

Italia: la larga transición de las autonomías locales

Luciano Vandelli*

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Bolonia*

1. A la espera del nuevo texto único.
2. El examen del proyecto de revisión de la Constitución por el Parlamento.
 - 2.1. La formación de las leyes. 2.2. La composición del Senado. 2.3. Disposiciones sobre las autonomías locales.
3. Los entes locales en la jurisprudencia de la Corte constitucional.
 - 3.1. Respeto de las funciones de los entes locales y del principio de subsidiariedad. 3.2. Respeto de los poderes sustitutivos. 3.3. Respeto de las finanzas locales.
4. Los consejos de las autonomías locales en los estatutos regionales.

1. A la espera del nuevo texto único

También el último año transcurrido se ha caracterizado por la larga transición hacia la adecuación de la regulación legislativa de las autonomías locales a la reforma constitucional aprobada en el 2001 (*vid.* la pasada edición del *Anuario*).

Así, continúa la espera por la definición de los “principios fundamentales” estatales en las materias de competencia concurrente, algunas de las cuales son de gran relevancia para los entes locales, empezando por el gobierno del territorio; para la realización del “federalismo fiscal” previsto por el artículo 119 de la Constitución; para la integración (considerada en este momento más improbable) con representantes de regiones y entes locales de la Comisión Parlamentaria para los Asuntos Regionales, como instrumento de primera inclusión de las instancias de las autonomías en los procedimientos legislativos nacionales, conforme con lo previsto en el artículo 11 de la Ley constitucional 3/2001; para la presentación,

* Traducción de Jorge Iván Rincón Córdoba.

por parte del Gobierno, del proyecto de revisión del texto único sobre el ordenamiento de las autonomías locales.

La delegación al Gobierno para llevar a cabo esta revisión está contenida en la Ley de 5 de junio de 2003 número 131 (para “la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional 3 de 2001”), establecida inicialmente para junio de 2004 y prorrogada hasta finales de 2005. Hasta hace poco, el Gobierno no ha dado a conocer sus propuestas, mientras que la comisión técnica instituida por el Ministerio del Interior se ha limitado a presentar una relación general, que deja abiertas diversas opciones sobre varias cuestiones problemáticas.

2. El examen del proyecto de revisión de la Constitución por el Parlamento

En espera de la regulación y adecuación de las autonomías a los parámetros de la reforma constitucional de 2001, la praxis de este periodo ha estado caracterizada por tendencias decididamente centralistas; tanto en las políticas relativas a las funciones (entre las cuales, por ejemplo, resulta significativa la suspensión de la transferencia de competencias relativas a catastro), cómo, y sobre todo, en las políticas financieras, caracterizadas –en espera, como se ha señalado, de la realización del “federalismo fiscal”– por la imposición de limitaciones y la reducción de recursos.

Por otro lado, a una praxis que tiende a la centralización, se contraponen las líneas políticas proclamadas por el Gobierno y por la mayoría (y particularmente por la Lega Nord), expresadas en la propuesta de ulterior reforma constitucional que incluye la llamada *devolution*.

El proyecto de reforma constitucional de la segunda parte de la norma fundamental constituye la cuarta propuesta adelantada por el Gobierno en asuntos de reformas institucionales; después de la *devolution* (2002), la llamada “reforma de la reforma” (abril de 2003), el llamado “borrador Lorenzago” (septiembre 2003), para finalmente llegar, en este momento, al proyecto de ley constitucional (febrero 2005), nuevamente en revisión por el Senado, luego de haber sido, en el curso del 2004, aprobado en una primera fase por el mismo y posteriormente modificado por la Cámara.

Si el proyecto de 2002 se caracterizaba como una transposición del apartado sobre la *devolution* en un contexto constitucional completamente inmutable, en el texto de abril de 2003 la cuestión de fondo estaba representada en el objetivo de revisar toda la reforma de 2001 del título V –particularmente como consecuencia de la previsión de competencias concurrentes– por ser fuente de desorden y conflicto entre el Estado y las regiones; así que la intervención tendía a rescribir de forma amplia tal reforma con el fin de clarificar, también gracias a la misma *devolution*, los límites entre las atribuciones estatales y las regionales.

