

La participación de los entes locales en el nivel regional

La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales

Francesco Merloni
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Perugia

1. El Consejo de las Autonomías Locales en el contexto de las relaciones entre las regiones y las entidades locales.
2. Los estatutos regionales en el sistema de fuentes del ordenamiento italiano.
3. El CAL en la nueva redacción de los estatutos regionales: función y posición jurídica.
4. Las competencias del CAL.
5. Composición y reglas de funcionamiento del CAL.
6. Los efectos de los actos adoptados por el CAL.
7. ¿El CAL garantiza la subsidiariedad, o es un instrumento de integración de las políticas públicas entre las regiones y las entidades locales?

1. El Consejo de las Autonomías Locales en el contexto de las relaciones entre las regiones y las entidades locales

El sistema de relaciones jurídicas entre las regiones y las entidades locales en el ordenamiento italiano se ha enriquecido recientemente con un nuevo instrumento de relación interadministrativa: el Consejo de las Autonomías Locales (en adelante, CAL).¹ Se trata de una figura que se había previsto, con carácter obligatorio, en el artículo 123, apartado 4, de la Constitución italiana, según el texto modifica-

1. Sobre el CAL se pueden citar los siguientes trabajos, elaborados en la fase de preparación de los estatutos regionales: T. GROPPPI, "Un nuevo organo constitucionalmente necesario. Il consiglio delle autonomie locali", en *Istituzioni del federalismo*, 2000; M. COSULICH, "La rappresentanza degli Enti locali. Conferenza o Consiglio?", en *Istituzioni del federalismo*, 2001; L. VIOLINI: "Il Consiglio delle Autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli Enti locali presso la Regione", en *Istituzioni del federalismo*, 2002; G. U. RESCIGNO, "Consiglio delle autonomie locali e Costituzione", en *Politica del diritto*, 2003; A. GENTILINI, "Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali", en *Diritto Pubblico*, 2003; R. BIN, "Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale", en *Istituzioni del federalismo*, 2004. En relación con el contexto general de las relaciones intergubernamentales después de la reforma del título V, F. MERLONI, "La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie", en *Diritto Pubblico*, 2002.

do por la Ley constitucional 3/2001. En este trabajo no nos ocuparemos de la compleja problemática relativa a las relaciones jurídicas entre regiones y entidades locales, si bien le dedicaremos algunas breves consideraciones, con la finalidad de insertar este nuevo órgano en su contexto institucional.

Debemos partir del nuevo precepto constitucional: "En cada región el Estatuto regulará el Consejo de las Autonomías Locales, como órgano consultivo y de relación entre las regiones y las entidades locales."

De este precepto se desprende ante todo que estamos ante un órgano *necesario*, cuya regulación corresponde al *Estatuto*, si bien, como veremos, la intervención del Estatuto no excluye otras fuentes del derecho, y acepta la colaboración de la Ley regional para que efectúe una regulación más detallada. En cuanto a sus funciones, son esencialmente de tipo consultivo, aunque los estatutos le pueden asignar otras funciones.

El contexto jurídico en el cual se inserta el nuevo órgano es notablemente paradójico. Por una parte, el nuevo título V de la Constitución supuso una gran innovación, al atribuir a las regiones mayores competencias en materia de ordenamiento de las entidades locales. Por otra parte, la puesta en práctica de esa reforma se ha encontrado con una realidad que está cambiando de manera lenta y difícil, y que se caracteriza aún por un centralismo persistente, incluso en lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales. Los intereses colectivos de las entidades locales continúan estando mejor tutelados a nivel nacional por el Gobierno central, que a nivel de cada una de las regiones. La atribución de competencias administrativas, o la definición del sistema de financiación para su ejercicio dependen todavía, y por bastante tiempo, de las decisiones estatales, y no de las regionales.

En cualquier caso, parece correcto incluir el nuevo CAL dentro del sistema institucional previsto, aunque no plasmado, en el nuevo título V. Asimismo, es acertado entender que el CAL constituye una parte de un proyecto más ambicioso que consiste en transformar la República de las autonomías. Los otros elementos del sistema son:

–El mismo tratamiento institucional para todos los niveles de gobierno: municipios, ciudades metropolitanas, provincias, regiones y Estado (artículo 114 de la Constitución).

–El aumento del número de materias en las que las regiones disponen de competencia legislativa (concurrente o exclusiva) (artículo 117, apartados 3 y 4).

–El principio de subsidiariedad como criterio fundamental de distribución de las competencias, a partir del municipio (artículo 118).

