

Ciudad Metropolitana: la experiencia italiana

GIUSEPPE FRANCO FERRARI¹
TRADUCCIÓN: MANUELA CANAL²

RESUMEN

Debido a que las definiciones y la organización territorial actual no son suficientes, surge el concepto de áreas metropolitanas con el fin de dar solución a ese déficit. Este estudio muestra el inicio de la figura en Italia y los problemas de identificación y delimitación que se crean debido a la abstracción de las normas, lo que conlleva a una difícil implementación de las ciudades metropolitanas. Una vez señalados los obstáculos que se han presentado, se concluye con el análisis del futuro cercano en el que se observa el posible cumplimiento de esa nueva realidad.

Palabras clave: Italia, Organización territorial, Sistema alternativo de gobierno, Autoridades locales, Áreas metropolitanas, Ciudades Metropolitanas.

Metropolitan City: the Italian experience

ABSTRACT

Due to the fact that the definitions of territorial organization are no longer adequate, the concept of "metropolitan areas" arises as a solution to resolve such deficit. This study shows the beginnings of this figure in Italy and the problems of identification and delimitation caused by the abstraction of the norms, therefore entailing a difficult implementation of the concept of metro-

1 Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Milán. Profesor de Derecho Público Comparado y responsable de la cátedra de Derecho Público de la Universidad Bocconi de Milán. Correo-e: giuseppe.ferrari@unibocconi.it. Fecha de recepción: 12 de septiembre de 2013; Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2013. Para citar el artículo: Franco Ferrari, Giuseppe (2013). "Ciudad Metropolitana: la experiencia italiana", en *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Traducción de Manuela Canal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 45-56.

2 Correo-e: manuela.canal.silva@gmail.com.

politan cities. By identifying these obstacles, this paper presents an analysis where it is possible to ensure compliance with this new reality in the near future.

Keywords: Italy, Territorial organization, Alternative system of government, Local authorities, Metropolitan Areas, Metropolitan Cities.

1. LOS ALBORES DEL INNOVADOR CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA: ENTRE LA INCERTIDUMBRE DE SU DEFINICIÓN Y LA DIFICULTAD DE SU IMPLEMENTACIÓN

Las Ciudades Metropolitanas son la respuesta a las necesidades relacionadas con la inédita configuración de la estructura urbana de las grandes ciudades, articuladas en el territorio sin solución de continuidad entre la ciudad central, los suburbios, las comunidades residenciales conurbadas y las concentraciones productivas adyacentes y conectadas, por lo cual las organizaciones administrativas tradicionales han demostrado ser insuficientes, lo que requiere un replanteamiento del modelo de *gobernanza* aplicable, capaz de administrar tal complejidad (DEODATO, 2013: 2).

El proceso de constitución de las Ciudades Metropolitanas tiene sus raíces en un pasado lejano: los primeros intentos de proporcionar un sistema alternativo de gobierno de las regiones metropolitanas en Italia se remontan a los años cincuenta, cuando se ordenó la creación de planes territoriales entre municipios destinados a resolver –aunque sea por períodos limitados de gestión del territorio– las cuestiones de planificación relacionadas con el fenómeno de la conurbación que estaba afectando a los dos principales centros sociales y económicos italianos representados por las ciudades de Milán y Turín.

El poder de veto asignado a los municipios, en virtud de su ubicación geográfica, al programa de planificación, determinó el fracaso de este primer intento.

Alrededor de los años sesenta, las exigencias que fundamentaron las iniciativas del anterior decenio se hicieron aún más urgentes y fueron objeto de un acalorado debate político que dio lugar al llamado Proyecto 80, a través del cual, por primera vez, adquirió relevancia el tema de las Áreas metropolitanas, que debían servir de base para la planificación atinente a la economía y a la infraestructura italiana en los años setenta, con la conciencia de que el desarrollo urbano habría sido el detonante de cambios en el país en los próximos años y que, por lo tanto, era necesario para garantizar “un marco ordenado para el desarrollo de la gran Ciudad Metropolitana” (BARCA y RUFFOLO, 1970: 46).

