

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL *

Por MARIO NIGRO

I. La situación actual

1. LA REFLEXIÓN SOBRE LOS PODERES LOCALES EN LOS AÑOS SESENTA

En los años que van de 1960 al surgimiento de las regiones, la doctrina italiana, no sólo la jurídica, ha intentado hacer un balance sobre las autonomías locales, al haber transcurrido más de cien años desde que se hizo la ley que las definía. Como es sabido, el balance que se deriva de esta reflexión arroja gran cantidad de fallos. En esos mismos años, el problema de los entes locales se ha planteado en muchos otros países y más o menos en los mismos términos.

En la mayor obra sistemática con que cuenta la literatura jurídica italiana sobre este tema, los principios en que se había inspirado esa

* En el volumen *La riforma dell'amministrazione locale*, Fondazione Giovanni Agnelli, Turin, 1978.

legislación podían reducirse a dos: el principio de la autonomía y el principio de la uniformidad. Romano no mencionaba el principio de eficiencia, aspecto que en apariencia se ignoraba, pero que en realidad se adivinaba tras el aspecto de autarquía, siendo evidente que la posibilidad jurídica de administrar (sin que tuviera importancia con cuánta libertad) determinados intereses era sólo el aspecto jurídico-formal de la capacidad de satisfacerlos, que un oculto, aunque no por ello menos riguroso, canon de ciencia de la organización *ante litteram* venía a reconocer así al ente implícitamente.

Aplicando el esquema de Romano, las reflexiones de los últimos años han abordado el análisis del sistema italiano de poderes locales desde la óptica de los tres principios que acabamos de recordar.

En cuanto a la autonomía, está claro que los entes locales italianos, a pesar de las declaraciones teóricas e ideológicas, han gozado y gozan de muy poca autonomía y que, es más, si han gozado de alguna autonomía en el pasado, van perdiéndola poco a poco. Muchas (en los últimos tiempos incluso demasiadas) funciones, pero ninguna totalmente propia; todas (o casi todas) ejercidas en unión con el Estado (o sea, dependiendo de éste); pocas posibilidades o ninguna de definir o gestionar libremente cualquier interés de la comunidad (a no ser que el Estado haya renunciado) que sea importante; estrecho y no objetivo control de órganos estatales dirigido a tutelar y dirigir y no a garantizar; en definitiva, una situación de sujeción a los aparatos centrales a través del gobernador civil (o del secretario municipal, empleado estatal). Se han dado manifestaciones de autonomía por parte de determinados entes locales (de determinados municipios, concretamente grandes municipios) en situaciones políticas concretas o ante coyunturas economicofinancieras muy determinadas, pero en general se puede decir que el principio de autonomía no ha funcionado y que tampoco tiene demasiada importancia, en este sentido, el hecho de que los municipios hayan gozado de cierta ampliación de sus funciones de representación de las colectividades locales.

En cuanto al principio de uniformidad, todos coinciden en que la adopción del mismo es un error, más bien un vicio de contradicción con la afirmación de la autonomía, pero parece que también aquí la realidad se ha encargado de desmentir las ilusiones del legislador de 1865. Una vez rechazada en el plano normativo, la diferenciación se ha producido en el plano de la efectividad. Giannini, por lo que se refiere a la organización interna de los entes locales (las relaciones entre los órganos electivos y burocráticos y de los primeros entre sí), y Cassese, por lo que se refiere a las funciones, han señalado la variedad de los papeles del poder local en Italia, una variedad de funciones que en los últimos años ha ido acentuándose a causa, entre otras cosas, de la creación de nuevas estructuras de gestión de servicios (empresas, agencias, sociedades financieras, etc.) y de instituciones de participación popular.

El tema de la eficiencia se ha quedado en segundo lugar, tal vez porque es menos fascinante o sugestivo que los otros dos (y sobre todo menos que el de la autonomía), o tal vez porque exigiría un conocimiento sobre la relación entre demanda y oferta de servicios municipales y sobre la rentabilidad de los mismos mucho más minucioso y complejo que el que han podido aportar economistas y sociólogos. En todo caso, en la formulación del juicio sobre la situación de los poderes locales ha pesado también la constatación del desequilibrio entre propósitos, medios y fines —satisfacción de los *intereses locales*—, que revela el funcionamiento de nuestras autonomías: desequilibrio que depende siempre del marco general técnico-económico-social en que se desarrolla la vida de nuestras instituciones; en ese marco, los pequeños y pequeñísimos municipios, que son la mayoría de nuestros entes locales (sabemos que el 90 por 100 de los municipios, es decir, cerca de 7.000, tienen una población inferior a los 10.000 habitantes), se ven ante la absoluta incapacidad para plantear y llevar a cabo directrices de desarrollo de sus colectividades, y los municipios medianos, ante la dificultad de hacer frente a la cada vez mayor demanda de servicios derivada de los procesos de urbanización y del aumento del consumo.

La ya ampliamente destacada situación desastrosa de la hacienda local afecta sobre todo al terreno de la eficiencia, pero esta situación afecta evidentemente tanto al terreno de la autonomía (condición que no puede darse más que en el presupuesto de una correcta política de ingresos de los entes locales: los expertos en hacienda han destacado cómo la vida de los entes locales italianos ha sido siempre alimentada por ayudas estatales no establecidas por ley, sino acordadas, caso por caso, con la administración estatal) como al de la uniformidad (porque tanto la ruptura de la conexión entre gastos y disponibilidad como los propios métodos de endeudamiento acaban por dar flexibilidad a la vida municipal y dan lugar a variantes en la situación y en el papel de los entes locales).

Se sabe que el balance sobre las autonomías se ha hecho sobre todo con referencia al municipio. De la provincia se ha hablado poco, porque siempre ha representado poco: la suya ha sido, puede decirse, una presencia en potencia (además de ambigua) más que una presencia real. Han sido estas características, junto a sus tareas restringidas y marginales, las que han permitido a la provincia salvaguardar no sólo la uniformidad de su estructura, sino también la eficacia de sus servicios y su propia autonomía (pero ¿qué clase de autonomía?), pero esto no puede pesar en el juicio sobre el estado de los poderes locales en Italia, que es un juicio totalmente negativo.

Verdaderamente hay muchas cosas que dejan perplejo en este juicio. Ya se ha dicho que la valoración de la eficiencia se queda como mucho a nivel intuitivo. El tema de la autonomía queda vaciado de contenido por carencia de una definición precisa y correcta del tér-

mino y por carencia de una definición del soporte economicosocial que habría de condicionar la propia existencia de esa autonomía. En cuanto a la uniformidad, a menudo la crítica resulta injustificada desde el momento en que la afirmación del principio no ha impedido la diferenciación. Pero lo más importante es que, dando la vuelta a la contradicción que antes señalábamos, es precisamente la diferenciación que se ha realizado en el régimen normativo de nivelación lo que sería prueba de que tiene que haber existido en todo caso una cierta libertad de acción: y aquí vuelve a plantearse la preocupación de que el tema de la autonomía haya sido siempre equívoco en cierto sentido. Prescindiendo de estas consideraciones, los análisis que mencionábamos anteriormente son muy exactos, y también es exacto el sentido de las reflexiones sobre esos análisis: la conclusión de que el sistema de poderes locales, cuando surgieron las regiones, estaba literalmente hecho pedazos.

En base a esta conclusión, la reflexión jurídica y no jurídica comprendía que la etapa esencial del reordenamiento de las instituciones era, y con carácter urgente, la reorganización de los poderes locales.

2. LA LLEGADA DE LAS REGIONES Y LAS CONSECUENCIAS DE LA MISMA: CON RESPECTO A LAS FUNCIONES DE LOS ENTES LOCALES, CON RESPECTO A SU ESTRUCTURA

¿Qué efectos ha tenido la creación de las regiones en esta situación de desorden, por así decirlo, consolidado? Y, en primer lugar, ¿qué tipo de relación se ha establecido entre regiones y entes locales tradicionales? El proceso está en marcha y las interpretaciones de los complejos acontecimientos ocurridos no son claras, pero tal vez puedan identificarse ciertas líneas de tendencia (y para nuestro objetivo eso es más que suficiente) sin demasiados riesgos de error.

Es cierto que, para la Constitución, la relación entre administración regional y administración local en sentido tradicional es una relación perpleja y confusa, pero creo que en la intención de la Constitución ha prevalecido la idea de la separación entre las dos administraciones. Confirman este sentido el artículo 118, primer párrafo (que recoge esa identificación, que sabemos viene de lejos, de un interés *exclusivamente* local, como objeto de una administración *exclusivamente* local), y la disposición VII transitoria, segundo párrafo, y como presupuesto y fundamento de ambos el artículo 128, que hace al Estado garante de la autonomía municipal y provincial y le adjudica la determinación, aunque sea *general*, de las funciones de los entes locales. Instrumentos de acuerdo entre administración regional y administración local son, es evidente, las leyes-marco y otros, como el artículo 117 (circunscripciones municipales), 118, tercer párrafo (delegaciones), 130 (control), que, aunque son instrumentos importantes, acaban sirviendo ellos también

como elementos de separación y no de compenetración entre ambas administraciones (al menos en la medida en que son utilizados—sobre todo los dos últimos—en sentido estricto y tradicional, como probablemente los ha entendido el constituyente). Sin embargo, se vean como se vean las cosas en este sentido, puede establecerse un hecho con seguridad: que aunque la institucionalización de las regiones fuese entendida como un hecho revolucionario, los constituyentes no creían que ésta iba a extenderse a los otros poderes locales. Para ellos, la administración regional se *añade* a la administración local tradicional, pero *no la transforma*. Es decir, que en la Constitución no se sobrevalora la fórmula del artículo 128 y no se considera la fuerza expansiva de los principios escritos al principio de la misma (art. 5), no se plantea un esquema de reorganización de esta administración ni se trasluce la idea de que a partir de la institucionalización de las regiones, o incluso a través de ellas, se iniciará el proceso de transformación de los poderes locales en su conjunto.

La realidad, sin embargo, ha superado y sustituido las tímidas orientaciones constitucionales, y el incierto camino señalado por el constituyente, en los pocos sitios en que aparece más claro, viene a funcionar exclusivamente como una limitación de contenido a la expansión de esa realidad. La determinación de la relación entre regiones y entes locales, tal y como se ha planteado en la realidad de los últimos años, se ha convertido en el punto obligado por el que pasan todas las cuestiones sobre la situación y el papel de las primeras y de los segundos y sobre la reorganización global de la administración local: en otras palabras, se ha ido adquiriendo cada vez más conciencia de que institución y ordenamiento de las regiones, por un lado, y organización de los aparatos locales, por otro, son las dos caras de una misma moneda.

Creo que para nuestro tema—la reforma de la administración local—interesa recoger, de esa relación, los aspectos innovadores de la situación de los entes locales, no los aspectos que yo denominaría conservadores. Existen campos en los que la modificación de la anterior organización sólo ha consistido en que la región ha asumido las competencias que antes eran ejercidas por el Estado. Una materia típica es la de los controles; el artículo 130 de la Constitución ha eliminado (en principio) los controles de resultados, pero, por cuanto resulta de los atentos análisis realizados al respecto, el ejercicio del control de legitimidad no ha cambiado generalmente de carácter al cambiar de sujeto controlador; ha conservado e incluso incrementado (por la mayor *politicidad*—buena o mala—del órgano de control) su función de instrumento de tutela y de dirección. A estos campos hay que añadir aquellos en que la región ha sustituido al Estado no en el ejercicio de competencias formales, sino en determinados comportamientos de *Real politik*, como, por ejemplo, el suministro de directrices no mediante actos de programación explícitos, imparciales y participados, sino me-

diante la maniobra de las financiaciones y fundamentalmente de las intervenciones extraordinarias.

Sin embargo hay que centrar la atención sobre los elementos innovadores, sobre los acontecimientos que transforman la situación que los entes locales tenían en el momento en que se institucionalizaron las regiones, considerando por separado los acontecimientos que modifican los ámbitos de las funciones de estos entes y las iniciativas de reorganización de los mismos.