–La atribución de mayores competencias regionales para regular el ordenamiento jurídico de los entes locales, si bien se han de respetar dos reservas: en primer lugar, se atribuyen al Estado algunas submaterias, tales como "legislación electoral, órganos de gobierno, funciones fundamentales" (artículo 117), apartado 2, letra p). En segundo lugar, los propios entes locales pueden ejercer la potestad reglamentaria "en lo que se refiere a regular la organización local y desarrollar las funciones que se les asigne" (artículo 117.6).

En concreto, entre todas las competencias que se han atribuido a las regiones para regular este ordenamiento local, destacan las siguientes:

–Una vez que el Estado ha precisado las funciones fundamentales, la distribución

de las competencias relativas a las materias asignadas a las regiones corresponde a éstas mismas, con respeto a los principios de subsidiariedad y adecuación.

–La organización territorial de las entidades locales: circunscripción municipal y, especialmente, fórmulas asociativas entre las entidades locales.

–La regulación con normas de rango legal del ejercicio de las competencias que se han atribuido a las regiones, con respeto a la mencionada autonomía normativa de las entidades locales.

–La regulación, tanto legislativa como reglamentaria, relativa al ejercicio de las funciones regionales que se han delegado en las entidades locales.

–La regulación de la financiación local, esto es, la regulación con rango legislativo de la autonomía financiera de las entidades locales, en ejercicio de la competencia regional de carácter legislativo y concurrente, en donde corresponde al Estado la fijación de los principios generales en la materia de “armonización de las haciendas públicas y coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario”.

–La regulación de los controles, que debe respetar la prevista derogación de los controles externos sobre los entes locales. La región puede, por lo tanto, en interés de las propias entidades locales y de sus ciudadanos, introducir nuevos mecanismos de verificación y dirección sobre el desarrollo que las entidades locales realizan de las competencias que se les han atribuido.

–El ejercicio de los poderes sustitutivos ante la inactividad de las entidades locales, que se llevará a cabo en aquellas materias sobre las que las regiones tienen competencia, reconocida de forma pacífica, incluso por la Corte Constitucional.

Más en general, la plena realización del modelo institucional prefigurado en el nuevo título V requiere construir un sistema administrativo profundamente descentralizado, en el que la mayor parte de las competencias administrativas de gestión sean atribuidas a los dos niveles de gobierno local (municipios y provincias), mientras que las regiones han de desarrollar las, más bien pocas, competencias relativas a la protección de los intereses generales de ámbito regional. Por su parte, el Estado puede desarrollar las competencias administrativas relativas a las materias en las que ostenta competencia exclusiva, si bien las puede atribuir o delegar en las regiones y entidades locales.

En consecuencia, las regiones disponen (dispondrán en un futuro próximo) de competencias normativas y administrativas relevantes, sea por el incremento de las materias en las que ostentan competencia legislativa, o sea por los mayores poderes que se les ha asignado para regular el ordenamiento local.

Por lo tanto, se prefigura un escenario que se fundamenta sobre la necesaria interlocución entre dos sistemas de gobierno que, hasta estos momentos, se regían por criterios de separación y falta de comunicación. Si anteriormente tanto las regiones como las entidades locales dependían del Estado para los elementos esenciales (competencias, recursos financieros), en el futuro las relaciones se organizarán sobre una base vertical: entre el Estado y la región por una parte, y entre las regiones y las entidades locales por otra.

Los objetos de las relaciones jurídicas entre regiones y entidades locales tienden a multiplicarse, en torno a dos elementos fundamentales:

–En primer lugar, por los aspectos estáticos del ordenamiento jurídico: las competencias (atribución efectiva y orgánica, sin recortes), y la autonomía normativa,

organizativa y financiera para desarrollar tales competencias adecuadamente. Estos aspectos estáticos no son incompatibles con la presencia de instrumentos de flexibilidad en la atribución de competencias y recursos financieros, que han de permitir la distinción entre las entidades locales, dependiendo de las características de éstas últimas (*government*).

—En segundo lugar, los aspectos dinámicos de la colaboración entre administraciones, puesto que ninguna distribución de competencias es perfecta, incluso en los supuestos de distribución competencial óptima, puesto que siempre permanecen situaciones que reclaman la cooperación entre competencias diversas. Podemos pensar, especialmente, en el desarrollo coordinado de políticas públicas y de intervenciones globales o relativas a áreas territoriales específicas. En tales supuestos, es necesario activar instrumentos de colaboración, de conflicto y de acuerdo (*governance*).

