de l'ordre ni més ni menys que del 76%.



Un panorama diferent ofereix l'Europa mediterrània,<sup>1</sup> el model administratiu de la qual és França.<sup>2</sup> Sense que això pugui constituir cap sorpresa, el nostre propi cas gairebé és transsumpte del francès, com revelen les dades següents:

- La Revolució, encara que –en establir el municipi– va reduir el nombre de parròquies (unes 60.000 aproximadament) provinents de l'Antic Règim, va donar lloc, amb tot, a una crescuda planta del voltant de 41.000 municipis. Tot i el que ha passat des de llavors i les profundes transformacions econòmiques i socials i de l'Estat, aquesta planta ha arribat fins avui pràcticament intocada (subsisteix el 90% dels municipis creats en l'època), ja que només s'han ampliat els límits d'uns pocs municipis (com, per exemple, els del mateix París). A la França metropolitana hi havia encara, l'any 1921, 37.963 municipis, i hi ha avui (dades de 2008) 36.569.
- Les veus que s'han fet sentir reclamant una reorganització del món local, i els intents efectivament duts a terme,<sup>3</sup> no han produït resultats apreciables, per la resistència social a l'alteració del mapa actual i la falta de voluntat política per a la seva imposició. Les insuficiències del graó local s'intenten solucionar, per això, mitjançant fórmules variades de l'anomenada "intercomu-

nalitat", és a dir, de cooperació entre municipis (últimament la forma predominant és la dels consorcis).

### 3. Sobre la frondositat de l'estructura territorial de l'Estat autonòmic

L'evolució de l'Estat de les autonomies ha propiciat en els últims temps, sobretot a partir de l'eclosió dels efectes de la crisi econòmica actual, l'apreciació del seu patiment de barroquisme, precisament també pel que fa a la seva organització territorial. El judici d'excessiu s'abat sense més sobre el nombre d'instàncies, afectant concretament i selectivament l'entresol de la primera planta de l'edifici estatal, és a dir, la part que, simplement i en aparença, és més fàcil de remodelar sense una veritable refacció d'aquell. Això és ja per si mateix significatiu de l'absència d'un veritable diagnòstic de la situació, ja que les propostes s'efectuen sense reparar, a més, en que potser el que sobri no siguin tant algunes de les instàncies que assenyala l'article 137 CE, com –per culpa de l'estatut d'irresponsabilitat que, sense veritable fonament i de forma negligent, hem reconegut i seguim reconeixent a la potestat d'organització– moltes de les variades entitats que aquelles han generat. I això per l'efecte explosiu que té la seva combinació amb la facilitat en la despesa

1. El que no vol dir que a l'Europa central no hi hagi cap país amb molts municipis, com és el cas de Suïssa, tot i que aquest país ha emprés també els darrers anys un procés de reforma territorial.

2. Amb l'excepció significativa de Grècia. La reforma grega de 1997 ha estat radical, ja que va reduir el nombre de municipis (*demes* i municipis rurals) de 6.000 a 1.033. L'originalitat de la reforma resideix en que no esgota el seu objecte en la fusió de municipis (per fer-los capaços d'assumir les seves responsabilitats), comprenent un programa d'ordenació del territori i d'equipament d'aquest. Es tracta d'un programa de cinc anys (1997-2001) finançat per l'Estat per donar suport als nous municipis, finançant-ne l'equipament i la plantilla de personal qualificat. Cal destacar que la reforma manté la representació dels antics municipis en el si dels nous governs locals i la participació dels antics en las deliberacions del nou consell municipal, facilitant l'acceptació de la fusió per part de la població local.

3. La Llei de 16 de juliol de 1971, coneguda com Llei Marcellin (aleshores, ministre de l'Interior), es va limitar a promocionar o facilitar dos tipus d'operacions: la fusió estricta, i la realitzada mitjançant la creació d'una o de diverses *communes* associades, que es va reputar una mesura fracassada per l'escàs nombre d'operacions realment realitzades (algunes de les quals van ser anul·lades posteriorment).