En el aspecto funcional es indudable que muchas leyes (construcción residencial, urbanística, comercio, etc.) han ampliado y enriquecido cuantitativamente las funciones de los municipios, pero prescindiendo del hecho de que se trata de competencias sectoriales, incluso a menudo de fragmentos de competencias, no puede emitirse un juicio totalmente positivo sobre el fenómeno, porque el incremento de funciones ha ido acompañado en la mayoría de las ocasiones por una notable injerencia regional: en el plano de la autonomía las cosas se han quedado igual. El instrumento mediante el cual se ha producido, o se debería de haber producido, la transformación del esquema de funciones de los entes locales, a nivel general, es la delegación. Este instrumento, al que la Constitución atribuye una importancia determinante, ha estado en el centro del debate doctrinal de los últimos años sobre la configuración de los ordenamientos locales, e incluso ha asumido un valor significativo en las distintas orientaciones que se han dado al respecto. Hoy, que se puede empezar a hacer un balance sobre la naturaleza, la función y la utilización del instrumento, se demuestra el acierto de la tesis que afirma que en la economía de las relaciones entre regiones y entes locales hay que distinguir, en cuanto a la delegación, dos etapas con características claramente distintas.

En una primera etapa la delegación se produce en el sentido propio y tradicional, es decir, como la adjudicación del ejercicio de funciones fundamentalmente de autoridad y, en todo caso, puntuales, que va acompañada por el consabido aparato de poderes, de vigilancia y de sustitución, que pasa del sujeto delegante al sujeto delegado. Aquí nos movemos en un terreno típicamente funcional. Los entes locales adquieren nuevas funciones que teóricamente tendrían que sumarse a las que ya ejercen y contribuir a una valorización de las autonomías locales. En la realidad, y admitiendo que el aumento cuantitativo de las funciones pueda valer por sí mismo para fortalecer las autonomías locales, la transformación del esquema funcional es irrisoria. Las delegaciones no son muchas; se limitan con frecuencia a *fragmentos* de funciones (las denominadas minidelegaciones), que con frecuencia tienen poca o ninguna relación con las funciones anteriores y que en todo caso se ejercen, por las propias características de la relación, en régimen de sujeción al ente delegante. Sin embargo, también tras este aspecto funcional se entrevé un aspecto estructural. Muchas delegaciones tienen como destinataria la provincia: el tímido intento de

revalorizar este ente supone el primer indicio de la intención por parte de las regiones de iniciar un proceso de reorganización de los entes locales.

En una segunda etapa la delegación es, en la mayoría de los casos, algo totalmente distinto. Probablemente no se pueda hablar ya de una delegación, sino de una auténtica adjudicación de funciones. La entrega afecta a sectores enteros, concretándose sobre todo en una adjudicación de la gestión de servicios: cambia también la relación con la región, cuya supremacía se ejerce sobre todo a través de un poder programático. Pero la connotación principal de este período es que, a través de la delegación, no se produce sólo una modificación funcional del esquema de los entes locales, sino también una modificación estructural. Es más, esta segunda es más importante y se *impone* sobre la primera.

Efectivamente, esa delegación no se dirige normalmente a municipios y provincias, sino a estructuras consorciadas—de área más amplia o más restringida, para sectores aislados o para varios sectores—, todas ellas dirigidas a agrupar, con grandes modificaciones al esquema ordinario del consorcio (sobre las cuales ya me he detenido en otras ocasiones), a los entes locales interesados. Aunque sea excesivo hablar, sólo por esta experiencia, de que se han puesto en marcha entes intermedios y teniendo en cuenta que este proceso ha sido luego interrumpido y frenado (por razones conocidas) por otro proceso de reorganización de los poderes locales, el de los *comprensorios*, es indudable que aquí la delegación afecta sobre todo a una función organizativa o que, por lo menos, contribuye a caracterizar y reforzar un proceso organizativo.

Los resultados sobre la valoración que la influencia de la creación de las regiones ha tenido en cuanto al esquema funcional de los entes locales son, en consecuencia, poco significativos. Se empieza, sin embargo, a valorar la importancia de esa influencia sobre el esquema estructural. Efectivamente, se puede afirmar que, en esta etapa de su vida, las regiones han concentrado su esfuerzo transformador y reordenador de los poderes locales en el terreno organizativo. También el Estado se ha movido en la misma dirección (en primer lugar las comunidades de montaña) ofreciendo a las regiones otros campos en los que ejercer ese impulso.

Ha resultado una experiencia compleja, de origen sólo regional o incluso estatal, en la que se encuentran sobre todo las estructuras consorciadas, que ya he mencionado, de las que el ejemplo más típico son las unidades sanitarias locales; los *comprensorios*, las comunidades de montaña, todos ellos organismos que tienen el fin de realizar o intentar realizar un reordenamiento de los poderes locales a través de una determinada adición de los entes territoriales menos menores y sujetos asimilables (entre los acontecimientos que modifican la estructura de los entes locales está también, naturalmente, la institución

de los consejos de circunscripción, pero ese fenómeno afecta sólo indirectamente a la relación regiones-entes locales). Al tiempo que resulta inútil valorar estas experiencias de una en una, es difícil emitir un juicio global sobre ellas desde el punto de vista que estamos tratando aquí.

Se puede decir, en general, que estas experiencias tratan de recuperar la racionalidad y eficacia de los entes locales a través de dos instrumentos relacionados entre sí. El primero consiste en perfilar los organismos locales nuevos y más amplios, que sean más idóneos que los viejos para definir y satisfacer los intereses de las comunidades locales.

Este intento, tan claro en su dirección esencial, revela su ambigüedad al hacerse una lectura más profunda del mismo, porque puede ser interpretada *bien* como la búsqueda de una dimensión más adecuada para la prestación de los servicios locales que la dimensión actual (de la mayoría) de los entes locales de base (los municipios), *bien* como primera aproximación a la solución del problema del ente intermedio, es decir, de un ente que, respetando el actual esquema básico, funcione como estructura-puente entre éste y la región.

El otro instrumento es el de la programación. Todos los organismos de nueva creación ejercen esencialmente funciones de programación; la programación define *el papel, la posición*—tanto con respecto a los entes tradicionales locales como respecto a la región—de esos organismos (y por lo tanto termina influyendo también sobre el esquema estructural de los poderes locales). La programación es de dos tipos: urbanística y socioeconómica. La primera se practica bastante, la segunda está apenas en sus comienzos; por lo tanto, resulta inútil hacer una valoración de la experiencia concreta (porque es ya conocido el valor de una planificación urbanística en el sistema de poderes locales) y al mismo tiempo imposible. En consecuencia, la cuestión de la programación debe quedarse a la fuerza, desde nuestro punto de vista, en un plano abstracto, y volveré más tarde sobre el tema.

El balance sobre la influencia de las regiones en el esquema de los entes locales puede quedar resumido como sigue. Ninguna modificación de relieve por lo que se refiere al esquema funcional. La articulación de las relaciones institucionales entre región y entes locales puede plasmarse en el intento de transformación del marco estructural. Es evidente el intento de dotar (o volver a dotar) de eficacia a los organismos locales: el hecho de que este intento lleve o pueda llevar a dar autonomía a tales organismos es una cuestión que remitimos al momento en que se hable de la programación, si partimos de la base de que la nueva *dimensión* de la autonomía pueda encontrarse precisamente en la programación. Se puede añadir, para completar la valoración de acuerdo con el esquema utilizado anteriormente (núm. 1), que los nuevos organismos han aumentado la diferenciación entre los

distintos aparatos del poder local: consorcios, *comprensorios*, comunidades de montaña no existen en todas partes, y allí donde existen no tienen siempre la misma estructura.

3. LA LEY NÚMERO 382 Y EL DPR NÚMERO 616

a) Es en esta situación cuando intervienen la Ley de 22 de julio de 1975, número 382, y el DPR de 24 de julio de 1977, número 616, los cuales, al dictar normas para completar el ordenamiento regional, afectan significativamente al ordenamiento de los entes locales.

La Ley número 382 (aparentemente dedicada sólo, como indica su título, al ordenamiento regional y a la organización de la administración pública, en el sentido de *estatal*) no se ocupa de la reorganización de las estructuras de la administración local, que en rigor debería acompañarse a las normas que completan el ordenamiento regional, pero tampoco se desinteresa totalmente de esas estructuras, en cuanto que prevé la adjudicación directa, por parte del decreto o de los decretos delegados, «a las provincias, municipios y comunidades de montaña, de acuerdo con el artículo 118, primer párrafo, de la Constitución, de las funciones administrativas de interés exclusivamente local en las materias indicadas por el artículo 117 de la Constitución», además de «otras funciones de interés local, que sirvan para el ejercicio orgánico de las funciones que se les ha adjudicado de acuerdo con la legislación vigente» (art. 1, primer párrafo, c), y prevé también la posibilidad de que las regiones subdeleguen en las provincias, municipios y otros entes locales las funciones delegadas a ellas por el Estado (art. 1, tercer párrafo, 3b).

La prevista adjudicación a los entes locales de nuevas funciones parece amplísima, y ya este hecho incide profundamente sobre su organización. Pero lo más importante es precisamente la decisión que adopta la Ley 382—frente a una transformación tan profunda del esquema funcional—de no tocar el marco estructural, *congregándolo*, además, no en el momento en que aparece la ley, sino en un momento incluso anterior, puesto que con la excepción de las comunidades de montaña, la ley ignora todos los nuevos organismos creados en los últimos años para remediar la ineficacia e insuficiencia de las estructuras tradicionales. La Ley número 382 constituye, por tanto, una inversión de la tendencia con respecto al pasado, en que se había insistido en una reorganización estructural de los entes locales y se había iniciado un prometedor proceso en ese sentido. La ley prima las modificaciones funcionales y lo hace de manera incluso burda, porque al resucitar en la atribución directa de las funciones que se derivan del artículo 118, primer párrafo, el viejo concepto de «interés exclusivamente local» (que debe de gustar mucho a nuestro legislador, pues también recurrió a él en la ley sobre las comunidades de montaña),

hace más rígido el reparto de competencias entre regiones y entes locales y acaba por obstaculizar los procesos de conexión y compenetración entre administración regional y administración local en sentido estricto, contribuyendo también en este aspecto a que las estructuras queden *congeladas* o incluso retrocedan.

En el pasivo de la Ley 382 hay que apuntar también el hecho de que ésta ha renunciado a dar alguna directriz seria en cuanto al reordenamiento de la hacienda local, limitándose a encargar genéricamente al legislador delegado la tarea de disciplinar las relaciones financieras entre Estado y entes locales para el ejercicio de las funciones delegadas o subdelegadas, de forma que se asegure a los sujetos a los que se les adjudica esas funciones «los medios necesarios para el mejor cumplimiento de las propias funciones».

La Comisión Giannini se había dado cuenta de las implicaciones de la decisión legislativa y de los peligros que implicaba una inyección de funciones tan fuerte en el cuerpo de los entes locales en un marco estructural bloqueado y en regresión, y aun procediendo a dar competencias directas allí donde se podían reconocer claramente las dimensiones municipales de una función, se había sentido obligada por «las limitaciones de la ley de delegación», junto con «las limitaciones de la fuerza de las cosas», a escoger distintas soluciones. En consecuencia había propuesto, según las funciones, «o bien confiar la competencia a la región, con la obligación por su parte de entregarla por ley regional a agrupaciones de municipios, o bien la entrega a la región con la obligación de ésta de delegar en entes subregionales, siempre que se pudiera ejercer esa delegación, o bien con la obligación de establecer, según sus propias leyes, el organismo que pudiera delegar» (relación).

b) El Decreto delegado número 616 ha descartado, en cambio, esta solución adoptando y desarrollando, en general con fidelidad y con consecuencia, los principios planteados por la ley de delegación.

Una primera lectura ordeada de lo dispuesto por el decreto delegado con respecto a los entes locales sugiere las siguientes observaciones:

— En general el legislador delegado ha preferido la adjudicación directa de las funciones a los entes locales: la adjudicación se hace normalmente con referencia expresa al artículo 118, primer párrafo, cosa que, entre otras, significa que «el interés exclusivamente local» de una función es asumido según el canon de definición del ámbito de la función adjudicada y de la solución de los casos dudosos. El decreto insiste en la posibilidad de subdelegar por parte de las regiones las funciones que el Estado ha delegado en ellas, añadiendo únicamente que la subdelegación se hace mediante ley regional.