El acuerdo entre las administraciones, dirigido a los diversos fines que hemos señalado, puede ejecutarse con instrumentos funcionales y procedimentales (acuerdos, conferencias de servicios, etc.), pero en cualquier caso requiere de sedes permanentes para hacer posible el intercambio y la confrontación de opiniones.

Hasta ahora las regiones habían experimentado con instrumentos de colaboración más o menos formalizados, en el sentido que se adoptaban acuerdos que tenían un detallado proceso de funcionamiento. La forma prevalente eran las “conferencias”, con el modelo actual de conferencias con el Estado, las regiones y las autonomías locales, las cuales tienden a reforzarse.

En estas conferencias participaban conjuntamente representantes de los diversos niveles de gobierno, y en ellas se podían producir pactos (de unas partes a favor de otras, relativas a actos de competencia de estas últimas) o acuerdos. La función preferente de las conferencias era permitir el diálogo y, posiblemente, el acuerdo político, entre máximos representantes de las instituciones presentes, en torno a actos políticos, tales como la presentación de un proyecto de ley, o de una acción programada, y la definición de objetivos y de actuaciones administrativas específicas. En la conferencia de nivel estatal es el Gobierno quien busca el acuerdo político con los representantes de las regiones y de las autonomías locales. En las conferencias regionales, la relación política se realiza entre el Presidente de la región y los máximos representantes de las entidades locales (presidentes de las provincias, y alcaldes).

Este modelo se encontraría en vías de superación, en virtud de la institución de los nuevos CAL que, en la medida que están previstos constitucionalmente, suponen una mayor formalización, en especial por lo que se refiere a la vertiente de las funciones y de los efectos jurídicos producidos por los actos adoptados sobre las decisiones de los órganos regionales (Consejo y Junta).

2. Los estatutos regionales en el sistema de fuentes del ordenamiento italiano

Es necesaria una pequeña aclaración sobre el valor de los estatutos regionales en el sistema italiano de fuentes. Después de la reforma de 1999, el Estatuto ya no se aprueba con una ley estatal (del Parlamento italiano), sino por el mismo Consejo Regional, a partir de un procedimiento reforzado, donde hay una doble votación que exige mayoría absoluta, y un posible referéndum de aprobación.

No son comparables con los estatutos de las *comunidades autónomas* españolas, que en efecto son aprobados por el Congreso de los Diputados, pero que adquieren, puesto que son leyes orgánicas, una fuerza y un valor superior al de las leyes estatales ordinarias.

El Estatuto de las regiones italianas tiene, a lo sumo, y en virtud del procedimiento para su aprobación, un rango superior al de las leyes regionales ordinarias, aunque no existen instrumentos jurídicos que permitan hacer efectiva esta superioridad. Efectivamente, no está previsto someter las leyes regionales ordinarias a un proceso judicial para confrontarlas con los estatutos. Es quizás por ello que las regiones han acabado por instituir, en los últimos tiempos, unos órganos de “garantía estatutaria”, los cuales no son comparables a los tribunales constitucionales de los *Länder* alemanes, sino más bien a algunos consejos consultivos presentes en la experiencia española y, en particular, al *Consell Consultiu* de Cataluña.

Constituyen una excepción los estatutos de las regiones de autonomía especial, que son aprobadas por ley constitucional y que, por lo tanto, se encuentran garantizadas, con respecto a las leyes estatales ordinarias y a las leyes regionales, con la intervención de la Corte Constitucional. En estas regiones tampoco existen órganos de justicia constitucional.

3. El CAL en la nueva redacción de los estatutos regionales: función y posición jurídica

Veamos ahora, esquemáticamente, el contenido de los preceptos que se refieren al CAL en la redacción de los nuevos estatutos regionales.²

En primer lugar, la *función* asignada a este órgano: todos los estatutos se refieren a la función consultiva, que se adapta mejor a las relaciones jurídicas de tipo estático y de garantía. Ahora bien, también recurren a otras expresiones que aluden, de modo más o menos expreso, a la exigencia de que los entes locales se impliquen activamente en las políticas regionales; así, por ejemplo: “participación”, “colaboración”, “cooperación”, “concertación”, “acuerdo”, “coordinación” y “representación”.

En segundo lugar, la *posición jurídica* del órgano: prevalece ampliamente la opción de los estatutos por situar este órgano junto al Consejo Regional, si bien no faltan los estatutos que silencian este aspecto. En estos casos es evidente el abandono explícito del viejo modelo de las conferencias, que se posicionaban en la Junta Regional, o en la Presidencia. En las leyes del Trentino y de Cerdeña, en cambio, la Conferencia región-entidades locales está junto al CAL.

