

LA PROVINCIA Y EL ENTE INTERMEDIO *

Por FABIO ROVERSI-MONACO

1. Importancia del problema del nuevo ordenamiento de las autonomías locales en el contexto general de la reforma del Estado: el comprensorio; inadecuación de la dimensión municipal; tendencia a la abolición de las provincias

Se habla habitualmente de la importancia del problema del nuevo ordenamiento de las autonomías locales en el contexto general de la reforma del Estado.

Este debate sobre las modalidades, los plazos y los contenidos de la reforma del sistema de las autonomías locales, que hace tiempo parecía que iba a desarrollarse, ante el desinterés de la opinión pública, dentro de ambientes restringidos, siguiendo los «plazos técnicos» de las discusiones de ingeniería constitucional, en una sucesión de proyectos, esquemas y reuniones de estudio, ha adquirido en cambio ca-

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

racterísticas totalmente distintas a raíz de una serie de iniciativas políticas muy significativas.

La idea central es la del comprensorio, idea a la que desde hace tiempo la cultura urbanística y la plena conciencia de los problemas que implica la organización territorial y la gestión de unos servicios públicos cada vez más numerosos han asignado importancia cultural, y que la actuación del ordenamiento regional ha vuelto a plantear con urgencia, poniendo de manifiesto una serie de problemas relativos a la reorganización del poder local que en parte ya se habían manifestado al constituirse Italia como Nación.

Por otro lado, la necesidad de hacer operativo el método de la programación como método primario de gestión de los aparatos públicos ha introducido aspectos y temáticas nuevas, basadas también, por su parte, en el presupuesto de una redefinición y reestructuración de todos los aparatos administrativos que operan a nivel local.

Se definen ante todo los límites territoriales del municipio. Se comprueba que la dimensión municipal ha dejado de ser la circunscripción idónea para desarrollar la mayoría de los servicios que, sin embargo, son de competencia municipal, y que la planificación del territorio sólo puede concebirse a nivel supramunicipal. Pero con la misma fuerza se ponen de manifiesto los problemas relativos a la demanda social, por lo que los niveles de gobierno actual resultan totalmente inadecuados para gestionar el desarrollo local tras haberse producido una serie de hechos que han ido influyendo a lo largo del tiempo en las instituciones municipales: el desarrollo demográfico y urbanístico, la movilidad entre lugar de residencia y lugar de trabajo, la transformación de los modelos de consumo y de comportamiento, que han ido poniendo cada vez más de manifiesto la inadecuación de la dimensión municipal con respecto a la organización urbanística y del territorio, a la política de los servicios, de las infraestructuras y del gasto público.

Por otra parte se abren camino una serie de exigencias de economía de escala en la gestión asociada de los servicios, y en otro aspecto se pone de manifiesto que existen imprescindibles exigencias de funcionalidad que pueden hacer necesaria la unificación de aparatos técnicos separados y dispersos, llevando a cabo, en definitiva, una especie de centralización técnica con el fin de obtener el nivel óptimo para la mejor gestión de un determinado servicio.

Es decir que, precisamente en el momento en que la sociedad pide más democracia, en el momento en que la demanda social es más agobiante, el municipio, que sigue siendo el principal nivel de descentralización territorial democrática y que con frecuencia ha estado ejerciendo funciones de suplencia de una máquina estatal inadecuada, se revela en ciertos aspectos como algo poco *practicable*, mientras que la Constitución, incluso a través de la institución de las regiones, ha tratado de llevar a cabo una decidida revalorización de las autonomías locales. Debe mantenerse este objetivo de revalorización y desarrollo.

De lo contrario, basándose en el hecho inequívoco de que en el momento actual los entes autonómicos locales no están en condiciones de cumplir una serie de actividades y servicios, la actuación de las regiones vendría a ser causa de un posterior empobrecimiento de las autonomías locales, confirmando así una característica muy arraigada en nuestra historia administrativa.

En ese panorama se basa la ya generalizada tendencia a la abolición (o en todo caso a la reestructuración radical) de la provincia y la ya adquirida conciencia sobre la necesidad de crear nuevos instrumentos de administración local con los que se dé prioridad al aspecto de la programación. De hecho, en el sistema de administración local faltan instrumentos de programación y de gobierno de niveles y dimensiones adecuadas.

La proliferación generalizada de estructuras administrativas de nivel intermedio, de distinta configuración, pero todas ellas caracterizadas por la búsqueda de dimensiones distintas de las municipales y provinciales, por la eficacia en el ejercicio de actividades de programación y/o de gestión de servicios e intervenciones públicas, responde significativamente a esa exigencia.

Estas estructuras administrativas, no siempre y no sólo definibles (y a veces definidas) como circunscriptoriales, sino susceptibles de distintas definiciones (de acuerdo con las exigencias propias de cada tipo de actividad, servicio o intervención) y que inciden sobre ámbitos territoriales que no coinciden con los que son propios de otras estructuras administrativas intermedias, corren el riesgo de acentuar la primacía de lógicas de tipo sectorial en perjuicio de la coordinación y de la programación. Provocan además efectos disgregadores sobre la participación democrática y favorecen la desconexión entre las estructuras administrativas locales y su constitución en cuerpos separados.

De todo esto arranca la tendencia a superar las dificultades y a resolver los problemas a través de la definición y la constitución de un nivel intermedio generalizado entre municipio y región.

