
La experiencia italiana de la participación de los gobiernos locales en las regiones

Luciano Vandelli

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bolonia

1. **Introducción: la idea de la participación en las dinámicas actuales de la autonomía local**
2. **El marco de distribución de competencias en la Constitución italiana**
3. **El régimen local como sistema bifronte**
4. **La participación de los gobiernos regionales y locales en el nivel estatal**
5. **La participación de las entidades locales en el nivel regional. La experiencia de los años noventa**
6. **La reforma constitucional de 2001 y su desarrollo posterior**
 - 6.1. Composición de los consejos de las autonomías locales
 - 6.2. Funciones consultivas
 - 6.3. Otras funciones
7. **Consideraciones finales sobre la experiencia italiana**

1. Introducción: la idea de la participación en las dinámicas actuales de la autonomía local

El tema de la participación de los entes locales en las instancias superiores tiene un especial alcance y significación, pues guarda una estrecha relación con la propia concepción y el desarrollo de la autonomía local. El principio de autonomía local, como es sabido, tiene sus orígenes en Francia, como garantía y protección de la *liberté locale*, configurándose, por lo tanto, como un mecanismo para la defensa de los intereses locales –y de los niveles que los representan– frente a las intrusiones exteriores, empezando por las que provienen del Estado; una defensa que se convierte a lo largo de su evolución, y cada vez de forma más destacable, en una búsqueda de garantías positivas, de instrumentos y formas de influir en las decisiones que los niveles superiores de gobierno adoptan en los asuntos que, de alguna manera, afectan al ámbito local.

Por otro lado, la autonomía no se identifica solamente con la gestión (y tampoco la supone necesariamente). El elemento clave de la autonomía local no es tanto la gestión directa de los asuntos y de los servicios locales, sino más bien la relación entre el sujeto titular de la autonomía –empezando por los ayuntamientos– y el sujeto que gestiona estos asuntos y servicios.

Esto resulta de manera clara, por ejemplo, en relación con la experiencia de los ayuntamientos franceses, los cuales de manera importante ejercen sus competencias locales no tanto mediante la gestión ordinaria de los servicios sino más bien en el papel y en la influencia que tienen frente a los que los gestionan, y que a menudo son –más allá de las administraciones estatales y de los departamentos– formas de carácter de colaboración intermunicipal.

En efecto, son las entidades intermunicipales (la *intercommunalité*) las que gestionan una parte importante de los asuntos locales, según criterios de eficacia y de economía de escala, en una lógica de conjunto, en una filosofía de sistema que, en mi opinión, responde a criterios racionales de exigencia económica y de gestión. De modo que el término “sistema” me parece, bajo este perfil, la palabra clave, la piedra angular de la evolución del ordenamiento territorial.

Se ha producido –y hago referencia específica a Italia, pero en el marco de una evolución que se presenta ya como general– un cambio de perspectiva en el ámbito del desarrollo local. Si bien éste anteriormente se basaba en distritos industriales, instalados en territorios muy limitados y con una localización muy precisa, ahora se da preferencia a una lógica de producción “en cadena”, es decir, una producción de bienes parecidos en ámbitos territoriales mucho más amplios, que buscan alianzas para tener una posición más fuerte en un contexto de mundialización del mercado.

Por otro lado, el ámbito de los servicios públicos locales también ha sufrido una profunda transformación. Hoy en día nos encontramos en un mercado donde las grandes sociedades desempeñan el principal protagonismo, con un ámbito de actuación e influencia que sobrepasa, con mucho, los territorios de los entes locales que los constituyen, incluso el de los más grandes, pudiendo llegar a millones de usuarios.

Un buen ejemplo podría ser el de las grandes sociedades francesas, como la Générale des Eaux, o la Lyonnaise des Eaux. Pero la tendencia a la adopción de entes de grandes dimensiones se difunde ya en varias partes de Europa y especialmente en Italia. En este sentido, debemos destacar la situación de Bolonia y de toda la Región de Emilia-Romagna, donde, en servicios como el abastecimiento de agua, la recogida de basura o en otros muchos servicios dependientes directamente de los distintos municipios, los ayuntamientos han sido sustituidos –en un proceso de agregación muy rápido y eficaz– por sociedades pluri-funcionales que gestionan estos servicios en su globalidad y para un conjunto de aproximadamente tres millones de habitantes, es decir, casi tres cuartas partes de la población regional. Y no solo esto, sino que dichas sociedades están actualmente negociando la prestación de dichos servicios conjuntamente con las grandes sociedades de Milán o Turín, en un marco de conexiones más amplio que, en su caso, afectaría a casi a la mitad de los usuarios del norte italiano.

