



POR UNA NUEVA LEGISLACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL *

Por UMBERTO POTOTSCHNIG

1. La necesidad de una nueva legislación municipal y provincial, a la que se refiere el título asignado a esta intervención mía, no ha sido producto de la instauración del ordenamiento regional. Ha surgido con bastante anterioridad a este ordenamiento e independientemente del mismo. Es una necesidad que se remonta al momento mismo en que ha comenzado a tomar forma la Constitución de la República, la cual, modificando en profundidad la concepción del Estado y afirmando el principio del pluralismo, ha postulado por sí misma no una mera adecuación de las disposiciones precedentes, sino una legislación municipal y provincial de tipo totalmente diverso. Es una necesidad que se ha manifestado de modo cada vez más apremiante con la ampliación de las competencias de los poderes públicos, fenómeno éste que ha afectado a toda la Administración pública, pero que han sido precisamente los municipios y las provincias los que más directamente han sido influidos por él al ser las administraciones más próxi-

* En *Le Regioni* núm. 6, 1975.

mas del Estado a la creciente cantidad de material social que cotidianamente se produce y en relación a la cual los ciudadanos reclaman la intervención de los centros de poder público. Una legislación municipal y provincial como la actualmente vigente, que se remonta de hecho a 1859 y que se concibió en aquella época para hacer frente a las pocas necesidades fundamentales respecto a las que el Estado liberal encontraba útil intervenir a través de las entidades locales, no podía ofrecer evidentemente a los municipios y provincias de esta última posguerra un ordenamiento que respondiese a las nuevas tareas de intervención directa que aquéllos estaban llamados a desarrollar, especialmente en el terreno económico y social.

De este modo, ya en los años cincuenta nos encontramos en la literatura jurídica y política italiana páginas de elevada cultura acerca de la necesidad de una reforma general de la legislación municipal y provincial. Releer hoy dichas páginas puede ser útil; se descubre que a una distancia de quince o veinte años poseen aún enorme actualidad, es más, que podrían haber sido escritas hoy tal y como son. Pero la sobrecogedora sensación que producen es otra, es una sensación de que todo este tiempo ha transcurrido en vano y de que, a nivel de legislación municipal y provincial, hemos permanecido increíblemente paralizados, en una época en que todo se mueve y evoluciona con excepcional rapidez.

Si, a pesar de todo, este tema vuelve a ser tratado hoy día y si existe de nuevo alguna esperanza de alcanzar resultados, se debe al establecimiento de las regiones, ya que con la instauración del ordenamiento regional la necesidad hace tiempo advertida, como acabo de señalar, de una nueva legislación municipal y provincial no cabe duda que ha aumentado. Y ha aumentado no sólo porque las regiones constituyen también, como los municipios y las provincias, expresión de la autonomía local (cosa que lleva a configurar un sistema unitario de autonomías, que reacciona en cada una de sus partes aun cuando únicamente se toque uno de sus componentes), sino porque hoy día, a finales de su primera legislatura, son las regiones mismas las que tienen necesidad de una nueva legislación municipal y provincial, puesto que deben conocer quiénes son verdaderamente sus propios interlocutores en el gobierno local. No hay sino que pensar en todo el debate que se ha desarrollado en estos años sobre la delegación de las funciones regionales a las entidades locales y en la incertidumbre que ha acompañado a las primeras realizaciones en este terreno.

Pero es probable que a raíz y por efecto de la institución de las regiones, la necesidad de una nueva legislación municipal y provincial no sólo haya aumentado, sino que se haya modificado o, por lo menos, que se presente hoy de modo diverso, ya que no cabe duda que el nuevo ordenamiento de los municipios y las provincias no puede ignorar la presencia de las regiones y debe incluso establecer la necesaria coordinación con las mismas. Me parece, por tanto, que el esfuerzo que nos plantea hoy este encuentro es el de tener siempre presentes

las indicaciones que respecto a una reforma de la legislación municipal y provincial han sido extraídas del examen de la Constitución y del análisis de la transformación de la realidad social, pero también el de buscar y estudiar sobre todo la nueva necesidad de reforma que emerge de la instauración del ordenamiento regional en sí mismo y de la experiencia viva que durante este último lustro han acumulado las regiones de estatuto ordinario, más allá incluso de las previsiones normativas.

2. Antes de proceder por este camino, quizá no sea inútil pronunciar algunas palabras para decir qué ha representado y qué efectos ha tenido la antigua legislación municipal y provincial en los últimos años, durante toda esta fase de establecimiento del ordenamiento regional.