4. Las competencias del CAL

Los estatutos regionales se refieren a las competencias fundamentales del CAL, que se remiten a la ley regional para un listado y una tipificación de las competen-

2. En este trabajo se han tenido en cuenta los textos disponibles en el momento de redactar estas líneas, y que se refieren a quince regiones (entre regiones de autonomía general, y regiones de autonomía especial). En el caso de la provincia de Trento y de la región de Cerdeña se han tenido presentes las leyes constitutivas del CAL.

cias más detallada. En desarrollo del papel preferentemente consultivo del CAL, las competencias que la mayoría de estatutos le han asignado consisten en *informar* los actos regionales, sean legislativos como administrativos, antes de su aprobación definitiva.³ Prevalecen los informes sobre los *proyectos de ley* que afectan a las entidades locales; los estatutos precisan qué proyectos de ley serán informados por el CAL:

–Leyes de distribución de las competencias o funciones administrativas entre los entes locales (en todos los casos).

–Modificaciones del Estatuto regional (seis supuestos sobre quince).

–Aprobación de las leyes regionales de presupuestos (ocho supuestos sobre quince, si bien en todos los casos se prevé la emisión de un informe sobre el balance final).

–Leyes creadoras de entidades regionales (cinco supuestos sobre quince).

–Leyes sobre el ejercicio de las funciones de los entes locales (tres casos sobre quince).

–Leyes reguladoras del CAL (un supuesto sobre quince).

Por otra parte, se prevé que el CAL emita un informe consultivo sobre los *actos de programación regional*, aunque no sean aprobados mediante una norma con rango de ley.

A continuación, se asigna al CAL competencias consistentes en presentar *proyectos o propuestas* con relación a actos cuya competencia corresponde a las regiones. Destacan dos tipos de previsión: en primer lugar, respecto a la iniciativa legislativa (en cuatro estatutos sobre quince); en segundo lugar, respecto a la impugnación, por parte de la región, de leyes estatales que invadan las competencias regionales, con la finalidad de proteger la autonomía local.

Hay asignadas al CAL otras competencias, de trascendencia menor, en el sentido que están previstas con menos frecuencia y, en cualquier caso, se encuentran siempre subordinadas al papel fundamentalmente consultivo del órgano. Son la *evaluación* y la *dirección* de las políticas regionales, así como la *designación* y el *nombroamiento* que corresponden a las entidades locales en los organismos regionales.

5. Composición y reglas de funcionamiento del CAL

En cuanto a la *composición* del CAL, los estatutos han optado en su mayoría por remitirse a la ley regional, si bien han fijado una serie de límites y criterios que la ley deberá respetar.

Únicamente cuatro estatutos se separan de esta técnica: uno de ellos (Molise) especifica directamente la composición del CAL; los otros tres (Basilicata, Friuli V.G., Liguria), en cambio, se remiten completamente a la ley, y no establecen ningún límite o criterio.

En el resto de casos, los límites fijados por el Estatuto se refieren a los aspectos siguientes:

3. Solamente el Estatuto de la *Puglia* no predetermina las funciones del CAL, y se remite por entero a la ley regional.

a) El número total de miembros del CAL (ocho supuestos): en algunos casos se fija en términos numéricos; en otros (hay dos supuestos) se establece el límite de no superar el número de consejeros regionales.

b) Los miembros natos o de derecho (seis supuestos), que son los presidentes de la provincia y los alcaldes de los municipios que constituyan capital de provincia.

En lo que se refiere a los criterios que la ley regional deberá respetar cuando desarrolle la regulación del CAL, destacan los siguientes: la *representación de las entidades locales* por tipología (clases, categorías) de entidades; la *representación territorial* (con la presencia en el CAL de representantes de los entes locales de todas y cada una de las áreas del territorio regional); el *pluralismo político* (representación proporcional de los partidos políticos); la representación de los *consejos* (en tres supuestos, estos representantes se unen a los del ejecutivo; en un supuesto, que es el de la región de Puglia, la representación se reserva a los consejos); y, finalmente, la representación equilibrada de hombres y mujeres (es una previsión poco frecuente).

Aunque no se indica expresamente, los mecanismos preferidos para la elección de los representantes que no son de derecho consisten en una representación de tipo electivo, y de segundo grado.