De esta manera, podemos considerar que la necesidad de realizar economías de escala, de alcanzar una nueva capacidad de actuación competitiva, lleva a una tendencia básica de sistema. Esto obliga a los entes locales a adoptar unas estrategias y unas orientaciones compartidas, ya que tienen por su naturaleza un tamaño totalmente distinto –y mucho más reducido– del tamaño de la sociedad que teóricamente tendrían que controlar, y que tiene, de hecho, una dimensión, recursos, profesionalidades, potencialidades técnicas y económicas que, considerados uno a uno, distan mucho de los propios de los municipios.

La misma exigencia de “hacer sistema” se refiere, por otro lado, a la realización y gestión de infraestructuras. Si tomamos en consideración una vez más la Región de Emilia-Romagna como ejemplo significativo, nos daremos cuenta que, dentro de un territorio de cuatro millones de habitantes, hay una serie de ferias comerciales, de aeropuertos o establecimientos de logística de transportes. Hasta hace pocos años, la lógica básica era que cada una de estas ferias comerciales competía con la feria más cercana, y cada aeropuerto en el aeropuerto cercano, y así sucesivamente para las distintas infraestructuras públicas. Ahora, se perfila la tendencia a salir de la dimensión local, para poder competir a nivel europeo: una competición que supone, justamente, una capacidad de alianza y actuación conjunta.

Así, de una lógica de pequeña competencia, se pasa a una modalidad de colaboración y de complementariedad, en un espacio más amplio y ambicioso.

2. El marco de distribución de competencias en la Constitución italiana

Por otro lado, el planteamiento del tema de la participación de los gobiernos locales en el ámbito regional supone la toma en consideración del marco institucional donde se actúa; un marco que presenta, en la panorámica comparada, una abigarrada variedad de fórmulas y modelos, según el planteamiento que cada ordenamiento jurídico adopta frente a la relación básica entre el ordenamiento local y el ordenamiento regional o autonómico.

Esquematisando, si en el modelo federal clásico el régimen local se presenta como parte integrada en el ordenamiento de cada Estado miembro, en los recientes sistemas compuestos “multinivel” podemos observar una gran variedad de modelos, puesto que, si bien es cierto que prevalecen los sistemas similares a los estados federales clásicos, en otros muchos supuestos se aplican criterios de distribución de competencias que reservan al Estado central la regulación del gobierno local.

En España, el debate en torno a una configuración “intracomunitaria” del régimen local o sobre el carácter “extracomunitario” de dicho régimen plantea todavía cuestiones

problemáticas: especialmente desde la perspectiva de las últimas reformas estatutarias, donde el tema de la “interiorización” del régimen local en los ordenamientos autonómicos ocupa un papel de especial relevancia.

Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional, hace ya algunos años, en la sentencia de 23 de diciembre de 1982, abordó el tema y consideró el régimen jurídico local como el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las comunidades autónomas, atribuyendo al mismo, en consecuencia, un carácter “bifronte”. Palabra esta que –como veremos más detenidamente en el párrafo siguiente– sin duda puede utilizarse también con relación al sistema italiano, en el sentido de que las entidades locales siguen tomando normativamente como referencia al Estado o a la región según la materia de que se trate.

En el ordenamiento jurídico italiano, después de la reforma constitucional de 2001, la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las regiones se fundamenta en un criterio de tipo federal, según el cual, formalmente, solamente corresponden al Estado las competencias expresamente definidas en una lista prevista en el artículo 117 de la propia Constitución, mientras que todo lo demás –las materias no incluidas en dicha lista– se atribuye a la competencia de las regiones.

Este es, en efecto, el criterio básico de distribución competencial. Sin embargo, hay que añadir que si se lee esta lista de materias que la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado, rápidamente se observa que hay unas que son algo distinto a una materia. El Tribunal Constitucional italiano habla de “materias transversales” o también “materias no materias”, que quiere decir que, en lugar de un ámbito material específico, representan más bien *valores*, que afectan y atraviesan las distintas materias.

Estas competencias “transversales” se refieren, en primer lugar, a “los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que tienen que ser garantizados en todo el territorio nacional” [reservados a la legislación del Estado por el artículo 117.2.m) de la Constitución].

Así, aunque la inmigración, los servicios sociales o la sanidad corresponden a materias (en sentido propio) y la respectiva competencia legislativa se distribuye según los distintos títulos constitucionales [en concreto la inmigración se incluye entre las competencias exclusivas del Estado (artículo 117.b), los servicios sociales entre las competencias regionales (artículo 117.4) y la sanidad entre las competencias concurrentes en las cuales pertenece al Estado la aprobación de las bases y a las regiones la legislación de desarrollo (artículo 117.3)], la competencia legislativa para fijar los niveles esenciales pertenece, en todo caso, al Estado en todas estas materias, sea cual sea el título y quién tenga la potestad legislativa en cada materia.