Observando el problema desde el punto de vista de las regiones, la respuesta me parece clara. Para las regiones, la actual vigencia del antiguo texto único de 1934 no ha significado más que un estorbo. Cualquier reordenamiento por parte de las regiones de las funciones administrativas locales ha tenido que enfrentarse sistemáticamente con las competencias que la antigua legislación parecía querer atribuir a los municipios y provincias, a veces únicamente por el hecho de haberlas incluido en la lista de los respectivos gastos obligatorios. Y esto en nombre de una rígida y en cierto sentido absurda interpretación de la VIII disposición transitoria y final de la Constitución, recogida en los decretos relativos a las transferencias de competencias, que establece que, hasta que el Estado no disponga lo contrario mediante la correspondiente ley, las funciones actualmente desarrolladas por municipios y provincias no podrán ser modificadas por las regiones, aun cuando estuvieran incluidas entre las materias del artículo 117 de la Constitución. Y digo que es una interpretación en cierto modo absurda porque lleva a dar valor permanente a una norma que, por su naturaleza y por declaración formal de los constituyentes, tiene por el contrario carácter típicamente transitorio. La disposición VIII en realidad no indica en absoluto como término final para la conservación en manos de los municipios y provincias de las funciones que actualmente éstos ejercen, el establecimiento de las leyes ordinarias previstas por el artículo 118,1, sino que dice más sencillamente que la transferencia a las regiones de las funciones administrativas en aquellas materias de su competencia no despoja automáticamente a los municipios y provincias de las funciones anteriormente ejercitadas por ellos en las mismas materias, de modo que dichas funciones quedan temporalmente en sus manos, aunque únicamente hasta que *se provea* a la reordenación y a la nueva distribución de las funciones. Por tanto, en ausencia de una competencia exclusiva del Estado en relación a este punto, me parece lógico y coherente con el sistema pensar que esta *provisión* puede corresponder indiferentemente al Estado o a la región, según sus respectivas competencias.

Al ser aceptada, por el contrario, la otra interpretación, la actividad normativa de las regiones se ha convertido a menudo en algo muy similar a una carrera de obstáculos, obstáculos que estaban representados por una u otra norma del ordenamiento municipal y provincial que era necesario superar cada vez sin contradecirlas, debido al temor de provocar, en caso contrario, el aplazamiento de la ley por parte del Gobierno, que, además, se ha servido ampliamente del artículo 128 de la Constitución para sostener, en oposición a las más variadas iniciativas regionales, una especie de reserva general en favor del Estado en relación a cualquier materia, cada vez que se modificaban las atribuciones de los municipios o de las provincias. La antigua legislación municipal y provincial ha sido hasta hoy, pues, sólo un impedimento para las regiones, ya que ha hecho imposible, entre otras cosas, poner en marcha el proceso de diferenciación del ordenamiento local que la realidad nada homogénea de los municipios y provincias italianos exige.

La conclusión alcanzada podría hacer pensar que, desde el punto de vista de los municipios y provincias, el antiguo texto único de 1934 ha desarrollado, por el contrario, una función útil, frenando los apetitos y el excesivo celo de los políticos regionales. Cuando en realidad, si se considera mejor todo lo que ha sucedido en estos años, se ve que la legislación municipal y provincial en vigor no ha logrado siquiera este tipo de efecto garantista, ya que, respecto a los hechos concretos, la *cobertura* que ha brindado a los municipios y provincias frente a las regiones ha sido totalmente ineficaz. No hay más que pensar en el fenómeno de vaciamiento de la provincia, que no ha sido sólo resultado del advenimiento de las regiones, pero que el progresivo incremento de la actividad regional ciertamente ha acentuado. Pero lo mismo puede decirse de los municipios, considerando que en numerosos casos la legislación regional ha respetado formalmente sus competencias, pero superponiendo al mismo tiempo a estas últimas una cierta intervención de la región, reduciendo en gran parte mediante actos de programación o de orientación política el ámbito de efectiva autonomía que los municipios anteriormente tenían. Lo que demuestra que la antigua normativa no es capaz ni siquiera de desarrollar una función de garantía real para los municipios y las provincias, función que, por lo demás, no había tenido jamás, debido a los elementos mismos en base a los cuales había sido creada.

Todo lo dicho debería llevarnos a ser testigos del superamiento de la antigua legislación municipal y provincial sin excesiva añoranza. Naturalmente, esta legislación, en sus varias ediciones, posee probablemente méritos en lo que a la historia administrativa de la Italia unificada se refiere. Quizá un día, cuando haya sido totalmente dejada de lado, se la podrá valorar desapasionadamente y con mayores frutos. Pero quererla defender hoy en día no tendría sentido, porque aun cuando continúe estando formalmente vigente, en realidad hace ya tiempo que ha muerto. Ha muerto porque la imagen que ofrece

de la Administración local es totalmente falsa; la verdadera realidad del ordenamiento municipal y provincial es completamente diversa en la actualidad. Veamos una vez más lo que ha sucedido en los últimos cinco años.

