

PROBLEMAS INHERENTES AL GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS *

Por GIORGIO PASTORI

1. Para completar el marco de problemas y de perspectivas relativos al nuevo esquema que hay que establecer para las autonomías locales conviene tomar en cuenta algo que, a primera vista, parece un aspecto particular: el tema de las áreas metropolitanas, de las grandes aglomeraciones urbanas, junto al cual habría que considerar paralelamente el tema de las áreas rurales, de los pequeños municipios rurales o de montaña.

Se trata de aspectos o temas que sólo a primera vista pueden parecer particulares: viéndolos detenidamente, resultan ser el punto crucial de todo el proceso de reforma, en cuanto que es precisamente a partir de las realidades economicosociales a que se refieren estos temas de donde surge y se desarrolla en todo su contenido concreto aquella que resulta ser la cuestión central a abordar en la reforma. De hecho las áreas metropolitanas—y si se permite mantener el paralelismo—, las áreas rurales o de montaña son las dos realidades

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

socioeconómicas en las que con mayor claridad y agudeza se manifiesta la situación de desequilibrio existente entre los distintos componentes que contribuyen hoy a definir nuestras estructuras de administración local. Y es precisamente esta situación de desequilibrio la que la reforma debería tratar de resolver o variar en primer lugar.

Se trata—como es sabido y como creo que queda confirmado en el ensayo del profesor Mario Nigro, que aparece al principio del presente volumen—del desequilibrio existente entre la configuración institucional de las entidades territoriales (que, según la Constitución, se califican como entidades autónomas portadoras de la soberanía popular y como componentes necesarios del ordenamiento pluralista de la República) y las funciones que se les atribuyen y las dimensiones que las caracterizan. Desequilibrio que es la causa determinante, más que la propia situación financiera, de la incapacidad por parte de los poderes autonómicos territoriales para dominar, para abarcar las realidades economicosociales de las colectividades y de los territorios a los que en principio deberían atender para ejercer plenamente esa función de autonomía que les es propia.

Concretamente eso puede decirse de los municipios cuyas dimensiones son tan distintas que determinan, en los extremos opuestos del amplio y heterogéneo panorama de las estructuras municipales que funcionan hoy en Italia, por un lado, el fenómeno del *gigantismo de los municipios metropolitanos*, y, por otro, el de la *pulverización* de los municipios menores. Así como en el primer caso se trata de demostrar que la autonomía local, en virtud de las dimensiones adquiridas por las grandes entidades municipales, ya no es tal o al menos no entra en crisis al carecer de la suficiente democratización y participación; en el segundo caso se quiede demostrar que la autonomía local está en crisis por la razón contraria; es decir, porque las dimensiones de los municipios no cumplen con las condiciones esenciales de eficiencia o incluso en algunos casos de eficacia.

Ambos fenómenos, que parecen colocarse en los extremos opuestos del amplio y heterogéneo panorama actual de nuestras estructuras municipales, entran por diferentes razones dentro de un mismo hecho de fondo: la crisis de la autonomía local. Si se consideran los dos fenómenos no en sí mismos, sino más bien en relación con sus correspondientes realidades economicosociales, no resulta difícil constatar cómo en ambos casos, el de los municipios metropolitanos y el de los pequeños municipios, se produce una idéntica situación de insuficiencia para satisfacer, con respecto a las propias colectividades y a los propios territorios, las exigencias propias de la administración local contemporánea: el reequilibrio territorial y la provisión de servicios civiles de una forma extensa e igual.

Al observar concretamente el fenómeno del *gigantismo* de los municipios metropolitanos resulta fácil comprobar que no sólo ha fallado el municipio en su función sustancial como organización que garantiza la participación y el más amplio concurso popular a la hora de asumir

y desarrollar las decisiones del municipio (municipios), sino que además estas entidades, que ya son insuficientes desde el punto de vista de la participación, resultan también insuficientes desde el punto de vista de su capacidad de abarcar la realidad economicosocial con que se enfrentan, es decir, el crecimiento del conglomerado urbano-metropolitano; se trata, en definitiva, de estructuras demasiado pequeñas con respecto al área y a la realidad integrada que han de abarcar.

Por otro lado, al observar el fenómeno de la «disgregación» de los Municipios en las áreas rurales y de montaña, resulta claro que no sólo falta la entidad capaz de controlar el desarrollo economicosocial de esas áreas (salvo las soluciones parciales adoptadas recientemente), sino que finalmente falta también la entidad de base cuando los Municipios adquieren límites de consistencia tan exigüos que hacen que la participación pierda significado, que pasan a ser *inconstitucionales* en el plano de la realidad efectiva (como ya ha sido señalado autorizada y paradójicamente por Giannini en más de una ocasión).