La Llei 99-586, de 12 de juliol de 1999, sobre reforçament i simplificació de la cooperació intermunicipal, coneguda (pel ministre) com Llei Chevènement, va afavorir l'agrupació voluntària, sense haver tingut tampoc un èxit excessiu (excepte en l'aspecte de la cooperació intermunicipal voluntària).

I la Llei 2010-1563, de 16 de desembre de 2010, de reforma de les col·lectivitats territorials, rellança la idea de l'agrupació amb la finalitat de la generació de nous municipis, essent-ne encara a reveure l'eficàcia.

D'aquesta manera, l'únic programa que ha tingut un èxit encara que només sigui parcial és l'iniciat el 1966 de creació de les anomenades *Communautés urbaines*.

en època de bonança. Sobren veritablement, doncs, les primeres, i, si s'escau i d'entre aquestes, quines, o la que està demanant a crits una poda radical que possibiliti el retorn a una arquitectura clàssica i sòbria és la selva de les segones?

Salta a la vista la dificultat del desenvolupament, en aquest terreny, d'una argumentació que, per acceptabilitat dels criteris que manegi, tingui prou capacitat de convenciment. Tanmateix, la comparació amb l'organització territorial dels estats del nostre entorn immediat, tant descentralitzats com no, permet sortejar aquest escull, ja que proporciona una perspectiva externa, objectiva i, per tant, prou vàlida encara que només sigui per formular un judici sobre el fundat o no de l'opinió de l'existència efectiva d'excés en el nombre de plantes de l'edifici estatal.

El país del regionalisme de dues velocitats derivat del nostre model constitucional de 1931, Itàlia, s'articula (article 114 de la seva Constitució de 1947, la versió actual de la qual és el resultat de diverses lleis de revisió) la seva organització estatal en municipis, províncies, ciutats metropolitanes, regions i Estat, és a dir, si més no (si no es compten les ciutats metropolitanes) en tres instàncies territorials. I el nostre veí Portugal –Estat certament unitari, però amb dues regions insulars autònomes (article 6 de la seva Constitució de 1976)– estableix el principi que l'organització democràtica de l'Estat comporta l'existència del Govern local, integrat per les següents categories d'entitats: a) al Continent: els districtes, els municipis i les regions administratives; i b) a les regions autònomes: els districtes i els municipis (articles 235 i 236 de la Constitució); del que resulta: també aquí hi ha sempre tres instàncies territorials. I Alemanya, Estat federal i model pres sovint com a referència entre nosaltres, garanteix, sota determinats pressupòsits, l'ordre constitucional intern dels *Länder*, que s'ha d'articular territorialment en districtes (*Kreise*) i municipis (article 28 de la Llei fonamental de 1949, en la versió actual de 2010); el que significa: composició de l'estructura de la Federació per tres instàncies territorials.

Ni tan sols, finalment, la nostra veïna França compta amb una estructura més simple tot i continuar sent el model mateix, a Europa, de l'Estat unitari. L'article 72, paràgraf primer, de la Constitució de 1958 (en el text resultant de la reforma de 2003) determina –per al territori continental– les col·lectivitats o entitats territorials següents: municipi, departament, regió i col·lectivitat d'estatus particular (o les que les substitueixin per

prescripció legal). L'Estat francès s'articula igualment, doncs, en tres instàncies territorials, el nombre de les quals no és precisament petit (22 regions continentals; 96 departaments; i 36.571 municipis).

La comparació, doncs, amb la dels estats del nostre entorn o de referència per a nosaltres, priva de tota justificació la imputació a la nostra organització territorial de frondositat indèguda, d'excés d'instàncies. I permet sostenir que, llevat que s'aportin raonaments de pes en contra, tal imputació peca de precipitació i constitueix una resposta més aviat arbitrista, pel fet de no descansar en un diagnòstic precís, als mals que sens dubte pateix la nostra estructura de poder públic.

En qualsevol cas i amb la reserva exposada, autoritza a concloure que la qüestió a resoldre en el nostre cas ni justifica, ni consisteix en una reforma constitucional. Ja que una reforma així caldria per suprimir o reconfigurar de manera important l'Administració local actualment garantida en els articles 137, 140 i 141 CE.