Por un lado, tenemos una serie numerosa de leyes regionales que provienen, si no de todas, de la mayor parte de las regiones y que han previsto estructuras nuevas de nivel supramunicipal, pero infra-provincial, para la gestión unificada de servicios que tradicionalmente correspondían al municipio, como los comités sanitarios de zona u otras estructuras anticipadoras de las unidades sanitarias locales, o como las unidades gestoras de servicios asistenciales o culturales o de tutela del ambiente. En cuatro regiones se ha generalizado la institución de los *comprensori* (agrupación de municipios), como nuevas estructuras de participación y de programación de la vida administrativa local. Al aprobar estas disposiciones, las regiones han actuado respetando la reserva de competencia estatal respecto al ordenamiento de los municipios y provincias, es decir, esforzándose por actuar siempre al margen de este ordenamiento, resultado de la antigua legislación estatal. Pero no creo que nadie pueda negar que, a pesar de todo lo anterior, esta realidad nueva constituye parte esencial e integrante de la Administración local y que su puesta en marcha y funcionamiento concreto modifican radicalmente en términos sustanciales, aunque no en términos formales, el ordenamiento de los municipios y de las provincias. Las divergencias entre el antiguo texto único y la situación real de la Administración local son, pues, relevantes.

Por otro lado, hay una serie de iniciativas, que durante los últimos años se han generalizado bastante, con las que los municipios y las provincias (más los municipios que las provincias, a decir verdad) han dado vida a nuevas formas de participación y de gestión del poder político en la vida administrativa local. Me refiero especialmente, como es obvio, a la institución de los consejos de barrio o de otras formas de la denominada descentralización urbana, así como a la experiencia de las comisiones consultivas, constituidas en el seno del órgano representativo de base del municipio o la provincia para una gestión más atenta y participatoria de la actividad administrativa. Este tipo de realidades a su vez renueva de manera sustancial la organización y la vida de la Administración local. Naturalmente, puede suceder incluso que exista un Tribunal administrativo regional como el piemontés que declara en una sentencia que la resolución de la Junta Municipal de Turín relativa al reglamento acerca de la institución y el funcionamiento de los órganos de descentralización es una resolución nula, debido a que el municipio, al contrario que la región, no posee una potestad estatutaria. Pero declarar esto significa detenerse en la historia formal de las instituciones o, lo que quizá sea peor, hacer únicamente la historia de la ideología de los jueces, ya que, nos guste o no, es un hecho que los consejos de barrio son actualmente

una realidad muy precisa, a la que no puede renunciar una Administración local de una cierta consistencia.

3. Llegados a este punto, se dejan entrever ya con suficiente claridad los objetivos de una nueva legislación municipal y provincial. Se trata, por un lado, de poner en práctica los principios constitucionales relativos al pluralismo y de adaptar el ordenamiento de los municipios y provincias a las nuevas tareas de la Administración pública local, y, por otro, de superar la divergencia actual entre la realidad y el ordenamiento y de establecer la necesaria coordinación con la región, como autoridad situada en la cúspide del entero complejo de la Administración local.

En relación a estos fines—me parece incluso superfluo decirlo, pero por lo menos es necesario recordarlo— es claramente inadecuada e insuficiente cualquier tipo de propuesta sectorial de reforma como aquella presentada hace ya tiempo ante las Cámaras por iniciativa de la CISPEL y que contiene nuevas normas para la directa asimilación de los servicios públicos por parte de los municipios y provincias. Dejando de lado cualquier tipo de consideración acerca del mérito de la propuesta, la verdad es que no será mediante modificaciones parciales de éste o aquel instrumentos operativo como se conseguirá adaptar el ordenamiento de las entidades locales a las nuevas necesidades. Siento la tentación de afirmar que, si dicho proyecto fuera aprobado tal y como es, sin integrarlo en un diseño general de reforma de la Administración local, se confirmaría que la antigua legislación municipal y provincial está muerta hasta el punto de que es ya absolutamente superflua y de que existe la convicción de que hay que actuar como si no existiese.

Examinados los objetivos, queda sin embargo por ver a través de qué vías es posible alcanzarlos. Las soluciones que se plantean son alternativamente la de la redistribución de las funciones entre las entidades locales siguiendo la VIII disposición transitoria y final o la de la previa *reorganización* de los poderes locales, a fin de lograr sobre todo que los municipios y las provincias adquieran dimensiones adecuadas al cumplimiento de los servicios que tradicionalmente les han sido confiados.