En este momento, la *devolution* se encuentra incorporada en un contexto mucho más amplio, que comprende cuarenta y tres artículos de la Constitución; no obstante, no revisa casi nada el reparto de competencias establecido en la reforma del año 2001. En cambio, interviene sobre una gama bastante amplia y variada de argumentos: la elección y los poderes del primer ministro; la composición y en las funciones del Senado (ahora llamado) “federal”; la redefinición y reducción de los poderes del presidente de la República en el procedimiento de formación de las

leyes; la previsión de un control atípico sobre las leyes regionales para tutelar los "intereses nacionales"; la forma de composición de la Corte Constitucional; en fin, la posibilidad, de manera transitoria, de crear nuevas regiones.

2.1. La formación de las leyes

Un punto bastante relevante y discutible de la reforma tiene en cuenta el procedimiento de expedición de las leyes. En el texto aprobado por la Cámara se apuesta por una superación del bicameralismo paritario (admisible y hace tiempo augurada), concentrando la confianza sólo en la Cámara de los Diputados; pero la diferenciación que se hace dentro de la función legislativa se sostiene sobre una compleja tripartición de fuentes (leyes con prevalencia de la cámara; leyes con prevalencia del Senado; leyes bicamerales), unida a una todavía mas enredada tripartición de competencias (exclusivas del Estado; concurrentes; aspectos fundamentales de actuación en la Constitución), destinada a complicarse posteriormente como consecuencia de la inserción de la *devolution*.

Se trata de un sistema pesado y enredado, destinado, de forma inevitable, a sumar al conflicto existente entre Estado y regiones una inédita confrontación entre las mismas instancias del Parlamento. Confrontación que se daría en términos conceptualmente confusos y sustancialmente incomprensibles, si se tiene en cuenta que materias esenciales como la sanidad o la instrucción vendrían a encontrarse, en el nuevo proyecto, fragmentadas y sobrepuestas en varias disposiciones constitucionales.

Ello conllevaría interferencias innecesarias entre las competencias exclusivas estatales, concurrentes y exclusivas regionales que, a su vez, implicarían diversos títulos competenciales entre las mismas instancias del Parlamento.

2.2. La composición del Senado

También, respecto de la composición del Senado, es opinión del todo compartida que esta sea "federal" solamente en la denominación, mientras la sustancia se inspira en exigencias y en lógicas bien distintas a las propias de una cámara territorial.

En conclusión, en una asamblea que mantiene la composición electiva, el rol de representación de las instancias territoriales es confiado esencialmente al hecho de ser llamadas a participar en la actividad del senado "federal". Por cada región un representante electo por el consejo regional y uno electo por el respectivo consejo de las autonomías locales; participación que, por otro lado, es no sólo bastante minoritaria (cuarenta representantes respecto de trescientos quince electos), sino que la misma se prevé "sin derecho de voto" (artículo 57).

En el texto aprobado en el primer debate de la Cámara, las relaciones entre Senado, regiones y entes locales se desarrollan sobre una confusa y sobrepuesta serie de instrumentos: el dictamen sobre los proyectos de ley que cada asamblea puede emitir, oído el consejo de las autonomías locales (artículo 64), como un modo de coordinación entre el senado mismo y los municipios, provincias, áreas metropolitanas y regiones, de acuerdo con las modalidades de información recí-

proca entre senadores y representantes de los entes territoriales y con la facultad de los primeros de ser escuchados cada vez que lo requieran por la asamblea regional (artículo 129), aspecto aún por regular en el reglamento del Senado.

2.3. Disposiciones sobre las autonomías locales

Adicionalmente, “para hacer posible la leal colaboración y para promover acuerdos y convenios” se prevé la posibilidad de instituir específicas conferencias entre el Estado y los entes locales, que complementan la Conferencia entre Estado y Regiones, prevista como órgano necesario (artículo 118).

Otras disposiciones del proyecto prevén: que la ley favorezca el ejercicio de funciones de los pequeños municipios y de los municipios rurales de forma asociada, atribuyendo a tales formas asociativas la misma autonomía reconocida a los municipios (artículo 118); que el papel de los consejos de las autonomías locales se extienda explícitamente (como parece ya aceptado en las directrices aplicables) a unas funciones no sólo de consulta, sino también de concertación y de unión entre las regiones y los entes locales (artículo 123); que municipios, provincias y ciudades metropolitanas puedan promover cuestiones de legitimidad constitucional ante la Corte constitucional, cuando crean que una ley del Estado o de la región invade las competencias que les pertenecen (el artículo 128 reenvía a una ley constitucional posterior la regulación de condiciones, formas y términos en que se debe proponer la cuestión); que la creación de una área metropolitana sea establecida por la ley estatal, sobre la iniciativa de los municipios afectados, escuchando a las provincias interesadas y a la misma región (redimensionada así, a un papel meramente consultivo: artículo 133).