2. Las tesis formuladas por el Grupo de Pavia

Las premisas de que se parte son generalmente compartidas. Valgan para todos las tesis formuladas al respecto por el Grupo de Pavia. Se pone de manifiesto: 1) Que el ordenamiento anterior, que sigue estando en vigor, no ofrece en absoluto soluciones válidas y adecuadas para las necesidades de nuestro tiempo y que por la misma razón Italia carece de modelos inmediatamente utilizables de cara a un deseable esquema futuro de administración local. 2) Que la demanda política de las comunidades locales ha cambiado profundamente en los últimos tiempos, de forma que necesita un tipo de gobierno y de administración local totalmente distintos de los anteriores. 3) Que están en mar-

cha transformaciones radicales que afectan a todo el sistema institucional, en el que están implicados el Estado y las regiones antes aún que los entes locales. 4) Que frente al aumento del campo de actuación exigido por la administración local, la situación financiera de los entes locales, sobre todo de los municipios, es cada día más grave.

En cuanto al análisis de las funciones atribuidas a los comprensorios en las leyes y en los proyectos regionales, éste pone de manifiesto algunas preocupaciones fundamentales: el relanzamiento efectivo de la programación regional; una renovada colaboración entre regiones y entes locales; la armonización (y con tendencia a la unificación) de los distintos niveles de programación local, procediendo a coordinar las actividades y las intervenciones todavía dispersas entre estructuras múltiples y no siempre coordinadas; finalmente, la adecuación de los niveles territoriales de prestación de servicios.

3. El «nuevo» nivel intermedio: ¿comprensorio o provincia reestructurada?

En estos momentos la ya manida cuestión del ente intermedio en Italia presenta muchos y tal vez decisivos puntos a favor de la provincia.

Tras arrancar, como hemos visto, a principios de los años setenta con la idea de la reestructuración del territorio, de la búsqueda del nivel óptimo, de la valorización de la participación a nivel intermunicipal (o submunicipal), muchos expertos en gobierno local, precedidos en verdad por la socarrona prevención de los políticos, afirman ahora que existe el nivel intermedio; es más, que está garantizado por la Constitución; que en buena medida puede coincidir con la provincia, institución tal vez injustamente maltratada, pero que de un tiempo a esta parte está haciendo un gran esfuerzo por legitimarse. Evidentemente—se dice al respecto—, la provincia ha de ser reestructurada, redefinida en sus relaciones con la región y con los municipios, modernizada en cuanto a sus medios y sus funciones.

A partir de la búsqueda de un *nuevo* nivel intermedio entre municipio y región se ha pasado de forma imperceptible a la oportunidad de identificar el comprensorio con la provincia, aunque sea con importantes transformaciones. El principal punto de arranque en este sentido parece responder a las dificultades que presenta la definición de los órganos de gobierno del comprensorio. Directamente representativos, se ha dicho, poniendo con ello la premisa para un posterior paso casi obligado. De hecho, parece casi inevitable la subsiguiente propuesta de utilizar la provincia, transformando su estructura territorial y sus tareas.

Con frecuencia se escribe en este sentido que los entes (u organismos en general) locales basados en la elección de segundo grado no han dado buenos resultados (con especial referencia a los consorcios

sicilianos libres, a los comités de zona de desarrollo de la Ley Región Sarda, número 7 de 1962, y ahora a las comunidades de montaña). Sin embargo, se olvida añadir que se trata de estructuras insertas en un contexto que en líneas generales ha permanecido totalmente estático, y que a algunos de estos organismos no se les han atribuido poderes sustancialmente decisorios (al menos en el caso de los comités de zona de Cerdeña, que sólo actúan mediante indicaciones, sugerencias, etc.).

Por otra parte, trazar sobre el papel *dimensiones óptimas* totalmente teóricas es algo *pasado de moda*. Se ha adquirido conocimiento del peso organizativo y financiero que adquiere el ejercicio de funciones públicas; se ha descubierto la dificultad de programar; se han llevado a cabo las primeras experiencias regionales y la no muy exitosa experiencia de las comunidades de montaña. Finalmente hay que tener en cuenta el hecho de que ahora, con la Ley número 382 y el Decreto número 616, resulta cada vez más evidente que no son dos (Estado y región) quienes tiran de la «sábana», sino tres (Estado, región y municipio), que los tres se consideran implicados y todos pretenden ejercer funciones de gobierno en sentido amplio.

Decíamos que, en este contexto, la mayoría de los investigadores y de las fuerzas políticas tienden actualmente a hablar de provincia-comprensorio. Es decir, de una provincia territorialmente redefinida y con unas funciones replanteadas, a la que se asignan tareas de programación socioeconómica y territorial, además de la organización y la prestación de servicios con incidencia supramunicipal.

En el sentido que interesa aquí, lo que hay que destacar es la naturaleza de ente político con fines generales que claramente se trataría de atribuir a la provincia-comprensorio. Puesto que, según se afirma, sólo esta naturaleza permitiría a la provincia-comprensorio el tener la suficiente *fuerza* para cumplir su propia función de programación y el papel de interlocutor válido de la región.

Tengo que advertir que yo no pienso así.

De hecho, yo creo que la fuerza y la flexibilidad son necesarias sobre todo a nivel regional, pero no tanto a nivel de comprensorio, que sólo puede adquirir fuerza y demostrarla en la medida en que logre expresar la realidad de los municipios que forman parte de la misma.