No hay necesidad de detenerse mucho tiempo en ninguna de estas dos diversas vías. Acerca de la primera, me limitaré a decir que en la actualidad parece ser la vencedora, después de la aprobación de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975. Como se recordará, ha añadido a las materias competencias del Gobierno también la emanación de las normas necesarias para «atribuir a las provincias, a los municipios y a las comunidades de montaña, en base al artículo 118, apartado 1, de la Constitución, las funciones administrativas de interés exclusivamente local en las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución, además de —cito textualmente— atribuir a las mencionadas entidades locales otras funciones de interés local que sirvan para hacer posible el ejercicio orgánico de las funciones administrativas de

su competencia, según la legislación vigente, procediendo a regular las correspondientes relaciones financieras». A decir verdad, una tal atribución de competencias es bastante singular, entre otras cosas porque en relación a esta parte se echa de menos la formulación de algún principio o criterio directivo. Parece, además, que con esta norma se realice el ambicioso plan que imaginaba que la instauración de una correcta relación entre las regiones y las entidades locales pasase necesariamente a través de la redistribución de las funciones entre los tres niveles, realizada desde arriba mediante la legislación del Estado. Personalmente, siempre he tenido dudas de que ésta fuera la vía justa (excepto si se la concibe de cierta manera de la que hablaré más adelante): sobre todo porque en la mayor parte de los casos la redistribución de las funciones exige previamente su reordenamiento y este último, en las materias comprendidas en el artículo 117 de la Constitución, correspondió inequívocamente a las regiones, y, en segundo lugar, porque al no ser los municipios y las provincias categorías de entidades homogéneas entre sí, la redistribución de las funciones no consiente tomar en consideración las diversas situaciones reales en que operan unos y otras.

Precisamente por este motivo hay quienes piensan desde hace tiempo que la vía de la reforma de la legislación municipal y provincial pasa necesariamente a través de la *reorganización* de los poderes locales, es decir, que hace falta sobre todo tener el valor de reagrupar los pequeños municipios, a fin de crear una entidad local de nivel primario capaz de desempeñar ciertos servicios en áreas adecuadas. Es evidente el atractivo que en este sentido han demostrado ciertos estudios llevados a cabo en el extranjero. Quienes más se han dedicado a teorizar en Italia la vía de la *reorganización* de los poderes locales son asimismo quienes han sido los primeros en llamar la atención de los estudiosos italianos sobre las propuestas del informe Redcliff-Maud, que, como todos saben, ha imaginado una administración local de nivel primario centrada alrededor de grandes organismos de unos 250.000 habitantes cada uno. No me compete decir si en Italia se puede seguir políticamente un camino de este tipo. Las dudas que plantea son numerosas, sobre todo desde que, debido a la institución de las regiones, hay que enfrentarse con las competencias que les han sido asignadas constitucionalmente en relación al tema de las circunscripciones municipales.

Pero las objeciones posibles son también de otro orden. En primer lugar, si el problema es determinar áreas de dimensiones adecuadas a ciertos servicios, el riesgo que se corre es el de tener que llegar a la conclusión de que cada servicio requiere áreas de dimensiones diversas. Pero, sobre todo, la realidad es que la organización de los poderes locales no puede quedar determinada únicamente por razones de eficiencia; a éstas es necesario acompañar, en función de otros objetivos precedentemente indicados, las exigencias de participación. De modo que, aunque aceptemos la idea del gran organismo, hay que preguntarse cómo se pueden satisfacer a nivel inferior las exigencias

de participación. Si éstas condujesen —cosa muy verosímil, como demuestra la experiencia de los consejos de barrio— a la creación de las oportunas formas institucionales, nos arriesgaríamos a que el problema se convirtiese en casi exclusivamente nominalista.

4. Ambas vías indicadas se revelan, pues, insatisfactorias por uno u otro motivo. Y si se reflexiona bien, existe una razón muy precisa de todo ello. Los municipios y las provincias poseen un lugar y una importancia muy precisos. Pero esto no deriva, ni de las funciones que les son asignadas, y que las leyes de la República pueden determinar incluso con relativa libertad, ni de sus dimensiones, que pueden ser modificadas a su vez de modo también muy libre mediante la legislación de la República para las provincias o con la legislación de las regiones para los municipios.

El lugar y la importancia que corresponden a las provincias y a los municipios en el sistema constitucional dependen, por el contrario, de una opción precisa que está más allá, o por encima, de la determinación de sus funciones o de sus dimensiones: es la opción de su significado, de aquello que representan y de aquello que deben ser si deseamos que concurren en el cumplimiento de las tareas de la República y su efectiva democratización. Me parece significativo que, en el momento de concluir una reseña sobre las propuestas de reforma del ordenamiento municipal y provincial presentadas durante los últimos quince años, un joven estudioso haya observado que la tarea de los próximos años es la de empezar a comprender qué representa hoy, en nuestro sistema, el gobierno local. Naturalmente, las respuestas posibles son numerosas, pero el jurista, al confrontar la situación de hecho con las indicaciones que emergen de la Constitución, no puede eximirse de señalar que el punto de partida de una nueva legislación municipal y provincial sólo puede consistir en una clara enunciación del significado que los municipios y provincias poseen en el ordenamiento de la República, para a partir de aquí sacar todas las consecuencias necesarias, tanto en lo que se refiere a las funciones como en lo que se refiere a los niveles y las estructuras.