3. Los entes locales en la jurisprudencia de la Corte constitucional

3.1. Respecto de las funciones de los entes locales y del principio de subsidiariedad

En este (contradictorio) contexto, se confía a la jurisprudencia de la Corte Constitucional el papel más relevante en la puesta en marcha de la reforma constitucional del año 2001; en efecto, esta se ha visto en varias ocasiones obligada a resolver importantes cuestiones de legalidad constitucional, sobre todo, aquellas relativas a las relaciones entre el Estado y las regiones. Incluso, en algunos casos significativos, ha tratado aspectos que también conciernen a los entes locales.

Así, de manera particular y en relación con las funciones locales y el principio de subsidiariedad, la Corte Constitucional ha afirmado:

a) La ley estatal, respecto de las atribuciones de los entes locales, puede sólo: 1) establecer las “funciones fundamentales”; 2) dictar normas en las materias de competencia exclusiva estatal; 3) dictar principios en las materias de competencia concurrente (sentencias 43 y 49/2004). La ley estatal o regional, al escoger las opciones referentes al reparto de competencias legislativas, debe respetar los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación establecidos en el artículo 118 (Sentencia 43/2004).

b) En las materias de competencia “concurrente” entre Estado y regiones (como es el “gobierno del territorio”), es indispensable no omitir que pertenece a los municipios la titularidad de la gestión de las actividades de naturaleza administrativa, correspondiendo a las regiones la tarea de articular las disposiciones estatales de principio. Poderes legislativos que “también refuerzan indirectamente el papel de los municipios, en el momento en que ellos pueden influir sobre el procedimiento legislativo regional, bien de modo informal o de manera particular mediante la utilización de varios instrumentos de participación previstos en los estatutos y el la legislación de las regiones”. Por otra parte, es contraria al principio de subsidiariedad, establecido en el artículo 118 de la Constitución, la atribución hecha al prefecto de la competencia de ordenar demoliciones como consecuencia de conductas que constituyan faltas a las normas de construcción, sustrayendo a los municipios una función administrativa sin una razón que justifique, con base en exigencias unitarias, la atribución de ésta a un órgano estatal (sentencias 43 y 196/2004).

c) La específica disciplina de los planes paisajísticos regionales no puede nunca excluir completamente a los municipios de las decisiones referentes a su propio territorio, según el principio de la subsidiariedad expresamente previsto, y ahora reforzado, en el artículo 118 de la Constitución (Sentencia 478/2002).

d) La disposición constitucional (artículo 118 de la Constitución), según la cual los municipios y las provincias tienen “potestades reglamentarias respecto de la regulación de la organización y del desarrollo de las funciones que les han sido atribuidas” no impide a la ley regional, en los casos en que existan específicas exigencias unitarias, la regulación de la organización de las tareas conferidas a los entes locales (Sentencia 372/2004).

e) El hecho de que el artículo 114 afirme que “la República esta constituida por los municipios, por las provincias, por las áreas metropolitanas, por las regiones y por el Estado” no elimina la diversidad de roles y de funciones de los diferentes entes; y no comporta en absoluto –precisa la Corte en la Sentencia 274/2003– una total equiparación entre los mismos, con poderes cuya diferencia no es poco profunda. Basta considerar que corresponde sólo al Estado el poder de revisión constitucional y que los municipios y provincias no tienen potestad legislativa (Sentencia 274/2003).