#### 4. Sobre els problemes reals en la base de l'organització territorial de l'Estat i el seu plantejament correcte

Amb independència de la qüestió major de l'actualització de la Hisenda local, que no és objecte de consideració aquí, més fonament té, a la llum de l'exposat en l'apartat 1 d'aquest treball, la identificació com a veritables problemes per resoldre de: i) el minifundisme de la planta municipal i la conseqüent incapacitat de gran part de les entitats actuals per afrontar les tasques exigibles avui de tota Administració pública, pel que fa a l'esglaó bàsic de l'Administració local; i ii) la pertinència de la reconfiguració orgànica i funcional, atesa la solució que es doni al problema anterior, de les diputacions, pel que fa a l'esglaó complementari d'aquesta Administració.

La necessitat d'abordar, en qualsevol cas, aquests problemes, no sembla discutible, molt més perquè s'ha vist confirmada –convertint-la d'urgent en inajornable– per la recent reforma de l'article 135 CE, el text actual del qual subjecta certament totes les administracions públiques al principi d'estabilitat pressupostària –incorrent, sorprenentment i com si fos un text literari, en una metonímia: pren la part pel tot, ja que és de suposar que el mandat constitucional afecta igualment els altres dos poders públics–, però mentre a l'Estat central i les comunitats autònomes –aquí el tot o el

sencer recobra sense més explicació el seu ésser— se'ls permet cert marge de maniobra (pel que fa al dèficit estructural i al volum de deute i per relació del Dret de la UE), a l'Administració local se la condemna a l'equilibri pressupostari. És clar, en efecte, que aquesta última exigència té com a pressupòsit —llevat que s'hagi de quedar en un *flatus vocis* o l'origen d'un nou problema— la suficiència de la Hisenda de cada entitat local per sostenir el cost de les tasques de la responsabilitat local.

És obvi que la procedència d'abordar els problemes així identificats no diu res sobre la seva solució i el mètode més idoni per dur a terme aquesta. Tant una cosa com l'altra requereixen un plantejament que permeti un diagnòstic precís; plantejament que, al seu torn, demana tenir present la configuració constitucional de l'Administració local i la competència per introduir, a partir d'aquesta i dins de les possibilitats que el marc constitucional ofereix, les rectificacions o millores procedents.

La definició que l'article 137 de la nostra Constitució fa de l'organització territorial de l'Estat, és específica. Està molt bé la seva posada en relació amb els models teòrics deduïts a partir de les solucions de descentralització territorial existents i la seva comparació amb aquestes, especialment amb l'Estat federal alemany, i fins i tot la seva interpretació per incorporar les fórmules i tècniques susceptibles de ser integrades sense produir un efecte desnaturalitzador o distorsionant. Però en tot cas s'han de respectar, com és obvi, els elements caracteritzadors de la nostra pròpia organització territorial. I de l'article 137 CE resulten amb tota claredat els tres següents:

- Municipis i províncies integren conjuntament i inseparablement l'Administració local, per la qual cosa són administracions públiques (més aviat, es podria dir, un bloc orgànic d' "Administració pública"), encara que la gestió dels cercles d'interessos que se'ls encomana tingui, sense dubte, substància política. Aquesta és atorgada per l'especificitat de la fórmula organitzativa d'aquesta gestió, que, en ser portada a terme pels mateixos destinataris o els seus representants directes, porta per això, simultàniament, la possibilitat d'una pluralitat d'opcions i la impossibilitat que aquesta desbordi la Llei ordinària. És això justament el que expressa el principi de govern en el marc de la Llei: la traducció de les opcions en decisions té lloc ne-

cessàriament en el pla administratiu o de rang inferior a la Llei.