Naturalmente, sería demasiado ambicioso por mi parte intentar hacer aquí una enunciación de este tipo. Pero considero necesario ofrecer algunas indicaciones para la discusión a la que se llegará.

A) La primera es que los municipios y las provincias no deben ser organismos que se caractericen por el cumplimiento de ciertas tareas administrativas, sino organismos que se proponen, en cuanto articulación esencial de la República, como expresión político-institucional autónoma de la colectividad local; es decir, como organismos capaces por una parte de recoger, de dar voz, de exteriorizar las demandas políticas de base, incluso en los casos en que sean conflictivas (y ello no sólo mediante la organización de la representación política en su nivel primario, sino también mediante otras formas de participación diferentes), y por otra parte como organismos capaces de des-

arrollar, en su propio nivel y dentro de los límites de las opciones llevadas a cabo en niveles superiores, una efectiva función de gobierno.

Esto significa que la administración de los municipios y provincias debe tendencialmente extenderse a todos los intereses predominantemente localizados en sus respectivos territorios; debe traducirse en un tipo de administración que tienda a absorber, si no el momento de la gestión, por lo menos el momento político y de orientación en cualquier tipo de intervención pública en sus propios territorios, incluso en el caso de aquellos que hoy son de competencia de otras entidades locales y hasta de organismos periféricos del Estado. No puede darse en realidad una efectiva función de gobierno por parte de municipios y provincias allí donde éstos no estén en condiciones de realizar un tipo de administración potencialmente general, que consienta valorar la totalidad de las necesidades locales y que esté preparado para aceptar ocuparse, por tanto, de todos aquellos intereses públicos que, en unas u otras ocasiones, no estuvieran atendidos o por los que los demás niveles de gobierno no velaran de modo adecuado.

B) Una segunda indicación importante sobre el significado de los municipios y de las provincias puede ser la de reconocer abiertamente la imagen diversa que posee la Administración local respecto de la Administración central del Estado. La doctrina administrativa más atenta ha señalado hace ya tiempo esta diversidad, al hablar de una Administración que actúa no tanto para la ejecución de las leyes como para la satisfacción de necesidades y generalmente, por tanto, mediante la prestación de servicios. Partiendo de esta intuición hay que sacar las debidas consecuencias, renunciando a hacer de la legislación municipal y provincial —como en la práctica se ha hecho hasta hoy— una especie de legislación general relativa a la actividad administrativa, aplicable en caso de ausencia de normas diversas a cualquier otro sector de la Administración pública italiana. Y esto porque la Administración local posee —como también ha señalado dicha doctrina— sus características, entre las que se cuenta la de dirigirse a la colectividad antes que a los individuos y de utilizar, por tanto, con la máxima frecuencia instrumentos jurídicos extraídos del derecho municipal, en lugar de servirse de actos imperativos. Ciertamente, no se puede pensar que la administración local no sea asimismo una administración que, en ciertos aspectos, utiliza poderes autoritativos; es más, éste es un elemento irrenunciable para la autoridad destinada al gobierno de un territorio. Pero el uso de estos poderes en la Administración local va siempre acompañado y es funcional a la prestación de un servicio: piénsese, por ejemplo, en el caso del urbanismo, donde los poderes se dan para la realización de un plan de organización de la ciudad y de utilización del territorio, casi como defensa colectiva de intereses generales de los que no podrían hacerse portadores los individuos.

C) Una tercera indicación a tener presente en la definición del significado de los municipios y las provincias es seguramente la del re-

curso a la programación, tanto general como sectorial, como regla ordinaria de la actividad administrativa local. En realidad, el método de la programación es el único que consiente la coordinación entre centros autónomos de decisión y responsabilidad. Se trata por un lado de hacer participar a los municipios y provincias en la programación regional y por otro lado de hacer posible que la programación regional sea tal que permita espacios de efectiva autonomía a las entidades comunitarias de nivel inferior. Pero se trata también de hacer adoptar a los municipios y provincias la regla de la programación como norma interna de administración, de manera que ésta se desarrolle normalmente mediante programas en lugar de mediante actos o intervenciones únicos y de manera que se favorezca al máximo la comprensión de las opciones políticas que sirven de fundamento a las diversas intervenciones. Pero otro de los resultados que se obtienen por este camino es el de poder distinguir en la actividad administrativa local el momento de la decisión del de la ejecución. El primero se expresa, precisamente, mediante planes, programas, reglamentos, presupuestos y actos generales de orientación, de competencia del consejo o de la asamblea; el segundo corresponde al momento sucesivo de la gestión de las intervenciones, que se realizará respetando los planes y programas. Esta última etapa puede quedar en manos de la Junta o pasar a empresas de servicios contratadas, quizá bajo control, e incluso con la participación, de las comisiones consultivas, pero en todo caso con la necesaria autonomía y agilidad en las decisiones.