— La adjudicación directa de funciones a los entes locales es masiva y de distintos caracteres. Por lo que se refiere a los municipios (de las provincias hablaremos más tarde), se les asigna preferentemente la gestión de servicios (asistencia y beneficencia, asistencia sanitaria

y hospitalaria, asistencia escolar, educación y cultura, actividades de recreo y deportivas, espectáculos, etc.), pero también se les asignan amplias tareas de administración de autoridad (policía administrativa, poder sobre actividades comerciales, control de las contaminaciones, etcétera). Algunas materias se les adjudican prácticamente en su totalidad (es típica la materia de la beneficencia y asistencia que, por la amplitud con que queda definida la adjudicación en el artículo 22, ha pasado a ser materia de absoluta competencia municipal, si además de esta materia se consideran las funciones adjudicadas a los municipios con respecto a la asistencia escolar, sanitaria y hospitalaria, hay que concluir que los municipios se han convertido en los principales centros públicos de prestación de asistencia) y otras se les adjudican sólo en parte, más o menos amplia (materia de comercio, policía administrativa). Y finalmente hay otras materias de las que sólo se les adjudican unas cuantas funciones específicas o fragmentos de las mismas (en materia de artesanado, de administración de bienes públicos, etc). En muchos casos, las funciones de los entes locales son de carácter decisorio; en algunos otros consisten en aportaciones procedimentales (muy importante la participación en la determinación de los programas regionales de desarrollo, pero también la participación en los programas de localización de las obras de interés estatal, etc.). Sólo un análisis detenido de las distintas funciones—haciendo también una referencia a los poderes que implican esas funciones para las regiones y para el Estado—podrá servirnos para definir las con precisión y para indicarnos qué grado de libertad y de capacidad de autodeterminación conllevan estas competencias para los entes locales; pero es indudable que el volumen de administración que el decreto carga sobre las débiles espaldas de los entes locales es enorme. A primera vista parece que las competencias de los municipios hayan sido cuantitativamente duplicadas por el decreto. El ámbito de competencia de los entes locales está destinado evidentemente a crecer aún más, siempre y cuando las regiones utilicen, y según lo hagan, el poder de subdelegación del que hemos estado hablando.

— Aunque exista gran variedad en las expresiones utilizadas por el decreto delegado para indicar los sujetos a los que se les atribuye las funciones, ese decreto se refiere casi exclusivamente a municipios, provincias y comunidades de montaña (empezando por la norma general del art. 2). Las aperturas hacia otras estructuras nuevas se limitan a las materias de beneficencia y asistencia, asistencia sanitaria y hospitalaria y asistencia escolar, y se refieren a «municipios asociados» (arts. 25 y 32) y a «formas de colaboración y cooperación» entre municipios o en general entre entes locales territoriales (arts. 24 y 45). Las asociaciones previstas son normalmente voluntarias, pero el artículo 25, segundo párrafo, al confiar a la región la determinación, por ley, de los ámbitos territoriales adecuados para la gestión de los servicios sociales y sanitarios, permite que ésta promueva formas

incluso obligatorias de asociación entre entes locales territoriales. Esta es la norma de mayor importancia organizativa, que, sin embargo, puede provocar problemas de interpretación sobre los posibles objetos de los consorcios coactivos (¿sólo para las funciones que se derivan de los arts. 22 y 23 o, como parece más probable, para todos los servicios sociales y sanitarios?) y sobre los poderes y las formas de creación de los mismos (aspecto que sorprendentemente el decreto delegado parece dejar totalmente en manos de la disciplina regional). El decreto delegado prevé otras modificaciones del actual esquema organizativo (los poderes de autoorganización diferenciadora de la estructura de los entes locales territoriales, previstos por el art. 19; las distintas soluciones organizativas—distintas de los institutos autónomos para las casas populares—para la gestión de los servicios de construcción residencial pública, autorizadas por el art. 93); pero en definitiva se trata sólo de una serie de menciones y sólo para un número de sectores limitado. La estrechez de perspectiva del legislador delegado en el campo organizativo se manifiesta, en cambio, en el art. 16^º, que, prohibiendo la constitución de nuevos municipios de población inferior a los 5.000 habitantes, demuestra la incomprensión por parte del legislador de los términos reales en que se plantea el problema de la dimensión de los entes locales.

— El legislador delegado demuestra un indudable intento de revitalización de las provincias. Aparte del hecho de que también las provincias pueden subdelegar a su vez las funciones delegadas (art. 7^º), de que participan ellas también en la formación de los programas regionales de desarrollo (art. 11^º), y de que se encuentran entre los sujetos que pueden agruparse para la gestión de los servicios asistenciales, incluso de todos los servicios sociales y sanitarios (también aquí de acuerdo con la interpretación que se dé del art. 25^º), a estos entes se les adjudican importantes funciones programáticas de cara a la localización de las ayudas asistenciales y sanitarias y otras funciones específicas (en materia de circulación por carretera, protección contra la contaminación y actividades educativas, culturales y de espectáculos).

— Teniendo en cuenta la amplitud de las competencias atribuidas a los entes locales en el marco de una transferencia de funciones igualmente amplia desde el Estado a las regiones, la definición de las características que vienen a asumir, según el nuevo orden, las relaciones entre regiones y entes locales no puede hacerse a no ser como primerísima aproximación. Por otra parte, si tenemos en cuenta el hecho de que el Estado se ha reservado poquísimos poderes de cara al ejercicio de las funciones adjudicadas a los entes locales (si no me equivoco, sólo los poderes que se recogen en el art. 19, tercero, cuarto y quinto párrafos) podemos sacar la impresión de que, con el decreto delegado, los entes locales han entrado más claramente dentro de la órbita regional o, más concretamente, que administración regional y administración local (en sentido estricto) han recibido un fuerte im-

pulso para quedar encuadradas en una administración única. (local en sentido amplio).

Se pueden registrar grandes diferencias entre las distintas materias por lo que se refiere a los poderes de las regiones y las formas en que éstos se ejercen (la cooperación regiones-entes locales encuentra su máxima expresión, según el decreto, en el sector de los servicios sociales); sin embargo, se puede decir que las relaciones entre regiones y entes locales se centran en la actividad de programación; es decir, por un lado, en la ya prevista participación-concurso de los entes locales en la elaboración de los programas regionales (a los que se aplicaría el mismo método adoptado para la formación de la programación estatal, que implica el concurso de las regiones), y por otro, en la expresión de la superioridad regional mediante amplios poderes de administración, dirección y coordinación con respecto a los entes locales, tanto en cuanto a la actividad sustancial como en cuanto a la organizativa. Con este esquema el legislador delegado ha aplicado fielmente el principio de la atribución directa de funciones a los entes locales, pero al mismo tiempo ha intentado mitigar sus consecuencias, contemporizando, por una parte, la competencia exclusiva de los entes locales y la supremacía de la región, y por otra, la rigidez de la atribución (y, por tanto, de los límites entre administraciones) y la necesaria fluidez de relaciones (es decir, el hecho de que la administración es única). En este marco resulta muy interesante el amplio recurso a la ley regional (arts. 25, 32, 45, etc.), precisamente como instrumento de garantía de los entes locales y de dirección de esos entes, al mismo tiempo.

— El legislador delegado no ha tenido ni la ambición ni la posibilidad jurídica de situar en la vía correcta la solución de los problemas de la hacienda local. Aparte de la transferencia en propiedad o en usufructo a los municipios individualmente o asociados (aquí la referencia a las organizaciones de municipios tiene una gran importancia organizativa), directamente o a través de las regiones (arts. 25, quinto y séptimo párrafo), de los bienes de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia y de otros entes públicos (arts. 113, 115 y 117), y aparte de la devolución a los entes locales de las entradas de los entes públicos nacionales y locales relativas a las funciones transferidas (art. 120), la dotación de los medios financieros necesarios a los entes locales para el ejercicio de sus nuevas funciones queda garantizada (o debería quedar garantizada, y quién sabe cuándo se llegará a eso) mediante la asignación, por parte del Estado, de cuotas establecidas en base a la población y a la superficie de cada ente, a través de un fondo especial (art. 132). y para las funciones de atribución regional, mediante la asignación de una cuota de los ingresos añadidos que corresponden a las propias regiones (art. 133). Es decir, que continúa, e incluso se acentúa, la *dependencia* financiera de los entes locales menores respecto del Estado y de las regiones (a consideraciones

del mismo tipo se prestan las disposiciones relativas a la provisión, por parte de los entes locales, del personal necesario para el ejercicio de las nuevas tareas, particularmente en lo que se refiere a la utilización del personal de los entes públicos afectados por la transferencia de funciones).

— Puede ser interesante señalar que el decreto delegado considera provisional, al menos en cuanto a algunas de sus partes, la sistematización que da al sector de los entes locales, tanto en los aspectos organizativos como sobre todo en los aspectos sustanciados. El Decreto, efectivamente, hace varias referencias a una futura ley sobre las autonomías locales o de reforma de los entes locales territoriales y, sobre todo, prevé una serie de leyes que tendrían que reordenar, en un futuro próximo, las distintas materias y las funciones pertinentes (asistencia pública, sanidad, ordenamiento universitario, bienes culturales, aguas públicas, espectáculos, etc.). Es difícil decir si estas previsiones tan ambiciosas van acompañadas por la convicción y la conciencia de que la efectiva reorganización de los entes locales exige también la reorganización, sector por sector, de las materias señaladas por el decreto y, por tanto, de las funciones, adjudicadas a tales entes por las mismas previsiones, empezando por la fijación de los principios de organización y de actividad válidos para los diferentes sectores.

El análisis del decreto delegado demuestra, en definitiva, que éste adjudica a los entes locales nuevas y difíciles tareas y, en consecuencia, modifica profundamente la organización funcional. Esta modificación se produce sin que se haya establecido previamente un soporte estructural y financiero adecuado, de manera que no se puede decir (Roversi-Monaco) que el municipio salga reforzado del decreto delegado; en cambio sí queda claro que el viejo y enfermo cuerpo de los entes locales corre el riesgo de quedar aplastado por el peso de sus nuevas funciones. Las *aperturas* organizativas son pocas y de ámbito limitado; hay que ver cómo se conectan con las experiencias anteriores, y si podrá continuar el proceso iniciado por estas aperturas y cómo, y hay que tener en cuenta que tales *aperturas* van acompañadas por raras demostraciones de insensibilidad hacia los problemas reales de funcionamiento de las autonomías locales. En esta situación de *enriquecimiento* funcional y al tiempo de debilidad organizativa de los entes locales, el sistema de relaciones entre regiones y entes locales está todavía por proyectarse, al ser la programación una fórmula que puede esconder realidades muy distintas. No se trata de decir que en todo ello no haya indicios positivos, elementos útiles para la puesta en marcha de un proceso de organización racional de los entes locales: las propias ambigüedades del decreto pueden resultar positivas en este sentido. Lo que sí se quiere decir es que, por lo que hace y por lo que omite, el decreto crea un motivo más de crisis de los entes locales, contribuye a que se tambalee el ya desequilibrado sector.

El tema de la reorganización de la administración local, que el propio decreto parece querer iniciar por otra parte con su ya declarada *provisionalidad*, recibe del propio decreto nuevos estímulos y pasa a ser más urgente.

II. Las ideas de base

4. EL PAPEL DEL ENTE LOCAL: LOS PAPELES DE LOS ENTES LOCALES

Este tema tiene que arrancar forzosamente de la consideración del papel del ente local y pasar por una serie de «puntos críticos» de la problemática del sector: la autonomía, la eficiencia, la uniformidad de la disciplina de los sujetos de administración local.

El problema del papel del ente local es un problema de difícil tratamiento por sus conexiones ideológicas (aquí el tema puede ser aún menos *neutral* que en otras ocasiones, teniendo que insertarse forzosamente en un marco de referencia ideológico-política, explícito o implícito), por sus presupuestos metodológicos (¿a qué papel nos estamos refiriendo: al papel *real*, a un papel *típico*, a un papel de *proyección*?), y por las muchas implicaciones que presenta a nivel estrictamente técnico.

Contentémonos, por el carácter de introducción de este informe y por el objetivo concreto con que se ha planteado aquí el problema, con una aproximación genérica, anclada en ciertos valores cuya aceptación parece estar extendida a toda la actual sociedad política italiana (y que en general son aquellos que resultan de la propia Constitución italiana o que, mejor dicho, revierten a ella a través de la opinión media). Dicha aproximación debe ser lo suficientemente abstracta como para permitir una perspectiva más amplia en temas de orientaciones de reforma, pero no tanto como para impedir una observación realista de la experiencia que se está analizando (por otra parte, la falta o, por lo menos, la gran insuficiencia de investigaciones históricas y sociológicas sobre el papel *real* del ente local en Italia no parece permitir otra posibilidad).

