

## II. EXTRANJERO

### LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL EN ITALIA (\*)

**SUMARIO:** I. Introducción.—II. El debate cultural. El marco constitucional de la reforma.—III. Los intentos de reforma. Las grandes líneas que se van dibujando.—IV. El más reciente, pero seguramente no último, intento. Proyecto de Ley, texto unificado de la I Comisión del Senado, comunicado a la Presidencia el 16 de abril de 1985.

#### I. INTRODUCCIÓN

El proceso de reforma de la Administración local se ha convertido en Italia en una obsesión de la doctrina y en una asignatura pendiente de los diversos Gobiernos que han tenido la responsabilidad de llevarla a cabo. El impacto de la Constitución, la puesta en marcha de las Regiones y las transformaciones socioeconómicas que se han producido a lo largo de este siglo se enfrentan con la permanencia del viejo texto legal de 1934 (1).

La grave contradicción que supone la permanencia de un texto como el que acaba de citarse ha llevado a cuestionarse qué razones pueden explicar la falta de un impulso renovador suficientemente fuerte. Muchas pueden ser las hipótesis (2). La reforma regional pudo ser el momento

---

(\*) Para la realización de este trabajo he contado con una ayuda del Consiglio Nazionale delle Ricerche, que me permitió una estancia de dos meses en Florencia. Mi sincero agradecimiento a los profesores AZZENA, de la Universidad de Pisa, y CAROZZA y PIZZORUSSO, del Istituto di Diritto Comparato de la Universidad de Florencia, por la ayuda prestada.

(1) La necesidad de proceder a la reforma de la Administración local para dar respuesta a las nuevas necesidades de los Estados ha sido una constante en los países europeos. El caso italiano no es, pues, diverso, salvo por el hecho de no haber procedido aún a la reforma. Sobre la evolución en los países de Europa, vid. AA. VV., *Le autonomie regionali e il potere locale*, Roma, 1984; MERLONI, *La riforma del governo locale e regionale nei paesi mediterranei*, «RTDP», 1983, núm. 3; MAYNTZ, SHARPE y DENTE, *Il governo locale in Europa*, Milán, 1977, y AA. VV., *Les mutations de l'Administration locale en Europe occidentale*, Montpellier, 1985; así como las crónicas anuales que aparecen en el «Anuario dell'Autonomie Locali» (antes, «Guida»).

(2) Así, por ejemplo, DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milán, 1984, pág. 17, señalaba recientemente que el fracaso de las reformas puede achacarse a la poca claridad de los principios constitucionales al respecto (la Constitución como página en blanco), la aparición simultánea del fenómeno re-

de dar una respuesta al problema. Pero lo cierto es que no se hizo, y ello ha traído como consecuencia el fracaso de la misma experiencia regional.

Como expuso con gran brillantez GIANNINI (3), la creación de las Regiones supuso dibujar un torso, pero la cabeza (reforma del Estado) y los pies (reforma de las Administraciones locales) no se han desarrollado, de manera que el dibujo inicial ha quedado incompleto, incapaz de desarrollar todo su potencial.

Mientras tanto, la exigencia de una reforma del sistema local se ha convertido en una demanda inaplazable (4). Y es que, tomando de nuevo las palabras de GIANNINI, no es un dicho, sino un dato, que si no funciona la Administración local no funciona el Estado (5).

## II. EL DEBATE CULTURAL. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA

La serie de anteproyectos y proyectos de ley que se han elaborado y discutido se han ido sucediendo sobre un debate de mayor profundidad teórica que alcanza al concepto mismo de autonomía local y al papel de los entes locales en un Estado como el italiano de finales del siglo xx. No es posible, pues, comprender el verdadero alcance de los distintos problemas planteados, ni las soluciones ofrecidas, si no se tiene en cuenta este otro nivel de discusión teórica.

La razón de la importancia de esta profunda discusión del modelo constitucional de Administración local estriba en la propia incapacidad para llevar adelante la reforma. Hay que buscar un punto fuerte sobre el que articular el proceso de cambio, y éste no puede ser otro que el texto constitucional. Además, una reforma profunda exige unos objetivos concretos (6), lo que reclama dar claridad a un texto normativo, la Constitución, que en principio parece permitir diversas lecturas sobre el tipo de Administración local querido por el constituyente (7).

---

gional y los cambios socioeconómicos o razones metainstitucionales (fuerza integradora de los partidos, reacios a una verdadera descentralización).

(3) GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, publicado en «Le Regioni», 1980.

(4) DE MARTIN, *L'amministrazione...*, pág. 4, nota 1.

(5) GIANNINI, *Rapporto...*, punto 1.2: «no es un dicho, sino un dato, económica y financieramente valorable, que si los municipios no funcionan no funciona el Estado».

(6) Como ha destacado con acierto ALLEGRETTI, *Il meccanismo delle riforme amministrative*, «Quaderni Costituzionali», 1986, núm. 1, pág. 23, es preciso tomar algunos valores precisos como puntos sólidos desde los que articular el proceso de reforma.

(7) Este es un punto común entre la doctrina italiana, la cual destaca la poca coherencia del texto constitucional, en particular al oponer el artículo 5 al Título V. De esta forma se admite que bajo el texto constitucional sea posible defender posturas subjetivistas, comunitarias y asamblearias para definir la esencia de las Administraciones locales. Sobre estas diversas concepciones, vid. ZAGREBELSKY, «I presupposti costituzionali della riforma del Governo Locale», en *La riforma della amministrazione locale*, Turín, 1978, y NIGRO, *Il governo locale*, I: «Storia e problemi», Roma, 1980.

No extraña, pues, que se haya tratado de buscar en el texto constitucional la definición del modelo de Administración local adecuado a la realidad social del momento. En este sentido destaca una línea de pensamiento, que se ha ido afirmando (8), consistente en reclamar el desarrollo de los principios constitucionales contenidos en el artículo 5, de manera que se pueda hacer realidad la difícil coexistencia en un Estado moderno entre las exigencias de un Estado social (eficacia del aparato administrativo) y un Estado plural y democrático (la garantía de la autonomía de los entes representativos de las diversas colectividades).

La contradicción, descrita en estos términos sintéticos, fue resuelta en el Estado liberal mediante el concepto de autarquía, que permitió reconocer la existencia de una Administración local «independiente», pero «vinculada», con un fuerte protagonismo de la Administración periférica y un control sobre los entes locales que los reconducía, de hecho, a la categoría de órganos de la Administración del Estado.

El modelo así creado entra en crisis con el fin del Estado liberal. Se reclama una participación real en la vida política desde las escuelas de democracia, que son los entes locales, y las instituciones locales pasarán a reivindicar un papel no sólo administrativo y de garantía de sus fines administrativos, sino también político, de codecisión. Pero a esta tendencia se contraponen la esencia centralizadora de la sociedad moderna, que tiende a unificar los comportamientos sociales y políticos, que se basa sobre procesos de actuación cada vez más integrados, y que cuenta con fuerzas sociales uniformadoras (partidos políticos, burocracia, sindicatos) y con métodos de actuación igualmente reductores de la diversidad (programación) (9).