Tanto en un caso como en otro la realidad economicosocial desborda la estructura, la institución local, y entra en crisis el contenido de la autonomía local. Y para superar esa situación de desequilibrio —es el caso de recordarlo— no puede contribuir positivamente la presencia de la otra entidad territorial, la provincia, que nunca ha sido dotada de las funciones adecuadas para ser calificada como entidad capaz de gobernar la realidad economicosocial que le corresponde y que sea capaz, en otros términos, de abarcar dentro de su esfera de decisión y de acción los procesos de desarrollo y las necesidades de servicios colectivos propios de un área y de una colectividad.

Por lo tanto, si existen municipios y provincias en sentido nominal, faltan en cambio en la mayor parte del territorio nacional municipios y provincias en su función sustancial de centros de autonomía local capaces, respectivamente, de atender, los unos, a los servicios civiles básicos asegurando un amplio espacio de participación social en la gestión y de atender, los otros, al reequilibrio territorial de las realidades socioeconómicas integradas.

Y precisamente hay que tratar de rehuir decididamente los nominalismos y los apriorismos de muchas de las posturas presentes en el debate actual sobre la reforma, desde el momento en que no se trata de estar a favor ni de los municipios ni de las provincias, puesto que hoy ambas entidades son estructuras por un lado heterogéneas en las dimensiones, y por otro son disorgánicas en las funciones, cuando en cambio el problema no es ya el de defender, sino más bien el de *construir* los centros de autonomía local de primero y segundo grados que no existen.

2. Se comprende, por lo tanto, cómo a partir de la consideración de las áreas metropolitanas y del estado de la administración local en tales áreas pueda uno remontarse a la búsqueda de soluciones que sólo en apariencia tienen carácter particular, pero que adquieren, en cam-

bio, valor ejemplar para todo el esquema de reforma. Lo mismo sucede también con relación a las áreas rurales de montaña.

A la búsqueda de una entidad capaz de dominar la realidad metropolitana (o el área rural) considerada en su conjunto, se perfilan soluciones que llevan de distintas maneras a la superación o bien a la integración de las estructuras municipales existentes. Teniendo en cuenta también las experiencias o los intentos de reforma realizados en el extranjero, tales soluciones pueden reagruparse dentro de tres clases: aquellas que tienden a establecer formas de asociación o de colaboración entre los municipios existentes; aquellas que se dirigen a englobar a los municipios (y a las otras entidades locales existentes en el área) en entidades más amplias, y finalmente aquellas que se dirigen a institucionalizar una nueva entidad por encima de las estructuras municipales, devolviendo a la propia entidad las funciones relativas al *gobierno* del área en su conjunto.

Es evidente la distinta *validez* de los tres tipos de soluciones, que no viene al caso analizar aquí de forma detallada. Las soluciones de tipo asociativo priman particularmente la necesidad de respetar la trama de las estructuras existentes, y como tales dan lugar, más que a la creación de un centro de gobierno para el área, a formas de cooperación (primero para sectores específicos y luego a escala general) de carácter naturalmente transitorio y preparatorio de intervenciones más incisivas. A su vez, las soluciones de tipo amalgamador (o consolidador) tratan de primar (como sucedió en Italia con la experiencia que se realizó en algunas grandes ciudades, y sólo con respecto a las estructuras municipales) la unidad de gobierno del área, sacrificando por otra parte las exigencias derivadas de la misma de disponer de una red administrativa autónoma de base. El tercer tipo de soluciones (de doble nivel de gobierno) se sitúa en cambio y de forma natural en una posición intermedia entre los dos tipos anteriores, satisfaciendo al mismo tiempo la exigencia de una entidad de gobierno metropolitana para el área en su conjunto y la de mantener el tejido de las estructuras municipales dentro de la propia área.

La búsqueda de soluciones de administración local idóneas para áreas específicas, como a menudo se ha podido notar en otros países, puede conducir también en Italia a perfilar modelos organizativos extensibles en sus características esenciales a todo el sistema. En ese sentido la investigación que se hizo hace unos años sobre el *gobierno de las ciudades*, y que llevó a cabo el Ispc, constituye, en las conclusiones y en las propuestas de carácter institucional a las que llegó, la demostración de cómo a partir del estudio de las formas para constituir un *gobierno de las ciudades*, un gobierno metropolitano, se ha podido y debido remontar a un esquema general de reorganización de toda la administración local. Entonces se aclaró como, tanto por la falta de una entidad de segundo grado como por la falta de una entidad de base (dadas las consideraciones ya señaladas) la solución de los problemas del gobierno de las ciudades tenía que pasar por el re-

planteamiento de las provincias y de los municipios existentes en cuanto a sus funciones y dimensiones y había de llegarse en consecuencia a la construcción de un sistema de doble nivel integrado que hiciese hincapié, por un lado, en la renovación de la provincia y, por otro, en una redistribución (y un desmembramiento en mayor número de unidades) de las estructuras municipales existentes. Al mismo tiempo se preveía establecer estrechas relaciones funcionales entre provincia y municipios metropolitanos para superar la situación de separación que caracteriza actualmente a las relaciones entre estas entidades.