Sin embargo, incluso el Proyecto 80 –que tiene por objeto producir políticas de regulación del territorio, la infraestructura y el transporte, a través de la construcción de un “Sistema de Ciudades” que habría debido cubrir la totalidad del territorio nacional y veía en las regiones la respuesta institucional a los procesos de metropolización– (ALULLI, 2010: 24), quedó en letra muerta y con el establecimiento de las regiones, la necesidad de encontrar una forma de gobierno intermedia capaz de gestionar eficazmente las realidades conurbadas

en rápida expansión quedó insatisfecha, dada la incapacidad de los nuevos cuerpos de expresar sus posiciones (ROTELLI, 1999: 299 y ss.).

La experiencia, promovida en los años setenta, de los barrios, como entidades intermedias entre las provincias y los municipios, especialmente diseñados para una mejor gestión del gasto público y una gestión más eficiente de los recursos de la población y el territorio, no tuvo el éxito esperado, en especial debido a la ausencia de una disciplina adecuada y oportuna sobre los problemas esenciales del nuevo sistema, el modo de elección de los órganos de gobierno, la naturaleza –unitaria o asociativa– de la nueva entidad metropolitana, la definición de las funciones que se asignarían a la autoridad metropolitana, la misma delimitación de la zona (ALULLI, Ob. cit.: 25).

La necesidad de intervenir en el sistema de los gobiernos locales con el propósito de dar consistencia jurídica –y económica, social, territorial– a una realidad ahora innegable era, sin embargo, evidente: frente a las medidas radicales propuestas, que abogaban por una reforma institucional con la identificación de los dos niveles de gobierno, en cuyo ámbito la amplia autonomía administrativa reconocida a los municipios metropolitanos debería haber proporcionado un mayor nivel de funciones estratégicas destinadas a servir como catalizador del conflicto (MERLONI, 1985: 189 y ss.), se contraponían soluciones de carácter “funcional”, centradas en el mantenimiento de las instituciones existentes –por ejemplo, municipios, provincias y regiones– dotadas, sin embargo, de nuevas herramientas, necesarias para la gestión eficaz de una extensa área, en el supuesto de que las dinámicas territoriales y la mutabilidad extrema de las zonas afectadas por los procesos de metropolización hicieran prácticamente imposible fijar su perímetro e identificar a una autoridad capaz de gobernar estas áreas en continua expansión; como consecuencia de este supuesto, se hizo una referencia a la región para identificar el nivel más adecuado de la síntesis de las exigencias de la zona metropolitana, expresada por los municipios a través de los sistemas de gobierno de un área amplia, sobre la base de los instrumentos de asociación de carácter voluntario y flexible, en un marco institucional en el que no debía ser cuestionado el papel histórico de las provincias, a excepción de los aspectos específicos, como, por ejemplo, las alternativas de planificación urbana (URBANI, 1988: 174 y ss.).

La tensión entre las visiones contradictorias del nuevo gobierno metropolitano, sin embargo, no se ha traducido en resultados concretos que puedan efectivamente dar forma a esta nueva institución.

2. LA REFORMA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: UNA (PRIMERA) OPORTUNIDAD PERDIDA

Después de la producción doctrinal de los ochenta, la década siguiente comenzó con la aprobación de la Ley 142/1990, en la cual, por primera vez, en los

artículos 17 y 18 se prevé el establecimiento de las Ciudades Metropolitanas y se instituyen procesos de constitución y reglas de organización.

El legislador identifica directamente los nueve áreas en donde debieron haberse constituido las Ciudades Metropolitanas –es decir, zonas que comprenden los municipios de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Roma, Bari, Nápoles y otras ciudades que presentaran con estas una estrecha integración territorial, económica, social y cultural–, y propone un modelo de gobierno indiferenciado, tanto para un área pequeña que comprende la capital de una provincia y centros urbanos conexos, como para un área extensa que también incluya otras zonas unidas al centro urbano –incluso– mediante relaciones de estrecha integración.

La responsabilidad de adoptar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de la ley, sobre la base de tales parámetros, la delimitación territorial de cada área metropolitana, con una posible redefinición de los distritos provinciales y los municipios del área metropolitana, es confiada a las regiones, tenidos en cuenta también los municipios y las provincias en cuestión.

La ley también establece que la administración local en el área metropolitana es de dos niveles –Ciudad Metropolitana y municipios– e identifica al alcalde, la Junta y el Consejo como los órganos electos de la nueva institución.

