

EL «COMPRESORIO» Y LA COMPOSICION GENERAL DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Por UMBERTO POTOTSCHNIG

1. Hace aproximadamente tres años, la región Emilia-Romaña aprobaba una ley para la institución de la jurisdicción de Rímimi. Para comentar aquella ley y los problemas que la acompañaron (devolución por parte del gobierno y una corrección parcial para justificar las razones de la devolución) me pidieron entonces que escribiera, para una revista que se ocupa de documentación y jurisprudencia regional, unas páginas de presentación, a las que di el título periodístico siguiente: «Las regiones instituyen las jurisdicciones (pero las idean los *compresorios*)».

Hoy, después de tan poco tiempo, podría retomar la fórmula adornándola con todo lo acaecido en este tiempo y decir con un espíritu veraz: «las regiones instituyen los *compresorios* (pero piensan en la reorganización general de la Administración local)».

De este modo me he introducido, sin muchos preámbulos, en el tema que se me ha asignado y que quiero afrontar en el marco general condicionado por esta coyuntura, tratando de responder en lo que pueda a una pregunta que me parece importante plantear, gracias a las refle-

* En *Le Regioni*, núm. 3, 1977.

xiones que vamos a hacer acerca de los *comprensorios*. Si es verdad que instituyendo los *comprensorios* las regiones necesitan, como creo, una reorganización general de la Administración local, es necesario preguntarse cuáles son los indicios de valor que se alcanzan a través de tal organización, o por lo menos qué configuración se les ha dado. Sé muy bien que una respuesta detallada requeriría una investigación particular para cada región para poder tener una relación, bien de las diferentes motivaciones aducidas para cada una por parte del *comprensorio*, bien de las situaciones particulares que, de hecho, existen en cada zona. Como esta indagación no es posible en este lugar, me limitaré a catalogar, sin ninguna pretensión de totalidad, algunas indicaciones que sobresalen, salvo error, de cuanto han hecho hasta ahora todas (o casi todas) las regiones que han afrontado el tema del *comprensorio*. Advierto solamente que para reunir estas indicaciones me he esforzado por considerar solamente los datos reales y los aspectos institucionales que corresponden verdaderamente a los objetivos de la política regional (conseguidos con pleno conocimiento, aunque no siempre del todo), mientras he dejado de un lado conscientemente todas las indicaciones relativas a los instrumentos adoptados, dado que la elección de estos últimos puede darse por razones eventuales, o simplemente porque los límites constitucionales para el ejercicio de la potestad regional no permitían usar diferentes instrumentos que respondiesen mejor a los objetivos perseguidos.

2. La primera indicación que surge al reseñar las leyes regionales tratadas aquí es que, a través del *comprensorio* se ha querido establecer un mero nivel territorial, intermedio entre el Municipio y la Provincia, para el desarrollo a escala adecuada de unas funciones que no son marginales o sectoriales, sino que son centrales y relevantes para toda la Administración local, considerada en su interior; son, como se sabe, la planificación territorial (o urbana) de carácter general y la programación del desarrollo economicosocial.

Es evidente lo que esto significa. Significa el reconocimiento por parte de las regiones de que en el orden actual de los entes locales existen graves carencias en lo que se refiere al ejercicio de las funciones; significa también el reconocimiento de que ninguno de los niveles administrativos locales existentes hoy es adecuado, y por ello utilizable para estos fines. Se ha pensado en la obligación de individualizar un nuevo nivel, comparándolo específicamente con el tipo de funciones que deberían ser principales y reconociendo de este modo la experiencia efectuada en la delimitación de la comunidad de montaña, pero sin el vínculo de respeto de las zonas consideradas homogéneas y con una perspectiva de superación.

Puede parecer curioso que, aun estando todas las regiones unidas por los mismos criterios, la delimitación adoptada por los *comprensorios* había acabado siendo bastante diferente de una región a otra. La explicación de este hecho no es imposible: por un lado, se ha dicho que toda la operación viene condicionada por la Constitución, en gran parte

del territorio nacional, de la comunidad de montaña, teniendo competencias esencialmente análogas; por otra parte, se debe tener en cuenta que algunas regiones, al establecer los *comprensorios*, han tratado de resolver, o al menos de aportar, una solución también a otros problemas, los cuales han influido o quizá modificado una delimitación territorial inspirada solamente en los criterios y en las necesidades de la planificación territorial y socioeconómica. Este es el caso, por ejemplo, del Véneto, que al definir los ámbitos territoriales de los *comprensorios* se ha preocupado de promover y desarrollar también «el proceso de agrupación entre los entes locales», también en función de la atribución de la delegación y de las funciones regionales, así como «la reordenación y la racionalización de la actividad administrativa regional y local» (artículo 1, ley reg., 9 de junio de 1975, núm. 80). Pero lo mismo se puede decir, si bien en menor medida, de todas las demás regiones que han unido de algún modo la institución de los *comprensorios* al ejercicio de las funciones administrativas diferentes a la programación, salvo, quizá, el caso de la región Emilia-Romaña, la cual ha atribuido a los comités *comprensoriales* funciones en materia de urbanismo, que, siendo esencialmente o también referidas al momento de la modificación, no parece que puedan influir de otra manera en la delimitación territorial de los *comprensorios*.