El concepto de autonomía local se sitúa en el centro del debate, pero sufrirá rápidamente un cambio en su contenido, confirmándose la afirmación doctrinal de que tal concepto, jurídicamente, es ambiguo e incierto.

En este sentido, la primera e importante constatación de la doctrina es la trascendencia que posee determinar el elemento del cual se predica la condición de autónomo. En este sentido, ZAGREBELSKY puso de relieve que la autonomía puede predicarse de los entes públicos de base territorial, de las comunidades organizadas territorialmente o de las asambleas electivas situadas en diversos escalones territoriales (10).

En el primer supuesto se recogen las herencias de la concepción autárquica de la Administración local. La autonomía se concibe como la forma de ser de una institución que debe garantizarse y separarse de otras que se entiende están en posición dominante. El elemento subje-

(8) Vid., de forma principal, BERTI, *I caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, y *Crisi e trasformazione dell'Amministrazione Locale*, «RTDP», 1973, págs. 681 y ss. Igualmente, PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milán, 1979, y PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milán, 1983.

(9) NIGRO, *Il governo...*, op. cit., pág. 20.

(10) ZAGREBELSKY, *I presupposti...*, pág. 60.

tivo es el centro de la argumentación, y la separación competencial su lógica consecuencia.

Si el sujeto de la autonomía son las colectividades locales, municipios y provincias se convierten en elementos exponenciales de ordenamientos autónomos, en aparatos serviciales. La autonomía se predica de la comunidad que está en la base y, por tanto, las relaciones se establecen entre ordenamientos, no entre sujetos separados. Como ha dicho BERTI (11), se pasa a un concepto de autonomía como relación entre el ordenamiento general del Estado, en el que se descarga la soberanía del Estado, y los ordenamientos locales, que, en tanto no soberanos, son autónomos, viven en el ordenamiento estatal, pero se diferenciarían del mismo. A cada comunidad le corresponderán todas las competencias que afecten a sus intereses, y en el ejercicio de esta función deberán buscar las formas de colaboración con otras Administraciones. Las comunidades están llamadas a recomponerse en un sistema orgánico, en el que cada una adquiere su valor como parte de un todo. Es necesario, por tanto, buscar criterios de relación y colaboración, en particular en las funciones que implican a diversas colectividades. Se destaca, desde esta perspectiva, el carácter inescindible de los procesos de gobierno de la sociedad actual. Como concluye el propio ZAGREBELSKY, la fragmentación de las estructuras sociales es el punto de partida de esta concepción, pero la colaboración y coordinación es el punto de llegada obligado.

Por último, cabe entender que el sujeto de la autonomía son las asambleas electivas, lo que supone, de hecho, reconocer el papel central de los protagonistas de estas asambleas, es decir, las clases sociales y sus formas organizativas, y oponerse radicalmente a cualquier otra subdivisión de la realidad social. La articulación de los poderes locales no puede cuestionar la unidad de la dinámica social. Se trata, pues, de una concepción que, «concibiendo unitariamente las dinámicas del poder y tratando de hacer lo más coherentes posibles las estructuras institucionales a estas dinámicas, no excluye, sino que postula la determinación de instancias de dimensión y nivel diverso como sedes de elaboración política autónoma, pero destinadas a confluir en un cuadro unitario». En consecuencia, el sujeto dotado de autonomía puede plantear todo tipo de opción política, si bien su ámbito de gestión puede ser mucho más reducido.

La diferencia de estos dos últimos supuestos puede encontrarse en que, mientras para la tesis de las comunidades hay intereses diferenciados, que en caso de conflicto deben armonizarse a través de técnicas convencionales, para la tesis asambleística la codeterminación, según procesos circulares, debe ser el hecho normal, la lógica racional del propio sistema.

Si el esquema de ZAGREBELSKY describe con precisión las diversas posturas, el nudo de la cuestión reside en optar por una de las diversas opciones y tratar de fundamentar la opción en la voluntad del texto

---

(11) BERTI, *l caratteri...*, pág. 60.

constitucional. En esta línea la doctrina volvió la vista a la norma fundamental para buscar los principios informadores, tratando de desvelar la línea maestra a seguir, más allá de las posibles contradicciones existentes en el articulado (por ejemplo, entre el artículo 5, que parece basarse en una visión comunitaria, y el artículo 117, que se sustentaría en la tesis subjetivo-garantista).

Pues bien, a partir de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Constitución debe reconocerse una postura mayoritaria a favor de un «sistema basado sobre la opción comunitaria y sobre la autonomía (también) política, entendida sobre todo como forma de ejercicio de la soberanía, con la consiguiente equivalencia (y no jerarquía) entre los entes territoriales exponeenciales de las comunidades locales; no concebidos de forma separada, sino coordinada; no serviciales del Estado, sino de los ciudadanos» (12).

Se trata, por tanto, de actuar en esta dirección el texto constitucional y, en consecuencia, tomar conciencia de que «el lugar y trascendencia que corresponden a provincias y municipios en el sistema constitucional dependen de una elección que está antes y más allá de la individuación de las funciones y las dimensiones: es la elección del papel (*ruolo*), de aquello que representan y deben ser, si se quiere que concurren verdaderamente —como debe ser en un sistema que se inspira en los principios del pluralismo administrativo y de las autonomías— a realizar los fines de la República y su auténtica democraticidad» (13).

El concepto tradicional de autonomía queda así superado, a la vez que la visión garantista en la articulación de las Administraciones se ve arrinconada (14). La autonomía de los entes locales deja de ser el concepto clásico acuñado en su día por GIANNINI, según el cual la autonomía exigía un poder de dirección política que pudiera diferenciarse de la dirección señalada por el Estado (15). Así concebida, debe terminar por reconocerse la inexistencia de la autonomía local para la inmensa

(12) DE MARTIN, *L'amministrazione...*, pág. 24. Visión comunitaria y assembleística que se identifican en muchos aspectos, especialmente en su concepción de las relaciones entre las diversas Administraciones como relaciones de colaboración al servicio de unas funciones comunes (residiendo la autonomía política en la expresión de la propia voluntad de la Comunidad o de las fuerzas sociales representadas en la Asamblea). Esta idea aparece ya claramente en ESPOSITO, en «Autonomie Locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione», en *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pág. 78.

(13) Las palabras recogidas en el texto corresponden a la presentación de un texto articulado de Ley de Régimen Local, conocido como el Proyecto de Pavia (*Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, 1977, pág. 9). El citado texto es fruto de una investigación llevada a cabo en la Universidad de Pavia y que constituye la aportación de mayor calidad y resonancia en el debate sobre la reforma del régimen local.