A las regiones también se les confía la tarea de coordinar la asignación de funciones administrativas con relevancia supramunicipal, como parte de la planificación, el tráfico, la movilidad, la protección y la valorización del patrimonio cultural y el medio ambiente, el resguardo del suelo, la protección hidrogeológica, la conservación y la mejora de los recursos de agua, la eliminación de residuos, la recolección y distribución de las fuentes de agua y energía, los servicios para el desarrollo económico y el comercio minorista a gran escala, los servicios de gran escala en las áreas de salud, la formación escolar y profesional, así como otros servicios urbanos a nivel metropolitano.

La Ley 142, sin embargo, sigue siendo letra muerta (VANDELLI, 2000: 327 y ss.): la vaguedad de la norma en la definición de las áreas metropolitanas no permitió que se calificara como *self executing* y las regiones no han demostrado estar preparadas para completar el cuadro esbozado por el legislador, también a causa de las dificultades objetivas de aplicación del único patrón de Ciudad Metropolitana, institucionalizado y estructurado de una manera uniforme, en las zonas urbanas muy desiguales entre ellas (OLIVERI y PANASSIDI, s.f.: 3).

Así transcurre inútilmente una década más y conduce a la aprobación del Texto Único de los Entes Locales –TUEL–, al que se refiere el Decreto Legislativo 267/2000, que establece un modelo de una Ciudad Metropolitana menos rígido y más diversificado en relación con las particularidades locales respecto a lo dispuesto por la Ley 142/1990 (ídem): la Ciudad Metropolitana se configura como un ente territorial *eventualmente* y mediante ordenamiento diferenciado (arts. 22 a 26).

El TUEL realiza los rasgos característicos de la Ciudad Metropolitana de "área restringida", que prevé una entidad administrativa compuesta por una gran Ciudad –la capital provincial– y por los municipios de la contigüidad territorial, que están estrechamente vinculados a las cuestiones económicas, sociales y de servicio, al igual que culturales y territoriales –la llamada "conurbación"–, sin excluir, sin embargo, la posibilidad de una organización territorial de "área extendida", dejando a la competencia de las autonomías locales la decisión sobre el futuro de su territorio –el cual involucra también a la población interesada a través del instrumento del referéndum– y admitiendo un modelo menos estructurado y más funcional, para lograrlo mediante formas de asociación y de cooperación colaborativa para el funcionamiento coordinado de las funciones de las autoridades locales de las zonas supra comunales –en el ejemplo de las agencias funcionales especializadas en determinados temas–.

Las diferencias con el texto de la Ley 142/1990, sin embargo, se detienen allí.

Permanece, en particular, intacta la naturaleza de la norma, carece de los requisitos de especificidad y oportunidad necesarios para dotarla del carácter de *self executing*, y perdura el papel central de las regiones, atenuado por la aplicación, en caso de incumplimiento, de la intervención sustitutiva por parte del gobierno. Probablemente para la continuación de la misma problemática suscitada por la aplicación de la Ley de 1990, también el TUEL permanece como un intento inacabado en el camino hacia el establecimiento efectivo de las Ciudades Metropolitanas.

3. LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN

Con la entrada en vigencia de la Ley Constitucional 3/2001, que reforma el Título V de la Constitución, la Ciudad Metropolitana es finalmente reconocida como un componente esencial de la República (ídem: 3 y 4), junto con las regiones, provincias y municipios, a la par de los cuales se califica como ente autónomo, con su propio Estatuto, sus propias funciones y facultades (art. 114).

La Ley Constitucional 3/2001 ha incidido de manera radical sobre los equilibrios institucionales anteriores (DE LUCIA, 2007: 1).

El texto anterior del artículo 114, párrafo primero, de la Constitución, según el cual "La República se divide en regiones, provincias y municipios," implicaba necesariamente la división de todo el territorio nacional en tres tipos de autoridades locales: regiones, provincias y municipios.

La nueva redacción de la norma abandona la concepción geográfica-administrativa del territorio nacional, haciendo posible enumerar entre las entidades constitutivas de la República también a las Ciudades Metropolitanas (GIACCHETTI FANTINI, 2010: 1).

Por tanto, la reforma del Título V constituye un punto central en el proceso de establecimiento de las Ciudades Metropolitanas.

Sin embargo, incluso esta disposición –en cuanto a su alcance histórico– sigue siendo un enunciado abstracto (DEODATO, Ob. cit.: 9).