El CAL está compuesto exclusivamente por representantes de las entidades locales. No hay, por lo tanto, representantes de los órganos regionales (ni en la Junta ni en el Consejo). En consecuencia, prevalece la separación entre los representantes de uno y de otro nivel de gobierno.

En cuanto a las *reglas de funcionamiento*, está prevista la adopción de un reglamento interno del CAL, que regulará el funcionamiento del órgano. De este modo, se respeta la autonomía organizativa del CAL, si bien también comporta que no se tenga en cuenta adecuadamente el régimen de la calidad (incluida la procedimental) de los actos adoptados por el CAL, con relación a los efectos que tales actos puedan producir sobre las decisiones de los otros órganos regionales. Tan sólo en un único caso, el de la región del Lazio, se establece un quórum (bastante elevado, los dos tercios) para la validez de los informes del CAL que luego puedan producir efectos jurídicos relevantes.

Es frecuente que los estatutos regionales reconozcan autonomía organizativa al CAL, en el sentido que se les ha de asignar recursos económicos suficientes para su pleno y efectivo funcionamiento.

6. Los efectos de los actos adoptados por el CAL

La mayoría de los estatutos regulan los efectos de los informes del CAL, con particular referencia para los informes obligatorios. En cambio, no se establece nada sobre los efectos del resto de competencias que el CAL tiene asignadas; en particular, las propuestas se dejan evidentemente a la libre apreciación del órgano regional destinatario de las mismas.

Debe remarcar la exigencia, prevista en algunos de los estatutos regionales, por la que se hace necesario aprobar con mayoría absoluta de los miembros de la asamblea representativa, que es el Consejo Regional, aquellas decisiones o acuerdos que se vayan a aprobar con el informe negativo del CAL. En cinco supuestos

este efecto se establece para todos los informes que provienen del CAL, mientras que en otros cuatro supuestos se requiere la mayoría absoluta para superar los informes relativos a materias específicas, con particular mención a los actos relativos a la distribución de las competencias de las entidades locales; en un caso, la materia para la que se exige el quórum reforzado es la modificación del Estatuto y, en otro, la legislación del propio CAL.

Cuando no se ha previsto de manera explícita el requisito de la mayoría absoluta en el Consejo, se ha impuesto que para superar el informe contrario del CAL la decisión o el acuerdo sean aprobados con una motivación expresa.

7. ¿El CAL garantiza la subsidiariedad, o es un instrumento de integración de las políticas públicas entre las regiones y las entidades locales?

Para pronunciarse sobre la definitiva configuración del CAL será preciso esperar a la aprobación de las leyes regionales que regulen en concreto a este órgano. Con todo, pueden avanzarse las siguientes consideraciones, a modo de conclusión.

1) El CAL no es una segunda cámara regional.

La segunda cámara no es sólo posible, sino necesaria a escala nacional, donde se persigue asegurar la representación de las regiones en el procedimiento (especialmente de carácter legislativo), y con respecto a cuestiones de tipo procedimental (competencias, autonomía normativa, o recursos financieros). Una estructura semejante a escala regional es no sólo inútil, sino contraproducente, donde ya el Consejo sufre una pérdida de centralidad, a causa del sistema electoral, que ha convertido la figura del Presidente en el centro de gravedad político. Por otra parte, el Consejo regional es el único órgano que, en sede legislativa, de programación y de coordinación, puede expresar totalmente la unidad de la dirección política regional.

Los estatutos examinados han sido muy cuidadosos para evitar cualquier tipo de equiparación entre los dos órganos en el procedimiento legislativo: la función del CAL es tan sólo de carácter consultivo.

2) Con el CAL hay un riesgo de proliferación de entidades dirigidas a la celebración de acuerdos.

La colocación del CAL junto al Consejo señala una tendencia a recuperar el papel nuclear del Consejo. No es extraño si se considera que la regulación del CAL ha coincidido en el tiempo con la aprobación de los estatutos regionales, que han reforzado el protagonismo del Consejo. En los estatutos no se trata el modelo de las conferencias (órgano mixto, de intercambio de opiniones políticas, y de celebración de acuerdos entre los ejecutivos). Ahora bien, la falta de previsión estatutaria de las conferencias no implica que sus funciones hayan sido asumidas por el CAL, que es un órgano más formalista y que se encuentra dotado de poderes, aunque estén limitados. Se mantiene la exigencia de alcanzar acuerdos de carácter político y administrativo, sobre la política y sobre las intervenciones administrativas que deben efectuarse, lo que puede conducir al riesgo de que los objetivos propuestos no se realicen efectivamente. El modelo de la conferencia podría, por lo tanto, retomar importancia en sede de ley regional ordinaria, para la definición de la cual es más importante el poder de iniciativa de la Junta. Así se aprecia en las dos leyes

regionales que regulan el CAL, las de las regiones de Trentino y Cerdeña, que han mantenido un doble sistema de acuerdos. El CAL puede comportar que, en lugar de reforzar, debilite el sistema de acuerdos entre las regiones y las entidades locales.