3. La segunda afirmación importante, deducible también de las experiencias llevadas a cabo hasta ahora, es la referente a la que muestra que para subjetivar este nuevo nivel territorial constituido por el *comprensorio*, todas las regiones han recurrido a personas expresas de los cuerpos territoriales locales, aun cuando el consejo, el comité o la asamblea del *comprensorio* que se constituyen permanecen como un organismo, aunque descentralizado, de las regiones. Este aspecto lleva inevitablemente a hacer gravitar el *comprensorio* más sobre la órbita de los entes territoriales locales que sobre la órbita regional. La unión con los Municipios y con las provincias es reforzada por la previsión recurrente, según la cual los representantes de estos entes en el *comprensorio* son elegidos por los respectivos consejos municipales y provinciales en su propio seno; así, pues, ellos subjetivizan el *comprensorio* en cuanto consejeros municipales o provinciales, o como presidentes de la comunidad de montaña. Igualmente en Lombardía, en el Lacio, en los proyectos de Liguria y de la Toscana; en Emilia la ley se limita a imponer que, al menos, la mitad de los representantes sea elegida entre los consejeros del Municipio, mientras que en el Véneto la ley dice solamente que los componentes del consejo del *comprensorio* son nombrados por los consejeros municipales y provinciales *como norma*, en su propio seno.

Todo esto tiene evidentemente un significado. Se pretende que las funciones para las que el *comprensorio* se ha establecido se desarrollen por administradores elegidos, no sólo a nivel local, sino que también sean elegidos, lo más frecuentemente posible, entre los administradores electos, casi para subrayar la particular política que se les pide para

la explicación de esas funciones. Además se trata de administradores elegidos según proporciones diferentes, sobre las que no vale la pena pararse ahora, en parte por los consejos municipales y en parte por los consejos provinciales, separadamente. A tal principio se atiene rígidamente también la ley del Piamonte, que hubiera podido asimismo superarlo si hubiere querido, recurriendo a la designación para elecciones sobre la base de listas concurrentes. Ahora bien, el haber querido apoyar el *comprensorio* en los administradores del Municipio o de la Provincia, explica claramente que en el ejercicio de las funciones de su competencia, son partícipes —en el diseño que se va trazando— de ambos niveles de gobierno actualmente existente; con otras palabras: que esto no es y no quiere ser solamente un momento asociativo entre los Municipios y que la provincia, si tiene dimensiones territoriales mayores que las del *comprensorio*, no está por encima o fuera, sino dentro de éste, por el mismo motivo que los Municipios. Si fuera de otro modo, la presencia de consejeros provinciales en el interior del organismo *comprensorial* hubiera debido permanecer excluida, como son excluidos representantes eventuales de la región, que quizá hubieran podido permanecer implicados en una coordinación con la acción del *comprensorio*.

No es suficiente para alterar la relación de la provincia con el *comprensorio* el hecho de que la ley regional atribuya tal vez a la provincia la competencia de hacer de nodriza del *comprensorio* (pienso en la ley del Véneto que pretende que sea la Provincia la que promueva los nombramientos por parte de las asambleas competentes de los entes locales, de los respectivos representantes, y que sea la que instale el consejo del consistorio, ley reg. 9 de junio de 1975, núm. 80, art. 7), o que se provean formas de coordinación extrema, entre el consistorio y la Administración provincial (como ocurre en la ley de la región Emilia-Romaña, que la prevé, por otra parte, con el único fin de permitir al consistorio «la coordinación de la propia actividad con las estructuras de descentralización *comprensorial* operantes o dirigidas por la administración provincial», art. 1, ley reg. 31 de enero de 1975, núm. 12); todos éstos son, de hecho, momentos transitorios y parciales de un orden que no deja lugar para una intervención de la provincia por encima y en el ámbito de las mismas funciones adjudicadas al *comprensorio*, por la razón evidente de que tanto el plan territorial como el programa de desarrollo socioeconómico del *comprensorio* están configurados como articulaciones directas e inmediatas de los correspondientes planes y programas regionales.

Se entrevé, de este modo, otro aspecto del diseño perseguido, esto es, aquel de no hacer del *comprensorio* una estructura alternativa de los entes territoriales locales existentes, un *aliud* o la unión de los Municipios y las Provincias, casi en contradicción con ellas. Por el contrario, se quiere implicar a los Municipios y a las Provincias directamente en el nuevo nivel, capitulando los mismos entes territoriales locales ya existentes, y siendo protagonistas en primera persona

de los cambios del *comproensorio*, soldando la experiencia de los Municipios con la de la Provincia, y superando así la separación existente hasta hoy entre los dos primeros niveles de la administración local. Podemos decir que, en este aspecto, los organismos *comproensoriales* marcan seguramente un paso adelante con respecto al modelo ofrecido por la comunidad de montaña, que el legislador estatal ha configurado rígidamente como asociación de Municipios únicamente.