3. Las perspectivas en que se movía tal investigación podían parecer soluciones aisladas para las áreas metropolitanas dentro de un contexto que permanecía invariable, si no hubiera sido porque en el giro de unos pocos años se han acumulado numerosos elementos para que dichas perspectivas pudiesen encontrar una correspondencia sustancialmente general, por la mediación llevada a cabo por las actuaciones regionales en materia de poderes locales, y por aportaciones nada desdeñables del propio legislador nacional en la materia.

Aunque las intervenciones regionales sólo hayan tenido carácter transitorio e indirecto y las intervenciones estatales carácter parcial y ocasional, resulta fácil ver en los acontecimientos más destacados el intento de solucionar el problema de construir bien la entidad de segundo grado, bien la entidad de primer grado.

Ya en el caso de las comunidades de montaña, que cronológicamente es anterior a otras actuaciones, resulta claro cómo se ha tratado de resolver, con la creación de la nueva figura, el problema de la entidad de segundo grado en las áreas correspondientes, aunque teniendo en cuenta el reducido tamaño de los municipios asociados se tratase al mismo tiempo de dar también operatividad a una entidad de primer grado, como lo demuestra el hecho de que los propios municipios —ejemplo casi único de delegación de abajo arriba— puedan delegar el ejercicio de funciones que les son propias en su respectiva comunidad. De aquí las actuales ambigüedades de la figura de la comunidad de montaña —haciendo un inciso— con respecto a la cual tendrá que tomarse una decisión, que las leyes núms. 1102, de 1971, y las siguientes leyes regionales de actuación han aplazado, provocando entre otras cosas muchas dificultades e incongruencias cuando se ha pasado de la solución particular, a través de la mediación de la intervención regional (y aun con las ambigüedades propias de una fase naturalmente transitoria) a soluciones de carácter general, para el territorio regional en su totalidad. Nos estamos refiriendo —como es evidente— a la experiencia del comprensorio en el que no puede dejar de apreciarse el intento de buscar una solución general al problema de la entidad de segundo grado, ajustado a las dimensiones necesarias para explicar las funciones de gobierno, de amplia área, y correlacionado con los municipios de manera que éstos participen del propio organismo en el que están circunscritos y, al menos, participen en la elaboración, si no de las estructuras, de las decisiones del comprensorio.

Con la figura del comprensorio se ha perfilado, por tanto, en un plano general (aparte de su carácter transitorio actual) la puesta en práctica de una solución del tercer tipo entre aquellas indicadas específicamente para las áreas metropolitanas: la constitución de un centro de segundo grado al cual transferir, en concomitancia con las dimensiones concretas que tenga, funciones que les permitan abarcar los procesos de desarrollo de áreas caracterizadas también por fenómenos de agregación y concentración urbanas como las metropolitanas.

Por otro lado la praxis, primero, y la legislación nacional, después, se ha encargado de proporcionar elementos concretos de solución también al segundo orden de problemas: los de la entidad de base. La experiencia de la descentralización municipal y la ley número 278/1976 responden a la búsqueda de la entidad de primer grado sobre todo con respecto a las áreas urbanas y metropolitanas. Creo que la constitución prevista de los Consejos electivos de circunscripción por parte de los municipios, a la espera del reordenamiento de las autonomías locales, no es más, no resuelve más que en la prefiguración del nuevo orden de base allí donde éste no ha existido: el ente de primer grado capaz de asegurar la prestación de los servicios y la gestión de los bienes que afectan directamente a la vida de la colectividad correspondiente y al mismo tiempo las condiciones idóneas de responsabilidad política y de participación social en el cumplimiento de tales actividades realmente de «interés común». En cuanto tales, los Consejos de circunscripción o de barrio, por la particularidad de la relación que viene a cualificar su posición respecto al viejo núcleo de la organización central del municipio, responden claramente a una figura de autonomía local, aunque no esté dotada de personalidad jurídica propia.

Por otra parte, sobre la figura de los Consejos de circunscripción (o de barrio) se ha basado la aplicación de esa legislación regional que se refería a la división en zonas, a la determinación de las zonas aptas para el adecuado funcionamiento de forma unitaria de los servicios sociales, de manera que en las áreas metropolitanas se ha llegado a menudo a establecer una coincidencia entre las zonas de servicio y las circunscripciones (o barrios).