Por otra parte, éste es uno de los elementos que se recoge a partir de la experiencia de la legislación regional, la cual nos señala con claridad cómo los comprensorios tienden a gravar más en la órbita de los entes locales que en la órbita de la región.

Es decir, que los entes locales, sobre todo los municipios, deben ser protagonistas en primera persona en la cuestión del comprensorio.

En este sentido conviene aclarar, sin embargo, que las regiones se han visto obligadas a llevar a cabo determinadas decisiones políticas al no estar dotadas de los poderes necesarios para poder actuar de otra manera, mientras que la ya señalada implicación de los muni-

cipios responde en gran medida a la necesidad de legitimar políticamente a los comprensorios.

Una vez dicho esto hay que añadir también que en muchos aspectos el comprensorio ha sido valorado como estructura al servicio de la región. En efecto, tanto el plan territorial como los programas de desarrollo economicosocial suelen aparecer como articulaciones directas e inmediatas de los planes y de los programas regionales correspondientes. Significativamente, se da una coincidencia en aquellas materias en las que se prevé que vuelquen a fondo su actividad el comprensorio y la región.

Resulta, pues, que el comprensorio representa la conexión entre los municipios y la región, dentro de una concepción que no prima la separación, sino la unidad y la homogeneidad; que no prima las competencias en sí mismas, sino la forma en que éstas se manifiestan (piénsese, por ejemplo, en esa reiterada afirmación de que el comprensorio ha de tener la función de «racionalizar» el ejercicio de las funciones delegadas por la región a los municipios, garantizando su unidad y uniformidad).

4. Necesidad de que el ente intermedio sea también «ente de gobierno» y no esté al servicio de la región o del municipio

Para apoyar la tesis de la provincia-comprensorio ente territorial se ha venido afirmando que «es necesario ante todo que a nivel de comprensorio se constituye un auténtico ente de gobierno. Es impensable que tareas que imaginamos como propias de los organismos del comprensorio, relativas a la planificación urbanística y a la programación del desarrollo socioeconómico, puedan ser resueltas satisfactoriamente por una estructura que no sea ente de gobierno. Se trata de tareas primarias que implican decisiones fundamentales para la vida y el desarrollo de la colectividad, a las que han de remitirse todas las intervenciones públicas y que constituyen al mismo tiempo el punto de referencia obligada para las iniciativas privadas. Sólo un auténtico ente de gobierno puede estar en condiciones de cumplir un papel político tan decisivo, papel que no se reduce ni a una estructura que sólo sea una articulación descentralizada de la región ni a un consorcio o a una asociación entre entidades locales, que reciba su legitimación política de una elección de segundo grado...» (Pototschnig). Sin embargo, estas observaciones tan bien formuladas y tan convincentes se basan en el supuesto de que existan o, más bien, de que *deban* existir, funciones de carácter exclusivamente local directamente (es más, necesariamente) atribuidas al comprensorio, mientras que apenas se esboza una idea ulterior: la de la superposición del comprensorio al municipio.

En base a cierta tesis (Benvenuti) (distinta, pero no tanto, a pesar de las apariencias), la provincia tendría que *ayudar* a los municipios

en la satisfacción de las necesidades ultramunicipales de la colectividad, siempre que ello no sea competencia de la región. En consecuencia, la provincia se definiría como ente auxiliar de las necesidades municipales para satisfacer fines propios de una área más amplia; en cuanto tal, retomarí­a la naturaleza propia de un ente general, pero quedaría limitada en la manifestación de su actividad a tener que mantener una armonía dentro del contexto constituido por los entes municipales. El procedimiento para la actividad de la provincia tendría que establecerse entonces teniendo en cuenta las necesidades propias de los municipios; sólo a petición de los mismos o bien consultándoles previamente, la provincia podría ejercer funciones de carácter general, lo cual no excluiría que en vía de excepción o para determinadas materias pudieran atribuírsele a la provincia funciones a cumplir de forma autónoma.

La atribución de este nuevo papel al ente provincial implicaría un replanteamiento del propio ámbito territorial provincial o, mejor dicho, de la colectividad que abarca la provincia; el ámbito óptimo sería aquel que permitiera contar con una colectividad homogénea por intereses y por estructura; no ya una provincia con una metrópoli en el centro, sino una provincia rural y una provincia metrópoli. Concretamente, en las áreas metropolitanas, que constituyen en sí mismas una provincia, los municipios que las componen podrían mantener sus propias tareas, entre las cuales la principal es la elección de los órganos provinciales. De hecho, la estructura operativa provincial tendría que adaptarse también al nuevo esquema y reflejar la nueva relación con los municipios; por tanto, nada de elecciones directas, sino elecciones de segundo grado expresadas por los distintos consejos municipales.

5. Coordinación de las autonomías y de las funciones a los distintos niveles. El ente intermedio como órgano cuya función sea la de racionalizar y coordinar, respecto a las regiones, las decisiones de los municipios

A mi entender, cualquier propuesta coherente ha de estar basada en una concepción determinada de la autonomía municipal. Si esa concepción pretende conservar y valorizar dicha autonomía, el comprensorio no puede sino representar un instrumento de esa valorización.

Un comprensorio no podría ser *fuerte* más que a costa del municipio y en perjuicio de la región.

En realidad el comprensorio adquiere fuerza cuando se fortalece todo el sistema de autonomías, no cuando se adopta artificialmente el esquema del ente-territorio-colectividad que funciona en ese territorio.