La Constitución no suministra, de hecho, directriz alguna para la identificación y localización de las Ciudades Metropolitanas.

Se puede deducir que el legislador pretendió tener en cuenta el concepto de área metropolitana proporcionado por el TUEL, con base en las relaciones de estrecha integración territorial, económica, social y cultural entre la capital provincial y los centros urbanos conexos (GIACCHETTI FANTINI, Ob. cit.: 2), pero el laconismo del texto sobre el punto, que, como ya se mencionó, impide que al mismo se le pueda atribuir la calidad de norma *self executing*, lleva al proceso de establecimiento de las Ciudades Metropolitanas –que, sin duda, la reforma del Título V pretendía valorizar y potenciar– a un punto muerto.

Tampoco se regula el proceso de constitución de las Ciudades Metropolitanas, a diferencia de lo que ocurre en los casos de creación de nuevas regiones y la fusión de aquellas existentes o el cambio en las instituciones provinciales o de nuevas provincias, a los cuales se refieren los artículos 132 y 133 de la Constitución.

Con el fin lograr la aplicación de las disposiciones del Título V, posteriormente, intervino la Ley 131/2003 –denominada Ley *La Loggia*–, el primer intento de adaptación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001.

El artículo 2 de la Ley de 2003 contiene la delegación al gobierno para la adaptación al nuevo Título V de las disposiciones relativas a las autoridades locales y, en particular, del Decreto Legislativo 267/2000 (TUEL).

La elección del legislador para hacer el ajuste a través de enmiendas del ya vigente Texto Único de los Entes Locales fue ampliamente criticada, interpretada como índice de innegable voluntad de debilitar la reforma, a través de una serie de intervenciones de un cuerpo normativo estructuralmente superado, mientras el alcance de la Ley constitucional 3/2001 habría sugerido la puesta en marcha de un nuevo texto de referencia para el ámbito de las autonomías, fruto de la renovada relación entre la ley y las fuentes independientes impuestas por la Constitución (DE LUCIA, Ob. cit.: 12).

Aunque el término límite para la aprobación de los decretos legislativos, inicialmente fijado para el 31 de diciembre de 2005 se había ampliado en varias ocasiones³, el gobierno nunca procedió a ejercer dicha autoridad, con el consiguiente fracaso del enésimo –aunque imperfecto– intento de establecimiento de las Ciudades Metropolitanas.

Esto nos lleva a 2007, cuando el gobierno Prodi reprendió la iniciativa aprobando un esquema de legislación delegada finalizado, mediante la más minuciosa aplicación del Título V de la Constitución, referido al establecimiento de las Ciudades Metropolitanas.

3 Dapprima con la legge 140/2004 e, successivamente, con la legge 306/2004.

Los cambios respecto de la Ley *La Loggia* no son pocos.

La medida, una vez aprobada, habría provocado la revocación de las disposiciones del Texto Único de los Entes Locales incompatibles con la nueva normativa, así como el conjunto de todos los decretos legislativos de aplicación en un único –nuevo– texto normativo denominado “Carta de las autonomías locales”.

Pero la previsión de mayor impacto innovador estuvo representada por la atribución de una delegación al gobierno para la creación de nueve Ciudades Metropolitanas, eliminando así la ordenación que quería poner a la voluntad de las entidades organizadas la creación de las Ciudades Metropolitanas.

Sin duda, la iniciativa constituía para el gobierno un índice de una mayor y más segura intención de dar por fin una respuesta a las necesidades de las áreas metropolitanas eliminando de raíz la influencia del localismo y las autonomías territoriales investidas de la importante facultad de iniciar un procedimiento de (auto)reforma que, durante años, han representado el verdadero y más importante obstáculo para el impulso de la constitución de las Ciudades Metropolitanas (DEODATO, Ob. cit.: 13).

En cambio, ninguna novedad estaba prevista para la delimitación de las áreas metropolitanas –permanecía la de nueve municipios capitales ya identificados en la Ley 142/1990, y luego incorporada al Texto Único de los Entes Locales–, para las disposiciones sobre las funciones de la Ciudad Metropolitana y para una eventual nueva delimitación de las circunscripciones provinciales.

A pesar de las premisas, sin embargo, una vez más el *iter* para la creación de las Ciudades Metropolitanas se cayó: el proyecto de ley de facultades extraordinarias nunca concluyó su recorrido parlamentario.