El valor de síntesis que se ha intentado dar al *comproensorio* ha llevado a incluir en muchas regiones a los componentes de la asamblea o del consejo *comproensorial*, también al presidente y, en cualquier caso, a otros representantes de la comunidad de montaña existentes en el seno del *comproensorio*; sin pararse ante la fácil objeción de que así los Municipios asociados en la comunidad de montaña terminan por estar presentes por partida doble en el *comproensorio*; la primera vez directamente y la segunda a través de los representantes del Municipio. La objeción se ha superado manteniendo la prevalencia de la exigencia de asegurar que la comunidad de montaña, allí donde está constituida, no permanece extraña y aislada a la unidad y síntesis que está representada por el *comproensorio* y en el que se encuentran unidos los diferentes niveles de gobierno local existentes.

La única excepción a este respecto es la de Cerdeña, que ha extendido a los organismos *comproensoriales* las normas sobre la constitución y funcionamiento de la comunidad de montaña (art. 18, ley 1 de agosto de 1975, núm. 33), conservando la configuración propia de estas últimas y desapareciendo la presencia de la Provincia; pero es una excepción debida probablemente a su particular situación y que no es indicativa de una tendencia distinta.

4. La tercera indicación que surge de lo que se ha hecho hasta ahora con los *comproensorios* está en la misma línea que las indicaciones que se han formulado hasta aquí. Las leyes regionales, al aceptar también todas (o casi todas) las hipótesis de un *comproensorio* pensado como un organismo descentralizado de la Región, privado de personalidad jurídica propia, privilegian de modo evidente la del *comproensorio* como sujeto de administración por sí mismo existente, hipótesis alternativa y posiblemente prioritaria.

Esto se puede constatar observando cómo en la mayor parte de las Regiones, donde el territorio de un *comproensorio* coincide con el de una comunidad de montaña, se preveía expresamente que las funciones atribuidas al *comproensorio* fueran ejercidas por la comunidad, que es—como se sabe—, según la definición que consta en la ley número 1102 de 1971, «ente de derecho público». Ciertamente se debe añadir, a renglón seguido, que esta solución era probablemente obligada, siendo admitida la comunidad de montaña por la ley del Estado, y no pudiendo, por tanto, la ley regional, dejarla de lado absorbiéndola en el *comproensorio* como organismo que posee en la práctica las mismas competencias. Pero la tendencia en cuestión se reconoce todavía mejor si se tienen presentes las normas en que se dice expre-

samente que el organismo *comprensorial* no se constituye en todos aquellos territorios en los cuales los entes locales interesados (Municipios, Provincia y Comunidad de montaña) se constituyen en consorcio para el ejercicio de las mismas funciones que pertenecerían al mismo organismo. Esto está previsto para Toscana, el Véneto, Lombardía y quizá alguna otra, mientras en otras regiones, como Umbría, el *comprensorio* se constituye exclusivamente en forma de consorcio.

Al determinar esta preferencia es posible que hayan concurrido argumentos tratados por el sistema constitucional de las relaciones entre Regiones y entes locales. Teniendo presente lo dispuesto por el artículo 118, apartado tercero, de la Constitución, se ha pensado probablemente que sólo configurando al *comprensorio* como un ente existente con personalidad propia y jurídica era posible formar un destinatario de delegados regionales, aceptando así la vieja creencia según la cual utilizando solamente la delegación sería posible restituir a las Regiones otras administraciones partícipes del ejercicio de funciones propias.

Cualesquiera que sean los factores que han contribuido en esta dirección, falta el hecho objetivo que habla por sí solo: cada vez que pudo constituirse, por el ejercicio de aquellas funciones a nivel del *comprensorio* un ente adecuado, es a éste al que se le da preferencia, si en este caso cambia radicalmente la relación con las Regiones y las funciones atribuidas al *comprensorio*, en este caso dejan de pertenecer a este último, para erigir como jefe al nuevo ente, que, por otra parte, se confieren sin tener que recurrir al artificio de la delegación, pero como si volviesen a ejercer las funciones propias de Municipios y de las Provincias asociada en un nuevo ente. En el fondo de todo esto está el reconocimiento implícito, pero siempre evidente, de que competencias institucionales atribuidas al *comprensorio*, o sea la planificación urbana, la programación del desarrollo socioeconómico, requieren una estructura de una autonomía propia, ya en el plano político ya en el plano laboral exigen una implantación precisa, lo que sólo puede darse por el hecho de haberse concedido a un sujeto existente por sí mismo.