Por ello, en mi opinión, ha de rechazarse globalmente la idea de constituir las denominadas provincias-comprensorio. Más allá del artificio verbal, que sólo sirve para evitar el recurso a una ley constitucional, no habría nada nuevo en ello. Efectivamente, los problemas que se pretendería resolver con la institución de los comprensorios no consisten, evidentemente, en la simple modificación de los ámbitos territoriales o en la ampliación de las funciones de las actuales provincias. Hay que satisfacer exigencias que las formas tradicionales de actuación y los entes tradicionales, aunque se vista de nuevo, no han sido ni serían capaces de resolver.

Como punto de partida, es correcto el presupuesto de que la región y los entes autonómicos no pueden ser considerados como entidades separadas, sino como formas de ser de la organización de una única colectividad regional, dentro de una perspectiva de conexión y coordinación; de aquí la necesidad de definir al mismo tiempo un esquema orgánico de distribución de las funciones para poder determinar el papel que le corresponde a cada uno de los niveles de gobierno. Pero esta constatación y la subsiguiente, es decir, que la región ha de actuar a través de los instrumentos y los métodos de la programación, si bien pone en evidencia la necesidad de una serie de estructuras con competencias de carácter plurisectorial capaces de coordinar la acción pública para el desarrollo económicosocial en ámbitos territoriales preestablecidos, no implica en absoluto la constitución de nuevos entes territoriales de carácter político representativo directo.

Es más, puesto que se trata principalmente de organizar el desarrollo de una serie de funciones que encuentran en el ente municipio el punto fundamental de referencia, puede considerarse que el hecho de garantizar la expresión de los intereses de las colectividades representadas no es el problema principal.

La relación con las colectividades pasa a través de los municipios, mientras que los órganos representativos del comprensorio llevan al nivel regional las exigencias de las comunidades, coordinándolas y garantizando las condiciones para proceder a la satisfacción de los intereses colectivos de la forma más correcta posible.

Estas exigencias subsisten también porque las regiones actúan de forma cualitativamente distinta con respecto al pasado, y se hace necesario un instrumento de enlace, homogéneo en cuanto al tipo de actividad para toda la región, pero conectado al mismo tiempo con los municipios.

Resultaría artificial hacer una *homogenización* entre municipios y comprensorios basada en el hecho de que a los primeros les corresponderían servicios de tipo amplio (servicios denominados reales), y a los segundos, servicios de tipo restringido (servicios denominados personales).

La promoción y la programación expresan fundamentalmente la necesidad de administrar de una forma nueva. Una homogeneidad

ficticia no tiene en cuenta esta exigencia. Si, en efecto, se pretende que el comprensorio constituya una proyección a escala más amplia de los municipios, a los que tendría que asegurar la posibilidad concreta de ejercer una serie de funciones, no parece oportuno crear un ente territorial de tipo tradicional, que inevitablemente entraría en contradicción con el propio municipio, en un presumible enfrentamiento basado en la «preferencia en la gestión de los servicios»; enfrentamiento que no se ha producido entre municipio y provincia por la diferencia sustancial de funciones que existe entre ambos.

Es suficiente que se designe a un sólo ente para tutelar todos los intereses de la colectividad que exprese sus decisiones políticas hasta el final. Y éste es un problema político y no técnico, puesto que, en mi opinión, no es en el comprensorio donde se resuelven los problemas de la participación a nivel local.

Por otra parte, el precio que habría que pagar por disponer de una gran autoridad política sobre las comunidades sería demasiado alto, y equivaldría a sacrificar a los municipios. Y es más, se plantea la sospecha de que la previsión de las provincias-comprensorio, homogéneas a los municipios en lo sustancial, sea el primer paso para la demolición de estos últimos. Evidentemente los municipios no pueden ser la unidad básica de la programación regional, pero pueden serlo los comprensorios, para los que se plantea, en consecuencia, un problema de conexión con los municipios, ya que en cualquier intervención y en cualquier gestión de servicios los comprensorios han de ser el marco de referencia para los municipios. El nivel de gobierno interregional quedaría reducido al comprensorio. De hecho el municipio no es sólo un nivel de gobierno en sentido estricto, sino que ha pasado a ser ya fundamentalmente un nivel de gestión.

Si bien es cierto que para una estructura de gestión directa el criterio de determinación territorial ha de preocuparse de que coincidan el ámbito territorial y la comunidad a la que afectan esos intereses que son objeto de administración, no es menos cierto que ese criterio también tiene que hacer referencia a las necesidades, a las funciones y a las características de los municipios considerados.

En consecuencia, parece excesivo el número de tres entes locales con fines generales, a los que además habría que añadir el barrio. La conexión entre estas estructuras sería muy difícil porque, al ser representativas de intereses generales y de elección directa, tratarían de definir por su cuenta determinados objetivos y a basar esta exigencia en la constatación de que existe una comunidad de la que ellos serían los exponentes políticos externos. Y eso supone un peligro mucho mayor que la ventaja que, según muchos opinan, traería consigo la elección directa al dar sentido de pertenencia a la colectividad del comprensorio.