4. DEL FEDERALISMO FISCAL AL DECRETO SALVA ITALIA: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LAS CIUDADES METROPOLITANAS

Es con la ley de facultades extraordinarias sobre el federalismo fiscal –en particular con el artículo 23 de la Ley 42/2009– que, aunque con carácter provisional y transitorio, se perfila el recorrido procedimental constitutivo de las Ciudades Metropolitanas. La iniciativa vuelve a los municipios capitales y a la provincia mediante la adquisición del dictamen regional y el sucesivo referéndum confirmativo.

Su carácter, por tanto, es fuertemente autonomista, con decisiva renovación de la responsabilidad de los entes territoriales (ídem: 10), que, sin embargo, una vez más, no están preparados para tal desafío y persisten en el *status quo* que los había caracterizado hasta ahora.

Por último, deroga el artículo 23 de la Ley de federalismo fiscal el Decreto Ley 95 de 2012 –convertido en Ley 135/2012– que, observada la falta de una

previsión constitucional sobre el procedimiento, propone una vez más el mecanismo del proyecto de Ley de 2007, pero volviéndolo más radical al prever la creación directa de las Ciudades Metropolitanas (artículo 18).

Teniendo en cuenta, por tanto, el fracaso de los anteriores intentos de retomar el interés de las entidades territoriales en cuanto al inicio del procedimiento de reforma del sistema de las autonomías locales, el gobierno consideró indispensable utilizar el instrumento –fuerte, pero ciertamente eficaz– del decreto de urgencia (ídem: 15).

La intervención del poder legislativo se mostró, sin embargo, flexible y respetuoso frente a las prerrogativas de las entidades locales, facultándolas para elegir entre tres distintos modelos organizativos, concebidos, en su diversidad, para satisfacer las necesidades organizacionales de las diferentes realidades a las que se hace referencia.

La disposición es, por lo tanto, autoritativa, pero no *self executing*, pues para el funcionamiento de la institución se requiere la aprobación del Estatuto, que tiene por objeto definir las características esenciales de la *gobernanza* de la Ciudad Metropolitana de reciente creación.

La experiencia de los intentos pasados induce, sin embargo, una vez más al gobierno a prever un mecanismo para subsanar cualquier fallo o retraso en la aprobación de los Estatutos, que amenazaría con paralizar de nuevo el inicio de la operación de la Ciudades Metropolitanas: la ley establece una forma de gobierno automática y legal, constituida por la atribución legal de la carga del alcalde metropolitano al alcalde del municipio capital hasta la aprobación definitiva de los Estatutos –que demuestra, al mismo tiempo, una preferencia por el modelo de organización que se centra en un papel preeminente de la capital provincial– (ídem: 17 y 18).

Contra el artículo 18 del Decreto Ley de 2012 se fijan, es necesario resaltar este punto, una serie de demandas de inconstitucionalidad, que siguen siendo objeto de examen por parte de la Corte Constitucional.

En particular, se impugnó el instrumento de decreto de urgencia por falta de los requisitos exigidos conforme al artículo 77 de la Constitución, así como la comprensión de la competencia legislativa residual de las regiones en materia del establecimiento de las Ciudades Metropolitanas, cuyas fronteras fueron definidas, según los críticos, *a contrario* partiendo del contenido del art. 117, párrafo 2, letra p) de la Constitución que, al reservar al Estado la competencia legislativa exclusiva en materia de ordenamiento de municipios, provincias y Ciudades Metropolitanas, limita la referencia a la “legislación electoral, a los órganos del gobierno y a las funciones fundamentales”, sin extender la competencia descrita al acto constitutivo de tales entes.

Es evidente que si las censuras fueran consideradas fundadas, la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ley determinaría, una vez más, el colapso del prolongado, y hasta ahora infructuoso, intento de establecimiento de las

Ciudades Metropolitanas, al cual el Decreto Ley 95/2012 dio un decisivo impulso, aunque con un corpus normativo no exento de sombras.

5. LOS ÓRGANOS DE LAS CIUDADES METROPOLITANAS: LUCES Y SOMBRAS

Entre las críticas al Decreto Ley 95/2012 se destaca la materia relativa a la gobernanza referente al artículo 18, que prevé que el Consejo metropolitano sea elegido entre los alcaldes y los consejeros municipales de los municipios incluidos en el territorio de la Ciudad Metropolitana, por una agrupación formada por los mismos, según las modalidades previstas para la elección del Consejo provincial por el Decreto legislativo 267/2000.