5. Se comprende que una vez aclarado, en base a estas y otras indicaciones, cuál debe ser el significado que tengan los municipios y las provincias en nuestro ordenamiento, no hay que pensar que de ahí surjan soluciones obligadas y específicas en relación a los niveles de gobierno o a las funciones que se les deben confiar. Por el contrario, todavía quedan irresueltos numerosos problemas. Pero algunos aspectos de la nueva legislación municipal y provincial pueden al menos considerarse aclarados.

Uno de éstos está constituido por el controvertido problema de los niveles de gobierno. Confluyen aquí las antiguas disputas acerca del significado de la provincia y las nuevas discusiones sobre los *com-prensori*. Una vez abandonada la idea de establecer tantos niveles de gobierno como puedan ser los niveles óptimos de ejercicio de ciertas funciones o de ciertos servicios y una vez aclarado que la administración local es un hecho esencialmente unitario y tendencialmente omnicomprendivo, es inimaginable y poco realista pensar que por debajo de la región se pueda ir más allá de los dos niveles de gobierno. Quiero decir que los *com-prensori* y las comunidades de montaña mismas no pueden introducirse como tercer nivel de administración local sin llegar a un acuerdo con la provincia. De modo que las soluciones posibles son probablemente sólo dos: o rebajar comunidades de montaña y *com-prensori* a la categoría de meras asociaciones de municipios para la gestión unificada de servicios que no es útil administrar a nivel de

pequeños municipios (cosa que sería minimizar un proceso que se está desarrollando ya en sentido contrario y probablemente irreversible), o bien adoptar una fórmula que resuelva contemporáneamente el problema de la provincia y las exigencias expresadas por el tema de los *comprensori*; haciendo que coincidan de hecho, quizá mediante una serie de operaciones sucesivas escalonadas en el tiempo, la provincia y el *comprensorio*, siguiendo una tendencia que se refleja ya en las intervenciones de algunas regiones.

Una vez decidido este tipo de alternativa, quedaría aclarada una ulterior característica de la nueva organización del municipio y la provincia. Es decir, que se haría posible distribuir las tareas de la administración local entre los dos niveles basándose por un lado en el tipo de servicios y distinguiendo entre servicios de área amplia (que coincidirían al máximo con los denominados servicios reales) y servicios de área restringida (que coincidirían al máximo con los denominados servicios personales), y basándose por otro lado en la función desarrollada por cada nivel de gobierno en relación al servicio y distinguiendo fundamentalmente una función de programación infrarregional y una función de realización de las intervenciones posprogramatorias o de «gestión política» de los servicios.

Naturalmente, esta distribución de tareas entre el municipio y la provincia debería sufrir algunas variaciones en las grandes áreas metropolitanas, de las que además habría que aceptar un número bastante restringido, a fin de no subvertir el cuadro general de la administración local. Teniendo presente la experiencia de otros países, se podría imaginar para estas áreas una autoridad metropolitana de tipo diverso, que ocupe el lugar tanto del municipio como de la provincia y que realice posteriormente una fuerte descentralización interna, o bien se podría llevar a cabo una concentración de tareas bajo la dirección de los municipios, con la salvedad de que éstos las desarrollarán en su mayor parte de modo conjunto a través de una especie de unión o de federación, o bien se podría hacer todo lo contrario, potenciando la provincia, que podría asumir en estas áreas algunas de las funciones de los municipios, con la posibilidad de que el municipio mayor se disgregue en unidades administrativas menores.

Otro aspecto de la nueva legislación que, una vez sentadas estas premisas, debería considerarse requisito imprescindible, es que hay que dotar a los municipios y a las provincias con los instrumentos para desarrollar las funciones que les son propias en las más diversas condiciones. Hay que prever, por ejemplo, amplias posibilidades de dar vida a formas de colaboración entre ellos, más allá aún de lo que hoy día puede hacerse a través del consorcio. Y más en general, se trata de adoptar un sistema que, en lugar de ser rígido y uniforme como el previsto en la antigua legislación, sea extremadamente elástico, a fin de consentir soluciones diferentes no sólo entre región y región, sino asimismo dentro de cada una de ellas, según sea su población, el carácter predominantemente agrícola o industrial de la zona, el tipo de

urbanización que se produce y el desarrollo económico, además de las tradiciones y de la cultura pertenecientes al lugar. Es necesario pensar, pues, a una legislación municipal y provincial que sea en realidad sólo una legislación «general», como indica el artículo 128 de la Constitución, es decir, una especie de legislación-marco, que después de haber fijado las líneas generales de la nueva organización deje espacio para soluciones diversas surgidas desde dentro.