Por otra parte, la determinación de las «zonas de servicios» ha pasado a ser recientemente la primera y una de las más significativas competencias que corresponde asumir a las regiones, de acuerdo con lo que prevé el DPR número 616 en los artículos 25 y 32 en materia de beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria. ¿A qué situación llevará la determinación regional de los ámbitos territoriales adecuados para la gestión de los servicios sociales y sanitarios? Dichas zonas podrán coincidir hoy o con un municipio o con un conjunto de varios municipios (y comunidades de montaña) o con consejos de barrio; tendrán, por tanto, presumiblemente un aspecto institucional distinto según los casos, pero aunque ahora la manifestación institucional pueda ser distinta, no se equivocan quienes creen adivinar en las zonas

de servicios la anticipación de algo nuevo y homogéneo: la nueva entidad de primer nivel, el nuevo municipio, tal vez sólo el primer mento de un proceso de reorganización que es fruto, en las áreas metropolitanas, de una articulación, de un desmembramiento de la anterior organización local, y por el contrario, en las áreas rurales y de montaña, de actuaciones directas para constituir formas de asociación, incluso obligatorias, entre los municipios interesados o aglutinamientos más fuertes.

Si las entidades de base o las entidades de segundo nivel cuya investigación no hemos planteado (y nos tenemos que plantear) no son ya (o no lo han sido nunca), respectivamente, municipios y provincias, puede señalarse, sin embargo, que hoy existen elementos, modelos (de aplicación o de alcance general) para concretar los dos distintos centros o momentos de autonomía local: los unos no se llaman municipios, sino entidades de zona (municipios, consorcios intermunicipales, comunidades de montaña o barrios); las otras no se llaman provincias, sino comprensorios (o aquello que expresa la idea de comprensorio en el aspecto dimensional-funcional).

A ese respecto hay que señalar otra indicación que surge del DPR número 616 en relación no ya al tema de la entidad de primer grado, sino del intermedio: a pesar de que el nombre del comprensorio haya sido totalmente silenciado, también es cierto que no se hace nunca referencia a las actuales provincias como destinatarias de las nuevas funciones previstas (excepto en el sector sociosanitario), sino en las nuevas provincias que surgirán de la ley de reordenamiento de las autonomías locales, y cuando, como en el campo sociosanitario, se hace referencia a las provincias actuales las atribuciones que se les reconocen tienden a valorar la transformación de los contenidos funcionales de la provincia en los suyos propios y característicos de la experiencia de circunscripción.

A pesar de las indudables incertidumbres y ambivalencias de las decisiones adoptadas por vía del DPR número 616, hasta el extremo de que paradójicamente contribuye, con una amplia devolución de funciones a favor de las entidades territoriales, prevista en el mismo, a aumentar el estado de desequilibrio que caracteriza a nuestras estructuras de administración local, el Decreto marca igualmente una etapa posterior en el desarrollo de las tendencias actuales en la administración local: disolviendo la híbrida configuración de las Comunidades de montaña para aproximarse a una nueva configuración del municipio en las áreas de montaña; promoviendo y generalizando la intervención regional en la determinación del ordenamiento de los servicios de área restringida y de los ámbitos territoriales respectivos; imponiendo la transformación a corto plazo de las actuales provincias en aquello que puede convertirse en una entidad de segundo grado, capaz de gobernar una amplia área; orientando, por último, la distribución por funciones y por sectores orgánicos de las responsabilidades entre los dos órdenes de entidades.

4. Podría parecer, por tanto, que en el momento de escribir estas líneas (si no fuera porque las ultimísimas propuestas de contención del gasto público podrían volver a replantear de repente el esquema de una reforma en vías de desarrollo) estarían ya disponibles los elementos básicos a los que hacen referencia también para solucionar los problemas de organización de las áreas metropolitanas.

La progresiva desaparición de las dos figuras del comprensorio (que se fundirían en sus contenidos fundamentales dentro de la provincia) y de la zona (que se fundirían, a su vez, dentro del municipio, pero sobre este tema habrá que volver) tiende a desembocar en una solución general de reorganización de los poderes locales en las que se puede incluir fácilmente también la solución para las áreas metropolitanas. Solución general, por tanto, común a la totalidad de las áreas del territorio nacional, basada en esquemas institucionales idénticos, pero renovados, a lo que también se ha llegado sobre la base de la consideración de las necesidades específicas de las áreas metropolitanas, por un lado, y de las áreas rurales y de montaña, por otro, pero que trata hoy de satisfacer las necesidades globales de la administración local.

En este sentido, como se sabe, avanza el proyecto del grupo de estudio de Pavía, y en el mismo sentido están avanzando las propuestas de la Comisión para la reforma de la Administración siciliana y las líneas fundamentales de los proyectos (o de los esquemas de proyecto) que se están elaborando por parte del Gobierno y de los partidos.