Ahora, el actual contenido del Texto Único de los Entes Locales prevé, para la elección del Consejo provincial, el uso del sufragio directo, mientras que el Decreto ley de 2012 introduce un sistema de elección de segundo grado para el Consejo metropolitano.

El sistema interno de referencia operada por el artículo 18 pone de manifiesto la necesidad de alinear, en primer lugar, los sistemas de elección de los dos órganos colegiados, exigencia tanto más urgente si tenemos en cuenta el hecho de que el Decreto Ley 201/2011 –convertido en Ley 214/2011– prevé, dentro de la campaña de reducción de los costes de la política, la transición a un sistema de elección indirecta para el Consejo Provincial (art. 23).

Por supuesto, se espera que la aplicación del Decreto Ley 201 –denominado *Manovra Salva Italia*– no encuentre las mismas dificultades que hasta hoy han impedido la activación de las Ciudades Metropolitanas, resolviendo esta temida eventualidad, en última instancia, en un ulterior obstáculo para el efectivo desarrollo de las innovaciones introducidas por el Decreto ley 95/2012: los presagios no son los mejores, en realidad, si se considera que el plazo fijado originalmente para la aprobación de la ley de aplicación del art. 23 del Decreto Ley Salva Italia del 31 de diciembre de 2012 ya fue prorrogado por un año, en virtud de la ley 228/2012.

La previsión de un sistema de elección indirecta plantea, además, otra cuestión que merece ser abordada: escasez de los miembros del Consejo metropolitano.

Está claro que privar a los ciudadanos de la posibilidad de elegir por vía directa a sus representantes puede provocar un "escollo" entre los elegidos y las realidades de referencia, poniendo en crisis el principio de la representatividad del territorio.

La extensión del ámbito territorial de referencia de la Ciudad Metropolitana sin duda afecta de manera significativa dicho principio de representatividad, situándose la cuestión de la concentración en un número muy pequeño de consejeros que representan áreas geográficas que, aunque relacionadas, siguen siendo heterogéneas.

Es cierto que las Ciudades Metropolitanas son considerados como sujetos de coordinación y enlace entre las entidades territoriales, titulares de funciones de gestión relacionadas con los servicios de vastas áreas, que tienen en su naturaleza el carácter de organizaciones destinadas a garantizar la más eficiente satisfacción de las necesidades vinculadas al servicio por prestar, más que a la identificación política de estas exigencias, pero parece que acceder a esta tesis *sic et simpliciter* plantea problemas de talante constitucional.

De hecho, es posible admitir la compatibilidad de la elección de segundo grado con el artículo 114 de la Constitución, siempre que no sea puesta en tela de juicio la naturaleza también político/representativa de estas entidades.

Además, no hay que olvidar que a las Ciudades Metropolitanas les serán atribuidas, aparte de las funciones de las provincias, también otras importantes y estratégicas competencias –planificación territorial y de las redes de infraestructura, gestión coordinada de los servicios públicos y organización de servicios públicos de ámbito metropolitano, movilidad y construcción de carreteras, promoción y coordinación del desarrollo económico, social–: entre más centralidad adquieran las Ciudades Metropolitanas en la gestión del territorio de referencia, más se pondrá en evidencia el problema de garantizar un sistema electoral adecuado para dotarlas de una efectiva legitimidad representativa.

En este sentido, también valorando la calificación de la Ciudad Metropolitana como “administración metropolitana” –por lo tanto como sujeto de naturaleza funcional orientada a la canalización / gestión de los servicios de gran escala–, el sistema de elección de segundo grado podría ser adecuado, por lo tanto, solo si va acompañado de una revisión “al alza” del número de miembros del Consejo metropolitano: en España, por ejemplo, las áreas metropolitanas tienen un sistema de elección de segundo grado y son miembros del Consejo *ex officio* todos los alcaldes de los municipios incluidos en la zona, así como los consejeros elegidos por los municipios, en proporción a los resultados de las elecciones municipales.