(14) Como excepción a esta corriente general puede citarse el trabajo de BARNUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milán, 1980, en particular págs. 14, 23 y 29. En esta última página se afirma: «el modelo que sigue la Constitución es, más bien, el de un conjunto de entes de gobierno, articulados en niveles diversos, recíprocamente independientes dentro de los espacios asignados por la Constitución (o por las leyes generales a que se refiere el artículo 128), y todos dotados de capacidad política en relación a las respectivas comunidades territoriales».

(15) GIANNINI, voz «Autonomia», *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, pág. 356.

mayoría de los municipios, incapaces de poder orientar políticas propias por falta de espacio territorial y de medios (16). Lo que importa ahora es resituarse a los entes locales no ya como sujetos separados, sino como poderes que participan en la definición de las grandes opciones políticas. Es más, el sistema político debe invertirse y situar en la Administración local el origen de la definición de estas opciones, haciendo realidad la definición del Estado como plural y democrático. Así, se ha afirmado que «el nuevo papel de los entes locales se buscará en el hecho de su pertenencia a la República y al Gobierno local, entendido en su totalidad, partícipes, por tanto —en posición de concreto poder y no de abstracta autonomía—, de los diversos procesos generales que afectan a aquélla y a éste; lo que comporta la afirmación de una nueva medida de la autonomía (concebida no como defensa de, sino como garantía de participación), definida por algunos como relacional, para destacar que debe asumir —en el momento decisivo— el diálogo y la mediación con las instancias de decisión superior.

»Se dibuja, en consecuencia, una especie de teoría de la compensación (constitucional, más que políticamente necesitada, ya que afecta al concepto de autonomía), según la cual la pérdida de una formal (y seguramente nunca existida) autonomía de dirección político-administrativa por parte de los entes locales se compensaría con el ejercicio de un poder efectivo en la determinación del proceso de programación y de una concreta garantía (en el plano financiero, sobre todo) de realización de las decisiones allí adoptadas» (17).

En definitiva, se toma conciencia de la unidad de los procesos de decisión política, imposibles de ser fragmentados so pena de llevar a la ingobernabilidad del sistema (18). No importa quién gobierna, sino cómo se gobierna, a partir del momento en que se asume que un municipio es incapaz de llevar adelante y de forma autónoma políticas propias. Sí podría hacerlo, en cambio, una comunidad mayor, y de ahí la definición

---

(16) La imposibilidad de seguir reconociendo la existencia de diversos *indirizzo* políticos como característica de los entes locales ha sido destacada por CHELI, «La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico», en AMATO-BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, 2.ª ed., Bolonia, 1986, pág. 315. NIGRO, por su parte, en su trabajo «L'azione dei pubblici poteri», en la obra colectiva que acaba de citarse, destaca cómo la «politicidad» no está sólo reservada a las grandes opciones, sino también a las decisiones concretas de aplicación de las primeras. En este momento entra en juego la autonomía política del ente local, junto a su participación en la decisión de más amplio alcance.

(17) DI GIOVINE, «Riforma del governo locale e ruolo dell'Ente intermedio: aspetti problematici», en *L'ente intermedio*, Milán, 1981. En esta misma línea, ya anteriormente, AMATO, *Nueva tendencia sulla formazione degli atti governativi di indirizzo*, «RTDP», 1970. Sobre las nuevas formas de entender el concepto de autonomía, vid. PIZZETTI, *Il sistema...*, op. cit., cap. III, sec. 1.º; BENVENUTI, «L'ordinamento amministrativo italiano», en *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969, pág. 169; STADERINI, *Le autonomie locali oggi. Fine di un mito?*, Florencia, 1980.

(18) Sobre este punto es de gran interés el primer capítulo de la obra de B. DENTE, *Governare la frammentazione*, Bolonia, 1985.

de la Región como ente de gobierno. (Pero tampoco en este caso deberá caerse en la visión garantista basada en la separación.)

El ente local participa, pues, como exponente de una colectividad en los procesos que afectan a la misma y gestiona aquellos servicios para los que es el nivel adecuado (19). La autonomía, de hecho, pierde su contenido, y sólo podrá seguir predicándose de aquellas colectividades cuya aportación sea determinante para poder concluir un programa. Sólo entonces la participación en la elaboración de un programa será expresión de autonomía (20).

Llegados a este punto podría concluirse que la reforma del sistema local se plantea desde una posición devaluada del mismo. El interés que viene suscitando el tema entraría en contradicción con la nueva concepción del Gobierno local, compuesto por entes serviciales carentes de autonomía política. Podría pensarse en una simple obra de ingeniería jurídica para hacer más eficaz una Administración centralizada. La realidad, sin embargo, no es ésta. Antes bien, es todo lo contrario.

La discusión doctrinal sobre la reforma del régimen local ha terminado por situar a la Administración local en un primer plano de importancia para llevar a cabo la reforma del Estado. Si en los años setenta el eslogan es «la reforma regional para la reforma del Estado», en la actualidad parece tenderse a situar la reforma local en el origen de la reforma del Estado, desarrollando de esta forma las verdaderas potencialidades de la Constitución (21). La nueva posición constitucional de los entes locales y el diseño de las relaciones entre ellos se propone como una forma de renovación de toda la Administración. Renovación que se sitúa sobre los dos ejes básicos que dominan hoy todo replanteamiento del papel de las Administraciones: democracia y eficacia.

En efecto, por un lado, se vincula directamente la Administración local con la soberanía popular (22), de manera que a través de estos entes se reforma democráticamente el Estado. Los entes locales deben adoptar una posición activa, de definición de los intereses generales, y no una posición pasiva, autárquica, de gestión de lo decidido en otras

(19) En la medida en que el principio de colaboración se extiende y la programación sea el método normal de actuación, se evoluciona hacia una concepción asambleística en la que se reconocerá la unidad de las instituciones sociales y políticas que dan vida a los diversos entes (partidos, sindicatos, burocracia), lo que implica una lógica definición conjunta de las políticas.

(20) NIGRO, *Il governo...*, op. cit., pág. 72.

(21) Como ha dicho CAMELLI, *I due tempi della riforma dei poteri locali*, «Le Regioni», 1985, núm. 5, pág. 667, el proceso seguido para colocar en el lugar que le corresponde a la Administración local se ha hecho marginando a la Región, pero sin llevar a cabo la necesaria reforma del régimen local. «El significado concreto de este proceder es sólo negativo, colocar a la Región fuera de juego. Para el resto... ya se verá.»

(22) Así, VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milán, 1972; NIGRO, *La riforma...*, op. cit., pág. 25; PUBUSA, *Sovvanità...*, op. cit., y BENVENUTI, *L'ordinamento...*, pág. 123. Para este último autor, «[provincia y municipio] no están en posición de auxilio respecto del Estado, y deben concurrir, como libre manifestación de la vida social, a la vida del Estado, en posición de igualdad sustancial con el Estado-persona para alcanzar, con éste, los fines del ordenamiento comunitario en su conjunto».

instancias. El ente local son las colectividades (o las asambleas representantes de las fuerzas sociales) que configuran en su interrelación el interés general.