- Els municipis i, per derivació, també les diputacions, pertanyen a la categoria de les administracions territorials universals, però hi integren una espècie singular clarament diferenciada de la que agrupa les altres dues d'àmbit més ampli: la general de l'Estat i la directa de les comunitats autònomes. Mentre aquestes són del tipus burocraticoprofessional, i la seva legitimació democràtica és indirecta (es produeix a través de la seqüència: direcció pel corresponent Govern-dependència/responsabilitat d'aquest respecte de/davant el Parlament de què porti causa), municipis i (en segon grau) diputacions tenen legitimació democràtica directa i responen a la fórmula d'autoadministració, el que hi suposa la implicació del dret constitucional dels ciutadans a la participació en els assumptes públics que reconeix l'article 23.1 CE. Participació en assumptes públics = Administració comuna. La transcendència d'aquesta dada, sigui dit de passada, és doble: l'autoadministració local és un factor decisiu en la legitimació de l'Estat com un tot i, per tant, un espai de gestió administrativa que ha d'incloure el contingut màxim possible.
  - L'Administració local està certament garantida constitucionalment com a institució, però alhora lliurada —des del respecte a les seves característiques definitòries— a la tasca organitzativa del legislador ordinari. Amb el benentès que, pel que s'ha dit, forma part d'aquestes característiques (ja des de la Constitució de Cadis: articles 321 a 323 i 335) la vocació de configuració social (avui per efecte de la combinació entre els articles 1.1, 9.2, 23.1, 103.1, 140 i 141 CE), el que determina que, en la seva organització, hi hagi de jugar no només el principi de proximitat, propi de la convivència inherent a la col·lectivitat institucional, sinó també el d'eficàcia i, per tant, el bàsic organitzatiu de la distància adequada respecte dels assumptes gestionats.
- L'encert en el diagnòstic de les deficiències que pateix l'Administració local i en el seu tractament requereix, a més, aclarir dues qüestions fonamentals: la de la posició de l'Administració local en l'organització territorial de l'Estat, i la de quina sigui la matèria a la que aquesta s'hagi d'atribuir des del punt de vista de la distribució territorial de la competència legislativa.



L'article 137 CE és d'una claredat meridiana en allò tocant els elements o les peces amb què la decisió constitucional que expressa construeix l'organització territorial de l'Estat. Donant per suposada la instància nacional (en ser el tot del qual formen part les instàncies que enumera), són, com és ben sabut, els municipis, les províncies i les comunitats autònomes. Aquests tres esglaons –i no només el tercer, com no és infreqüent que es digui– integren, amb el mateix títol constitucional i juntament amb la nacional o general, l'Estat com un tot. El que vol dir: municipis i províncies són tals (administracions integrants de l'Administració local) per directa decisió constitucional. No és, doncs, que la Constitució –cosa que succeeix en la Llei fonamental de Bonn respecte dels *Länder*– imposi que l'ordre constitucional intern de les comunitats autònomes, és a dir, els seus estatuts (el que val a dir fet i fet: el bloc de la constitucionalitat), hagin d'existir i operar d'acord amb criteris determinats; la Constitució decideix per si mateixa –amb tota independència, el que és definitiu, que al territori corresponent es constitueixi o no una comunitat autònoma, ja que en l'article 137 CE aquestes apareixen només com a possibles– l'organització de la totalitat de l'espai social constituït en municipis i províncies, sense perjudici que uns i altres puguin quedar –i, de fet, hagin quedat– compresos en una comunitat autònoma. I també sense perjudici que, quan així succeeixi (com ha passat en tots els casos), aquesta instància pugui tenir (com, en efecte, té en tots els casos) competència legislativa en matèria de règim local i, per tant, part en la configuració legal de les institucions municipal i provincial. Aquesta circumstància és la que s'expressa justament en la famosa expressió del caràcter bifront del règim local, que, per cert, de cap manera constitueix una peculiaritat d'aquest. Ja que bifronts en aquest sentit són totes les administracions públiques, incloses per descomptat les de les comunitats autònomes, però també –si es pren seriosament, el que no ha succeït fins ara– la previsió constitucional sobre el règim jurídic de l'Administració pública com un tot. Això significa que, llevat que hi hagi una reforma constitucional, les comunitats autònomes no poden pretendre una total o completa interiorització de l'Administració local, considerant-la així “la seva” Administració local com a peces constructives del seu ordre organitzatiu intern propi.

Constatada, doncs, la compartició, en termes de bases-desenvolupament, de la competència legislativa en matèria de règim local i, per tant, per a la configu-

ració de l'Administració local, la pregunta és: a quin legislador s'ha de considerar que corresponen les decisions que siguin procedents de reforma, especialment pel que fa a la planta de les entitats locals?