Dentro del esquema general perfilado por los proyectos, valorando y siguiendo las tendencias actuales, se plantea para las áreas metropolitanas no un modelo al margen del ordinario, sino una adaptación del mismo modelo, debido a que no se trata de primar los elementos concretos que integran el modelo, sino más bien la combinación de los dos niveles de administración local, las relaciones que han de establecerse entre ellos, en definitiva, la unidad del sistema de gobierno para el área aunque a través de su propia articulación de base. De ahí se deriva la utilización de las dos figuras renovadas de provincia o comprensorio-provincia) y de municipio, pero de acuerdo con una distinta dosificación en la distribución de las funciones entre el ente de primer grado y el ente de segundo grado, de forma que se atribuye al ente mayor, mayor número de responsabilidades administrativas. Esto se considera aconsejable en razón del carácter particularmente integrado de los fenómenos propios de las grandes aglomeraciones urbanas. Pero tal vez ni siquiera se trata de una dosificación distinta, en el sentido de que no se trata de una redistribución de funciones estable y definitiva: el análisis de los acontecimientos y de las experiencias de las áreas metropolitanas, tanto aquí como en el extranjero, demuestra la rapidez con que queda superada cualquier solución o modelo organizativo al modificarse la realidad economicosocial correspondiente, tanto es así que en muchas ocasiones se ha planteado la necesidad de modificar modelos apenas estrenados o incluso de inventar modelos nuevos.

De ahí se deriva la necesidad —que por otra parte parece estar justificada en general para toda la administración local, aunque con menos intensidad— de contar con la *posibilidad*, con la facultad de variar la distribución de responsabilidades, más que con esquemas —como antes se decía— estables y rígidos. Facultad que debe ser reconocida tanto a la región como a los propios entes locales interesados en el ejercicio de una autonomía estatutaria.

Con esta orientación coincide también otro hecho que en parte ya hemos mencionado: que las áreas metropolitanas constituyen un campo de observación privilegiado para comprobar la ventaja de que entre el primero y el segundo nivel de la administración local no exista ya aquella impermeabilidad e incomunicabilidad de tareas y funciones a que nos tiene acostumbrados el funcionamiento aún vigente de nuestro sistema. Si algo tienen en común las experiencias de las comunidades de montaña, de los consejos de barrio y de los comprensorios es la gran atención que se presta al hecho de las relaciones, a la continuidad o correlación entre los distintos entes o niveles implicados; tanto es así que las nuevas estructuras (sean superiores o subordinadas) surgen ante todo para institucionalizar las relaciones con las otras y entre las otras estructuras existentes. El mismo criterio se debe mantener con respecto a las áreas metropolitanas, donde se plantean con fuerza las dos tendencias contrarias que defienden, respectivamente, la unidad del centro de gobierno o la pluralidad de los centros de gestión, la concentración de las decisiones y la difusión de la participación, y donde en consecuencia el establecimiento de estrechas relaciones funcionales entre el primero y el segundo nivel supone una necesidad efectiva para equilibrar y contemporizar esas tendencias, sin que se tengan que limitar a las soluciones meramente asociativas o federativas que se han experimentado en alguna ocasión, pero con escasos resultados.

Sin embargo, tal vez lo que puede parecer verdaderamente específico de las áreas metropolitanas o de las soluciones que se han propuesto hasta ahora no es tanto la introducción de un sistema unitario de gobierno y de administración local, flexible y articulado, caracterizado por el mantenimiento de intensas relaciones entre los entes que lo integran: en definitiva esa es la idea que se quiere aplicar a todo el esquema de las autonomías locales, superando la concepción por entes, por sujetos, y primando el momento objetivo de la administración local el papel que le corresponde, junto a las funciones complementarias que les corresponde a los dos centros de autonomía local que la llevan a cabo.

5. El aspecto específico de estas propuestas es el relativo a la organización concreta de la red municipal de base en el área. Las metropolitanas —como ya se recordaba— suelen estar caracterizadas por la presencia (a no ser que se quiera incluir en las propias áreas esos conurbaciones o galaxias urbanas caracterizadas por una continuidad de instalaciones sin que domine un centro o un polo urbano con

respecto a los otros) de un gran municipio respecto a otros menores, y en cualquier caso por una situación de grandes diferencias de tamaño entre los municipios que se ha tratado de reducir recurriendo a la descentralización intermunicipal.

Dentro de las propuestas que hemos considerado se destaca el objetivo de llegar a un desmembramiento del municipio central para lograr una distribución más equilibrada de las dimensiones de las entidades de base en el área.