5. Una cuarta indicación que merece ser señalada es la que procede de la particular coincidencia existente entre las funciones atribuidas al *comprensorio* y las funciones que pertenecen a la Región. Quiero decir que no es una casualidad que las competencias de la planificación urbana y de la programación economicosocial, para las que se ha deseado el *comprensorio*, sean también competencias de las Regiones, aunque sea a un nivel diferente. Tampoco vale una explicación en términos solamente formales, es decir, que la Región no podía conferir institucionalmente a los *comprensorios* funciones de la esfera de su competencia. La explicación sustancial es que, detrás de esta coincidencia, existe probablemente la intuición correcta de que entre las Regiones y la administración local no pudo haber separación, pero debe existir un *continuum*, que permita a otros entes de

gobierno local ser casi una prolongación de la Región, conservando cada uno la propia autonomía política. Se entrevé de esta manera una cierta relación entre las funciones regionales y las funciones locales que concuerda con el orden que se les da hoy de forma provisional a los *comprensorios*; y se demuestra que las mismas Regiones no pueden ejercitar eficazmente al mismo nivel sus funciones más importante si no se encuentran en un nivel más bajo para que puedan desarrollar, y poner en funcionamiento, las elecciones posteriores que son posibles y necesarias en el ámbito de aquellas mismas funciones.

Una relación análoga viene prefigurada por otra parte con referencia a otras posibles funciones del *comprensorio*, ya atribuidas con las leyes establecidas y preanunciada con el reenvío a las posibles delegaciones de la Región. También tiene el reconocimiento de una continuidad de intervención y responsabilidad entre las Regiones y los entes locales y, al mismo tiempo, la afirmación de la competencia regional para organizar modos y formas del ejercicio de las funciones locales.

A las cuatro indicaciones que he tratado brevemente y que, a mi modo de ver, ya ofrecen suficientes puntos de referencia bastante significativos para el orden de la administración local, se podrían añadir quizá otras, que dejo de lado. Sólo nombraré dos: la necesidad, ante todo, de pensar en el ordenamiento diferenciado para las grandes áreas metropolitanas (la ley del Lacio ha advertido exactamente el problema, reenviando a una ley conveniente la modalidad y las formas de constitución de la asamblea del consorcio para la gestión del *comprensorio* relativo al área subregional referente al Municipio de Roma); en segundo lugar, las indicaciones relativas a los modos de financiación de la actividad de los *comprensorios*, que las Regiones han individualizado generalmente uniendo la financiación a los programas (salvo, naturalmente, la cuota destinada a los gastos de funcionamiento), anticipando así, también en este punto, una línea de posible reforma de la organización general de los entes locales.

6. Considerando todas estas indicaciones en su conjunto, conviene reconocer en este punto que son todavía parciales en relación con el deseado reordenamiento general de la Administración local. Y son parciales porque proceden de las Regiones, no tanto porque expresen sólo su punto de vista, que podría ser interesante y moverse con una óptica demasiado regionalista, como por el hecho de que son indicaciones sugeridas todas ellas dentro de un diseño que las Regiones han debido y podido trazar; esto es, respetando los límites de la propia competencia y encontrándose, así, con el deber de ocuparse de una reforma institucional de los entes locales de los que son fundamentalmente excluidos; con el solo deseo de tener una reforma que espera del Estado su definición y realización.

Este hecho se tiene presente porque sólo así se explica cómo jamás tales temas y tales dificultades, que se debaten desde hace años y que son centrales para la reordenación de la administración local,

son a veces aparentemente ignoradas en esta fase constituyente de los *comprensorios*; pensamos en la dificultad debida al carácter no homogéneo de los Municipios, a la necesidad de un reagrupamiento de las más pequeñas, al interrogante que se abre ahora sobre el papel de la Provincia, a todos los dramáticos problemas de la financiación de los entes locales. En realidad estos son problemas que las Regiones han tenido presentes, pero —por decirlo así— sólo negativamente con ocasión de tener otros comportamientos; me refiero al uso todavía limitado de la delegación, al intento de hacer operante la propia delegación en las confrontaciones de los Municipios dispuestos a hacer un consorcio, a la necesidad de intervenir con nuevas medidas financieras a favor de los Municipios y las Provincias cada vez que se ha querido lograr por su parte la ejecución efectiva de trabajos y servicios.

Queda por decir todavía que sólo el Estado puede afrontar globalmente problemas de la reorganización de los entes locales. Debíamos preguntarnos, por otra parte, cuáles podrían ser las líneas de fondo para esta reorganización aparte de (pero al mismo tiempo con coherencia) las indicaciones que ya surgen de las elecciones en conjunto, de modo probablemente irreversible, de las Regiones en el tema del *comprensorio*. Me limito también aquí a señalar solamente algunos puntos relativos a la parte de la reforma que tiene una relación más directa con la Provincia.