Por otra parte, la Administración local es esencialmente actividad, gestión, es decir, administración, además de institución constitucional. Desde esta perspectiva, la reforma de la Administración local se conecta directamente con las exigencias de un Estado social que se legitima por la eficacia en dar respuesta a los postulados propios de los nuevos derechos colectivos (23).

En consecuencia, pues, la reforma del Gobierno local se concibe como elemento esencial para la reforma del Estado, situando el protagonismo de estos entes sobre nuevas bases que rompan definitivamente con el modelo autárquico y, a partir de la nueva concepción de la posición constitucional de la Administración local, se logre hacer evolucionar la República italiana por las vías propias de un Estado social y democrático (24).

### III. LOS INTENTOS DE REFORMA. LAS GRANDES LÍNEAS QUE SE VAN DIBUJANDO

Las reflexiones efectuadas en el apartado anterior sitúan la reforma del régimen local en Italia en un contexto de debate cultural. Debate cultural que, a su vez, se enmarca en un proceso de reflexión general en el Derecho comparado sobre estos mismos temas. La identidad de las formas de Estado en la Europa continental plantean los mismos problemas. En definitiva, como ha dicho VANDELLI, «Italia presenta problemas de gobierno local y de relaciones a nivel intermedio que encuentran su origen en un diseño concreto de Administración, concebido antes de la Revolución Francesa y luego transformado por Napoleón, y que fue exportado a toda Europa desde la Península Ibérica hasta el Benelux. Precisamente por ello toda esta área geográfica debe afrontar hoy cuestiones análogas: el problema de la insuficiente dimensión municipal, el problema del papel de la provincia, el problema de la sobreposición a los tradicionales niveles de Administración local del protagonismo regional, el problema de las eventuales asociaciones entre municipios» (25).

En todo caso, hay un punto de coincidencia. El Estado moderno reclama una reforma en profundidad de su Administración local, a partir de los valores constitucionales de democracia y eficacia. La aparición del fenómeno regional acelera y complica esta reflexión.

Italia no es, pues, excepción en un proceso tendencial de amplio al-

(23) Esta idea, en PIZZETTI, «Pubblica amministrazione e amministrazione locale fra efficienza e partecipazione: il caso dell'ente intermedio italiano», en *L'ente intermedio*, Milán, 1981.

(24) En definitiva, conseguir, como decía GIANNINI, la verdadera instauración material del Estado republicano. Vid., de este autor, *La lentissima fondazione dell'Stato repubblicano*, «Regione e Governo Locale», 1981, págs. 6, 17 y ss.

(25) VANDELLI, en su intervención en le debate *Le Autonomie locali alla prova degli anni 80*, Pisa, 1986. Sobre las reformas del régimen local en Europa, vid. nota 1.



cance. Su peculiaridad reside en haber generado una enorme literatura sobre el tema y en haber experimentado diversas soluciones (26), pero sin haber logrado colocar la primera piedra de una reforma tan anunciada y reclamada. Sigue vigente el viejo texto de 1934.

En cualquier caso, el proceso de reforma tiene una larga historia, existiendo desde 1975, momento en que se completa el diseño regional (Ley 382/1975 y DPR 626/1977), una clara voluntad de proceder a una reforma global (27).

No es ahora el momento de seguir con detalle esta compleja sucesión de documentos y proyectos (28). Sí que me parece útil, en cambio, destacar los principales problemas que han ido apareciendo y las grandes líneas de consenso que se han ido adoptando para su resolución.

a) El municipio se reconoce como elemento central en el proceso de reforma, al ser el nivel en el que se identifica de forma más directa una colectividad con su ente exponencial. Este dato lleva, consecuentemente, a rechazar una reforma orgánica, consistente en la supresión de municipios en búsqueda de un nivel de mayor racionalidad y eficacia. Frente a las posturas de GIANNINI, en favor de una drástica supresión de municipios (29), se coincide en buscar los medios a través de los cuales conseguir un gradual y voluntario proceso de agrupaciones municipales. El argumento de fondo se encuentra ya en el excelente y elogiado texto conocido como Proyecto de Pavía (30), cuando se afirma que sería difícil determinar *a priori* el nivel óptimo; si se escoge, por ejemplo, 250.000 habitantes, seguiría siendo muy alto para ciertas cosas y bajo para otras. Además, se añade, «la reestructuración de los poderes locales no puede responder sólo a criterios de mayor eficacia, y debe tener presente también las exigencias —cada vez más sentidas— de participación».

b) Si el municipio se mantiene en su configuración actual, la atención se dirige a dos temas capitales: los niveles de Administración superior y el papel de cada uno de estos niveles. Veamos a continuación el primer tema.

(26) Así. Estado y Región se lanzan a reformas parciales y no coordinadas con la creación de diversos entes intermedios, como las Comunita Montano, USL, Compresorios, Consorcios o Asociaciones de Municipios. Ante la falta de una ley general o de un modelo concreto, parece que a través de la experimentación quiere alcanzarse la solución. Pero ello es a costa de operar sobre un cuerpo social que no admite anestesia, lo que siempre a la larga resulta costoso.

(27) Vid., para el periodo anterior, DENTE/AIMO/MARZANATI, *La riforma degli enti locali. Repertorio delle proposte negli anni 1961/72*, Milán, 1982.

(28) La enumeración de los diversos textos, en DE MARTIN, *L'amministrazione...*, págs. 301 y ss. Un detenido estudio de los textos aparecidos entre 1978-1981, en VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma*, Rimini, 1981.

(29) GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, «RTDP», 1971, núm. 2. Más recientemente, en su intervención en el debate *Per el riordenamento della Pubblica amministrazione*, «Q. R. Formez», núm. 22, Roma, 1983, insiste en el tema al decir que las propuestas de reforma no sirven para nada mientras se marginen los elementos de presión que reduzcan los municipios italianos de 8.000 a 1.000.

(30) *Legge generale...*, op. cit., págs. 7 y ss.

La mayor parte de la doctrina y la generalidad de los proyectos de ley se inclinan por reconocer la conveniencia de dos niveles de Administración territorial por debajo de la Región, como entes representativos a los que se asignen unos cometidos claros. Hay una clara voluntad de defender la primacía de los entes territoriales, frente a la tendencia advertida a la proliferación de entes separados, Administraciones funcionales o entes de naturaleza difusa, que terminan por diluir la centralidad del ente con una asamblea representativa que responde de su gestión temporalmente ante el electorado (31).

Este planteamiento conlleva una serie de consecuencias de extraordinaria importancia, en torno a las cuales ha gravitado el complejo tema del ente intermedio. Veamos alguno de estos temas.