Lo dicho debe ser válido en primer lugar para las estructuras. El problema que se plantea es únicamente el de saber si, para llenar dicho espacio, sea correcto y oportuno hacer intervenir a las regiones, permitiendo que desarrollen mediante su propia legislación los principios de la legislación estatal, con la salvedad de reconocer con posterioridad también a cada una de las entidades locales una potestad estatutaria propia, que se ejercería, sin embargo, dentro de los límites de la legislación regional (siguiendo el ejemplo de lo que la Ley número 1102 de 1971 ha previsto para las comunidades de montaña), o si, por el contrario, las regiones deban quedar excluidas del proceso organizativo de las entidades locales, a fin de ceder todo el espacio dejado libre por la legislación del Estado a la autonomía estatutaria de cada entidad local. La solución más correcta y oportuna es probablemente la segunda, a condición que la legislación estatal posea contenidos destinados a salvaguardar, en todo caso, algunos valores mínimos de las estructuras de gobierno local, que son por un lado los contenidos políticos de esta administración y por otro lado la articulación de la actividad administrativa local en sus tres momentos fundamentales de participación, de programación y de decisión y gestión operativa, momentos que, de modo claro, se reflejan e inciden en los principios organizativos.

Muy diverso es lo que se puede decir respecto a las funciones. En este caso, la intervención de la región es ineliminable e incluso esencial. Bien es verdad que, según el artículo 128 de la Constitución, las funciones de los municipios y provincias se determinan mediante legislación de la República. Pero, vista la competencia legislativa de las regiones en la mayor parte de las materias de tradicional intervención de los municipios y provincias, no se puede pensar que la legislación del Estado pueda ir más allá de la determinación de algunos grandes sectores, dentro del ámbito de los cuales corresponderá, sin embargo, a los municipios y provincias la plena responsabilidad de las intervenciones de base. Pero la definición concreta de las funciones, la determinación de sus modalidades de desarrollo y la medida misma de autonomía de las opciones que municipios y provincias deberán decidir en el ámbito de los mencionados sectores, todo ello quedará de hecho en manos de la legislación y de la programación regionales. El único límite que las regiones deberán observar consistirán en el respeto de aquel principio, es decir, en la necesidad de dejar a los municipios y provincias una efectiva responsabilidad en las intervenciones de nivel primario.

La elasticidad del sistema podría requerir asimismo que la legislación estatal deje al arbitrio de las regiones la distribución de algunas de sus funciones de administración local a las provincias o a los municipios, sobre la base de las diversas situaciones locales. Esto no parece incompatible con el artículo 128 de la Constitución y permitiría lograr un ordenamiento que determinase, junto a funciones peculiares e irrenunciables diversificadas para los municipios y para las provincias, otras funciones de competencia indiferenciada de la administración local en su conjunto, que cada región podría distribuir diversamente entre los dos niveles de gobierno según las condiciones del lugar, del tipo de funciones y de la organización que en concreto se hayan dado municipios y provincias. Un mecanismo de este tipo, con la consiguiente intervención de la región como autoridad capaz de atribuir las diversas funciones a los diversos niveles, podría ser adoptado también respecto a aquellas funciones que los municipios y provincias tuvieran que ejercer fuera de las materias del artículo 117, ya que para estas materias el Estado puede utilizar la delegación a las regiones en base al artículo 118, apartado 2, y las regiones pueden a su vez subdelegar las susodichas funciones a las provincias y municipios, pudiendo incluso, el día de mañana, emanar, en base a la Ley número 382, las normas legislativas necesarias sobre organización y gastos.

Todo lo dicho debería ser posible, porque otro de los puntos que, en vista de las premisas reseñadas, debería aclarar definitivamente la nueva legislación sobre administración local es que entre el municipio y la provincia no debe producirse nunca más ese distanciamiento y esa separación que hacen que se muevan siguiendo líneas paralelas e ignorándose mutuamente. En lo que a las funciones se refiere, la administración local no puede ser sino un *continuum* que, partiendo de los municipios, pase a través de la provincia y llegue hasta la región. Esto debería manifestarse de diversos modos y formas: por ejemplo, haciendo participar a los municipios en la programación provincial y, por omisión, limitando la programación provincial relativa a los servicios de área restringida únicamente a aquellos casos en que estos servicios tuvieran una influencia en la programación de los servicios reales, de manera que, en todo caso, queden en manos de los municipios las decisiones y la programación general de los servicios denominados personales, en coherencia con las decisiones tomadas por la provincia.