7. Ocurre sobre todo que, a nivel del *comprensorio*, se constituye un verdadero ente de gobierno. No se puede pensar que competencias tales como las imaginadas por los organismos del *comprensorio*, relativas a la planificación urbana y a la programación del desarrollo socioeconómico, sean remitidas y puedan ser ejercidas válidamente por una estructura que no es un ente de gobierno. Se trata de competencias primarias relativas a las elecciones fundamentales para la vida y el desarrollo de la colectividad, a las cuales se han de reconducir todas las intervenciones públicas y que constituyen al mismo tiempo un punto de referencia obligado para las iniciativas privadas. Sólo un verdadero y apropiado ente de gobierno puede encargarse de desempeñar un papel político tan profundo, papel que no se debe restringir a una estructura que sea solamente una articulación descentralizada de la Región, ni a un consorcio o a una asociación entre entes locales, que recibe su legitimación política de una elección de segundo grado. La experiencia de la comunidad de montaña, si es positiva en muchos aspectos y también está condicionada por otras dificultades que no se olvidan, es ya indicativa la escasa fuerza política de que disponen unas estructuras así ordenadas.

Pero constituir un ente de gobierno a nivel de *comprensorio* nos introduce inmediatamente en el problema de la relación con los Municipios y las Provincias. Las posibles soluciones a este respecto son solamente dos: o el *comprensorio* se añade como un tercer nivel intermedio entre los dos, o entre los Municipios, la Provincia y el

comprensorio se encuentra un punto de acuerdo en el sentido de una absorción de alguno de éstos.

La primera solución plantea muchas dudas, ante todo en el plano de la legitimidad constitucional, puesto que la Constitución no parece admitir la existencia, por debajo de la Región, más de dos niveles de gobierno; en segundo lugar, en el plano de la oportunidad, también teniendo en cuenta las experiencias extranjeras en el tema del gobierno local; y por fin, por razones de funcionalidad y de eficacia, ya que es difícil pensar que pueda existir un espacio real entre los distintos niveles de gobierno a escala infrarregional. La primera solución sería posible, por consiguiente, sólo si el objetivo verdadero perseguido con la institución de los *comprensorios* fuese un corrimiento de los Municipios hacia los organismos de mera gestión de algunos servicios, lo que significaría, por otra parte, quitarle el carácter de ente de gobierno de primer nivel que ahonda en la historia, la cultura y en la misma civilización de nuestras instituciones.

No queda ahora más que la segunda solución, la cual, por otra parte, puede desembocar alternativamente en dos caminos muy distintos entre sí. El primero es imaginar un sólido reagrupamiento de los municipios pequeños, hasta hacer coincidir el nuevo Municipio con el *comprensorio*. Es inútil recordar una vez más las propuestas avanzadas en los últimos años en Inglaterra, donde se ha creado a título de prueba una autoridad de gobierno local de primer nivel para colectividades de cerca de 250.000 personas cada una. Nadie puede negar que por este camino de una recomposición de pequeños Municipios conviene proceder de una vez con firme determinación. Pero es también verdad que nadie puede ilusionarse con que éste sea un camino fácil; para poder hacer este recorrido en un tiempo relativamente breve se requiere la victoria de la reorganización de la administración local que la institución de los *comprensorios* pide. También porque es un camino que requiere, a su vez, una preparación, que puede venir dada por una nueva ley ministerial y provincial que ofrezca a los Municipios una amplia posibilidad de llegar a formas de colaboración elásticas y funcionales y ponga, al mismo tiempo, a las Regiones en disposición de ejercer, el día de mañana, su propia competencia en el seno de las circunscripciones municipales en un contexto nuevo, en el que la fusión o incorporación de los pequeños municipios no parezca un acto de anulación de las diferentes individualidades locales, sino que sea la meta natural de un proceso querido y perseguido por las mismas colectividades interesadas.

El segundo camino es el de hacer coincidir la Provincia con el *comprensorio*, aceptando así la hipótesis de la provincia-*comprensorio*, o, como también se suele decir, de la «nueva Provincia», resolviendo de este modo al tiempo el problema de la vieja Provincia y las exigencias expresadas por los argumentos del *comprensorio*.

Ya he expresado en otra ocasión las razones de mi preferencia por esta segunda vía, que es la única, por otro lado, que permite

a la Provincia una recuperación efectiva de su papel tradicional de ente de gobierno de segundo nivel, aunque jamás lo haya conseguido por completo. Si este diseño no se realizase la Provincia no podría sobrevivir más que con mucha menos fuerza, como mero aparato de gestión de aquellos servicios que no se ha sabido o no se ha querido reorganizar en un cuadro orgánico a diferente escala.

No se puede pensar, a mi modo de ver, que la Provincia pueda volver a encontrar su papel, por encima del *comprensorio*, como organismo que podría armonizar y coordinar los planes y programas elaborados en ella, bien porque esto sería, en definitiva, contradictorio con la propia exigencia que ha llevado a individualizar los *comprensorios* a una escala diferente a la de la Provincia, bien porque no se podría justificar el mantener un ente opuesto de gobierno para una coordinación a un nivel intermedio de elecciones de programas y de planificaciones que encuentran en realidad los únicos y adecuados puntos de referencia y parámetros en la función de un gobierno de la Región.