En primer lugar, debe clarificarse el papel del ente intermedio, acabando con las reformas experimentales llevadas a cabo tanto por la Región como por el Estado. La clarificación exige diferenciar entre la necesidad de superar los problemas del pequeño municipio, la búsqueda de un nivel de programación y/o gestión intermedia, las reformas sectoriales introducidas por leyes estatales y el recurso a la planificación experimentada por las Regiones. En efecto, estos cuatro grandes temas han dado lugar a diversas respuestas que se sobreponen y confunden. La crisis del pequeño municipio exige acudir a fórmulas de colaboración, que si son orgánicas crean nuevos entes entre la Región y el municipio. La constatación de la insuficiencia del nivel municipal, para la prestación de ciertos servicios o para una planificación territorial concreta, exige un ente intermedio. La legislación estatal, ante la insuficiencia del nivel municipal para la puesta en marcha de determinadas reformas, crea unas áreas determinadas (el caso más significativo, las unidades sanitarias locales creadas por la Ley 833/1978 del Servicio Sanitario Nacional) o trata de resolver los problemas de áreas específicas (creación de las Comunita Montane, Ley 1102/1971). Por su parte, la Región establece sus propias demarcaciones territoriales de programación (Comprensorio) o crea niveles de administración para ciertos servicios (Bacini di traffico, Consorzi socio-sanitari).

El caos es evidente, y se reclama con urgencia una ley, que debe ser estatal, que ponga fin a la situación creada por la indefinición existente y la experimentación estatal y regional.

El proceso de clarificación comienza, pues, por diferenciar la razón de ser del ente intermedio y las fórmulas asociativas a través de las cuales resolver los problemas del pequeño municipio. Mientras el ente intermedio debe buscar su propia identidad, su propia razón de ser, y configurarse como un ente de existencia obligatoria, las fórmulas asociativas a través de las cuales resolver los problemas del pequeño mu-

---

(31) Este peligro de marginar la centralidad de las asambleas representativas a favor de una Administración integrada ha sido denunciado por PIZZETI, en «Le autonomie locali in Italia fra il modello costituzionale, il modello dell'amministrazione integrata e le prospettive di evoluzione», en *Le Autonomie regionali e il potere locale*, Roma, 1984, págs. 29 y ss.

nicipio deben basarse en la flexibilidad y voluntariedad, tratando de favorecer la paulatina configuración del municipio del futuro.

Por lo que se refiere al ente intermedio, existe una coincidencia general en volver a recuperar la provincia, si bien reformada en su configuración y competencias. La provincia será el ente intermedio, como ente territorial, con funciones esencialmente de programación y coordinación, pero también de gestión administrativa (infraestructuras y servicios, como carreteras, obras hidráulicas, transporte, ecología; es decir, los llamados servicios de base real, dejando los de base personal al nivel municipal).

Si existe una coincidencia general en volver al ente provincial, para evitar la huida a fórmulas en las que se rompe el carácter democrático del ente territorial, las dudas surgen en torno a los cometidos a asignar al nivel provincial. La tendencia general, sin embargo, parece orientarse a favor de reconocer, junto a las facultades de programación, algunas concretas funciones de gestión (32), entendiendo que lo contrario comporta negar la verdadera razón de ser de una Administración local (33).

Las técnicas de colaboración entre municipios constituyen el otro gran campo de actuación, tratando en este caso de resolver los problemas del pequeño municipio. En este sentido, de nuevo puede citarse la propuesta del Proyecto de Pavía. En este texto, frente a la reestructuración forzosa, se diseñan diversas técnicas de colaboración (acuerdos, gestión común, consorcio, unión municipios) que tratan de impulsar un proceso de unificación para mejor gestión de los servicios propios del escalafón municipal. Pero la unificación se concibe como un punto de llegada, no un *prius*, de manera que, «si se alcanza la unificación, no se entiende como un acto de imposición o de anulación de la diversidad municipal, sino que sea el natural punto de llegada de un proceso querido y perseguido por las colectividades interesadas» (34).

Se trata, pues, de favorecer tanto técnicas procedimentales como orgánicas de colaboración para gestionar los servicios locales respetando la autonomía local. En el caso de fórmulas orgánicas, potenciar las asociaciones voluntarias, multifuncionales (35). El fondo del problema

(32) Sobre el nuevo papel de la provincia, vid. el «Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie» (*Rapporto Aniasi*), Introducción, págs. 16 y 115. Igualmente, POTOTSCHING, *Il compenso e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, «Le Regioni», 1977; L. VANDELLI, *Una provincia oggi, Scopi e contenuti di una indagine*, en «Regione e Governo Locale», 1984, núm. 1-2 (número monográfico); ROVERSI MONACO, «La provincia e l'ente intermedio», en *La riforma dell'amministrazione locale*, Turin, 1978, págs. 105 y ss.; GIANNINI, *La lentissima...*, op. cit., pág. 31.

(33) En este sentido, FALCON, en su intervención en *Le Autonomie locali alla prova degli anni 80*, Pisa, 1986, quien afirma que en el contexto institucional vigente las funciones de programación no justifican la existencia de un ente.

(34) Proyecto de Pavía, pág. 8. En idéntico sentido, el *Rapporto Aniasi*, Introducción, págs. 16 y 113, donde se aconseja «un proceso de agregación no construido en los despachos, sino que, con los oportunos incentivos, consienta dibujar en la realidad los municipios de mañana». Vid., también, VANDELLI, *I modelli associativi nei progetti di riforma del Governo Locale*, «Q. R. Formez», núm. 39, 1984, pág. 71.

(35) De especial interés es el caso de la Región Toscana y su legislación sobre Asociaciones Municipales. Al respecto, M. CARLI, *L'esperienza toscana delle Associa-*

está claramente expuesto en las palabras del Presidente de la Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI), señor TRIGLIA, «el asociacionismo intermunicipal, desde la perspectiva propia de los municipios, implica, por un lado, una amplia autonomía en relación a la adhesión a las formas asociativas y, por otro, diversidad de fórmulas a las que acudir, según las necesidades, para asegurar el mejor desarrollo de las funciones reconocidas como propias de los municipios. En este sentido, debe destacarse que los municipios no pueden aceptar formas coactivas, ni zonificaciones decididas por las regiones, en lo que respecta al ejercicio de sus propias funciones, así como, desde otra perspectiva, no pueden aceptar hipótesis de asociacionismo vinculado dirigidas a resolver no tanto el problema de la dimensión municipal más idónea para la prestación de funciones propias, cuanto el problema totalmente diverso del ente intermedio» (36).

En efecto, el problema que afecta a la definición de las asociaciones municipales es su configuración definitiva como entes estrechamente controlados por los municipios y con funciones de gestión de los servicios municipales en caso de insuficiencia del ente municipal, o ente que gestiona intereses supramunicipales, tendiendo a identificarse con la colectividad de una zona superior (en este caso se tendería a confundir con el ente intermedio), o bien actuando como ente de gestión de la Región, es decir, respondiendo más a las necesidades de prestación de un servicio que a los problemas del pequeño municipio (37). Aquí reside un problema no resuelto, que deberá clarificarse. De momento la normativa al respecto (arts. 25 del DPR 616 y 11, 14 y 61 de la Ley 833/1978, esencialmente) parece favorecer una figura de la asociación municipal como ente de gestión de servicios personales, alejada en su configuración organizativa de los municipios que la componen, lo que implica romper el papel central del municipio y la mayor vinculación de la gestión administrativa con las asambleas representativas. Se paga con estas indefiniciones el precio de no querer proceder a una reforma de los niveles de Administración y remitir este proceso a un gradualismo voluntario.