3.2. Respetto de los poderes sustitutivos

a) Existe, según la Corte Constitucional, un “vínculo indisoluble” entre el otorgamiento de una función a un ente autónomo y la previsión de una intervención sustitutiva encaminada a garantizar que la finalidad para la cual ha sido establecida no sacrifique la unidad y la coherencia del ordenamiento. Por tanto, la previsión de la intervención sustitutiva forma parte del sistema de normas constitucionales de asunción de competencias, asegurando de cualquier modo, en las hipótesis patológicas, una intervención de órganos centrales a favor de intereses unitarios (Sentencia 236/2004).

b) En el artículo 120 se prevé un poder sustitutivo extraordinario en manos del Gobierno –en los casos de vulneración de las normas internacionales o comunita-

rias, o bien de peligro grave para la indemnidad o la seguridad pública, sobretudo cuando lo requieran la tutela de la unidad jurídica o económica–, dejando abierta la admisibilidad de otras intervenciones sustitutivas, configurables por la legislación sectorial, estatal o regional. En efecto, si se razonara de modo distinto se llegaría a la absurda conclusión de que para garantizar los intereses de nivel superior, el legislador, estatal o regional, debería reservar la función al nivel superior, contrariando de forma abierta el principio de subsidiariedad (sentencias 69, 70, 71, 72, 73 y 74/2004).

c) La ley regional que regula las funciones de los municipios puede contemplar poderes sustitutivos para el cumplimiento de actos obligatorios, en caso de inercia o incumplimiento por parte del ente competente. No obstante, esta previsión debe ser objeto de precisos condicionamientos y límites (sentencias 43, 69, 112, 140, 173, 227, 240/2004): 1) las hipótesis deben ser reguladas por la ley, cuyo alcance se concreta en la definición de los presupuestos sustanciales y procedimentales (Sentencia 338/1989); 2) la ley puede abarcar de modo exclusivo actividades carentes de discrecionalidad en el ejercicio (no necesariamente solo en el quid o en el modo), refiriéndose a actos cuya emanación afecte intereses de una dimensión más amplia; 3) el poder sustitutivo debe ser ejercitado por un órgano de gobierno de la región o sobre la base de una decisión tomada por el mismo (sentencias 460/1989, 342/1994, 313/2003), y no de manera particular por el defensor cívico (sentencias 112 y 173/2004) o por un cuerpo forestal regional (Sentencia 313/2003); 4) deben ser previstas garantías procedimentales adecuadas, con base en el principio de leal colaboración, permitiendo que el ente participe y eventualmente tome medidas directamente (sentencias 177/1988 y 416/1995, Orden 53/2003).

3.3. Respecto de las finanzas locales

a) El Estado, con la finalidad de coordinar el conjunto de las finanzas públicas, y por ende, realizar la nueva disposición constitucional establecida en el artículo 119, deberá fijar los principios a los que se sujetarán los legisladores regionales y definir los espacios y límites dentro de los cuales podrá desarrollarse la potestad impositiva de los entes locales –y de las mismas regiones– (sentencias 37, 320 y 414/2004). Mientras tanto, se ha impedido a la ley estatal proceder en sentido inverso a lo establecido en el artículo 119, instaurando medidas que empeoren las situaciones existentes o supriman, sin sustituirlos, espacios de autonomía ya reconocidos en la ley estatal (sentencias 37, 241, 320 y 423/2004).

b) Según el artículo 119 los entes locales tienen autonomía financiera en materia de ingreso y de gasto público y gozan de recursos propios [1] impuestos y rentas propios; 2) coparticipación en los tributos estatales; 3) fondo de equiparación, sin vínculos de finalistas, para los territorios con menor capacidad fiscal], los cuales deben ser aprobados por ellos mismos –así como por las regiones– para “financiar integralmente las funciones públicas que les son atribuidas”. Así pues –argumenta la Corte– no son admisibles intervenciones financieras directas del Estado, a favor de los municipios, que estén vinculadas en su destinación a actividades normales de competencia de estos últimos; particularmente en materias como la recalificación urbana, competencia legislativa (concurrente) de las regiones, cuyas tareas de pro-

gramación y reparto de los fondos en su territorio deben ser respetadas (sentencias 16 y 423/2004). En caso contrario, la financiación estatal se arriesga a convertirse en un instrumento de ingerencia en el ejercicio de las funciones de los entes locales, por tanto, podría generar una imposición de políticas y orientaciones centrales sobre aquellos que las regiones, en materias de su competencia, pueden legítimamente decidir (Sentencia 49/2004).

c) Las intervenciones especiales del Estado a favor de los municipios, previstas en el inciso 5 del artículo 119 de la Constitución, deben ser: 1) dirigidas a determinados entes; 2) adicionales respecto de la financiación integral de las funciones conferidas; 3) encaminadas a objetivos, de cualquier modo, diferentes del normal ejercicio de las funciones. Por lo que son ilegales fondos estatales para la planificación de las obras públicas y para la realización de las infraestructuras de interés local (Sentencia 49/2004).

d) La ley estatal, por razones de coordinación financiera conectadas a objetivos nacionales, condicionados también por obligaciones comunitarias, puede imponer a los entes autónomos una vinculación a las políticas presupuestarias y limitaciones a la autonomía de gasto (Sentencia 36/2004).