En mi opinión las cosas no son así. No se trata de añadir, sino de sustituir y de introducir algo nuevo. Puesto que el ente municipio

representa la célula fundamental de la vida local y puesto que, sobre todo en el aspecto de la programación de la tutela y de la gestión de los servicios, el nivel municipal es impracticable y el regional demasiado lejano, se trata de crear entes cuya función principal sea la de racionalizar y coordinar las decisiones de los municipios en relación con los programas regionales y de permitirles un despliegue de funciones de servicio que de otra forma no podrían ejercer. Se trata de hacer posible la programación y de actuar a través de los municipios, no por encima de ellos. Sólo con el comprensorio pueden recuperar los municipios sus funciones de programación y el desarrollo de su autonomía.

No se trata de comprimir las autonomías municipales, pero tampoco de dejar a la libre disposición de los municipios el ejercicio de poderes y funciones que requieran ámbitos distintos de los existentes. Ciertamente la definición de un nivel único implica aspectos criticables si se mira desde la óptica de esa perfecta definición territorial que se pretende, pero es evidente que no se excluye la posibilidad de que puedan irse creando según las necesidades estructurales por debajo o por encima del comprensorio.

La programación territorial y la de los servicios deben tener como cabeza al comprensorio, dejando espacio a las diferenciaciones entre éstos a través de la eventual creación de empresas del comprensorio de distintos tipos de organización que tengan la función de actuar dentro de ámbitos territoriales que con frecuencia no coinciden con el comprensorio.

En ese sentido hay que señalar que puede desaparecer la preocupación de constituir estructuras añadidas, puesto que las empresas de comprensorio tendrán que responder por su parte a la racionalización que se derive de la fusión acordada de las actuales empresas municipalizadas y consorciadas.

6. Análisis de las funciones y competencias municipales en relación con cuanto dispone la Constitución, la Ley 382 y el Decreto 616

Se decía que en gran medida, el problema consistía en decidir si la autonomía del municipio ha de ser tutelada y primada o no.

Si se acepta la idea de que el municipio es un ente que conserva una parcela *originaria* de auténtica soberanía, el problema ha de ser resuelto positivamente.

Es decir, que el municipio no es un nivel de administración inferior, sino que es el *ente* de gobierno local. Resulta significativa su marcada tendencia a ampliar sus sectores de actuación: tendencia inspirada evidentemente en una conciencia cada vez mayor de su propia autonomía. Si realmente existe la necesidad de asegurar mayor espacio

a las relaciones entre instituciones y sociedad, no parece que pueda encontrarse un instrumento más idóneo.

Queda todavía por preguntarse si se puede plantear como hipótesis la utilización de otros instrumentos del mismo tipo. Es decir, si existe la posibilidad de prever una pluralidad de entes locales como instrumentos de mediación de la sociedad civil, que tengan un campo territorial y funcional, respectivamente, distinto entre ellos.

Teóricamente dicha previsión podría ser correcta: el artículo 5 de la Constitución habla de autonomías locales. Pero a la hora de reformar es necesario un mínimo de realismo. El avance en el camino de la participación exige canales que respondan a las características de las comunidades reducidas más que a las de las amplias. A los barrios más que a los comprensorios.

Una cosa es llamar a determinadas colectividades a expresar y debatir sus propios intereses, y otra cosa es atribuirles concreta y directamente los poderes administrativos generales para su satisfacción. Es decir, que una cosa es que la colectividad valore sus propios intereses, y otra cosa es definir la pertenencia de «intereses exclusivamente locales», que legitime la consistencia política de unos entes a los que les ha sido confiada la satisfacción de esos intereses.

Sobre ese debate ha incidido, y de forma no sólo teórica, el Decreto 616, que desarrolla la Ley 382. En efecto, el decreto atribuye funciones directas a los municipios en virtud del artículo 118, primer apartado de la Constitución en materia de competencias regionales, haciendo una especie de paralelismo peculiar con las competencias legislativas de las regiones.

Yo creo que se puede decir que del DPR número 616 surge una idea del ente local o, mejor dicho, una idea del interés local y de las relaciones entre regiones y entidades locales distinta de la que está prevista en la Constitución.

¿Qué queda del artículo 118 de la Constitución? ¿Podemos establecer todavía una distinción entre funciones propias del municipio y funciones delegadas desde las regiones? Desde el momento en que se ha utilizado ampliamente el artículo 118, primer apartado, con la atribución directa de funciones de carácter exclusivamente local a los entes locales (una utilización muy importante, muy amplia), pierde significado la contradicción entre funciones delegadas y funciones propias.

La región ha de dar directrices, coordinar, dirigir.

Si esa competencia es ejercida con respecto a los entes locales que han recibido una atribución de funciones directamente de la Ley 382 y del decreto de actuación, y que tal vez tendríamos que considerar como funciones de carácter exclusivamente local (quiero decir como hipótesis, porque en muchos casos no es así), los poderes que la región tiene con respecto a estas funciones de los entes locales, o bien son los mismos sobre los que ya se teorizaba cuando era la región quien

delegaba, y en ese caso se debilitaría la función propia del municipio, precisamente en el momento en que la función se le atribuye al propio municipio, aplicando su carácter exclusivamente local, o bien no se ejerce una auténtica actividad de dirección, y entonces los problemas de coordinación y de dirección de la programación a nivel regional, como sucede a nivel estatal, pasan a ser verdaderamente los problemas fundamentales de una relación correcta entre regiones y entes locales.

En definitiva, yo creo que ha habido una cierta confusión entre aquello que entendía la Constitución por funciones de interés exclusivamente local y funciones que pueden ser ejercidas a *nivel local*. Y en ese caso el problema fundamental pasa a ser el de los comprensorios, a través de los cuales los entes locales pueden, por un lado, recuperar el ejercicio de determinadas funciones que no pueden ejercer a nivel local por ser demasiado reducidas, y la región puede, por otro lado, recuperar una función de dirección y coordinación de las tareas de los entes locales.