Al llegar aquí debo precisar, además—por las implicaciones que conlleva la adopción de uno de los posibles órdenes de conceptos—, que, al referirme al *ente* local, estoy atribuyendo a la palabra *ente* el significado de estructura, organización, complejo organizativo, al margen del hecho de que éste goce de personalidad jurídica y sin que de este carácter, aunque exista, se tengan necesariamente que derivar aquellas consecuencias (estaticidad, separación, etc.) que tradicionalmente implica la personalidad jurídica. Quiero añadir que, aun estando convencido de que la noción de comunidad y la propia relación entre las comunidades sean lo más oscuro e incierto que se pueda imaginar, sigo considerando el ente local, naturalmente, como la expresión de

una comunidad cuyos intereses y cuyos ideales trata de satisfacer toda la organización.

En general, al ente local se le asignan dos funciones o, mejor dicho, dos tipos de funciones.

La primera función es la producción y la prestación de servicios a la comunidad que el ente representa y organiza. Al decir *primera* no estamos dando prioridad a esta función, sino que se trata de la tarea cuya importancia se destaca más actualmente —y en esto coinciden investigadores de distinto carácter y distinta ideología—, mientras que quizá en el pasado predominaban la afirmación y la preocupación del papel político del municipio. Tan propio del ente local parece este papel, que se ha establecido una correspondencia recíproca entre el ente y la actividad de prestación de servicios, en el sentido de que, si el ente local tiene la función de prestar servicios, la prestación de los mismos no puede ser más que un hecho de administración local: la administración de servicios, que es una nueva forma de administración, sería la sustancia del ente local. Lo cual es francamente excesivo no sólo porque limita el papel del ente local, sino también porque hoy todas las instituciones políticas y administrativas, como ya había entendido Duguit a principios de siglo, prestan servicios. El Estado contemporáneo es hoy, ante todo, un «Estado de servicios» y, en la medida en que aumenta el nivel de industrialización, más se pone de manifiesto este carácter (como es sabido).

El segundo papel del ente local se podría llamar político, y normalmente se le denomina así, en contraposición al primer papel, que es denominado administrativo, pero ambos términos sólo tienen valor aproximado y pueden ser sustituidos por otros: en una sociedad como la nuestra, que es al mismo tiempo tecnocrática y democrática, el primero es más concretamente un papel técnico; el segundo, un papel democrático. Se trata de un papel complejo y de más difícil descripción. Es un papel de participación en el proceso político y, más concretamente, de conexión entre comunidades locales y aparato institucional. Consta de dos aspectos o momentos. Por un lado, el ente local tiene una función dinámica, porque define, agrega y pone en circulación intereses (en sentido amplio) nuevos, demandas políticas nuevas. En este caso constituye una expresión de la realidad social; recibe y transmite a todo el aparato institucional el impulso de las fuerzas sociales. Por otro lado, el ente local, en cuanto da a las demandas políticas una respuesta coherente con los principios y las orientaciones de todo el aparato institucional, es un elemento de legitimación, conservación y estabilización de este aparato. Como se ha dicho, la primera es una función dinámica, que si se lleva demasiado lejos puede resultar destructiva (o, cuando menos, gravemente conflictiva); la segunda es una función estática, que si se acentúa demasiado puede comprimir o reprimir la realidad social. De la segunda se habla menos: que de la primera o, por lo menos, se demuestra su escaso conoci-

miento teórico; en la práctica no se ignora que muchas instituciones de la vida local (por ejemplo, los controles del Estado sobre el ente local y los de un ente local sobre otro) tienen precisamente el fin de estabilizar. Por otra parte, esta función, en cuanto puntualmente antagónica de la primera, constituye su sombra y su otra cara, es decir, que se puede organizar prácticamente y definir teóricamente mediante la organización y la definición de la primera. Para simplificar, en definitiva, el papel político puede consistir en definir los nuevos intereses de la comunidad local y en (colaborar a) dar respuesta a las demandas que se deriven de esa comunidad.

Creo que se puede estar de acuerdo sobre la existencia de estos dos papeles (administrativo o técnico, político o democrático). De acuerdo con una visión equilibrada (es decir, pendiente de determinados valores medios) se tendría que coincidir también en el hecho de que ambos papeles tienen la misma importancia y que no se puede sacrificar o disminuir el uno o el otro sin afectar a elementos esenciales del ente local. El gran problema, a partir del cual nacen las diferencias, es la composición concreta de los dos papeles del ente local, la organización del mismo, de forma que pueda hacer frente a ambas exigencias, la técnica-administrativa y la político-democrática. El ideal sería, y aquí coincidirían en gran medida ambos aspectos, que el ente local pudiera decidir por sí mismo, en respuesta a las demandas políticas locales, y organizar por su cuenta los servicios a prestar a la propia comunidad. Pero esto sólo ha sido posible en el municipio histórico. Al ideal se ha acercado—más en cuanto a su etiqueta que en cuanto a su realidad, y sólo en su primera fase—el Estado liberal, en virtud de la homogeneidad de la clase política (y, por tanto, de la demanda política *relevante*) y sobre la base de una fórmula que conjuntaba una politicidad general con una capacidad administrativa de orden superior y una politicidad menor con una capacidad administrativa de orden limitado (la tutela de los denominados intereses locales). Añádase que el intento de combinar perfectamente política y administración sólo se ha llevado a cabo para el municipio; para la provincia, en cambio, el tema era muy distinto.

En una sociedad política profundamente más complicada y heterogénea como es la actual, en la que se contraponen y entremezclan fenómenos de enorme centralización de las decisiones políticas y administrativas y fenómenos de apertura casi capilar a los impulsos de las fuerzas sociales y en la que también, por esta razón, el proceso de seguimiento de la demanda política, por una parte, y de elaboración y transmisión de la respuesta institucional, por otra, es largo y lento, y sufre sensibles condicionamientos generales fundamentalmente técnicos y económicos, sería utópico imaginar la existencia de centros (células) en que se diera una correspondencia perfecta, puntual e independiente entre papel político y papel administrativo. Y tampoco sería útil, probablemente, ver el problema como la definición de unas

estructuras que tuvieran dimensiones adecuadas para dar cumplimiento al mismo tiempo a ambas funciones (sobre este problema volveré más adelante).

Varios elementos demuestran que es necesario salir de la lógica del ente local, como tipo individual y fijo, y entrar en la de la administración local como estructura agregada (y agregante), de la que forman parte varios entes; es decir, no se trata del ente local, sino de los entes locales. Ambas funciones son comunes a toda la administración local y encuentran en ella su combinación equilibrada. Cada ente local tiene, sin embargo, un papel propio, una «vocación» propia, que puede ser (en raras ocasiones) un papel elemental (en general, en un estado democrático el ente local tiene o debería tener siempre una legitimación democrática) compuesto, en el que prevalece el aspecto técnico o el político, pero evidentemente no puede abarcar y expresar por sí mismo la compleja dialéctica entre política y administración. Toda la experiencia administrativa más reciente—con la pluralidad de estructuras existentes en la vida local—se dirige en ese sentido (lo cual no significa, desde luego, que todo quede justificado y tenga que mantenerse así). La propia creación de las regiones tiene este significado, no en cuanto que sustituyan al Estado, pero sí en cuanto que se vienen a añadir a los centros locales existentes como nueva sede de gobierno local (que se considera necesaria, pero esto tampoco quiere decir que todo tenga que quedar como está ahora).

En consecuencia, la hipótesis de trabajo que se asume es la de que no existen una o más funciones (los que definíamos anteriormente) del ente local como modelo general y abstracto, sino que hay una función o una «fracción» de función o una composición de funciones de cada tipo de ente local.

5. LOS PUNTOS CRÍTICOS: A) LA AUTONOMÍA

A) El punto crítico más importante en el tema de los entes locales y de la reforma de los mismos es el problema de la autonomía.

Siempre se ha afirmado y sigue afirmándose que la autonomía del ente local sería algo estrechamente ligado a su función política—es más, que serían una misma cosa—. El problema es que la autonomía—cuando no es incluso una manifestación enfática—es una afirmación ideológica (una idea-fórmula) o política (una idea-fuerza), y en cuanto a su valor como concepto, se trata de una idea ambigua e incierta.

Es una idea ambigua porque afecta a dos *sujetos* y pasa de uno a otro equivocadamente: la comunidad que está (o debería estar) dotada de fuerza política es una estructura superpuesta a la comunidad o entretendida con ella. Para que la idea tuviese un sentido preciso sería necesario—también aquí—que existiera una perfecta compenetración entre co-

munidad y estructura, la total y puntual traducción de la fuerza política de la comunidad en *efectividad* administrativa garantizada por la estructura. Pero esto nunca ha sido posible, y mucho menos es posible hoy que los circuitos políticos se han ampliado y complicado.

Es una noción incierta porque incluye una pluralidad de significados (situaciones y posibilidades) de los que nunca se ha entendido bien cuál o cuáles de ellos son los más típicos.

La doctrina jurídica ha ido buscando a lo largo del tiempo connotaciones identificadoras del estado de autonomía, pero ese esfuerzo, a medida que iba destacando una u otra connotación, se ha resuelto, por una parte, en un empobrecimiento y en una ofuscación de este concepto que, como modelo organizativo, probablemente vive sólo de la riqueza de todos sus posibles contenidos, y por otra, en una constante verificación de la separación entre idea (fuese cual fuese) y realidad. Esta situación se ha producido en el Estado liberal y en la interpretación que sobre el mismo han dado los juristas, e incluso se ha agravado actualmente. En el Estado liberal hay una equivocación manifiesta en el considerar al municipio como dotado de autonomía, entendiéndolo por ésta las mismas connotaciones que más o menos tiene hoy el término, pero al mismo tiempo ha sido considerado ente autárquico (y tratado como tal), es decir, *órgano indirecto* del Estado, con lo cual se negaban una por una todas las connotaciones de la autonomía (la doctrina de Romano es ejemplar en este sentido). Hoy el problema se plantea en el sentido de ver cuál de los posibles contenidos del concepto puede mantenerse en la actual estructura del Estado, cosa que equivale a preguntarse si el ente local está en condiciones de asumir el papel político que se le reconoce como propio.

En los intentos más recientes por dar un rostro concreto a la autonomía se ha insistido en el concepto de *propiedad* de las funciones, es decir, en la necesidad de un reparto concreto de competencias entre Estado y ente local, o bien se ha preferido definir la autonomía, acercándose así más a la sustancia del papel político del ente local, como la capacidad de éste de darse una directriz política y administrativa, es decir, precisamente de definir y satisfacer los intereses comunitarios más importantes. Pero la primera concepción presupone en el fondo una (separada) realidad jurídica y económica de importancia exclusivamente local, que ya es inadmisibles, y la segunda, aunque sea correcta en teoría, se enfrenta (como siempre) con el grave obstáculo de la complejidad y de la articulación del proceso de acompañamiento de la demanda política y de la elaboración y transmisión de la respuesta institucional, que son (como ya he señalado) propias de nuestra sociedad política y dejan poco espacio libre a la iniciativa inmediata y a la respuesta puntual del ente local.

Precisamente porque se ha comprendido eso, la recuperación del significado y del valor de la autonomía (en la idea y en la realidad) se ha intentado precisamente a través de la utilización de los carac-

teres del proceso que está en marcha. Se ha considerado la autonomía no como negada, sino como realizada a través de la programación —que hoy es la forma preferente (al menos en las intenciones) y más racional de conectar demanda política y respuesta institucional— como operación que exige aportaciones creadoras tanto en la fase ascendente de la elaboración del programa como en la fase descendente de la aplicación del mismo; y cuanto más fluido y continuo fuese el proceso de programación, mejores resultados daría la creatividad de estas aportaciones. En la interpretación más plurisubjetiva y más fiel a esta circularidad, la autonomía ha sido atribuida incluso no ya a los distintos sujetos, sino a todo el proceso o a toda la administración local como procedimiento o conjunto de procedimientos de programación.

Esta concepción ha suscitado y sigue suscitando muchas dudas, aun prescindiendo de su variante más radical. La convivencia entre autonomía y programación es una convivencia difícil. Si no es suficiente el dato de la sujeción a un programa, sea cual sea, para considerar la autonomía de un ente, tampoco basta la participación (cualquier forma de participación) en el procedimiento de formación del programa para transformar el ente que participa en sujeto que se autodirige (y que, por tanto, es autónomo).