L'objecte de les decisions per prendre demana una matisació a la conclusió assolida sobre les competències implicades, ja que posa en relleu la implicació decisiva de l'organització i, per tant, del poder d'organització, el repartiment del qual no segueix sense més ni més la lògica de la distribució per matèries i funcions referides a les mateixes. Aquesta implicació resulta del tenor literal mateix de l'article 137 CE. D'acord amb aquest precepte municipis i províncies institucionalitzen, en primer i segon grau i com a fruit d'un reconeixement constitutiu, les poblacions determinants, pel seu assentament al territori, de cercles permanents i rellevants d'interessos col·lectius (públics, generals). Més enllà que es pugui posar en qüestió la transcendència actual del seu contingut, l'article 11.1 de la Llei bàsica de règim local en vigor ho confirma, en atribuir al territori, la població i l'organització –en la seva imbricació recíproca– la condició d'elements del municipi (els quals ho són també, per agrupació forçosa, de la província: article 31 d'idèntic text legal bàsic).

Les decisions de reforma han d'incidir, doncs, en la conformació de les comunitats o col·lectivitats articulades com a municipis i, per derivació, províncies, determinant així l'Administració local, que és el primer esglaió de l'organització territorial de l'Estat, de manera que el seu contingut i significat essencial són sens dubte organitzatius. Si això és així, la determinació de la competència no es pot aturar en la matèria de règim local, ja que l'organització no és tant una matèria més, com un poder de continuació de la tasca d'estructuració efectuada en seu constitucional. Si bé s'ha d'entendre lligat a la matèria en què hagi operat, la seva lògica no és totalment idèntica a la d'aquesta, ja que, en ser inherent a tot poder constituït, el seu repartiment, encara que estigui en funció del bloc de la constitucionalitat, depèn igualment de la responsabilitat respecte de l'estructura estatal. En la mesura que la CE reserva a l'Estat el desenvolupament, perquè sigui efectiva, de la garantia institucional de l'Administració local, i li atribueix, per tant, la responsabilitat de l'existència i la funcionalitat de l'Administració local perquè formi –amb les característiques comunes resultants– la base mateixa de l'Estat com a organització total, no sembla que es pugui negar que al règim local bàsic acompanya el necessari poder organitzatiu.

És cert que, a primera vista, la identificació per part de l'article 148.1.2 CE de les alteracions dels termes municipals i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals, i la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local com a matèria inscrita en tot cas en el cercle d'interessos la gestió dels quals correspon a les comunitats autònomes, sembla contradir la conclusió assolida. Però un examen més atent revela que de cap manera l'enerva, ja que:

- Es refereix no a una alteració sistemàtica i programada o dissenyada, sinó aleatòria i puntual, és a dir, a alteracions concretes respecte d'un mapa o una planta establerts (per primera vegada o com a resultat d'una o de diverses reconsideracions).
- Té per objecte, així, no tant operacions de veritable reforma d'una planta donada, com, a tot estirar, un dels possibles procediments (instruments) utilitzables eventualment per a la seva realització.

Es confirma així que, constitucionalment parlant i en la mesura que tingui per objecte característiques definitòries –salvaguardades per la garantia constitucional–, tota operació reforma de l'Administració local, en particular la que vulgui redefinir el que ha de ser, o, millor, com ha de ser el municipi i la diputació provincial, pertany, com a extrem bàsic del règim local, al poder d'organització de la instància general de l'Estat.

## 5. Els criteris fonamentals de tota reforma, les alternatives de solució i la preferència entre aquestes

D'acord amb els raonaments anteriors i, en particular, amb l'específica configuració constitucional de l'Administració local, tota reforma d'aquesta s'ha de guiar, sense perjudici de qualsevol altre ulterior, per dos criteris fonamentals:

1. La ponderació adequada dels valors de la proximitat i la distància.

La importància de l'Administració local des del punt de vista del principi d'Estat democràtic i dels valors del pluralisme polític i la participació en els assumptes públics, així com, per això, factor de legitimació de l'Estat com un tot, demana sense dubte la conformació de les comunitats o col·lectivitats reconegudes com municipals de manera tal que es pugui donar la màxima proximitat possible entre administradors i ciutadans-veïns.