8. Apostar por la Provincia-*comprensorio* significa naturalmente aceptar también que el número de provincias aumente. Corresponderá a la Región diseñar sobre el propio territorio el mapa de las nuevas provincias, sobre la base de algunos criterios fijados por la ley de la República y respetando un límite mínimo de población, por debajo del cual un nivel de gobierno dotado de aquellas funciones vería frustradas sus propias posibilidades de intervención. Esto comportaría una revisión de las delimitaciones territoriales ya adaptadas por los *comprensorios*, con una reducción también drástica del número de éstas, puesto que las nuevas provincias tienen que desempeñar un papel de gobierno del todo desconocido por los organismos *comprensoriales* instituidos hasta ahora.

Se puede añadir que la multiplicación de las Provincias no deberá tener consecuencias en lo referente al número de prefecturas y de otros organismos periféricos del Estado existentes actualmente a nivel provincial. No existe ninguna norma o principio constitucional que imponga una correspondencia necesaria entre la Provincia como ente autónomo y de gobierno local y el nivel de descentralización de los órganos periféricos del Estado. Otro tanto hay que decir obligatoriamente a nivel provincial, como la Cámara de Comercio, los entes provinciales para el turismo, los consorcios provinciales para la instrucción técnica o antituberculosa, etc. Aparte de la posibilidad de su supresión en el sentido de que se pretende reservar a los Municipios y a la Provincia la responsabilidad de gobierno para las funciones ejercidas por estos entes, no tendrá sentido prever una proliferación por el solo hecho de que se modifiquen las circunscripciones de la Provincia como entes de gobierno.

Un problema en sí, que no es eludible una vez sugerido el camino de la reorganización general de las circunscripciones provinciales, es el que se refiere a la excepción dentro de este cuadro de las comu-

nidades de montaña. Una vez establecidas las nuevas Provincias y definidas sus competencias en el sentido que se ha mencionado, resulta difícil justificar la supervivencia de la comunidad como tal, por la simple, pero fundamental, razón de que sus funciones entran a formar parte de las atribuidas a la nueva organización de las Provincias. No parece posible ni conveniente conservar la comunidad de montaña como estructura sistemática o la Provincia de manera limitada a los territorios de montaña no sólo porque en tal caso se iban a encontrar, respecto a las nuevas provincias, en una posición más débil, sino sobre todo porque esta solución imposibilitaría el ejercicio racional y correcto de las competencias de programación que deben caracterizar a la Administración local en su conjunto. El modelo de la comunidad de montaña ha parecido válido, de hecho, cuando se ha tratado de ofrecer a la población de montaña un instrumento operativo para intervenir racionalmente en las que se consideran zonas homogéneas; pero ya no lo es desde el momento en que la programación se convierta en la regla ordinaria y en competencia primera de toda la administración local. En dicho momento puede resultar más útil y productivo para la propia población de montaña una programación que reúna zonas de montaña y zonas de llanura, equilibrando así territorios que, de otro modo, se arriesgan a avanzar en dirección opuesta, agravando el aislamiento de las primeras.

Naturalmente se salvan los aspectos positivos de la comunidad de montaña, la reconocida necesidad de una financiación especial adecuada a las necesidades particulares de estas poblaciones y la fecundidad de una colaboración intermunicipal una vez preparado el nuevo organismo; con el acuerdo, pues, de que suprimida la comunidad, la utilización de los fondos para la montaña la proveerán cada uno por parte de su propia competencia, la Provincia y los Municipios, asociados también estos últimos.

Quedaría todavía por decir que, para la organización general prevista de las circunscripciones provinciales, cualquier problema podría presentarse también bajo la perspectiva constitucional, en relación al artículo 133 de la Constitución. Pero son problemas jurídicos que creo superables y sobre los cuales no pienso que deba detenerme en este momento.

9. Queda todavía el problema de la distribución de funciones, problema también de exclusiva competencia estatal, según el sentido del artículo 128 de la Constitución. Una vez esclarecidos cuáles deberán ser los niveles de gobierno, los problemas de la distribución de las funciones se presentan más simples.

Los puntos que hay que tener presentes, también en coherencia con las indicaciones que proceden de la temática de los distritos, son:

a) Una polarización de todas las funciones del Municipio o de la Provincia en torno a tres núcleos comunes fundamentales, que son

la disciplina y gestión del territorio, la programación del desarrollo economicosocial y la organización y prestación de servicios.

b) Dentro de estos núcleos, el Municipio y la Provincia desarrollan cada uno su propio papel, pero sus intervenciones no pueden ser más que complementarias, también por el hecho de recaer sobre el mismo territorio y tener que enfrentarse con las necesidades de la misma población, lo que no se puede olvidar fácilmente.

c) El Municipio se reservará el conjunto de los considerados servicios de base y el control de la utilización del territorio, mientras que a la Provincia se le deberá atribuir una función de programación socioeconómica y territorial, así como la organización y prestación de servicios de segundo nivel, caracterizado por una incidencia supra-municipal.