Existen niveles de programación económica y existen niveles para ejercer de la mejor manera posible funciones de prestación de servicios sociales.

En cierto aspecto, los municipios no pueden ser indiferentes ante el hecho de que funciones que les han sido atribuidas sean cumplidas de la mejor manera posible a distintos niveles; en consecuencia, el procedimiento de la activación y de la constitución del comprensorio es un problema que de una u otra forma pasa necesariamente, también en este aspecto, por los municipios.

7. Coordinación del ente intermedio con la realidad institucional y política. Necesidad de que los municipios participen en las decisiones políticas

Queda por hacerse la pregunta de cómo podría entrar dentro de ese contexto un nuevo ente político que responda a fines generales y cuáles podrían ser las tareas que se le atribuirían como propias en vía directa.

El ente o la estructura intermedia tiene que contar, por tanto, no sólo y en primer lugar con los municipios, sino también, en segundo lugar, con el poder de dirección que se le atribuye a la región. Y al ser así este ente, esta estructura no puede ser sino un momento de conexión, de trámite, y no una ocasión propicia para insertar nuevos intereses y para establecer nuevos centros de poder que expresen esos intereses dentro del gobierno local.

La función de mediación respecto a la región es fundamental. Y el hecho de recuperar totalmente una legitimación política primaria para

los comprensorios significaría, por el contrario, desquiciar esta perspectiva. Hay que preguntarse si el ejercicio de tareas fundamentalmente de programación —que todos creen que han de constituir la sustancia esencial del ente intermedio— exige por sí mismo una legitimación política primaria. Y hay que preguntarse dónde acaba la valoración del momento comunitario si prácticamente se propone triplicar el número de las provincias para hacer de ellas provincias-comprensorio.

En otro aspecto hay que poner en evidencia nuevamente el peligro que implica esta forma de proceder: el hundimiento o, cuando menos, la escasa implicación de los municipios.

Y ello se debe a que la transferencia de grupos *orgánicos* de funciones ha afectado no sólo a la región, sino también al municipio, y desde que el DPR número 616 ha contribuido a reforzar la idea de que el municipio es el sujeto institucional básico de nuestro sistema político-administrativo.

La existencia de sectores en los que, como por ejemplo el económico, se le sustraen al municipio funciones directas de gestión, no implica que éste sea ajeno a determinados procesos de decisión política; significa participación en tales decisiones en formas diversas.

Surge nuevamente el comprensorio, como la ocasión que permite a los municipios participar en decisiones políticas incluso en sectores no directamente confiados a su competencia.

En el ámbito de dos papeles distintos dentro de la programación, uno para la región, que tiene un significado más estrechamente político de definición de grandes líneas de decisión y de coordinación, y otro para los comprensorios, de auténtica determinación programática con contenidos y vínculos muy precisos, la definición de los comprensorios, como expresión organizada de la autonomía local, llevaría en conjunto a un verdadero reforzamiento de la propia autonomía. Por un lado el comprensorio participaría en las decisiones a llevar a cabo a nivel regional, y por otro procedería a la elaboración de los planes de contenido concreto.

En consecuencia, la autonomía no quedaría comprimida, sino que se llegaría a una especie de *autogobierno* de programación gestionado por los entes locales a través de las circunscripciones.

8. Imposibilidad de que municipios y provincias (o provincias-comprensorios) actúen a un mismo nivel

El hecho es que la constitución de las regiones en todo el territorio nacional no podía dejar de implicar consecuencias importantes sobre la forma de ser de los poderes locales. A pesar de la existencia de las

regiones, no puede haber un excesivo número de centros de dirección política de la administración local.

Sería un error pretender *cumplir* todas las necesidades de la colectividad y pretender que se manifesten al exterior a través de entes dotados de capacidad representativa.

Cada nivel de administración o de programación vendría a ser, por definición, un nivel necesariamente *fuerte*. Repetimos que allí donde se siguiese este tipo de razonamiento, cualquier nivel sería titular de intereses propios siempre que fueran realizables dentro de su dimensión.

Sin embargo, el artículo 118, primer apartado de la Constitución, expresa claramente los límites propios. El tema del interés exclusivamente local puede estar claro para los municipios, en cuanto se remite a la colectividad de la que ellos son expresión; por el contrario, no está claro para la provincia (aunque sea provincia-comprensorio) por el hecho de que se remite, en esa hipótesis, a un nivel territorial, que aunque esté previsto constitucionalmente no por ello es intocable.

La constitución ha colocado al municipio y a la provincia nominalmente sobre el mismo plano. La realidad normativa, institucional y social, los colocan, en cambio, en planos radicalmente distintos.

La región constituye un elemento ulterior profundamente novedoso con el que hay que contar a estas alturas.

Ni separación ni contradicción, sino integración. Pero ya no parece posible proponer una reestructuración territorial de la provincia, en cuanto que hay que tener en cuenta las verdaderas líneas de tendencia del ordenamiento para sacar las oportunas consecuencias.

La administración por delegación ha sido superada, en parte, por la gran cantidad de funciones atribuidas directamente a los municipios, y en parte exige niveles territoriales no homogéneos con los existentes. Prever en ese sentido un nuevo ente local representativo, dotado de funciones propias, supone un duro golpe para los municipios y para la región al mismo tiempo.