La propuesta del informe para la reforma de la Administración siciliana avanza con prudencia en esta dirección: tras haber sugerido que, para las grandes áreas urbanas, el comprensorio asuma más funciones que las de programación, con particular referencia a la gestión de servicios metropolitanos, se limita a añadir «que paralelamente sean ampliadas las competencias de los consejos de circunscripción del municipio principal», de donde resulta evidente que al coincidir un doble aumento de funciones, las del comprensorio y las de los consejos de circunscripción se produce (se pretende que se produzca) una especie de *aplastamiento* del municipio principal, de vaciamiento de su presencia operativa, que pasa a ser casi exclusivamente de importancia política. La solución del documento siciliano es, por tanto, gradual, al ser favorable al mantenimiento de la figura de los consejos de circunscripción, a la potenciación de sus responsabilidades, sin incidir directamente en la organización municipal, en las dimensiones del gran municipio principal.

Más concreta resulta la propuesta del documento de Pavía, que se remite en ese sentido al estudio realizado para el Ispe, previendo que tras la institución de la provincia metropolitana se modifiquen por parte de la región el número y las circunscripciones de los municipios incluidos en el área, de forma que se constituya un municipio para cada uno de los núcleos urbanos, barrios, fracciones que tengan no menos de 20.000 habitantes y no más de 150.000; se propone de esta manera replantear las dimensiones y la distribución de la red municipal, con la manifiesta intención de llevar adelante hasta el final la experiencia de los consejos de barrio dándoles el carácter de municipios autónomos (uno o varios de ellos) y de reequilibrar la articulación y las dimensiones de todas las estructuras municipales.

Se pueden imaginar inmediatamente las posibles dificultades prácticas con que se puede enfrentar una solución radical de este tipo, a pesar de que en más de un organismo político haya sido objeto de bastante atención o al menos no haya sido rechazada a la primera. Se trata de las dificultades que en general encuentra cualquier intento reformador de la administración local al pasar del diseño de los esquemas institucionales a la definición concreta de las dimensiones, de las áreas, de los ámbitos reales, pero se trata también de las dificultades específicas que se derivan de nuestro tradicional desarrollo urbano tan fuertemente caracterizado por un proceso de irradiación periférica que responde a ese originario planteamiento monocéntrico.

Lo cual supone que el desmembramiento del municipio principal, o en todo caso el planteamiento de una nueva red municipal más equilibrada, presupone, en definitiva, una inversión de la tendencia hacia un policentrismo efectivo del área metropolitana en pro de una planificación y de un reequilibrio de su organización y desarrollo (tarea que también afecta, como puede observarse, a los organismos regionales y nacionales de programación económica y territorial).

Por otro lado es difícil prescindir de una solución de este tipo: aunque se siguiera un modelo de tipo asociativo, como el que pueden ofrecer en la actual fase transitoria los comprensorios que abarcan áreas metropolitanas, sería necesario en cualquier caso adoptar las medidas oportunas para dejar espacio a la representación directa de las circunscripciones o de los barrios, y en el caso de que se siguiera un modelo amalgamado, sería igualmente necesario llevar a cabo una amplia descentralización que pondría en entredicho las actuales estructuras del municipio principal.

En todo caso hay que tener presentes dos consideraciones importantes en relación con la actual evolución de la administración local. En primer lugar, la transformación de los consejos de circunscripción en municipios, aunque con un régimen diferente, permitiría disolver la doble connotación que hoy está presente en esos organismos, es decir, la de ser estructuras de gestión autónomas del municipio y la de ser al tiempo sedes e instrumentos de participación. Así se podría conducir, por un lado, el aspecto de la gestión a una figura de municipio adecuada, y por otro el aspecto de la participación a las sedes sociales adecuadas cuya expresión fundamental han de ser los consejos de barrio.

En segundo lugar la división de zonas, que las regiones definirán en estos meses, ha de encontrar en la medida de lo posible (sin que se pretenda llegar a una uniformidad hoy ya carente de interés) una adecuada expresión institucional, de manera que a cada zona corresponda un ente dotado de una individualidad y de una responsabilidad política concretas; es decir, que en las zonas de las áreas metropolitanas la presencia de un municipio (o al menos de una circunscripción potenciada) y en las zonas de las áreas rurales de montaña la de una comunidad de montaña (o de la proyectada Unión de Municipios) responderían perfectamente al objetivo.

En todo caso resulta evidente a partir de los aspectos que hasta aquí hemos señalado que el municipio tendría que convertirse en una norma que incluyera o indicara varios tipos o especies, entre ellos, para las áreas que interesan, la de la entidad de base metropolitana.