La concepción es, sin embargo, interesante porque demuestra con qué contradicciones se encuentra el intento de perseguir indiscriminadamente, aun en la actual estructura institucional, la autonomía de todo ente local (y lo que es más importante, la misma autonomía para todos).

La verdad es que no todo ente local ha de ser necesariamente autónomo, en el sentido de disponer de la capacidad de darse una dirección política y administrativa: no lo es evidentemente si se limita (y se reduce) a prestar servicios, pero no lo es tampoco siempre necesariamente aun cuando manifieste un (determinado) papel político, es decir, participe en el proceso político.

Se puede decir que el ente local tiene con seguridad y en general una capacidad de autodeterminación, en el sentido de que puede adecuar su propia acción a los fines que se autoimponga o que le impongan: adaptación que implica también una cierta capacidad de organizarse (creo que la potestad estatutaria no presupone necesariamente la autonomía política). La autodeterminación del ente local está, o debería estar, siempre ligada a su efectiva representatividad de la voluntad y de los intereses de la comunidad: representatividad que nace de una relación de representación o, cuando menos, de autogobierno. Pero ni siquiera esta representatividad supone en sí misma una situación de autonomía. Sólo cuando la voluntad de un ente (de una comunidad) influye de manera decisiva en el circuito de seguimiento de la demanda política y de elaboración y fijación de la respuesta institucional, se puede decir que el ente es autónomo y que la autonomía aumenta y se refuerza a medida que este poder de decisión se con-

creta: existen varias formas, varios niveles, de autonomía. En nuestra estructura, por ahora, es probable que sólo a la región se le reconozca autonomía política plena, pudiéndose encontrar en ella esa potestad de dirección, y con ella los demás requisitos que tradicionalmente van ligados a la situación de autonomía (potestad normativa, propiedad de las funciones, etc.); una autonomía que no es, como sucede con los entes del artículo 128 de la Constitución, una mera cualificación normativa, sino una condición real de fuerza política. Por otra parte, si la llegada de las regiones ha acelerado la crisis del ente local, eso ha sucedido precisamente porque en el escenario de la administración local ha asomado por primera vez un sujeto efectivamente dotado de autonomía política.

Las consecuencias de una clarificación del aspecto de la autonomía son, cuando menos, que:

— El requisito—base de cualquier propuesta de reforma que quiera ser realista reside en actuar no mediante afirmaciones generales, sino mediante la fijación por cada ente local de ámbitos concretos y definidos de poder y mediante la predisposición de las condiciones reales que hagan efectivamente posible la aplicación de esa potestad.

— No se debe prestar mucho interés a la fórmula enfática del artículo 128; probablemente el límite constitucional a la reforma se manifiesta más de cara a las figuras de los posibles entes locales que a su potestad.

6. B) LA EFICACIA. C) LA UNIFORMIDAD

B) El segundo punto crítico consiste en el problema de la eficiencia del ente local.

Como he dicho antes, el principio de la eficiencia no era, en lo fundamental, desconocido para la doctrina del Estado liberal, porque la capacidad jurídica del ente autárquico de atender a los intereses de una comunidad presuponia una posibilidad efectiva de satisfacerlos. Pero no se profundizaba en el tema porque se imaginaba o presumía que el municipio, el único verdadero ente local, era—prescindiendo de sus dimensiones y de cualquier otro elemento concreto que le caracterizara—capaz, por obra del Espíritu Santo y por legitimación histórica, de cumplir con las tareas que le imponía el ordenamiento; en este punto se destaca claramente la *falsa conciencia* de la idea liberal sobre las autonomías locales.

Hoy sabemos (aunque esta idea no ha desaparecido totalmente) que la eficiencia es un requisito *natural* (en el sentido de necesario) del ente local, y que cualquier intento de reforma ha de suponer un esfuerzo lo más serio posible por asegurar al ente la máxima eficacia. Pero es precisamente aquí donde empiezan las dificultades. Este intento

implica la utilización de técnicas organizativas muy delicadas, y requiere fundamentalmente conocer perfectamente la situación de hecho a la que hay que aplicar ese intento: más que en ningún otro caso, en éste es absolutamente insuficiente actuar a nivel abstracto. Ahora bien, el nivel de conocimiento de la realidad de la administración local italiana podría considerarse francamente primario si no fuera por la atención que le han dedicado al tema algunos juristas y científicos. Ningún (o casi ningún) análisis de ciencia política y sociológica, ninguna encuesta o investigación, ni pública ni privada. Formular propuestas organizativas en esta situación es enormemente difícil; se va a tientas tratando de intuir más que de comprender y esperando vislumbrar la solución. Esa situación puede producir un iluminismo y un utopismo que, naturalmente, han de dar lugar a modelos abstractos.

En general, se puede decir que la eficiencia no se refiere sólo al papel de prestación de servicios del ente local, aunque es precisamente a propósito de ese papel cuando más se habla de eficiencia, sino que también se refiere a la función política del ente. Está claro que el ente ha de poder asumir con plena eficiencia su función de interpretar los intereses y los ideales de la comunidad local y de hacerse cargo de ellos (de forma más o menos inmediata): de ahí se deriva la necesaria búsqueda de los instrumentos adecuados para este fin. Este doble sentido de la eficiencia crea también problemas: y tal vez sean los problemas más graves de esta materia. Aquello que es bueno para cumplir la tarea técnico-administrativa, puede no ser bueno para cumplir la tarea político-democrática, o puede incluso comprometerla. En este caso, la solución no se puede encontrar más que en una diversificación de los entes locales, en preparar uno (o varios) para la prestación de servicios, otro (u otros) para la participación en el proceso político. Es el aspecto de la eficiencia el que en mayor medida plantea (o puede plantear) la necesidad de que haya modelos diferenciados de entes locales.

La garantización de la eficiencia trae consigo problemas inherentes a todos los elementos, caracteres y formas de acción del ente local (por ejemplo, representa un grave problema la situación del personal burocrático y la relación de éste con el personal electivo). Pero hay un elemento que tiene una importancia decisiva desde este punto de vista; una importancia en sí mismo y en cuanto condiciona otros caracteres propios de la estructura del ente: es el elemento de la *dimensión*. Es aquí cuando se manifiesta con mayor insistencia la dificultad de conciliar la necesidad de satisfacer tanto la función política como la administrativa, y cuando la solución de diversificar los modelos (buscando niveles óptimos de gobierno) aparece como la más adecuada y la más realista, no queriendo comprimir ninguna de las exigencias para favorecer a otras. Y, remitiéndose al ámbito del papel administrativo, está claro que hay una estrecha correlación entre las dimensiones del ente y la consistencia de las funciones que se le atribuyen. El caso del

ente intermedio es ejemplar. Si se le atribuyen exclusiva o fundamentalmente funciones en programación, lo lógico es que sea amplio o amplísimo; si la función prevalente es la de prestar servicios, ésta requiere en cambio dimensiones menores.

c) El tema de la uniformidad de disciplina de los entes locales, que entra dentro del tema de la *metodología* organizativa o reorganizativa de tales entes, sería muy largo. El legislador italiano, inspirándose, como sabemos, en el sistema francés en lugar de inspirarse en el austriaco, adoptó el principio de la uniformidad de disciplina, rechazando incluso la idea de distinción de los municipios en clases. La uniformidad organizativa, en nuestro ordenamiento, ha muerto en los hechos (o puede decirse en todo caso que es muy débil) antes que en el aspecto normativo. La llegada de las regiones ha marcado prácticamente el fin también en el aspecto normativo. Aunque el diseño de las autonomías locales clásicas ha quedado inalterado, se han superpuesto y yuxtapuesto a ese diseño distintas figuras organizativas que, influyendo directa o indirectamente sobre las estructuras locales, las han diferenciado entre sí (y a veces radicalmente) de lugar a lugar, de manera que si antes se insistía siempre en la necesidad de la diferenciación, hoy parece que se plantea también la necesidad del reordenamiento y la reconstrucción de un sistema unitario, aunque con principios y formas nuevos; esto por muchas razones, y entre ellas la más importante es la que Romeo ya señalaba como uno de los motivos fundamentales de la decisión *unitaria*: la necesidad de asegurar igualdad de trato a las distintas comunidades locales.

En consecuencia, el problema consiste también en equilibrar convenientemente la necesidad de homogeneizar el régimen jurídico con la de darle elasticidad en su organización y en su aplicación a las situaciones concretas, y es un problema difícil de resolver porque implica también tomar decisiones sobre la autonomía y la eficiencia.

La aspiración a este equilibrio comporta con seguridad el rechazo de una organización totalmente abierta, constantemente fluida, que continuamente se cree y se destruya a sí misma adquiriendo formas nuevas y negando las anteriores. El *espontaneísmo* social puede ser bueno para ocasiones excepcionales, pero no para la vida ordenada de una comunidad; se trata de un principio organizativo enemigo de la eficiencia, de la seguridad de las relaciones y, por lo tanto, de la propia libertad de vida de la comunidad. Pero el rechazo de eso no significa que sean necesarias una preordenación total de modelos y una inmovilidad absoluta de las estructuras establecidas, ni que hayan (o deban) de faltar una consideración unitaria de la administración local y un proceso de integración constante y siempre nuevo de los elementos que la componen.

El constituyente parece haber entrevisto la solución de ese grave problema cuando, por una parte, exige «leyes generales de la República que... determinan las funciones» (y en consecuencia la estructura) de

los entes locales, y por otra reconoce una potestad organizativa (estatutaria) dentro de la proclamada autonomía de esos entes, es decir, que prevé un proceso organizativo que, al implicar varios niveles de aportaciones, resulta idóneo para garantizar al mismo tiempo uniformidad y flexibilidad.

Sobre la participación de la región en este proceso organizativo, la Constitución no dice absolutamente nada (o casi nada, poderes de las regiones de cara a las circunscripciones municipales y provinciales y a la institución de nuevos municipios y provincias), pero como ya señalé antes, esa participación está implícita en la propia presencia de la región y en la compenetración entre la administración local (en sentido estricto) y la administración regional: no es casual que las mayores transformaciones del esquema local procedan de las regiones, tanto por intervenciones organizativas directas como por influencia de las leyes sectoriales. En consecuencia, a partir de la Constitución *viviente* surge un proceso organizativo que va afectando gradualmente al Estado, a las regiones y entes locales y que se va desarrollando en el sentido de una progresiva diferenciación de modelos, por obra sucesivamente de regiones y entes locales, en el marco de principios unitarios establecidos por el Estado (más adelante aludiré a la diferenciación que surge de la posibilidad de previsión de distintos tipos de estructura del gobierno local).

Es difícil decir cómo luego este equilibrio ha de llevarse a cabo en concreto. Yo creo en todo caso que aunque la Ley de la República ha de ser general —y, por tanto, mantener abiertas las posibilidades organizativas de otros sujetos implicados en el proceso— no lo puede ser hasta el punto de limitarse a una mera exposición de *criterios* organizativos. Esto es válido no tanto para el aspecto estructural de los entes locales porque la ley general tendrá que diseñar un modelo organizativo y definir la función absoluta o relativa de los distintos entes— como para el aspecto funcional, donde, si bien es difícil dar una descripción abstracta y programática de las funciones de los entes locales (las funciones se definen en la concreción de las distintas materias y de los presupuestos de su ejercicio), tampoco es aceptable ya dar una mera clasificación, como proponen algunos, por tipos de funciones (normativa, administrativa y para servicios) que es casi igual a cero, y tampoco una mera indicación de los posibles sectores de actividad.

Mi opinión es que las leyes generales que se derivan del artículo 128 deberían establecer, junto con las líneas básicas de las estructuras de los entes y con su función (absoluta y relativa), los sectores de materias que se les han asignado y, en base a ellas, los criterios básicos organizativos para el ejercicio de las funciones, quedando en manos de la legislación regional primero y de la potestad estatutaria después, la tarea de desarrollar, cada vez más concreta y puntualmente las indicaciones generales de las leyes estatales.

III. Las alternativas de reforma

7. EL MÉTODO

Puesto que, actualmente, no parece haber quedado ningún método que considere satisfactorio y, por lo tanto, intangible el sistema de los poderes locales, el problema es *qué hacer y cómo hacerlo*.