Se trata, pues, de conseguir la fórmula para obtener un ente municipal (o asociación de municipios) capaz de prestar los servicios personales propios del nivel municipal, capaz de recibir la delegación de la

---

*zioni intercomunali*, «Q. R. Formez», núm. 39, 1984; PIERACCI, *Le associazioni intercomunali: note sulla esperienza toscana*, «Le Regioni», 1982, núm. 1-2, págs. 37 y ss.; TORRICELLI, *La riorganizzazione dell'amministrazione locale nella legislazione e nell'esperienza della Regione Toscana, in attesa delle riforme*, «Q. R. Formez», núm. 19, 1978. La Ley de 17 de agosto de 1979 ha sido recientemente modificada por la Ley de 24 de marzo de 1986. Según esta nueva Ley, las Asociaciones intermunicipales se identifican con las USL y se definen como entes polifuncionales que pueden ejercer las funciones municipales propias o delegadas.

(36) TRIGLIA, en *Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi*, Roma, 1985, pág. 98.

(37) Vid., sobre este punto, F. C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Padova, 1984; el citado autor termina por reconocer la imposibilidad de precisar para las Asociaciones municipales una naturaleza jurídica única.

gestión de otros servicios (38), manteniendo en el aspecto organizativo una estrecha vinculación entre la población y los miembros del ente. Para ello la asociación debe ser polifuncional, sin confundirse, por ello, con el nivel intermedio.

Está en juego, en este punto, un aspecto esencial de la reforma local. Obviamente, las técnicas funcionales pueden ayudar (convenios, acuerdos...), pero si no se altera el nivel municipal debe encontrarse la fórmula para contar con un escalón inferior capaz de prestar los servicios municipales propios y delegados. Además, debe fijarse con claridad el modelo de la asociación municipal si se quiere evitar su atracción hacia la dependencia regional (39), o bien la imposición del Estado creando otros niveles de gestión diversos (por ejemplo, USL). En definitiva, los titulares últimos de los servicios, Estado y Región, no permitirán que éstos no se presten por la ineficacia del ente de gestión, el municipio. Este, por su parte, debe evitar perder el control con ocasión de la dispersión de los entes de gestión en una pluralidad de entes autárquicos monofuncionales.

c) La defensa de un sistema basado en dos niveles territoriales (provincia y municipio) debe completarse, según la opinión general, con la delimitación clara y precisa del protagonismo de cada uno de ellos. Ya no se trata de definir ámbitos competenciales exclusivos, separados, con los que dotar de actividad a cada sujeto, sino de poner a éstos en relación, por encima de un conjunto de funciones que son, por esencia, unitarias (40). Se recoge así toda la aportación doctrinal elaborada en torno al concepto de autonomía y que vimos al inicio de este trabajo. Al predicarse la autonomía de las comunidades, y aún más de las asambleas parlamentarias, se descubre la evidencia de que no existen ámbitos competenciales exclusivos, sino funciones que implican a todos los niveles.

Esta constatación no excluye, sin embargo, la necesidad de reconocer una posición diferente a cada nivel. Ni hace imposible predicar de cada Administración el concepto de autonomía. Sólo que este concepto ha cambiado de contenido. La verdadera autonomía es la posibilidad de intervenir en la defensa de los intereses de la colectividad (o de las fuer-

---

(38) Como se ha repetido por la doctrina, la delegación intersubjetiva fracasó en Italia al no poderse contar con un ente a quien delegar el ejercicio de funciones de gestión. Vid. GIANNINI, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, «RTDP», 1971, pág. 234; BALBONI/PASTORI, «Il governo regionale e locale», en AMATO/BARBERA, *Manuale...*, op. cit., pág. 600, y PASTORI, «La delega: principi generali ed applicazione concreta, en el Convegno», en *Regioni, enti locali, formazioni sociali e partecipazione*, Milán, 1976.

(39) Sobre estos últimos aspectos son extraordinariamente convincentes las palabras de CAMMELLI, *Associazioni dei comuni*, «Regione e Governo Locale», 1986, núm. 1. También, vid. VILLONE, *L'associazionismo tra gli enti locali. Profili evolutivo*, «Q. R. Formez», Roma, 1984, y POTOTSCHING, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obbiettivi*, «Le Regioni», 1985, núm. 5, pág. 680.

(40) *La legge generale...*, op. cit., pág. 18 (Proyecto de Pavia). «En el plano de las funciones la Administración local no es más que un *continuum* que partiendo de los Municipios pasa a través de la Provincia y llega a la Región.»

zas sociales representadas en la asamblea) y gestionar aquellos servicios para los que se está capacitado técnicamente.

La idea así descrita aparece de forma clara en el DPR 616/1977, y en concreto en los artículos 25 y 55 (41), en donde se trata de repartir las funciones a partir de una clara delimitación de los cometidos propios de cada nivel. Región, programación amplia; provincia, programación de detalle, y municipio, funciones administrativas y gestión de servicios.

La formulación jurídica de esta nueva concepción aparece, con toda su fuerza, en el Proyecto de Pavía. En la exposición del Proyecto (pág. 9) antes citado se afirma: «El lugar e importancia que corresponden a provincias y municipios en el sistema constitucional dependen de una elección que está antes y más allá de la delimitación de las funciones y dimensiones: es la determinación de su papel (*ruolo*), de aquello que representan y que deben ser.» Idea ésta que se afirma, por ejemplo, en el *Rapporto Aniasi*, en su Introducción, destacando que ello no significa confusión ni indeterminación. «Debe buscarse la colaboración de los diversos niveles de gobierno que deben funcionar sincronizados e interdependientes. Esto no significa confusión de papeles, sino, por el contrario, necesidad de configurar un sistema de poderes locales autónomos y responsables, con claras misiones y funciones, pero no aislados ni separados. Distinción de papeles, pues, pero no de materias o de sectores de intervención, en un sistema unitario de niveles de Gobiernos autónomos, pero que colaboran en la realización de directrices comunes.»

La doctrina ha recogido plenamente este nuevo concepto. Como dijera NIGRO, la visión unitaria de la Administración local plantea el problema de una injerencia asfixiante de las Administraciones superiores. Pero precisamente por ello debe conseguirse «la armónica composición de los papeles de los diversos entes locales dentro de la indiscutible unidad del sistema, lo que constituye el problema central del Gobierno local» (42).

Como traducción práctica de esta construcción teórica puede citarse la Ley Regional de la Emilia Romagna de 27 de febrero de 1984 (normas sobre la reorganización institucional), cuyo artículo 2 parece recoger esta idea:

(41) Sobre el DPR 616/1977 se pueden consultar BARBERA/BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, y CAPPACCIOLI/SATTA, *Comento al DPR 616*, Milán, 1980.