No se entienden los intereses y las ventajas que podrían justificar una decisión, no se ve la carga política de las colectividades correspondientes a las nuevas estructuras. El hecho es que se trata de niveles territoriales, en ámbitos de acción, no de colectividades.

Por otra parte, si hay un momento en el que es necesario aplicar la máxima flexibilidad, es precisamente éste. Crear entes políticos locales uniformes y dotados de órganos y poderes propios supone tomar decisiones definitivas allí donde lo más oportuno sería tomar decisiones experimentales. Significa legitimar artificiosamente como titulares de intereses locales a estructuras que tratarían de sacar su propia fuerza sólo de esa investidura puramente formal.

9. El problema de la composición, de la representatividad y del tipo de «autoridad» de los órganos de segundo nivel

Al respecto podemos remitirnos a una crítica muy rotunda, pero que, en mi opinión, no está suficientemente motivada.

Se afirma lo siguiente:

«Los organismos representativos de segundo nivel tienen evidentemente menos autoridad en el plano político porque les falta representatividad popular directa»; «esta característica de los comprensorios se ve sensiblemente agravada por otros factores: la heterogeneidad de los entes representados, la representación muy discutible de los distintos municipios, la frecuente inserción de los alcaldes, de los presidentes, de las administraciones provinciales y de los comunidades de montaña».

«Particularmente destacables son los problemas que surgen con relación a la representatividad de los distintos municipios... De hecho dos parecen ser las preocupaciones básicas de la gran mayoría de las leyes regionales; una representación en cada ente local, incluso de la minoría, lo que implica que incluso el municipio más pequeño elija tres representantes, una tendencia a la subrepresentación de los centros mayores con el fin de garantizar un poder de influencia incluso a los entes locales menores.»

«Por otra parte estas dos características, si son desarrolladas coherentemente y, por tanto, salvaguardando una representatividad, aunque sea parcial de los centros mayores, llevarían a la existencia de unos órganos políticos casi ingobernables por su enorme dimensión: la subsiguiente decisión de mantener los órganos del comprensorio en una composición numérica relativamente funcional ha llevado a sacrificar de forma clarísima la representatividad de los centros más consistentes desde el punto de vista demográfico» (De Siervo).

Pero más allá de los problemas *técnicos*, que ciertamente pueden tener solución, hay que preguntarse cuál es el *tipo* de autoridad que se les exige a los órganos del comprensorio. Si se trata de aquella que se deriva directamente de la investidura de los ciudadanos, una vez que la homogeneidad de los grupos es diseñada artificialmente sobre el papel—en vía preventiva—, sobre la base de los intereses que se pretende tutelar o de los objetivos que se trata de alcanzar.

En cambio, la programación territorial y socioeconómica requieren, a mi entender, ámbitos de acción en los que pueda llevarse a cabo la colaboración de los entes representativos existentes en un determinado territorio, más que de la generalidad de los ciudadanos.

Si se pretende intervenir en el poder local para hacer más incisiva la acción de la región y más articulada y coordinada la de los muni-

cipios, la ocasión de definir los instrumentos y las dimensiones de la programación no debe ser aprovechada (a excepción, eventualmente, del caso de los comprensorios metropolitanos) para crear un nuevo poder local y para plantear nuevos intereses de carácter exclusivamente local que (parece ser) tendrían que defender su posibilidad de existencia.

La propia naturaleza de los fines del comprensorio parece excluir su carácter *exclusivamente local*. Y no parece decisivo recordar los pocos resultados de las comunidades de montaña o de los consorcios sicilianos: frente a eso está la realidad de varias décadas de dificultosa vida de las administraciones provinciales.

En otro aspecto también es objeto de crítica la falta de diferenciación que se produciría entre los distintos municipios, cuya representación en el comprensorio vendría a estar en todo caso distorsionada o sería distorsionadora. Sin embargo, el remedio que se propone (el de hacer valer el peso de las respectivas poblaciones) me parece, permítaseme decirlo, mucho más peligroso y distorsionador.

La *autoridad* del comprensorio puede derivarse de la relación directa que ésta tiene que tener con la región, hasta ser en muchos casos el trámite necesario entre los municipios y la propia región. El comprensorio no sirve para generar nuevas comunidades, sino que debe servir al municipio y a la región para que funcionen de la mejor forma posible. Y ello tanto a la hora de la participación en la elaboración de las decisiones regionales, como a la hora de ponerlas en práctica.

Posteriormente ha sido señalado el riesgo que existe de «crear órganos incapaces de adoptar cualquier determinación que implique la adopción de líneas concretas de política administrativa». «Si ya una representación indirecta tiende a reducir al organismo que surge de ella en una especie de mediador entre los intereses representados... y, por tanto, incapaz de tomar decisiones concretas, la representación incorrecta de las comunidades locales interesadas hace formalmente marginal la voluntad de los representantes de los centros mayores, que disponen, por otra parte, de otros instrumentos políticos y económicos para impedir su marginación del circuito decisorio (piénsese simplemente en las estructuras de partido o, en todo caso, en los intereses organizados, todos articulados mediante estructuras representativas de consistencia efectiva en la zona interesada).»