3) *El CAL no contribuye de por sí al reforzamiento institucional de las entidades locales.*

El CAL se ha construido por ahora preferentemente como un órgano de garantía de los elementos estáticos del ordenamiento jurídico de las autonomías locales, en lo que se refiere a su relación con las regiones, que está todavía por realizarse. El CAL es un *garante de la subsidiariedad*, pero este papel se confía a instrumentos débiles, tales como los informes (pese a que algunos son obligatorios) que, en cualquier caso, pueden ser superados con una mayoría reforzada. No se prevé la celebración de acuerdos entre las regiones y las entidades locales, aunque se trate de acuerdos “débiles”. No se reconoce la capacidad para activar autónomamente instancias independientes, ni siquiera jurisdiccionales. En este sentido, en Italia las entidades locales no tienen una vía para acceder directamente a la Corte Constitucional para que tutele su autonomía. Tampoco está previsto que se pueda acceder a órganos consultivos de garantía para resolver los eventuales conflictos que no se han podido solucionar por la vía del acuerdo (conflictos tales como la normativa aplicable, el régimen de competencias, o el ejercicio de los controles o de los poderes sustitutivos). El resultado de todo ello es que la posición institucional de las entidades locales sigue estando debilitada, incluso en sede del CAL.

4) *La composición del CAL oscila entre una representación por tipología de entidades locales y una representación territorial.*

La incertidumbre por cuál sea el papel fundamental y las competencias del CAL se refleja asimismo en su composición. Estando claro que sólo tiene representantes de las entidades locales, y que no hay ningún representante de los órganos de la región, no está tan claro el modo en que se resolverá el potencial contraste entre la representación por tipología de entidades y la representación territorial. Se debería interpretar que definitivamente prevalecerá, como criterio, el papel de la garantía de la autonomía y de la subsidiariedad. Si se afrontan problemas ordinamentales, emergerán los intereses de las categorías de entidades locales. Si prevalecen las exigencias de *governance*, de cooperación, y de coordinación en torno a la definición y actuación de “políticas regionales”, entendidas no en el sentido que se refieren a una sola región, sino a todo el sistema regional y local, entonces las exigencias de la representación del territorio se harán más fuertes. Estamos pensando en el supuesto consistente en definir las políticas que comportan la distribución de recursos económicos, o la realización de actuaciones que tengan por objetivo el de desarrollar determinadas áreas del territorio regional.

5) *¿Quién representa a las entidades locales? Las relaciones entre el CAL y las asociaciones de las entidades locales ante la tutela de los intereses ordinamentales.*

En el caso de una representación por categorías, sobre los aspectos preferentemente ordinamentales, se trata de entender de qué modo se efectuarán las *relaciones entre el CAL y las asociaciones de las entidades locales*: los municipios, las provincias, incluso las comunidades de montaña en Italia tienen distintas organizaciones que se articulan regionalmente, si bien son débiles en comparación con las organizaciones de tipo nacional.

6) *¿Quién representa a las entidades locales? Las relaciones entre el CAL y la representación directa de los intereses locales.*

En el caso de una representación territorial y de un conflicto sobre políticas, puede plantearse el problema de la falta de presencia directa, y no mediata, de una entidad local afectada directamente por la política. Parece difícil que un municipio confíe a un órgano como el CAL la protección de sus intereses en un problema que le afecta directamente; sólo por poner un ejemplo, se está pensando en la ubicación de una planta de residuos sólidos urbanos.

7) De modo general, y en conclusión, puede decirse que un órgano como el CAL se resentirá de las condiciones generales en que se desarrollan las relaciones intergubernamentales. Ello tendrá mayor repercusión a medida que la región vaya asumiendo mayores poderes efectivos de dirección del sistema administrativo regional y local, y a medida que la propia región acepte como una vía normal de realización de sus políticas el hecho de buscar constantemente la cooperación no forzada de las entidades locales, a las que el ordenamiento habrá garantizado totalmente la competencia, la autonomía normativa y los recursos económicos.