También para este objetivo será determinante la intervención de la región. Mientras que podría ser prudente excluir en un principio —como ya he indicado— la intervención de la región en las estructuras y en la organización de los municipios y provincias (consintiendo eventualmente a las regiones que hagan valer, frente a determinadas categorías de municipios y provincias, las obligaciones previstas en abstracto por la legislación estatal, en el caso de que el cumplimiento de estas obligaciones consienta a la entidad local llevar más fácilmente

a cabo determinadas funciones reguladas por la legislación regional; pienso, por ejemplo, en el interés que podría tener la región en que los municipios con una población superior a un cierto número de habitantes instituyan organismos de descentralización para una distribución capilar de ciertos servicios), por otro lado, en lo que se refiere a la precisa determinación de las funciones que corresponden a municipios y provincias, el papel de la región debería ser importante e incisivo.

Esto no sería en absoluto incompatible con el sistema constitucional. En este sentido, merece la pena recordar la sentencia del Tribunal Constitucional número 62 de 1973, pronunciada en un proceso sobre conflicto de atribuciones promovido por la región de Toscana; sentencia que, al reservar al Estado el poder de autorizar a los municipios y provincias la compra de bienes inmuebles y la aceptación de legados y donaciones, contiene una afirmación que, como ya otros han señalado, parece ofrecer una cierta apertura hacia soluciones diversas (que haría falta no olvidar a la hora de poner en práctica la delegación a que se refiere la Ley núm. 382), cuando señala que la Constitución no obliga, aunque tampoco prohíbe, al Estado que atribuya a las regiones poderes de intervención sobre municipios y provincias que sean diversos y ulteriores respecto a los que prevé en materia de circunscripciones municipales, control y delegación.

6. He dejado hasta este momento cualquier referencia a los problemas de la financiación local. Debo decir que lo he hecho de propósito, y ciertamente no porque entre las exigencias de una nueva legislación municipal y provincial no se encuentre también la de una reforma de la financiación local. Se podría decir incluso que desde muchos puntos de vista, dicha reforma condiciona cualquier plan de reorganización de los municipios y provincias. Pero una cosa es establecer esta correlación y otra es decir que el primer problema es el de la organización financiera de la administración local. No debemos repetir el error en que han caído tanto la Ley de financiación regional como la Ley de reforma tributaria, o sea, anteponer la organización de las relaciones financieras a las institucionales. Es necesario decidir en primer lugar qué es lo que deben ser y qué es lo que deben hacer los municipios y las provincias, para establecer más tarde qué tipo de financiación local adoptar.

Pues bien, la nueva imagen que deben asumir los municipios y las provincias en la futura legislación de la República y en particular el vínculo que deberá establecerse entre la región y la actividad de las entidades comunitarias interregionales nos llevan a considerar que la coordinación de la autonomía financiera regional con la hacienda no sólo del Estado, sino de las provincias y municipios—de la que se habla expresamente en el artículo 119 de la Constitución—debe realizarse, por lo que a las entidades locales se refiere, en el sentido de hacer de la hacienda regional no tanto la hacienda de las regiones

como el sistema financiero global de las colectividades regionales individuales. Visto que las regiones deberán ser inseridas útilmente en el proceso de reorganización de los poderes locales, han de ser las regiones las que deberán ser colocadas en posición de asegurar la ejecución de los programas locales, mediante la transferencia a los municipios y provincias de cuotas de sus propios presupuestos o mediante la entrega de ayudas regionales para los más importantes sectores de intervención. En otras palabras, la financiación de los municipios y provincias deberá pasar a través de las regiones y deberá ser hecha con su participación, en el ámbito, se entiende, de los principios dictados por la legislación estatal y en base a parámetros que garanticen en todo caso a cada una de estas entidades el desarrollo de sus propias funciones, pero también en base a los respectivos programas, a fin de poder construir un verdadero sistema de hacienda integrada.

Es necesario, pues, lanzar —como ya otros han señalado— un vasto y notable proceso de transformación y de adaptación de las relaciones financieras entre los diversos niveles de gobierno local; un proceso que parta del reconocimiento de que las tareas de desarrollo y programación económica son objetivamente unitarias, como unitario debe ser el sistema financiero público, pero un proceso también que no puede dejar de alcanzar soluciones articuladas y pluralistas, si se desea que dichas tareas sean efectivamente cumplidas para toda la colectividad nacional.

En esta perspectiva, así como a la luz de todas las consideraciones precedentes, la nueva legislación municipal y provincial debería poderse configurar no tanto como una legislación sobre el municipio y la provincia, sino más bien como una legislación sobre la administración local, entendida ésta como un sistema unitario y articulado de gobierno local del que forma parte la región misma, y al mismo tiempo —como ya he señalado— como una legislación general, en el sentido solicitado por el artículo 128 de la Constitución, es decir, una legislación que, dejando espacio a soluciones diversificadas, realice una efectiva articulación pluralista de los poderes públicos; una legislación que sea, en resumidas cuentas, la legislación de las autonomías.