(42) NIGRO, *Il governo...*, op. cit., pág. 105; también, en pág. 62. En esta misma línea, POTOTSCHING, *Gli enti locali nell'ordinamento regionale*, Milán, 1974, avanzando las ideas que más tarde se contienen en el Proyecto de Pavía. También, en VANDELLI, en BARTOLE/MASTRAGOSTINO/VANDELLI, en *Le Autonomie Territoriali*, Bologna, 1984, págs. 309 y ss. Por su parte, E. ROTELLI, *La riforma delle autonomie: politica e cultura (1976-1986)*, «Quaderni Costituzionali», 1986, núm. 1, pág. 44, destaca cómo la insatisfacción sobre los criterios para definir la identidad del ente local (competencias, territorio) ha llevado a encontrar este nuevo concepto (*ruolo*), papel. Se verifica así, añade, «un fenómeno interesante: el uso por el jurista de un concepto exquisitamente sociológico».

«La Región, las provincias y los municipios, en el ámbito de los principios citados en el artículo 1 de esta Ley, son sujetos de programación.

Las provincias y los municipios participan en la programación regional y son destinatarios, por delegación, de las funciones administrativas regionales, en base a los siguientes criterios:

— Las provincias ejercitan la generalidad de las funciones de programación de carácter económico, social y territorial que afecten a su ámbito de competencia, así como ejercen la coordinación de las intervenciones públicas sobre el territorio, de los acuerdos funcionales entre Región y municipios y de las intervenciones sobre áreas extensas.

— Los municipios participan en la elaboración y definición de los instrumentos de la programación, en particular según las disposiciones del Capítulo II, y ejercen la generalidad de las funciones reconducidas a la gestión de las intervenciones de orden económico, social y territorial» (43).

Como lógico corolario de este nuevo planteamiento está el resurgir de la idea de programación como método de actuación. Idea central en el debate cultural de los años setenta, plasmada como precepto legal en el artículo 11 del DPR 616/1977, se retoma ahora como pieza esencial para hacer realidad el nuevo concepto de autonomía (44). En la articulación de entes locales autónomos, con papeles diversos dentro de la unidad de dirección, existe un programa elaborado de forma participada y una amplia descentralización en la gestión. Como dato extrajurídico deberá contarse con la relación entre las fuerzas políticas y económico-sociales y la voluntad de colaborar en la fijación de objetivos y en la ejecución de decisiones. El método de la programación no se sostiene sobre situaciones reales de confrontación permanente (45).

Este nuevo interés por el método de la programación parece confirmarse en dos recientes leyes regionales. Por un lado, la Ley Emilia Romagna de 27 de febrero de 1984 y, por otra parte, la Ley Siciliana de 25 de febrero de 1986.

d) Un tema igualmente crucial, directamente vinculado con lo que acaba de exponerse, es la relación de la Región con la Administración local. En este tema las posiciones no son coincidentes, y doctrina y fuer-

(43) El texto legal citado se puede consultar, con un comentario artículo por artículo, en «Regione e Governo Locale», 1984, núm. 3.

(44) Sobre este tema, vid. AMATO, «Commento all'art. 11», en BARBERA/BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979. Insiste en la importancia actual del método de la programación E. MODICA, *Un'idea generale per l'autonomia*, en «Il Comune Democratico», 1986, núm. 1.

(45) DI GIOVINE, *Riforma del...*, op. cit., pág. 241.

zas políticas mantienen posturas discrepantes. Las cuestiones debatidas se centran en el carácter o no diferenciado de la autonomía de la Región y los entes locales, y, por tanto, en el reconocimiento o no de una posición prevalente de la Región y, por otra parte, en el carácter o no central de la Región en las relaciones con los entes locales, permitiendo o negando una relación directa Estado-entes locales (46).

En líneas generales, puede reconocerse una clara evolución en la respuesta dada a estos interrogantes. En los años setenta, dentro de la corriente regionalista, se trata de dar un protagonismo importante a la Región y configurar una Administración local integrada al servicio de la Región, la cual programa y delega sus funciones. El Estado se comunica con los entes locales a través de la Región, la cual ejerce, además, los controles.

El fracaso del regionalismo de los años setenta, en gran parte debido, como ya he indicado, a la falta de una verdadera reforma local, ha comportado un nuevo posicionamiento de los entes locales en su relación con la Región y el Estado. El Estado se relaciona directamente con los entes locales, se realiza la posición de estos últimos y se tiende a identificar la naturaleza política de la Región, provincia y municipio. Como ha dicho ONIDA, la ya difícil relación Región-entes locales se ha complicado por la postura adoptada por el Estado (47). El Estado interviene en la ordenación y gestión de servicios traspasados, con lo que niega a la Región su papel de ente de gobierno y mantiene estrechos contactos con los entes locales en el plano administrativo y financiero, sin renunciar a la figura del Secretario municipal, como funcionario estatal, ni a poderes de control sobre los entes locales. La Región, afirma también ONIDA, termina por aparecer en el debate sobre la reforma del régimen local, más como un tercero incómodo que como un interlocutor fundamental (48). El papel de la Región como ente de gobierno se debilita si se le niegan las potestades para organizar la Administración local, para programar su actuación con los entes locales, y, por contra, se crea un sistema triangular Estado-Región-entes locales, en el que hay una línea directa Ministro del Interior, Gobernador Civil, Alcalde.

e) Por último, debe reconocerse una llamada general a poner fin al uniformismo que ahoga la Administración local, reconociendo una amplia autonomía estatutaria y dando respuesta legal a algunos fenómenos singulares, como puede ser el caso de las áreas metropolitanas. La Ley estatal y regional debería, pues, cesar en su empeño de competir

(46) En líneas generales hay unanimidad en criticar la falta de competencia en materia de régimen local de las Regiones ordinarias. En este sentido, las propuestas para una reforma del Título V de la Constitución realizadas por los representantes de las Regiones reclaman el reconocimiento de competencias en la materia. Una valoración de la propuesta de modificación del Título V, en «Le Regioni», 1986, núm. 3, con trabajos de BARTOLE, CAMMELLI, MARTÍNEZ y PASTORI.

(47) ONIDA, *La riforma dei Comuni e delle province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali*, en «Regione e Governo Locale», 1986, núm. 1.

(48) Vid., también, CAMMELLI, *Le forme associative fra i comuni*, «Quaderni Costituzionali», 1986, pág. 87.



por regular la organización de los diversos entes locales, dejando que la autonomía de los entes territoriales dé respuestas adecuadas a los problemas específicos. La necesidad de una previsión legal sobre las áreas metropolitanas, por contra, aparece como una necesidad inaplazable (49).