4. Los consejos de las autonomías locales en los estatutos regionales

La situación y el papel de los entes locales han ido cambiando en los contextos regionales, donde continúan los procesos de adopción de los nuevos estatutos. En éstos, las regiones, además de escoger su propia forma de gobierno (se confirma claramente la preponderancia de la elección directa del presidente), son llamadas a definir en conjunto los aspectos institucionales y administrativos, las formas de participación, las relaciones con los ciudadanos y organizaciones sociales y el papel de los entes locales. En este contexto, se ubica lo establecido en el último inciso del artículo 123 de la Constitución (adicionado en el 2001), donde se prevé que “en cada región, el Estatuto regula el consejo de las autonomías locales como órgano de consulta entre ésta y los entes locales”.

Ahora, en desarrollo de esta disposición, los diferentes estatutos hasta el momento aprobados (y en curso de aprobación)¹ apuestan por órganos que no se limitan a una función consultiva, que se circunscriba a la sola adopción de dictámenes, sino que desarrollan un papel más amplio, identificado con tareas de “representación”, “colaboración”, “coordinación”, “participación” e “iniciativa”.

La regulación de la composición es generalmente remitida a futuras leyes regionales, sin resolver directamente el controvertido tema de la naturaleza de los representantes; con presencia sólo de alcaldes y presidentes de provincia, o con la eventual participación (y en qué medida) de representantes de los consejos muni-

1. En el momento de la clausura de la 7.^a legislatura de las regiones ordinarias, entraron en vigor ocho estatutos (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria); en otros dos casos, está en curso un recurso ante la corte constitucional (Abruzzo, Liguria); mientras en las regiones restantes (Basilicata, Campania, Lombardia, Molise, Veneto), los proyectos decaen con los cambios de las administraciones regionales, pues no habiéndose ultimado los procedimientos, éstos deben reiniciarse después de las elecciones de 3 de abril de 2005.

cipales y provinciales. En algún caso, por otra parte, los estatutos intervienen en la composición (realmente de manera discutible) para añadir a la representación de municipios y provincias la de los miembros que pertenecen a las “autonomías funcionales” (universidades, autonomías escolásticas, cámaras de comercio: *vid.* Estatuto Lazio).

A veces, los dictámenes son emitidos a solicitud de la asamblea y de la junta de la región (Abruzzo), y en la mayoría de los casos son preceptivos para una importante serie de materias: para la modificación estatutaria de los presupuestos y reducciones de cuentas; para las competencias locales; para la institución de entes regionales; para el reparto de recursos; para los programas regionales de desarrollo.

Los efectos de los dictámenes no son vinculantes; pero la asamblea regional solamente puede separarse del dictamen –en los casos de particular interés para las autonomías locales, como los proyectos de ley relativos al otorgamiento de funciones, o la organización de mismo consejo de las autonomías– con el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria. El Lazio aplica esta regla solo cuando el dictamen negativo es aprobado por el Consejo con una mayoría de dos tercios) y, algunas veces, expresando los motivos de disenso (Emilia-Romagna, Toscana).

A las funciones consultivas, en varias ocasiones, se añaden funciones de concertación, teniendo en cuenta que el Consejo de las Autonomías es sede propicia para alcanzar acuerdos y convenios entre las regiones y el sistema de las autonomías. En fin –como está a veces afirmado de forma expresa–, es el Consejo quien realiza los nombramientos y las designaciones de los agentes que, en los organismos regionales, representan las instancias municipales y provinciales.

Algunos estatutos ulteriormente reconocen al Consejo de las Autonomías, de forma expresa, una función de propuesta a la junta regional en la presentación de recursos cuando existan contradicciones en las leyes estatales lesivas de la autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio) y, además, la iniciativa para la tramitación de leyes regionales (Calabria, Lazio) en temáticas de interés común. Algún estatuto (Toscana) prevé sesiones conjuntas del Consejo de las Autonomías con la Asamblea Regional.