Veamos primero el cómo. Al respecto todo ha sido propuesto y puede ser propuesto: que hay que actuar, o que en cambio es necesario explorar antes a fondo la realidad del gobierno local, que se puede (o se debe) confiar en la creatividad propia del sector o que en cambio hay que volver a diseñar racionalmente y en abstracto el plano de los poderes locales; que es suficiente con unos cuantos retoques significativos o que en cambio hace falta una reforma radical; que la autonomía local debe definirse y organizarse sector (de materia) por sector, o que en cambio es necesaria o conveniente una reforma general; que la reforma debe quedar recogida en una sola carta constitucional de las autonomías o que en cambio es preferible contar con varias leyes generales, etc.

En realidad cualquier orientación que no sea la de una reforma general meditada pero rápida y profunda (aunque no destructiva) parece quedar hoy rechazada por el propio desarrollo de la situación. La llegada de las regiones ha puesto en marcha un proceso acelerado y caótico de transformación de las estructuras locales que ha tenido su último acto en el Decreto delegado número 616. Sin una intervención reorganizadora, este proceso amenaza con seguir adelante, agravando el desorden del sector y comprometiendo definitivamente la posibilidad de establecer una relación justa, y lo más homogénea posible, entre regiones y otros centros de vida local. Eso no significa que no se puedan poner paralelamente en marcha investigaciones o encuestas sobre la realidad del gobierno local, necesarios para controlar o perfeccionar los modelos organizativos, y no significa que no se pueda estudiar la oportunidad de llevar a cabo intervenciones específicas para cada sector: lo fundamental es que se asuma la reforma de las autonomías locales como algo urgente y necesario en general.

Ha sido también la realidad de la situación lo que ha dado respuesta a la duda que existía sobre si, para efectuar la reforma, era necesario actuar antes sobre las funciones y, en consecuencia, efectuar el análisis y redistribución de las mismas (entre Estado, regiones y entes locales) o antes sobre las estructuras, entendidas desde luego no como capas organizativas, sino como expresiones de funciones generales y como *nudos* de relaciones entre los distintos centros. Las regiones se habían encaminado en el segundo sentido. La Ley número 382 y el Decreto delegado número 616 se han centrado en cambio en el primero, cerrando (al menos por ahora) el tema de las funciones y planteando como tema urgente y exclusivo el tema de las estructuras.

Está claro que va a prevalecer necesariamente el punto de vista de que la reforma ha de dirigirse, ante todo, a la reorganización de las estructuras y a la definición de las funciones relativas a las distintas estructuras en el marco global del gobierno local; y sólo después de las decisiones adoptadas en estos temas se podría iniciar el trabajo de recalificar y reagregar las funciones concretas. En definitiva, el problema es ya el de la descripción y definición de los denominados niveles de gobierno local.

Absolutamente secundario es en cambio el hecho de si la reforma ha de expresarse a través de un solo acto normativo (una nueva ley municipal y provincial, como ley de administraciones locales) o a través de varias leyes generales que toquen los distintos puntos (la Constitución habla sin embargo de *leyes generales*). La solución de este problema está evidentemente relacionada con el contenido de la reforma. Cuanto más radical es la reforma, más se justifica la necesidad de una especie de Carta constitucional de las autonomías. Como tendencia, y en principio, parece aconsejable la existencia de una ley general de reorganización del territorio y de unas leyes particulares para cada sector (para las áreas metropolitanas, para la participación, etc.). Si se defiende la idea de que corresponde al Estado fijar los criterios-base organizativos para el ejercicio por parte de los entes locales de las funciones que les han sido adjudicadas en las distintas materias, esos criterios se encuadrarán en las leyes-marco para cada sector, las cuales, en este aspecto, se presentan (también) como *leyes generales* de acuerdo con el artículo 128.

8. LOS NIVELES DE GOBIERNO

La cuestión de los niveles de gobierno local, en los últimos años, el centro del debate sobre la reforma de la administración local y con mucha mayor justificación lo es ahora que la acción de las regiones primero y la Ley número 382 después han marcado el camino en esta dirección. ¿Se está pidiendo un solo nivel de gobierno o más niveles (dos, tres), además de la región? La cuestión está estrechamente ligada a la función (o funciones) del ente local, y a las dimensiones óptimas para cumplirlos, además de estar ligada evidentemente al tipo de relaciones posibles entre los distintos entes.

Quien haya defendido la tesis de un único nivel de gobierno se ha basado en la constatación de la disgregación del sector, que lleva consigo la presencia de miles de microscópicos sujetos de vida local, y en la reflexión de que sólo centros de grandes dimensiones pueden estar en condiciones de cumplir con la eficacia necesaria las funciones que tienen esos sujetos y, en particular, de prestar los servicios que requieren las colectividades locales.

La constatación y la reflexión son en sí y de por sí irreprochables, pero no tienen suficientemente en cuenta el hecho de que la función del ente local no es sólo la de prestar servicios, ni el hecho de que no

todos los servicios (o, se puede decir también, no todos los momentos del proceso de prestación de un servicio) requieren las mismas dimensiones y el mismo estándar de eficacia. Especialmente importante es el primer punto. El papel político del ente local no exige las mismas dimensiones que su función técnica; es más, en su aspecto participativo el ente exige incluso dimensiones reducidas. En consecuencia, desde el mismo momento en que se afirma la necesidad de crear centros de vida local capaces de prestar unos servicios *sociales*, se está reconociendo implícitamente la necesidad de multiplicar los niveles de gobierno diversificándolos en base a las dos funciones que los entes locales cumplen o pueden cumplir. El *unitary principle* en que se inspiran las propuestas del Redliff-Maud Report, no puede aplicarse en Italia, sobre todo en el actual momento de desarrollo de los organismos de participación popular a través de la descentralización inframunicipal.

Por lo tanto, parece prevalecer justamente la tesis de los dos niveles de gobierno, considerando también que la presencia de las regiones hace absurda la previsión de otros niveles y aparta el tema de la posibilidad y la oportunidad de pensar en semi o subniveles, es decir, en organismos que actúen para tareas particulares y marginadas, *entre* los distintos niveles o incluso *por debajo* del primer nivel (práctica que habría que reducir a límites muy restringidos, para evitar la multiplicación de los niveles, y con ello una confusión organizativa irracional y costosa). Pero si la propia realidad de la vida local lleva a la previsión de los dos niveles, eso no significa que la enérgica afirmación sobre la necesidad de dimensiones adecuadas del ente local destinado a prestar servicios pierda valor (y que el problema pase a ser sólo de nombre, como ya se ha dicho en otras ocasiones). Establecida la necesidad de la existencia de los dos niveles, el tema está aún por tratar, porque se trata de definir concretamente las tareas, la posición relativa de los dos niveles y la relación que éstos llevan con la comunidad, es más, con las comunidades a las que representan los entes o aparatos.

De hecho, existen varias posibilidades de concebir, desde todos estos puntos de vista, los dos niveles, y parece que mientras la opinión que prevalece hoy se orienta por la institución de los dos niveles, el acuerdo acaba en ese punto. A partir de ahí, el acento puede ponerse, de hecho, sobre el ente de área más restringida, considerándose al ente de área más amplia estructuralmente derivado del primero, ligado a la comunidad a través del primero, funcionalmente integrador y coordinador de la acción del primero; por el contrario, si se le da la vuelta al modelo anterior, el ente de área más amplia puede ser considerado como el ente primario, con plena o directa representatividad, en el que se centra esencialmente la vida local, mientras que el ente de ámbito más restringido tendría funciones particulares y limitadas, y pudiendo aparecer incluso como una institución de descentralización del ente mayor; finalmente, los dos entes pueden quedar situados en el mismo plano, contar con la misma representatividad, en una diversificación fun-

cional entre ellos más cuantitativa que cualitativa. Todos estos modelos han sido propuestos, con mayor o menor claridad, y pueden concebirse otros de acuerdo con la forma de configurar concretamente los tres modelos básicos.

Mi opinión es que la propuesta más débil es aquella —que sin embargo hoy parece recoger las mayores dimensiones— de la institución de dos entes de gobierno, de distintas dimensiones y con distintas funciones (aunque no siempre la diversidad de funciones se aprecia con claridad), pero de igual *valor*: ambos igualmente autónomos, ambos con fines generales. Creo que se trata de un diseño *abstracto* basado sobre un presupuesto imposible: la existencia y la convivencia de dos entes totalmente paritarios. A mi juicio, ese modelo está destinado necesariamente a inclinarse hacia uno de los otros dos modelos: es decir, hacia la anulación en la práctica del ente más pequeño (el ente de segundo nivel, utilizando sobre todo su fuerza programatoria, el primero se «come» al municipio) o hacia la progresiva reducción del ente de segundo nivel hasta convertirse en una derivación del municipio y en una forma de ejercer las competencias de éste. Creo que entre los otros dos modelos, la propia experiencia de vida de los entes locales indica la preferencia —por esa valoración más profunda que exige la situación— por el segundo de los tres modelos, en el que se respetan más las necesidades de diversificar las funciones de los dos entes, concentrando en el ente de mayor área, que por eso tendrá que contar con las dimensiones adecuadas, la función de prestación de servicios (a partir de la programación de los mismos), y confiando al ente de área menor la función de participación y promoción, que queda mejor expresada cuando más inmediato y puntual es el contacto entre aparato y comunidad.

Semejante planteamiento puede dar lugar también a muchas variantes, según la mayor o menor fidelidad a esta distinción de funciones. Una variante posible y equilibrada sería aquella que —aun insistiendo en la posición *primaria*, en el esquema de los centros de vida local, del ente de área amplia y aun dotando a éste de la función de programar, de prestar servicios y de toda actividad administrativa de autoridad (función en sentido propio) que tenga naturaleza discrecional— no reduzca al ente de área restringida a las exclusivas funciones de promoción y participación (como los *local councils* británicos), sino que lo reconozca capaz para la prestación de determinados servicios (de atribución directa o delegados), sobre todo de aquellos que exigen la existencia de un contacto inmediato y puntual entre aparato y miembros de la comunidad (los denominados servicios personales, en primer lugar la asistencia: debo decir que la distinción entre servicios reales y servicios personales no es tan neta y clara como se cree en general; por ejemplo, ¿dónde se encuadra la prestación de alojamientos?), y para el cumplimiento de funciones administrativas específicas de ejercicio vinculado o incluso de ejercicio conformado por parámetros precisos.

A nivel abstracto sería coherente con el modelo la representatividad directa (elección directa de los titulares de los órganos) de ambos entes con respecto a las comunidades relativas, representatividad *natural* para el ente de área menor, necesaria para el ente de área mayor en relación a su propia posición de centro de la vida local. Las posibles soluciones que dotaran a este ente de una representatividad sólo de segundo grado se apartaría del modelo y darían lugar a una variante intermedia entre el primer y el segundo modelo de los que hemos descrito anteriormente, menos deseable (siempre en el plano abstracto) que este último, aunque esté mitigado por esas formas de conexión entre ente de segundo grado y comunidad de base en las que hoy se adivinan expresiones bastardas de autogobierno.

Es evidente que, de acuerdo con ese modelo, el ente de área menor quedaría privado de autonomía política en el sentido tradicional: pero éste, en la parte correspondiente al ejercicio de funciones de promoción y participación colaboraría en el proceso constante de recuperación de autonomía por parte del ente de área más amplia —amenazado en su autenticidad democrática por la propia naturaleza técnica de sus funciones— y garantizaría el soporte político-social adecuado para la capacidad de éste. Es en cambio posible afirmar la autonomía del ente de área mayor, en cuanto que éste está dotado de poderes programáticos, pero será efectiva o ficticia, mayor o menor, según la amplitud del espacio que la programación superior regional deje al poder de dirección del propio ente, es decir, en la medida en que este poder de dirección, aunque sea en el ámbito de indicaciones regionales generales, pueda conectar directamente con los intereses de la comunidad representada y con la necesidad de satisfacerlos, y no se limite a una mera capacidad de dar puntual aplicación a unas directrices regionales restrictivas y *circunstanciales*.

Pasando el tema del plano abstracto al plano concreto de las estructuras de nuestro ordenamiento, se ve en seguida cómo el ente de área menor coincide o debería coincidir con el municipio, un municipio ante todo desmitificado, por haber sido liberado del oropel de una falsa autonomía, y luego *redimensionado*, por haber sido liberado de las tareas que ha demostrado no poder cumplir, y, por lo tanto, *regenerado*: es decir, que pasa a ser considerado fundamentalmente como centro de participación popular y de promoción política, y sólo de forma subsidiaria como ente gestor de servicios específicos y dotado de funciones administrativas menores. Semejante transformación implicaría muchas dificultades prácticas y ninguna dificultad de tipo normativo y constitucional, siempre que no se atribuya a la expresión *ente autónomo* del artículo 128 el valor normativo más restringido y el significado más riguroso y restrictivo.