6. Como mera variante de un sistema de administración local renovado, el modelo de administración de doble nivel de las áreas metropolitanas se diferencia en mayor o menor medida del régimen ordinario de acuerdo con las características de éste (como señala correctamente Nigro en su ensayo). Concretamente, la distinta dosificación

de las funciones entre los dos niveles de administración local puede primar al ente de segundo nivel o bien al ente de base, o en último extremo adaptarse a la distribución normal en las otras partes del territorio nacional, de acuerdo con el tipo de dosificación previsto en general. Conviene, por tanto, señalar, aunque sólo sea a título indicativo, cuáles pueden ser en sí las respectivas responsabilidades de los dos niveles, al menos como un reparto en principio que pueda adaptarse o variarse con facilidad de acuerdo con los plazos y con las situaciones concretas.

En este sentido no se puede prescindir de lo que dice el DPR número 616 en cuanto a caracterizar a los dos niveles de acuerdo con los distintos sectores orgánicos a que hace referencia el mismo decreto: está claro que es a la red local de base, más que a los municipios, a la que el citado DPR, coincidiendo por otra parte con cuanto está sucediendo en la reforma sanitaria, confía el conjunto de los servicios sociales (asistenciales, sanitarios, recreativos, etc.), a excepción de aquellos servicios directamente relacionados con la educación.

En cambio, por lo que se refiere a la organización y a la utilización del territorio y al desarrollo económico, salvo específicas competencias municipales de carácter estrictamente administrativo, queda prácticamente sin abordar la cuestión del nivel de gobierno local competente; sin embargo, se trata de un espacio que será ocupado por las nuevas provincias, como se puede deducir de las pocas indicaciones que contiene el decreto sobre este tema.

Si pasamos ahora a considerar la posibilidad de adaptar ese esquema general a la distribución de las funciones dentro del sistema de administración local de las áreas metropolitanas, no parece que haya dificultades específicas para aplicarlo en su planteamiento básico: es decir, reservar a los municipios no tanto la programación de los servicios, sino la gestión integrada de los mismos en el territorio, entendiendo por servicios todos los servicios sociales; no hay dificultades para considerar a los municipios metropolitanos principalmente como estructuras o entes de gestión de los servicios sociales, y naturalmente de aquellos bienes y aquellas obras que estén estrechamente relacionados con el cumplimiento de los propios servicios.

En todo caso podrán mantenerse en el segundo nivel aquellos servicios, especialmente culturales, que por su carácter único o peculiar tengan importancia para toda el área o tengan interés regional o nacional. Por el contrario, podrán ser considerados como responsabilidad de gestión de los municipios metropolitanos todos aquellos otros servicios tradicionalmente de carácter municipal y de naturaleza administrativa que puedan ser fácilmente articulados (censo, estado civil, policía local) sin romper con ello la unidad de la organización administrativa o técnica del propio servicio en toda el área, como ya está sucediendo hoy por otra parte.

Los sectores del territorio y del desarrollo económico, entendidos como programación y como gestión, deberían en cambio quedar re-

servados al ente de segundo nivel, al ente de gobierno del área, al que también se le adjudicaría la programación de los servicios. En este sentido, la línea seguida por el DPR número 616 no sería traicionada tampoco en las áreas metropolitanas; por otra parte, se daría una nueva dimensión al conjunto de las funciones municipales tal y como resulta de la legislación vigente, sobre todo en lo que se refiere a la planificación y actuación urbanística y a las intervenciones operativas sobre las infraestructuras territoriales. Además, en los proyectos de reforma presentados, como el de Pavia, queda reservado un amplio espacio, aunque sea en el ámbito de un plan territorial unitario del área provincial, a los municipios en relación a la disciplina específica y a la gestión puntual de intervenciones en el territorio.

Con relación a la disciplina ordinaria vigente de los municipios y a la disciplina proyectada por la reforma, el ente de segundo grado contaría en consecuencia con un mayor número de responsabilidades, incluso administrativas y de gestión. Ello, sin embargo, no tendría que excluir—como se ha subrayado muchas veces—formas de intervención a título de consulta, de control o más en general de participación de los municipios, bien en lo que se refiere a la preelaboración de los planes y programas de la provincia (o de la región) metropolitana, bien en lo que se refiere a la puesta en práctica de los mismos a través de las actuaciones de gestión concretas (la Ley núm. 278, de 1976, ya incluye bastantes apuntes al respecto).