Tot apunta aquí en el sentit del respecte de la realitat, encara que aquesta sigui la d'una població escassa incapaç per si mateixa de generar els recursos mínims necessaris per al sosteniment ni tan sols dels serveis que avui es consideren indispensables.

Passa que la institucionalització d'aquestes comunitats o col·lectivitats té per objecte la constitució de veritables administracions, que han de ser idònies per satisfer adequadament les necessitats dels seus membres. En altres paraules: per exigència del principi –del mateix rang que el democràtic– de l'Estat de Dret, han de ser capaces d'actuar amb objectivitat i conformitat a Dret, el que demana –pel fet de ser llei d'or de l'organització– la suficient distància respecte dels assumptes per gestionar.

El disseny de l'Administració local, entesa com un bloc diferenciat internament en dos esglaons (municipal i provincial o equivalent), ha de ser fruit, doncs, de l'adequada resolució de la tensió entre proximitat i distància.

2. La idoneïtat de l'organització, és a dir, de les administracions corresponents per complir el seu objectiu.

Municipis i províncies formen part, en efecte, del poder públic administratiu d'un Estat que es qualifica constitucionalment de social, és a dir, en condicions de complir el doble mandat (article 9.2 CE) de i) promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; i ii) remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud, i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. Per sortir al pas de l'objecció tòpica sobre l'Estat social: aquí es tracta únicament de la qualitat com a tal (del principi que determina el caràcter actiu de l'Estat), de cap manera de l'extensió o la intensitat del que és estatal o públic i, concretament, del que és administratiu.

S'entén així que l'eficàcia, és a dir, la potència per traduir en realitat els pertinents programes normatius o directius, sigui un principi (l'eficàcia) de l'estatut de l'Administració pública, tota aquesta sense excepció. El que significa: que el que hagi de fer cada Administració –en aquest cas l'Administració local, que, recordem, té des

de sempre vocació d'atenció de les necessitats socials primàries i derivades de la convivència—ho faci bé (per estar en condicions per a això). La desatenció de la decisiva dimensió organitzativa de l'Administració pública explica en bona mesura el tradicional i crònic dèficit “executiu” que pateix entre nosaltres l'ordenament administratiu.

El disseny de l'Administració local ha d'atendre, doncs, la suficiència en mitjans personals, materials i economicofinancers en termes tals que assegurí l'eficàcia administrativa constitucionalment exigible. Avui aquest requeriment, que evidentment repercuteix sobre la ponderació pròpia del criteri abans examinat, és tant més imperatiu perquè l'equilibri pressupostari és regla del funcionament de l'Administració local (com organitzativament posa en relleu ja la incorporació de les administracions públiques al ram de la Hisenda en l'actual organització del Govern).

Tenint en compte aquests criteris, les principals alternatives de reforma de l'arquitectura actual de l'Administració local que teòricament són possibles sense afectar la garantia institucional de què gaudeix són les següents:

A) Esglaó municipal:

a') Reorganització territorial o —emprant la terminologia històrica— nova divisió municipal per províncies (als efectes de no fer sorgir, amb aquest motiu, nous problemes territorials de més importància) utilitzant sia exclusivament el criteri únic de la població (el més emprat històricament), sia aquest criteri combinat amb el de la riquesa (ingressos municipals potencials).