El grave problema —el punto crucial— al que han dedicado fundamentalmente su actividad políticos e investigadores es el del ente de área más amplia (de acuerdo con la terminología tradicional, el ente

intermedio, aunque cuando se acuñó la expresión se estaba pensando en un intermedio entre municipios y Estado, que era otra cosa totalmente distinta y que hoy en todo caso queda asegurada con respecto a todos los entes locales por la región, aunque nunca se haya entendido bien en qué consistía este *intermedio*). Es un problema grave por tres razones: *primera*, porque, aparte de los pasos iniciales dados en este sentido por las regiones (*comprensorios*) y por el propio Estado (comunidades de montaña), un ente de este tipo no existe en nuestro ordenamiento; *segunda*, porque los artículos 114 y 128 y la disposición transitoria VIII de la Constitución, con una lista que podría ser y es normalmente considerada como taxativa, sólo mencionan el municipio y la provincia; *tercera*, porque la provincia actual seguramente no es el ente de que se habla y es muy dudoso que pueda llegar a serlo.

Son conocidas las posibles soluciones de estos problemas, y son conocidas las ventajas y los inconvenientes que cada una de ellas presenta. Las soluciones principales no son más de tres: o crear un organismo totalmente nuevo, o proceder por agregación de entes territoriales menores y sujetos asimilables, o utilizar la provincia.

La primera solución es la única que cumple fielmente el esquema organizativo que hemos trazado anteriormente y con ello cumple con la exigencia de reordenar totalmente la administración local; la reforma sería efectiva y radical (se trata de la aproximación *orgánica* de que habla Roussillon). Esta solución exige, sin embargo, una modificación de la Constitución, si se considera taxativa la lista de los artículos 114 y 118 y disposición VIII. La segunda solución tiene la ventaja de ser gradual y de no entrar en contradicción (al menos en principio) con la Constitución, pero para que se que pueda hablar de reforma se debería ir más allá de los intentos realizados y dar vida a organismos de origen y estructura ampliamente consorciada, pero coactivos y con una plurifuncionalidad amplísima. El defecto de esta solución, que amenaza con quedarse en el ámbito de las *aproximaciones funcionales*, está en que, cuanto más se acelera, más riesgo se corre de topar con el obstáculo constitucional de la *autonomía* (rigurosamente entendida) de los municipios, mientras que si se frena demasiado no se llega a una reforma seria, sino sólo a otro remiendo inútil. La tercera solución—utilización de la provincia—tendría una única y gran ventaja, al menos a primera vista: permitiría evitar el obstáculo constitucional. Pero existe ante todo la gran dificultad (teniendo en cuenta el artículo 113 de la Constitución) de pasar del número de provincias hoy existente al que resultaría (y sería el triple por lo menos) al adoptar una dimensión adecuada a la nueva función de éstas, dimensión que sería equivalente por término medio a la de los *comprensorios* y a la de las comunidades de montaña. Pero más allá de estas dificultades surge una pregunta preocupante: un ente con una función tan radicalmente transformada—se puede decir que sólo se mantendría el nombre—, ¿sigue siendo la provincia a la que

se refiere la Constitución? ¿Se ha salvado realmente el obstáculo constitucional?

Al llegar a este punto se ve que la decisión está entre abordar con franqueza el obstáculo constitucional (primera solución), esforzarse por rodearlo (segunda solución) o intentar una elusión sagaz pero abierta de la voluntad constitucional (tercera solución). (Advierto que afrontar con franqueza el obstáculo constitucional puede querer decir simplemente dar una interpretación abierta del mismo.) Entonces el problema no es ya técnico, sino que consiste más bien en que se den la voluntad y la fuerza política necesarias para regular de una determinada manera las relaciones con la Constitución; pero si se dan esa voluntad y esa fuerza política, yo me pregunto: ¿por qué no utilizarlas para afrontar con franqueza el obstáculo constitucional?

9. EN BUSCA DE UNA TIPOLOGÍA

Ya hemos considerado (véase núm. 6) la falta de homogeneidad administrativa en el sentido de enriquecimiento progresivo, de arriba abajo, de las líneas de estructura del ente local. Pasemos ahora a considerarla, como nos vamos a permitir hacer, en el sentido de la posibilidad de prever distintos tipos de estructura del gobierno local.

El problema ha sido visto considerando fundamental o exclusivamente la situación de las áreas metropolitanas, una situación unánimemente reconocida como claramente distinta de la de las otras áreas y que exige un tipo de organización distinta. En realidad normalmente se ha hablado de las áreas metropolitanas para destacar la imposibilidad de aplicar a las mismas el régimen normal y no para trazar, de manera completa, el régimen organizativo específico que les corresponde: tal vez ha pesado aquí, más que en otros terrenos, la falta de conocimiento de las condiciones de vida reales de las áreas metropolitanas y antes aún han faltado una definición de esos conglomerados y la clasificación concreta de los mismos. De hecho, es sabido cuán distintas son las opiniones al respecto y la gran variedad de calificaciones que se derivan de las mismas. Personalmente—haciendo un inciso—prefiero la tesis que considera con amplitud la existencia de esas áreas, partiendo de la justa consideración de la analogía de problemas que presentan todos los conglomerados que superan cierto nivel de urbanización. Compartiría, por lo tanto, los criterios adoptados por el grupo de Pavía para su identificación: son áreas metropolitanas, además de las que se denominan así normalmente (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Génova), las otras áreas que comprenden, alrededor de un municipio de 300.000 habitantes, una población residente no inferior a un millón de habitantes (también se añade el requisito de una densidad de instalaciones de al menos 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado).

El tema del régimen de las áreas metropolitanas sólo puede tocarse de refilón. Es evidente que la excepcionalidad de este régimen está en estrecha correlación con el tipo de régimen normal que se asume como punto de referencia. Pongo dos ejemplos. El Redcliffe-Maud Report, que proponía como modelo de gobierno local normal *un solo nivel operativo (unitary authorities)*, veía la excepcionalidad del régimen de las grandes aglomeraciones urbanas (que definía con criterios restrictivos) en la previsión de *dos niveles operativos*, condados y distritos, responsables respectivamente de los servicios ambientales y personales. Cambiando totalmente la perspectiva, el proyecto de Pavia, por una parte, propone los dos niveles de gobierno local y adjudica amplias funciones al nivel de áreas inferiores (municipio) y, por otra, prevé para las áreas metropolitanas una potenciación del nivel de área más amplia (provincia) a la que se pasarían muchas funciones que en otro caso corresponderían a los municipios, con la consiguiente unificación de las competencias de planificación y de las que se refieren a los servicios denominados reales alrededor de un único centro capaz de coordinar de forma integrada el sistema territorial del área.

Los tiempos demuestran que las áreas metropolitanas, por su consistencia demográfica, por el volumen de servicios que prestan, por la necesidad, por una parte, de concentrar las estructuras adecuadas para esa prestación y, por otra, de mantener contactos más continuos y capilares con las comunidades y subcomunidades locales, no sólo imponen la previsión de los dos niveles, sino que exigen un mayor equilibrio entre ellos, una dialéctica más compleja y articulada. Eso significa que si el ente local de área amplia queda colocado en el centro de la administración local en general, como antes propuse, para las áreas metropolitanas es necesario, por el contrario, reforzar el ente de área restringida, aumentando la cantidad de los servicios que pueda prestar y dotándolo de mayor número de funciones (en sentido propio). Esto resultará tanto más necesario como eficaz cuando esa potenciación de las estructuras *políticas* de base se vea acompañada por formas de descentralización burocrática (por servicios y por empresas) que enriquezcan las posibilidades de acción de aquellas estructuras y aumenten su contacto con la comunidad. Es decir, que en el área metropolitana el organismo de nivel inferior, que tendría que ser de mayores dimensiones que las habituales, adquiere mayor volumen de tareas y de funciones, lo cual tendría que traducirse en una capacidad de autodeterminación más sólida.

Al quedar clara la diferenciación tipológica de las áreas metropolitanas, aunque varíen las propuestas organizativas que se refieren a ellas, me pregunto si todas las demás áreas y las correspondientes administraciones locales van colocadas en una sola categoría o si hay posibilidades y causas suficientes para llevar a cabo otras distinciones. Me pregunto, sobre todo, si la situación de aquellas áreas en las que los municipios aparecen esparcidos y distantes unos de otros (que

no son sólo las áreas de montaña, en las que se ha centrado fundamentalmente la atención) y tienen aproximadamente las mismas dimensiones, la misma consistencia demográfica y, en todo caso, el mismo peso dentro de la economía general del territorio, pueda ser considerada absolutamente idéntica a la situación de aquellas áreas en las que algunos municipios menores gravitan alrededor de un centro municipal principal (aunque está claro que éste no tiene las características propias del área metropolitana), que viene a ser un centro natural de referencia del ente de área amplia.

La diferencia entre el tejido socioeconómico de una y otra área existe efectivamente, y esto justificaría estructuras distintas en ambos casos y justificaría, sobre todo, una forma distinta de distribución de las competencias entre ente de área mayor y ente de área menor. Pero las soluciones tendrían que ser meditadas atentamente, tomando en cuenta al respecto los distintos tipos de necesidades. Si partimos de la idea de que las áreas con municipios distantes y *paritarios* constituyen el fenómeno típico al que mejor se adapta el modelo de administración local de que hemos hablado (precisamente es en esta hipótesis donde se recoge más típicamente la disgregación de la vida local y la necesidad de agrupar las estructuras en centros de dimensiones vitales), las demás áreas representarían también una excepción, que tendría algún rasgo en común con la excepción que representan las áreas metropolitanas. Si esto es cierto, sería legítimo hacer para ellas un régimen análogo al de las áreas metropolitanas o que esté a mitad de camino entre los dos regímenes.

10. LA ESTRUCTURA INTERNA: EL PRINCIPIO BUROCRÁTICO

Al tratar sobre la estructura interna de los entes locales no pretendo ocuparme de los órganos electivos de esos entes, de sus funciones, de su relación recíproca. No parece que haya motivo para apartarse, por la organización de gobierno de los entes, del modelo tradicional, que según la experiencia ha demostrado es plenamente adecuado, entre otras cosas, por su flexibilidad. La autonomía organizativa de los entes permitirá (especialmente al ente de área más amplia, cuyo problema es más acuciante) una articulación más puntual de las estructuras determinadas por la ley en sus grandes líneas, y permitirá sobre todo establecer un reparto de competencias entre esas estructuras. Por otra parte, el reordenamiento de los entes, al dar cierta homogeneidad a las dimensiones de los mismos, limitará (prescindiendo del caso de las áreas metropolitanas) esas enormes diferencias existentes entre ente y ente que, como hemos visto, constituyan una de las causas de desconexión y de confusión presentes en todo el aparato. Sólo pretendo llamar la atención sobre la importancia que pueden adquirir, dentro de una meditada reforma de la organización local, la justa consideración del elemento burocrático de la organización y el

logro de un equilibrio satisfactorio entre situación y funciones de ese elemento y situación y funciones del elemento político (o electivo).

La burocracia local, a la que se ha dedicado algún análisis atento, no ha gozado nunca de buena fama ni entre los estudiosos del tema ni más en general en la opinión pública. A los estudiosos les ha parecido (en primer lugar, el secretario municipal) uno de los instrumentos de control del Estado centrado en el ente local; por otra parte se ha señalado la contaminación política típica de los últimos tiempos y, más recientemente, se ha podido constatar que, sobre todo en determinadas zonas de Italia, ha pasado a ser el producto de una política; es más, de un servicio de asistencia.

Si la reforma del gobierno local en Italia pasa por una reconsideración de la situación del elemento burocrático, ésta presupone a su vez, en consecuencia, la solución del problema del personal, sobre el que ha llamado la atención recientemente, entre otros, Dente, poniendo en evidencia el anormal inflamiento de las burocracias locales, el gran peso que este personal supone para las haciendas locales, entre otras cosas, por la absurda política de *homogeneización* de las diferentes situaciones que siguen las asociaciones sindicales, la degeneración asistencial de su reclutamiento, la consiguiente inadaptación técnica del mismo. Cualquier reforma que se haga está destinada al fracaso si no reorganiza totalmente el sector, incluyendo el tema de las retribuciones.