d) Una determinación realizada de este modo con las leyes de la República sobre las funciones que conciernen a los Municipios y a las Provincias será la ley regional para organizar formas y modos del ejercicio de estas funciones clasificando como servicios de segundo nivel, y otorgando a la Provincia servicios que, de otra manera, corresponderían a los Municipios; se da por supuesto que la determinación de las funciones no debe darse, a nivel de la ley del Estado, de un modo absolutamente rígido, debiendo dejar la necesaria elasticidad dentro de la Administración local, así como permitiéndole hacer frente a las exigencias de la programación.

e) Tal elasticidad comporta una ordenación diferenciada para las grandes áreas metropolitanas, para las cuales todavía no parece aceptable ninguna de las soluciones aparentemente más fáciles que podrían dar; de ninguna manera la de reemplazar al Municipio y a la Provincia por medio de una única autoridad metropolitana, con un ordenamiento totalmente diferente; pero ni siquiera la federativa, que podría realizarse a través de una asociación de los Municipios del área interesada; a la considerada como amalgama, consistente en la fusión de los Municipios existentes en una comunidad metropolitana. No es difícil intuir qué contraindicaciones se desprenden de tales soluciones. El mejor camino es probablemente otro: utilizar la nueva figura de la Provincia, potenciándola como centro de gobierno metropolitano, y articular, al mismo tiempo, las estructuras municipales del área metropolitana, constituyendo un régimen diferente al de los Municipios: así es que a la Provincia le deberán corresponder en estas áreas unas funciones distintas a las de las otras Provincias, las funciones que, de otro modo, corresponderían a los Municipios para la disciplina y gestión del territorio y para la organización de servicios más directamente conexos con el territorio; mientras a los Municipios, constituidos por cada uno de los núcleos, barrios o fracciones que tienen una población suficiente, tendrán reservada la organización y prestación de los demás servicios locales, aparte de la participación y colaboración en el desarrollo de las funciones provinciales, conser-

vando así, también en las áreas metropolitanas, en armonía con el sistema general, los dos niveles de gobierno local.

10. Por fin, debe hacerse una indicación sobre el problema de la autonomía organizativa que debe ser reconocida por la nueva organización a los niveles de gobierno local y más tarde también a la nueva Provincia. La solución es la siguiente: de la identificación de los niveles de gobierno se llega a la redistribución de las funciones, y la redistribución de las funciones lleva al reconocimiento de una autonomía estatutaria de cada ente. Es solamente de este modo como se pueden lograr experiencias organizativas verdaderamente diferenciadas tal como reclama la propia heterogeneidad de los entes en cuestión. Naturalmente corresponderá a la ley del Estado aclarar algunos valores mínimos e irrenunciables de las estructuras del gobierno local, que son, por una parte, los contenidos políticos de esta administración y, por otra, la articulación de la acción administrativa local en los tres momentos fundamentales de participación, de programación, de decisión y de gestión operativa, momentos que se reflejan claramente e inciden sobre los principios organizativos.

En esta línea es de prever que también la Provincia se organice en órganos de gobierno y con una unidad de gestión para exaltar, por un lado, el papel de gobierno concerniente a los administradores elegidos que pertenecen a los órganos políticos y, por otro lado, para salvaguardar, al mismo tiempo, el momento técnico y operativo de la gestión; sin descuidar naturalmente la unión entre unos y otros.

En cuanto a la composición del órgano electivo de la nueva Provincia, no he dicho hasta ahora que la elección deberá hacerse con escrutinio de lista con representación proporcional, abandonando, por tanto, el actual sistema de colegios uninominales. Debo añadir que tal propuesta, según la cual el Consejo provincial debería ser elegido sólo en su mitad por medio del sufragio universal, mientras que para el resto de la elección debería incumbir a los Municipios, me deja bastante perplejo. En primer lugar porque, considerando las importantes funciones que se atribuyen a la provincia-*comprovisorio*, una elección de segundo grado del correspondiente consejo, aun cuando sólo en su mitad corre el riesgo de debilitar el nuevo nivel de gobierno, destruyéndolo en su interior y convirtiéndose en lugar de convenciones ineficaces que es exactamente lo opuesto a una programación opuesta y democrática. Por no decir que una composición mixta, como la deseada, comporta en ella misma el peligro de constituir, dentro de un mismo ente de gobierno, dos clases diferentes de administradores: los inmediatamente representativos y los que sólo lo son de una forma indirecta.

11. Queda por hablar del problema sobre la reordenación de las finanzas locales, en coherencia con todas las premisas anteriores.

El primer punto que hay que tener en cuenta es naturalmente que las finanzas locales no pueden dejar de ser finanzas derivadas. No obstante, la autonomía financiera de los dos niveles de gobierno,

planteados como hipótesis, no les puede ser reconocida por el lado de los gastos. Lo cual significa que también para los Municipios y las Provincias, como ya para las Regiones, la ley debe reconocer una capacidad autónoma impositiva, aun cuando circunscrita a pocos tributos y utilizable dentro de límites bien definidos.