IV. EL MÁS RECIENTE, PERO SEGURAMENTE NO ÚLTIMO, INTENTO.  
 PROYECTO DE LEY, TEXTO UNIFICADO DE LA I COMISIÓN DEL SENADO,  
 COMUNICADO A LA PRESIDENCIA EL 16 DE ABRIL DE 1985

El más reciente, pero casi con toda seguridad no definitivo, Proyecto presentado ante el Parlamento es el que fue comunicado a la Presidencia el 16 de abril de 1985 (50). Dicho texto, articulado en XIII Títulos (principios generales; autonomía estatutaria y potestad reglamentaria; el municipio; la provincia; áreas metropolitanas; servicios; órganos del municipio y provincia; relación entre Región y entes locales; controles; organización de los servicios y del personal; finanzas y contabilidad; responsabilidad, y disposiciones finales y transitorias), ha sido ya objeto de la atención y crítica de la doctrina y parece de nuevo haber encallado en el difícil juego de equilibrios políticos. En cualquier caso, merece la pena una breve referencia a alguno de los aspectos relativos a las cuestiones que hemos analizado previamente (51).

En primer lugar, se confirma la tendencia a marginar el papel de la Región en beneficio del contacto directo Estado-entes locales, al tiempo que no se establecen mecanismos de relación Región-entes locales. En todo caso, los contactos previstos son de control y no de colaboración.

De esta forma, pues, se acentuaría el proceso de creciente pérdida de protagonismo del ente regional, al que se le niega su papel de ente de gobierno y se le difumina en sus funciones administrativas entre el Estado y los entes locales. La falta de un claro sentido regional en las sociedades afectadas (inexistencia de tradición histórica e identidad regional, salvo alguna Región de Estatuto especial) permiten que este proceso siga su curso sin tensiones.

En segundo lugar, hay que señalar que no se han explotado todas las posibilidades del rico debate doctrinal sobre el concepto de autonomía, tanto en lo relativo a potenciar la colaboración entre entes como en materia de definir los papeles (*ruolo*) de los diversos niveles. Así, mientras al tema de las relaciones entre entes se dedican dos artículos (68 y 69, sin aportar nada nuevo), al tema de los controles se dedican

(49) Sobre las Areas Metropolitanas en Italia, vid., por todos, AA. VV., *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Milán, 1985.

(50) Anteriormente, en las VII, VIII y IX legislaturas, los Proyectos Cossiga, Rognoni y Scalfaro.

(51) El texto del Proyecto y su análisis crítico puede encontrarse en la revista «Le Regioni», 1985, núm. 5. Igualmente hay referencias a este Proyecto en el núm. 1 de 1986 de la revista «Regione e Governo Locale». También, vid. R. SANTINI, «Le autonomie locali alla ricerca di un'identità», en *Le Riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*, Milán, 1985, págs. 100 y ss.

nueve extensos artículos. Por otra parte, la idea de «papel» como criterio de definición de la posición de cada ente ha sido desvirtuada. Es cierto que la referencia a la autonomía en base comunitaria se contiene en el artículo 2.2 y que, al referirse al municipio y provincia, la Ley habla del «papel y funciones» de cada uno de estos entes. Pero, de hecho, luego se vuelve a un criterio de distribución competencial por materias. Si, por ejemplo, en el artículo 9 se recoge la clasificación orgánica del DPR 616/1977 (servicios sociales, ordenación y utilización del territorio y desarrollo económico), los artículos siguientes realizan una típica clasificación material y no determinan, en cambio, el papel del municipio en relación a los otros entes locales en cada una de estas materias (52).

En relación al papel del ente intermedio y las asociaciones municipales tampoco se aportan novedades de interés. La provincia se mantiene dentro de un nivel de gran vaguedad, si bien parece confirmarse la opinión de dotarla de funciones de programación y de administración. En materia de formas de colaboración intermunicipal el Proyecto es breve y poco novedoso, lo que sorprende si se tiene en cuenta que, al mantener el nivel territorial de los municipios inalterado y hacer de este ente la pieza esencial de la reforma, deberían haberse potenciado los mecanismos de colaboración (53).

Por otra parte, la autonomía estatutaria, reconocida de forma muy amplia en el artículo 5 del Proyecto, es negada, de hecho, en el Título VII, dedicado íntegramente a la organización del municipio y provincia. La referencia a niveles especiales, como las áreas metropolitanas, es también bastante decepcionante, pues, si bien se da una definición de lo que se entiende por área metropolitana, se crea un sistema confuso en el que no se concreta el centro de gobierno e impulso de la nueva área. De hecho, parece existir una mayor preocupación por la descentralización dentro del área que por el nuevo órgano de gobierno (y así aparecen como nuevos entes las municipalidades).

En definitiva, pues, un Proyecto poco innovador, que no ha recogido el importante debate previo en la materia y que ha marginado temas que habían pasado al primer plano de la actualidad (54). Tal vez, como ya ha sido apuntado, la misma importancia del Proyecto hace difícil que prospere un texto verdaderamente reformista, dado el precario equilibrio de fuerzas en el Gobierno italiano. La conciencia de que un tema como el de la reforma del gobierno local debe contar con el mayor consenso posible termina por «traducirse en una disolución de las opciones

(52) La crítica, en los trabajos de PASTORI y VOLPE en el número monográfico de «Le Regioni», 1985, págs. 671 y 771. También, en POTOTSCHING, *I principali temi della riforma*, «Regione e Governo Locale», 1986, núm. 1, pág. 10.

(53) La crítica a este punto, en DE MARTIN y CAMELLI, en «Le Regioni», 1985, núm. 5, págs. 650 y 667.

(54) Como, por ejemplo, el relativo a la elección del Alcalde, problema que afecta a la gobernabilidad de los entes locales dentro de un sistema con un régimen de partidos enormemente fraccionado. Al respecto, vid. VANDELLI, *Gli organi di governo dei comuni e delle province. Prospettive di riforma dopo il testo della Commissione affari costituzionali del Senato*, «Quaderni Costituzionali», 1986, núm. 1, págs. 115 y ss.

o en la renuncia a opciones verdaderamente reformadoras que podrían incidir en el *status quo*» (55).

La historia inacabada, sin duda frustrante para el ciudadano italiano, es, sin embargo, de gran interés para nosotros. El rico debate doctrinal que ha generado ilumina con gran fuerza muchos de los problemas que hoy preocupan en España. Los diagnósticos y las vías de solución están estudiados. Determinadas experiencias han sido ya contrastadas en su aplicación práctica y valoradas. Mientras tanto, la mayoría absoluta ha permitido en España poner en marcha una nueva ley. Otras mayorías absolutas, a nivel de Comunidad Autónoma, amenazan con poner en marcha su desarrollo. Parece, pues, llegado el momento de pararse a reflexionar.

Joaquín TORNOS MAS  
Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Barcelona

---

(55) Así se expresa DE MARTIN, en «Le Regioni», 1985, núm. 5, pág. 639. En esta misma línea, POTOTSCHING, *I principali...*, op. cit., pág. 8.



## BIBLIOGRAFIA