En consecuencia, me estoy refiriendo a una burocracia reformada cuando digo que ésta tiene que ocupar—sobre todo en los organismos de área amplia, que son aquellos en que se les exige a los operadores la mayor capacidad tecnicoprofesional—un puesto fundamental en la acción del ente local. No me estoy refiriendo a algo parecido al *City Manager*, pero creo que, si la dirección suprema y el control de las unidades operativas tienen que corresponder necesariamente a los órganos de gobierno, la responsabilidad de la acción de esas unidades debe centrarse en los operadores profesionales, cuya competencia técnica, así como su independencia e imparcialidad, han de quedar aseguradas. Y esto tiene que ocurrir tanto si las unidades operativas son partes coherentes—unidas o descentralizadas—del aparato del ente local como si se apartan del mismo en forma de empresas, agencias o sociedades para la gestión de servicios, etc.

Es más, yo diría que si para los entes de amplias o amplísimas dimensiones (entes de áreas metropolitanas) cualquier iniciativa de descentralización es, más que oportuna, necesaria para la eficaz gestión de los servicios, esta descentralización presupone y comporta una utilización lo más amplia posible de los operadores profesionales. La reforma de la administración local tendrá que dar claridad y estabilidad a una relación como la que hay entre burócratas y políticos, que siempre ha estado caracterizada, por distintas razones, por la variedad

y la ambigüedad, y tendrá que definir las mejores formas posibles para dar actuación correcta al *principio burocrático* (que no significa necesariamente principio jerárquico y similares).

11. LAS REGIONES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Como punto central dentro de la reforma de la administración local y de las alternativas que ésta presenta se encuentra la difícil determinación de la posición de las regiones *respecto a* y *en* esta administración, y de las relaciones entre las regiones y los otros centros de vida local, posición y relaciones que, además, sólo en una parte mínima se pueden derivar de predisposiciones normativas, dependiendo fundamentalmente de la propia acción efectiva de los sujetos implicados en esa compleja y fluida experiencia. Pasemos a ver estos problemas, que ya hemos mencionado en algunos aspectos.

La región está destinada a actuar sobre la conformación y la acción de los demás centros locales a través de sus poderes organizativos y sus poderes sustanciales de dirección y de control (no importa a través de qué tipo de actos—normativos, de dirección o concretos—se expliciten).

Ante todo, la región contribuye a conformar la figura de los entes locales y las relaciones que éstos tienen entre sí y con la propia región, incidiendo sobre sus funciones a la hora de atribuir y repartir las competencias en las materias que le corresponden. Sabemos que en este campo las regiones han demostrado, incluso más allá de los límites planteados por la disposición transitoria VIII de la Constitución, su iniciativa, que ha tenido su punto culminante en la utilización, primero, y la adaptación, después, del instrumento de la delegación. Las organizaciones sectoriales que han sido puestas en marcha por las regiones han reestructurado pieza por pieza la función de los entes locales. Hoy el problema del poder de las regiones en ese sentido—que no parece desde luego desechable, aunque tenga que marcar sus límites y sus principios esenciales a partir de una o varias leyes generales de la República (art. 128 de la Constitución)—se especifica como problema de la posibilidad de modificar los tipos de atribuciones fijados por el decreto delegado número 616. El problema levantará muchas discusiones, pero yo no creo que, en las materias de competencia regional recogidas por el artículo 117 de la Constitución, las disposiciones del decreto delegado sean absolutamente inmodificables por las regiones, especialmente en lo que se refiere a la distribución de funciones entre los entes locales: pensar de manera distinta significaría atribuir al Estado un poder de disciplina sobre tales entes que iría mucho más allá de la intervención de carácter general permitida por el artículo 128.

Sobre el terreno más propiamente organizativo, la región contribuye a definir la figura y la posición de los entes locales de distintas for-

mas: directamente, interviniendo sobre la organización de los entes; indirectamente, creando administraciones paralelas o alternativas. Las regiones han actuado mucho tanto en el primero como en el segundo campo, llevando adelante esa silenciosa y lenta labor de transformación de la administración local que era inevitable, y no siempre censurable, efecto de la absoluta (o casi absoluta: tenemos una excepción destacable en la creación de las comunidades de montaña) inercia del Estado. Si una ley del Estado resuelve el problema del denominado ente intermedio, la iniciativa regional de organización directa de los entes disminuirá, pero no cesará: siempre quedará, como dije antes, la actividad legislativa regional de completar esa ley estatal, y quedarán todas esas particulares iniciativas *agregadas* de los centros elementales de vida local que hasta ahora ha asumido la región y de las que, por lo que parece, tampoco va a prescindir desde ahora.

Es más delicado el aspecto de la influencia organizativa indirecta mediante la creación de entes sectoriales. Este problema no se refiere tanto a los entes que nacen en el ámbito de los centros locales (de primer y de segundo nivel), cuya existencia no tendría que afectar a la región más que en el aspecto del control y de alguna conexión organizativa (véase, sin embargo, el extraño artículo 13 del DPR número 616) y no tendría que provocar demasiadas dificultades, aunque la ley número 382 y el DPR número 616 los miran con desconfianza (desconfianza injustificada desde el momento en que, como señala Trimarchi en el ensayo que figura en el presente volumen, dichos entes pueden ser técnicamente oportunos, y además la legitimación democrática no es un requisito exclusivo de los entes comunitarios generales). Se refiere a los entes regionales y en general a las figuras organizativas regionales, mediante las cuales la región viene en definitiva a construir, utilizando los poderes que se derivan del artículo 117 de la Constitución, una administración paralela y alternativa respecto de la administración a través de los entes locales territoriales, que al parecer es preferida por el artículo 118, último párrafo. Esta administración paralela o alternativa tiene ciertamente en algunos casos plena justificación (es típico el caso de las empresas regionales de transporte) y no está claro que carezca necesariamente de legitimación democrática. Sin embargo, si se extendiera y se hiciera estable, acabaría por desnaturalizar sustancialmente y hacer más pesada la función de la región, que debe quedarse sobre todo en una función de gobierno y de programación, y además acabaría por ejercer ese papel que la administración estatal ha ejercido en el pasado con respecto a los entes locales: limitar gravemente su autonomía tanto sustrayéndoles territorios vitales como influyendo directa e indirectamente—incluso por el mero hecho de existir—en la acción de dichos entes. Una de las claves para determinar el ámbito de autonomía de los entes locales está, por lo tanto, en manos de la región y resulta difícil encontrar el sistema para disciplinar concretamente su utilización.

Los actos de dirección y de control suponen evidentemente grandes canales de influencia. Sobre todo el control. Es cierto que normalmente se trata sólo de un control de legitimidad, pero también este control se presta perfectamente, como sabemos, no sólo a una función de dirección, sino precisamente de la más absoluta tutela. Dentro de una reforma de la administración local no hay que prescindir de este punto: sólo la limitación del control de los actos generales y programáticos, o incluso la transformación del mismo en un control de gestión, puede reducir a dimensiones aceptables—por un pelo—la supremacía y la injerencia de la región.

El instrumento regional que, en general, actúa más incisivamente sobre los entes locales (el DPR número 616 hace amplia referencia del mismo, empezando por el artículo 11) dirigiendo su actividad es la programación. Se trata de un instrumento ideal, porque si por una parte influye decisivamente en la vida de los entes locales, por otra no ahoga necesariamente su capacidad de autodeterminación: en el modelo, que ha sido descrito en varias ocasiones, el método de la programación hace de la región el centro de una estructura, en la que la autonomía regional manifiesta el nivel máximo de su potencia, pero al mismo tiempo de su creatividad y flexibilidad, no eliminando, sino realizando y protegiendo todas sus otras autonomías. El modelo es sugestivo. Pero ¿de qué tipo de programación puede tratarse para que se lleve a cabo este milagro? Creo que los requisitos de una programación así son fundamentalmente tres.

Ante todo ha de tratarse de una red de programación *con muchos agujeros*, que deje a los entes locales (sobre todo al ente de área amplia) la posibilidad de moverse libremente entre esos agujeros. Como dije antes, es estrictamente necesario de cara a la autonomía o semi-autonomía de un ente que éste disponga de espacios libres en los que llevar a cabo sus decisiones. En segundo lugar ha de tratarse de una programación elaborada con la más amplia participación de los entes locales (art. 11 del DPR núm. 616). La contribución a la programación regional no es elemento suficiente para considerar a salvo la autonomía de los entes locales, pero una programación que caiga unilateralmente o autoritariamente sobre ellos, o en la que no participen los entes locales de una forma efectiva, excluye radicalmente la posibilidad del tema autonómico. En tercer lugar, las directrices han de ser estables, evidentes, manifestadas a ser posible en actos expresos de programación, cosa que, entre otras, contribuye a garantizar que la primera que quede vinculada por el acto programático sea la región, hasta que se revoque o modifique el mismo.

La actividad de dirección es tan compleja y depende tanto de su efectividad y su adaptación a las necesidades cambiantes de la acción que es imposible pretender condensarla en formas típicas. En consecuencia se puede decir que la región guía y seguirá guiando, a través de manifestaciones informales, a los entes locales. No todas han de ser

consideradas patológicas. Algunas sí que lo son, como sucede, según decíamos antes, cuando se utiliza el recurso a la maniobra de las financiaciones como instrumentos puntuales y convincentes de suministro de directrices. Si la legislación regional ha sido fundamentalmente una legislación de gastos, de esta legislación una gran parte ha consistido en la prestación de auxilios, prácticamente de libre decisión regional, a los entes locales. El fin de esta práctica depende de la reorganización financiera de los entes locales, de la asignación exacta y preestablecida a éstos de los medios adecuados para sus objetivos; en una palabra, de una reforma de la hacienda local: el DPR número 616 no sólo no resuelve o atenúa la situación, sino que tal vez la agrava.

Es decir que, en varios y coincidentes aspectos, la región *modela* los entes locales, influyendo decisivamente en su figura y en su acción. Para que esta influencia no se transforme en dominio no bastan las declaraciones generales (como las de la Constitución y las de los estatutos regionales). Es necesario que se den una serie de condiciones que limiten la supremacía regional y refuercen la posición de los entes locales.

La condición principal es la propia emanación de las leyes generales que se derivan del artículo 128 de la Constitución, en las que se encuentran los principios esenciales sobre la organización y sobre las competencias de los entes locales, y yo añadiría que de todas las figuras organizativas que se remiten a éstos (no creo que haya que aprobar el artículo 25 del DPR número 616, que deja totalmente en manos de las regiones la disciplina de las formas, incluso obligatorias, de asociación o cooperación entre entes locales para la gestión de los servicios sociales y sanitarios, al menos si se considera que estas formas pueden salir del sistema de consorcios previstos por la vigente ley municipal y provincial). Esas leyes han de confirmar, por otra parte, los poderes estatutarios de los propios entes. No me sorprendería que las leyes estatales incluyeran también los principios relativos a los poderes organizativos y de dirección de las regiones sobre los entes locales que, en mi opinión, entran de pleno derecho en la materia del artículo 128. De las mismas leyes tendría que resultar el tipo de poderes de las regiones sobre los entes locales y con ello quedaría confirmado el modelo—que parece responder más al dictado constitucional y a la lógica global de las instituciones locales—de la región como ente fundamentalmente de gobierno y de dirección sobre los entes locales, conformados como centros primarios de gestión de servicios y de alimentación popular de los circuitos políticos.

Son esenciales, por otra parte, la reforma de los controles y la reforma de la hacienda local, sin las que no puede darse una auténtica reforma de la administración local.

Con ello la acción regional quedaría limitada y canalizada, pero no por ello perdería la región la posibilidad de situarse en el centro

de la organización local, sometiéndose a ésta. La auténtica capacidad de autodeterminación de los entes locales depende de la cotidianeidad de las relaciones con la región. En la medida en que ésta llegue a ser el exponente de un sistema basado en una auténtica pluralidad de iniciativas por parte de todos los centros que lo conforman—solucionando la actual ambigüedad (Berti) de su posición—no sólo se podrá hablar de reforma de la administración local, sino que la región contribuirá decisivamente a esa reforma, garantizando al mismo tiempo la autonomía *del* sistema y las autonomías *en el* sistema. En otro caso, la reforma (si es que se hace) estaría destinada a fracasar rápidamente.