En cuanto a la restante financiación, ésta debe ocurrir bajo forma de participación garantizada al producto de algunos tributos del erario. A la determinación de la cuota destinada a los entes particulares deberá añadirse, por otra parte, una doble operación: una primera repartición, llevada a cabo por el Estado, entre las regiones, del fondo destinado para la administración local de cualquier Región; una segunda repartición de competencia regional, en la que se asigna a cada Provincia y a cada Municipio la cuota destinada. Se entiende que en esta segunda repartición las Regiones no serán del todo libres ni del todo vinculadas; la ley del Estado deberá fijar de hecho los parámetros de financiación que están asegurados por la administración local y que las Regiones deberán repartir entre los dos niveles de gobierno infrarregional, también en relación con los servicios que la ley regional haya reservado a los Municipios o a las Provincias. Con el acuerdo, por otra parte, de que una cuota distinta será cotejada con los programas que hayan sido elaborados a través de las intervenciones competentes de los entes particulares.

De este modo se podrá conseguir una doble ventaja: por una parte, los Municipios y Provincias tendrán una cuota de financiación mínima garantizada y no correrán el riesgo de verse sustraídas las sumas necesarias para el desarrollo de sus competencias ordinarias; por otra parte, se otorga a las Regiones la posibilidad de privilegiar, a través de la financiación, la puesta en marcha de aquellos programas que mejor responden a los fines de un desarrollo equilibrado de todas las colectividades locales existentes en el territorio regional.

Un sistema de financiación de este tipo exige, evidentemente, que la Región tenga algunos márgenes de discrecionalidad para determinar, cada año, la cuota global de financiación estatal que corresponderá a los Municipios y a las Provincias, pudiendo suceder que, en relación a las circunstancias de tiempo y de lugar, y teniendo en cuenta los objetivos programáticos a perseguir de forma prioritaria, se deban aumentar momentáneamente los gastos para lograr el equilibrio por parte de la propia Región; y, en este caso, deberán reducirse temporalmente las sumas que las Regiones pasan a los entes locales.

En esta perspectiva la solución más correcta que se puede dar como hipótesis es la de proponerse la coordinación necesaria de la autonomía financiera regional con la finanza del Estado, de las Provincias y de los Municipios (sobre lo cual trata el art. 119 de la Constitución) en el sentido de hacer de la finanza regional no tanto la finanza de las Regiones como el sistema financiero del conjunto de las colectividades regionales particulares. Se deberá, por consiguiente,

prever en la balanza estatal la constitución de un fondo destinado unitariamente a la financiación de las Regiones y de la administración local para repartirse entre las Regiones, siguiendo criterios que tengan en cuenta la necesidad de éstas en conjunto y de alguna administración local de cada una de ellas. Le competirá después a cada Región, en relación a los límites fijados por la ley estatal (como ya se ha dicho), establecer el importe del capital que será destinado a los Municipios y a las Provincias.

Se podrá pensar que un poder así establecido conlleva el peligro de una posible prevaricación de las Regiones sobre los entes locales. El peligro indudablemente existe, pero existen razones para pensar, por una parte, que sea infinitamente menor del que podría existir con cualquier otra solución y, por otra parte, que en el momento en que tales poderes son entregados a cuerpos políticos inmediatamente representativos, y que vienen instruidos en confrontación con otros cuerpos políticos, también inmediatamente representativos de la misma colectividad, el peligro temido se encuentra en el propio debate político que se instaura entre tales frenos y contrapesos por estar prácticamente anulado, teniendo en cuenta también que los Municipios y las Provincias serán llamadas a participar en la formación de los programas no sólo para la propia determinación de las cuotas de la respectiva financiación.

12. Las líneas generales de reorganización de la administración local están ahora bastante definidas. Se entiende que sobre cualquiera de ellas se podrá todavía reflexionar y discutir, y no se excluye el hecho de que algunas de las elecciones hechas se puedan rectificar o corregir. Lo que me parece muy importante advertir es que ninguna corrección o rectificación puede ser posible hoy fuera de una perspectiva global de reorganización de toda la administración local.

En cuanto a aquello que no he tratado, y para mayor profundización de lo dicho, me permito remitir a un estudio de grupo recientemente concluido en la Universidad de Pavia, por encargo de la Región lombarda, para una nueva ley municipal y provincial.

El estudio está en imprenta y estará disponible en los próximos días en la región lombarda.

Habiendo participado directamente en este estudio, puedo testimoniar que en aquel punto la temática del *comprensorio*, surgida en los últimos dos años, no ha servido de estorbo, sino de válida ayuda para una reconsideración general, aunque en el plano científico, el rol de toda la Administración local.

Auguro a la Unión Provincial de Italia, que ha promocionado esta convención, y a todos los que han intervenido para conseguir una experiencia positiva análoga y poder extraer del debate que se ha llevado aquí sobre el *comprensorio*, estímulos, mientras tanto válidos, para que se encamine finalmente, y se defina también políticamente, una profunda y moderna reforma de nuestro sistema de gobierno local.