Aquesta és l'alternativa que, en efecte i si fem cas de les notícies recentment publicades com procedents de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, s'estaria estudiant com a possible en el context d'una eventual reforma de la legislació bàsica del règim local, i que comportaria òbviament la desaparició com a tals municipis d'un bon nombre dels actualment existents. Tanmateix, la dificultat que planteja és d'enorme envergadura: la de quin sigui el llindar de població (o, si s'escau, de riquesa capaç de generar ingressos suficients per nodrir en allò que interessa els pressupostos) que marca el mínim necessari per al reconeixement de la condició municipal plena. La dimensió de la seva importància s'ofereix plenament si al problema de fixació de criteris que permetin una decisió objectiva s'afegeix

el fet evident de la diversitat possible de llindars (igualmente objectius) en funció de les característiques concretes del territori de l'organització del qual es tracti en cada cas. D'aquesta constatació deriva una possible modulació de l'alternativa considerada, amb dues variants imaginables:

– D'una banda, la fixació no tant d'un llindar quantitatiu concret, com d'una combinació de llindar relativament baix (aquell per sota del qual és segur, des de qualsevol punt de vista, que la població no proporciona substrat social suficient en cap cas) amb criteris relatius a les característiques de la realitat a organitzar (caràcter urbà o rural, factors estructurants del territori, riquesa existent, etc.), amb remissió a les comunitats autònomes per a la continuació del procés de reforma en aplicació d'aquests criteris bàsics.

– I, d'altra banda, la fixació certament d'un llindar mínim prou prudent per només excloure els supòsits de totes totes avui en qualsevol cas inviables des de qualsevol punt de vista, però amb el lliurament a les comunitats autònomes dels termes i el temps de la realització efectiva de la reforma, deixant-les així en llibertat per establir procediments voluntaris (incentivats) de fusió o agregació, i, si s'escau, recórrer a la imposició forçosa d'aquestes només com a últim recurs.

L'experiència històrica ensenya que aquesta alternativa és molt difícilment realitzable, fonamentalment per l'absència de voluntat política capaç alhora de persistir durant el temps necessari per completar una reforma com aquesta, i de vèncer la resistència que a la mateixa ha d'oposar lògicament la pretensió de cada comunitat de conveniència immediata de mantenir el seu estatus municipal.

a'') Reforma via només comarcalització, amb veritable i adequada distribució de competències entre municipis i comarques.

Aquesta alternativa presenta l'avantatge de la seva descàrrega de la supressió de municipis, però implica la seva pròpia dificultat, de cap manera menor: la reducció del contingut competencial d'aquells a favor de les comarques corresponents. És susceptible de variacions múltiples pel que fa a l'estratègia i als instruments per a la seva realització, però també de gradacions fins aconseguir un punt màxim en la solució (recuperant la distinció històrica entre municipis incomplets i complets) consistent en la permanència (tot i conside-

rar-los inadequats) dels municipis actuals en qualitat de parròquies (o figura equivalent, però en cap cas la d'entitats menors) de part del municipi resultat de l'agrupació dels municipis convertits en parròquies o figura equivalent a partir de cert límit de població i característiques. Les competències municipals quedarien repartides entre el municipi i les parròquies, de manera que a aquestes quedin les que sigui factible complir a aquesta escala, i assegurant sempre la unitat de Govern municipal.

Per les raons exposades, tampoc no es poden dipositar grans esperances en aquesta alternativa, per més que la incidència o l'impacte en la situació actual sigui menor en la mateixa.

a'') Reforma via la reorganització no tant del mapa municipal, com del joc intern de l'Administració com a bloc municipal-provincial.

En aquesta alternativa es tractaria d'aprofitar el gir donat a les diputacions ja el 1985 en el sentit –per no-diferenciació tant substantiva del cercle d'interessos atribuït a un i altre nivell, com d'escala en la gestió d'aquests– de la seva operació com a municipi dels municipis incomplets per dimensió-capacitat insuficient. S'inscriuria plenament en la lògica de l'Administració local dissenyada constitucionalment, en la qual la província no és sinó una agrupació de municipis (encara que sense dir de quins). La seva clau rauria en la fixació d'un llindar màxim de població (combinat, si s'escau, amb el de riquesa o potència de generació d'ingressos ordinaris) per a l'afectació per l'agrupació forçosa a la diputació. D'aquesta manera, els municipis no compresos (els de població i capacitat suficients; per descomptat els actuals amb estatut de "gran població") quedarien "alliberats" –a la manera alemanya– del vincle de l'agrupació, és a dir, no "pertanyerien" a la diputació, i quedarien fora del radi de la seva acció i, per tant, de la seva comesa pròpia.