Podría señalarse en este sentido que ante tres niveles de gobierno local directamente electivos, el partido adquiere *de forma aún más pronunciada* una función sustancial de síntesis y un poder de decisión, en lugar de un papel de conexión y articulación que, en mi opinión, sería más conveniente. Yo creo que hay que insistir en que se deben reforzar las conexiones del comprensorio con la región y reforzar la intervención de la región a la hora de definir los comprensorios.

10. ¿Funciones de programación y coordinación, o también de administración?

Un problema importante es el de las funciones: ¿sólo de programación y coordinación o también de administración? Las experiencias administrativas más recientes han aclarado poco la cuestión, puesto que en algunos casos se ha prescindido de atribuir a los comprensorios toda función administrativa; en otros, sólo se les ha atribuido las funciones relacionadas con las actuaciones de planificación (control y aprobación de los instrumentos urbanísticos de actuación), y en otros, por último, se ha utilizado la hipótesis de un comprensorio que gestiona las funciones delegadas regionales y una pluralidad de funciones administrativas.

Se dice que las funciones administrativas significativas pueden ser confiadas al comprensorio sólo si ésta es de representatividad directa.

A la objeción de que por esta vía puede crearse una jerarquía de entes se responde que la objeción no es aceptable, porque está basada en una reconstrucción parcial de los datos de la situación; el punto fundamental a comprender sería que ya existe toda una serie de instrumentos mediante los cuales una valoración de los intereses públicos de áreas amplias prevalece necesariamente sobre las decisiones que sean resultado —por muy legítimo que éste pueda ser— de un ente local de primer nivel.

Pero una vez más conviene entenderse: el interés colectivo que puede ser satisfecho de la mejor forma posible en una área amplia (más amplia que el municipio) no es de por sí un interés que legitime la existencia de un ente políticamente representativo.

Una cosa son las comunidades y otra los niveles de intervención pública. Pretender que a cada área le corresponda un instrumento directo de valoración de los intereses públicos que se manifiestan al nivel de esa área es, además de ilusorio, peligroso. Ciertamente existe la posibilidad (tal vez debería decirse el riesgo) de que el comprensorio se convierta en mera cámara donde resuenen los intereses de los distintos municipios, mientras que la política de programación exige decisiones precisas.

Pero es aquí donde se plantea el dilema: o se someten los municipios a decisiones ajenas, o se les permite asumir decisiones acordadas que, sin embargo, respeten las decisiones regionales. Se pone de manifiesto aquí el carácter totalmente absorbente que asumen las regiones mediante la utilización de sus propios instrumentos financieros y organizativos.

La preocupación de que haya deformaciones en la representación no tiene en cuenta el hecho de que el comprensorio es un elemento

de acuerdo entre la región y el municipio, es decir, que la óptica debe ser la de las competencias regionales.

En el aspecto de la naturaleza del ente local no parece que puedan surgir graves problemas. El comprensorio no debe sustituir a la provincia en la previsión constitucional. Es decir, que no debe de constituirse un ente local territorial con fines generales como es el municipio y como, pero sólo bajo un aspecto *prescriptivo* no descriptivo, debería ser (o mejor dicho, se desearía que fuera) la provincia. El comprensorio no debe hacerse cargo de competencias generales ante las múltiples demandas presentadas por los múltiples grupos de la colectividad administrada.

En cuanto a la representatividad del ente local y a su democrática (como ya ha sido aclarado), diremos que esta representatividad es una consecuencia, más que una condición de su esencia de ente local.

De otro lado la representatividad no necesariamente debe ser directa. Parece ya asumida la importancia del principio de la representación política en la administración pública, a través del sistema de los entes territoriales. También parece estar ya asumida la idea de que el municipio es la célula fundamental de agregación territorial y de que el gobierno local debe estar sólidamente arraigado en las asambleas electivas que recaban su propio poder directamente de la voluntad popular.

Pero hay limitaciones. La recuperación de la provincia-comprensorio en esta dirección no puede sino hacerse a costa de los municipios y de la región, viendo reducida su autonomía los primeros y su capacidad de gobierno la segunda. Y todo ello sin saber en nombre de qué colectividad y de qué intereses sucede esto (a menos que se haga referencia a esa colectividad territorialmente definida en aras de una serie de intereses que son públicos, pero sectoriales).

Sin aceptar el principio de las colectividades que expresan o representan en sí mismas la autonomía comunitaria, hay que reconocer que la comunidad existe, independientemente del territorio. La diversidad de nivel territorial es un dato objetivo que no es necesario materializar ni en forma de competencias ni en forma de comunidad.

Parece, por el contrario, que se pretende partir del nivel territorial para establecer la autonomía política de una colectividad artificial, para la que después se pretendería reclamar el poder de la política. Parece más oportuno hacer un distinto planteamiento del problema: parece más oportuno comprobar cómo un conjunto de estructuras electivas consigue dar lugar a un procedimiento de formación de la voluntad que permita garantizar la participación y la síntesis.

Es necesario tener una gran claridad sobre el tema de la función de los comprensorios como potenciadores —como proyección permanen-

te— de los entes locales, y que éstos —ya ha sido señalado— deben, por tanto, seguir siendo los sujetos titulares de las potestades fundamentales que les competen tanto en la administración regional como en la programación económica, habiéndose de tener presente que la posición de los comprensorios con respecto a los entes locales expresa la preocupación evidente y justa no ya de presentar unas *variantes* a la articulación de los sujetos constitucionales de la democracia descentralizada, sino de reforzar la presencia y la acción de dichos sujetos (D. Albergo).