La aplicación de un esquema general común en la distribución de las funciones, así como la aplicación de un esquema institucional básicamente idéntico al aplicado en el resto del país, tendrían que constituir dos factores importantes para llevar a cabo finalmente un gobierno local acorde con el avance de los tiempos. No hay que olvidar que la puesta en práctica de esa parte de la reforma es considerada como marginal respecto a la aplicación general de la misma; y ya es bastante difícil llevar a cabo la reforma general, dentro de la cual tendrá que hacerse ese diseño y esa reorganización de funciones y de dimensiones en las que resultará fácil incluir también la *solución* para las áreas metropolitanas. Por lo tanto, existen no pocos y también justificables síntomas de una tendencia favorable a no cargar excesivamente la agenda de la reforma de la Administración local con el estudio de las áreas metropolitanas y de sus problemas (advirtiéndose por ejemplo que el esquema de proyecto elaborado en el gobierno silenciaba este punto, inclinándose por un avance gradual hacia la reforma). Y en efecto, el punto más importante e inmediato de la cuestión, el de la transformación de la provincia o la configuración del nivel de gobierno intermedio, absorbe ya por sí mismo gran parte de los esfuerzos y de la atención disponibles (por no añadir el del reordenamiento de los municipios). Pero si eso es verdad, también es cierto que lo fundamental para la solución de los problemas de las áreas metropolitanas no es tanto que se llegue en seguida a una disciplina específica para ellas, sino que se llegue a una definición del ente de gobierno

local intermedio que pueda ser la base institucional también para estas áreas. Como recordaba al principio, las áreas metropolitanas, al igual que las áreas urbanas-rurales, han constituido la ocasión crucial para la consideración de los problemas y de las soluciones generales de la reforma; de la misma manera hoy, ante la inminencia de decisiones generales sobre las directrices de la reforma, la atención a los problemas de dichas áreas puede permitir orientar la solución general, como solución puente hacia subsiguientes perfeccionamientos y especificaciones.

En concreto, ello tendría que influir sobre la definición de los tres aspectos característicos del ente intermedio: el de sus dimensiones, el de su configuración institucional, el de sus funciones.

Sobre el primer aspecto, es sabido que la parálisis de muchas de las organizaciones comprensoriales constituidas o iniciadas en los últimos años en el ámbito regional responde al hecho de que, aunque se hayan indicado en las leyes constitutivas criterios idóneos para determinar sus respectivos ámbitos territoriales, se ha dado luego ejecución a dichos criterios de una forma radicalmente disconforme con las exigencias que entendían satisfacer, creando en la práctica unos comprensorios, que no podían *sic et simpliciter* convertirse en el futuro ente intermedio. Eso en particular hace hoy muy problemática la valoración por parte de las regiones de los comprensorios por ellas previstas, a través de descentralizaciones y delegaciones que podrían anticipar las futuras responsabilidades del ente de gobierno intermedio una vez instituido o reconocido por ley estatal. De aquí la necesidad de revisar la división en comprensorios, teniendo presentes en particular las reservas de tráfico, es decir, aquellos ámbitos territoriales aptos para asumir el gobierno del tráfico y de los transportes (que entre otras cosas es una típica e importante función para definir las áreas metropolitanas). Se trata por lo tanto de superar la situación de relativo estancamiento que se ha creado y de definir cuanto antes, a través de la puesta en práctica conjunta de la ley estatal, propuestas regionales e iniciativas locales, dimensiones del nivel de gobierno intermedio de forma tal que quede englobada en cada área «la mayor parte de las relaciones económicas y sociales mantenidas por la población interesada». De esa manera, y sólo así, se llegaría a una definición de tales ámbitos que responda también a las exigencias de gobierno de las áreas metropolitanas.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la configuración institucional, la atención a los problemas concretos de las grandes aglomeraciones urbanas ofrece destacados motivos a favor de una configuración lo más rigurosamente unitaria del ente intermedio en cuanto al modo de constitución y de composición de sus órganos representativos y de gobierno. Las posibles decisiones en favor del mantenimiento de la configuración actual típica de los comprensorios parecen haber resultado ampliamente insuficientes, y muy poco funcionales respecto a

las exigencias de gobierno de áreas como las metropolitanas (tal y como quedan definidas, por ejemplo, en el proyecto de Pavia).

Y finalmente, en cuanto a las funciones, ya se ha dicho en parte: la atención a los problemas concretos de las mismas áreas aconseja no hacer del ente intermedio únicamente un polo de coordinación y de programación, sino más bien un centro responsable de competencias de orden operativo y de gestión, especialmente en lo que se refiere al campo de la organización y de la utilización del territorio, para todo lo que es *red* de infraestructura o servicio, además de para aquellas atribuciones administrativas que están estrechamente relacionadas con el ejercicio de responsabilidades de programación del desarrollo económico en el área.

Resolver estas cuestiones, y hacerlo lo más rápidamente posible, supone en definitiva avanzar sensiblemente en la obra de reforma y poner las premisas para la consiguiente solución de todos los demás problemas específicos que estén en relación con ella.

Concretamente, significa establecer las premisas para que finalmente se llegue a un gobierno local y autónomo de las ciudades y de las grandes aglomeraciones urbanas; por otra parte, no queda más que confiar—como ha sido propuesto otras veces—ese gobierno a la propia región.