Para implementar el enlace con el territorio –debe entenderse también como un elemento constituido por las demandas de los ciudadanos asentados en él– contribuye sin duda la previsión de que los alcaldes y los consejeros municipales elijan a los miembros del Consejo –metropolitano y provincial–, expresión directa del voto de los ciudadanos, pero este mecanismo por sí solo no es suficiente para disipar las dudas expuestas.

6. ¿CUÁL ES EL FUTURO CONCRETO –INMEDIATO– DE LAS CIUDADES METROPOLITANAS?

El éxito del tortuoso camino para el establecimiento de las Ciudades Metropolitanas se ve amenazado también por la falta de conversión en ley del Decreto Ley 188/2012 que, en cuanto prioritariamente dirigido a reorganizar

las provincias, contenía algunas disposiciones para corregir y completar el artículo 18 del Decreto Ley 95/2012, enmendando los perfiles de interés que ya se han mencionado.

Entre las innovaciones de mayor interés se incluyen las enmiendas elaborados por el gobierno a fin de garantizar la solución de algunos problemas derivados de la aplicación del Decreto Ley 95, entre las cuales merece especial mención la relativa al Consejo metropolitano, que preveía un aumento del número de consejeros, precisamente en razón de la ya descrita necesidad de garantizar una más extendida representatividad del área metropolitana.

Sin embargo, la falta de conversión del Decreto Ley en el plazo establecido por el artículo 77 de la Constitución hizo que el mismo decayera, dejando sin solución los problemas creados por la imperfecta construcción del diseño trazado por el Decreto Ley 95.

No solo mediante la Ley de estabilidad para el 2013 (Ley 228/2012) se previó la suspensión, hasta el 31 de diciembre de 2013, de las disposiciones contenidas en el art. 18 del Decreto Ley 95/2012.

Ahora bien, es cierto que la creación de las Ciudades Metropolitanas se concreta con el Decreto Ley 95 el 1º de enero 2014, y que, por lo tanto, a primera vista, los dos pronósticos parecen coordinados, pero para evidenciar las consecuencias de la disciplina referida por la Ley de Estabilidad es suficiente recordar que el artículo 18 admitió también la posibilidad de que, para las "provincias metropolitanas" cuyos órganos de gobierno vieron cesada la carga *medio tempore*, se diera inicio de manera anticipada a la experiencia de la Ciudad Metropolitana, hipótesis hoy sustancialmente descartada por lo previsto en la Ley 228/2012.

Es de aún mayor impacto la suspensión forzada impuesta a la actividad la Conferencia metropolitana compuesta por los alcaldes de municipios metropolitanos y por el presidente de la provincia, facultada para elaborar y deliberar el Estatuto de la Ciudad Metropolitana a más tardar noventa días previos a la expiración del mandato de los cargos electivos, antes del 2014, o, en el caso de que expire el mandato del presidente después del 1º de enero de 2014, el 31 de octubre de 2013.

Con el advenimiento de la descrita centralidad del Estatuto en concreta operatividad de la Ciudad Metropolitana, es evidente cómo ya está trazado el camino hacia la efectiva activación de estas nuevas realidades.

BIBLIOGRAFÍA

ALULLI, M. (2010). *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, in www.anci.it.

BARCA, L.; G. Ruffolo (1970). *Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*. Firenze: Sansoni.

- DE LUCIA, L. (2007). "Le funzioni fondamentali e le funzioni proprie di comuni, province e città metropolitane nella legislazione statale", in AA. VV. (a cura di V. TOZZI e M. PARISI). *Immigrazione e soluzioni legislative*. Napoli: ESI.
- DEODATO, C. (2013). *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- GIACCHETTI FANTINI, M. (2010). *Le città metropolitane nella nuova legge di delegazione sul c.d. Federalismo Fiscale*, in www.treccani.it.
- MERLONI, F. (1985). *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*. Roma: IRESM.
- OLIVERI, L.; PANASSIDI, G. (s.f.). *Il progetto di istituzione delle Città metropolitane*, in www.leggioggi.it.
- ROTELLI, E. (1999). "Le aree metropolitane in Italia, una questione istituzionale insoluita", in G. MARTINOTTI, (a cura di) *La dimensione metropolitana*. Bologna: Il Mulino.
- URBANI, P. (1988). *Governo metropolitani e interessi nazionali*. Padova: CEDAM.
- VANDELLI, L. (2000). *Le aree metropolitane, in Istituzioni del federalismo*. Rimini: Maggioli.