Els avantatges d'aquesta alternativa són evidents: i) resol el problema de la insuficiència de capacitat derivada del minifundisme municipal, sense necessitat de cap programa de supressió sistemàtica de municipis actuals (sense perjudici de les operacions concretes, voluntàries o no, d'alteració –mitjançant agregació o fusió– que siguin procedents en funció de les circumstàncies i en el si de les comunitats autònomes corresponents); ii) està d'acord amb la lògica interna de l'Administració local; iii) revitalitza les diputacions (o els seus equivalents); i iv) sintonitza amb la tendència a la potenciació del Govern dels municipis de més pobla-

ció. El seu desavantatge està també a la vista: si no hi ha veritable voluntat política de conversió de les diputacions en el que, en aquesta alternativa, han de ser, el resultat pot ser una major descomposició de l'estat de la nostra Administració local.

B) Esclaó provincial (només al territori de règim comú, és a dir, amb exclusió de Navarra i el País Basc):

b') Supressió pura i simple de les diputacions.

Aquesta alternativa, que només seria imaginable en paral·lel i condicionada a la reorganització radical de l'esclaó municipal (això, de fet, la fa, pel que ja s'ha dit, poc versemblant), a més de presentar, d'una banda, la dificultat de la resistència que ha de generar almenys als territoris on la institució té arrelament, i, d'altra banda, el notori inconvenient de privar, sense motiu de pes suficient, l'organització territorial de l'Estat d'un esclaó territorial útil, necessària en tot cas la reforma constitucional dels articles 135 i 141.1 i 2 CE. Aquesta última circumstància permet, ateses les seves implicacions, descartar-la com factible, si més no en les circumstàncies actuals.

b'') Restricció de les diputacions a l'agrupació dels municipis fins al llindar màxim (de població i, si s'escau, riquesa) que es fixi a aquest efecte, romanent els límits provincials intactes (amb l'excepció del manteniment de la peculiar configuració actual de la província a les Illes Canàries).

Aquesta alternativa té relació amb la corresponent a l'esclaó municipal precisada abans, i forma amb la mateixa, en el pla lògic, una mateixa operació, presenta els avantatges i els inconvenients d'aquella i pot adoptar diverses variants, sempre que no s'alteri la integració de les diputacions, es moduli aquesta (per reduir només, per exemple, el nombre de membres) o es vagi més enllà, fins i tot a reconvertir la diputació en una entitat representativa en primer grau (amb la qual cosa desapareixeria la causa de l'excepció feta en el seu moment per Espanya en signar la Carta Europea de l'Administració Local a propòsit de la construcció específica d'aquest esclaó local). Els aspectes més importants són sens dubte els següents:

- El contingut funcional de la diputació, la qual hauria d'ostentar, d'una banda, la competència de coordinació dels serveis municipals, i, d'altra banda i en règim de concurrència imperfecta, el mateix paquet competencial que els municipis agrupats, de manera que l'exercici de la competència provincial (en cas d'insuficiència) desplaci i

substitueixi (en la mesura d'aquest exercici) el de la municipal.

- L'articulació interna de la relació diputació-municipis sobre la base dels principis de subsidiarietat, participació, cooperació i coordinació.

Encara que sempre és problemàtica la fixació, en abstracte, d'un ordre preferencial, en aquest cas es pot dir que, tot i que en esglaó municipal i si s'aborda només aquest, una ponderació adequada aconsella prioritzar la restricció de l'operació bàsica a la fixació d'un llindar mínim i la permanència dels municipis suprimits com a tals en qualitat d'entitats desconcentrades de participació de la col·lectivitat corresponent en el Govern municipal (amb respecte de la unitat d'aquest), amb remissió per a tota la resta –amb prou flexibilitat i termini adequat– a les comunitats autònomes, molt millor sembla (preferència, doncs, sobre totes les altres) la definició bàsica suficient d'una operació comprensiva dels dos esglaons de l'Administració local que, alliberant els municipis que sobrepassen un determinat llindar de població, concentri la funció de les diputacions en què no s'arribi a aquest llindar (en els termes indicats), i, si s'escau, les converteixi en un ens local de primer grau, operatiu i eficaç. ■