En la experiencia concreta, estas reservas constitucionales han tenido un gran relieve: en primer lugar, precisamente, como mecanismo para fijar los niveles esenciales de las prestaciones en todo el territorio italiano; pero también en otras materias, como medio ambiente, que aunque también se encuentra en la lista de materias reservadas al Estado [letra s)], según la jurisprudencia constitucional, no es una materia en sentido propio, sino que es un valor que, en cierta medida, influye sobre todas las disciplinas del sector como el urbanismo, la planificación económica y social, etc. Lo que significa que, a pesar de que el medio ambiente sea una materia incluida en la lista estatal, esto no excluye que las regiones puedan adoptar sus leyes para obtener un nivel más alto de protección de este valor.

Por otro lado, el Estado tiene también un papel importante en la definición de los principios básicos en las materias que la Constitución define como concurrentes, en el sentido de que, en estas materias, corresponde a las regiones la potestad legislativa pero en el marco y en el respeto de los principios básicos fijados por el Estado.

El punto es importante porque aquí se encuentran materias de gran alcance para los poderes locales, como la ordenación del territorio, incluyendo el urbanismo, entre otros.

No obstante, este planteamiento tiene también un punto de flexibilidad, que en la Constitución se identifica con el principio de *subsidiariedad*. Según este principio las funciones administrativas corresponden en principio al nivel más cercano al ciudadano, es decir, al ayuntamiento; pero dichas funciones pueden ser ejercidas por un nivel de gobierno superior si el nivel básico, el nivel de proximidad, no reúne los requisitos idóneos para desarrollar adecuadamente su gestión, o si esta función exige un ejercicio unitario en un nivel territorial más amplio.

Estos criterios, establecidos por la Constitución, han tenido, en la interpretación de la jurisprudencia constitucional, una aplicación bastante amplia, dado que la Corte Constitucional italiana (a partir de la sentencia núm. 303/2003) ha aplicado el principio de subsidiariedad al ejercicio del propio poder legislativo. Este principio –señala la Corte Constitucional– es un elemento de flexibilidad que, en el artículo 118 de la Constitución, “se refiere de manera explícita a las funciones administrativas, pero introduce un mecanismo dinámico que acaba por hacer menos rígida la propia distribución de las competencias legislativas..., pues el principio de legalidad, el cual impone que también las funciones asumidas por subsidiariedad sean organizadas y reguladas por la ley, lleva lógicamente a excluir que las distintas regiones, con disciplinas diferenciadas, puedan organizar y regular funciones administrativas atraídas a nivel nacional y a afirmar que solo la ley estatal pueda cumplir una tarea de este tipo”.

En estos términos y según esta relación lógica, si una determinada competencia administrativa se ejerce a nivel nacional, por vía de la subsidiariedad, la ley que la regula

tiene que ser también estatal: con lo cual la propia función legislativa adquiere una flexibilidad tal que permite al Estado legislar también en materias que, en principio, estarían fuera de su lista de competencias explícitas. En esta dinámica, sin embargo, el propio Tribunal Constitucional se reserva un papel de control sobre la razonabilidad y sobre la adecuación del proceso de decisión y de elevación de las competencias.

3. El régimen local como sistema bifronte

En lo que se refiere al ordenamiento local, como decíamos, la Constitución italiana establece un régimen bifronte, en el sentido que el texto constitucional no ha querido atribuir la competencia en esta materia, en su conjunto, ni al Estado ni a las regiones, sino más bien dibujar una distribución de competencias según el ámbito específico de que se trate (y, en este aspecto reside el carácter “bifronte” del régimen local italiano, que presenta un planteamiento muy distinto del español).

Sin embargo, hay que poner de relieve que el ordenamiento italiano sí que ha seguido un sistema de integración del sistema local en las llamadas regiones especiales, que son las cinco tradicionales que tienen competencia estatutaria constitucional (Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna). En estos casos, es el propio Estatuto regional el que atribuye la competencia exclusiva a la región en materia de ordenamiento local.

Pero este sistema representa una excepción, pues, en general, el criterio que rige la distribución de competencias en materia de régimen local es el de la división en función de los distintos ámbitos específicos.

En concreto, en la lista de competencias estatales se prevén tres de estos ámbitos: el sistema electoral, los órganos de gobierno y las funciones básicas de los entes locales. Todo lo demás, según el principio general previsto en el artículo 117 de la Constitución, pertenece a la competencia regional: con lo que, por ejemplo, el régimen de las formas de asociación intermunicipal (por ejemplo, en las denominadas comunidades de montaña) o la regulación de otras formas de colaboración interadministrativa en el ámbito local corresponden a la legislación regional.

En lo que se refiere a la actividad de las entidades locales, la competencia legislativa en esta materia sigue el criterio general de distribución entre el legislador estatal y el regional. En concreto, las materias donde habitualmente actúan los municipios y las provincias, tales como actividades económicas productivas, artesanía, comercio, turismo, servicios sociales, policía local, etc., no están previstas por la Constitución, por lo cual pertenecen a la competencia propia de las regiones.

4. La participación de los gobiernos regionales y locales en el nivel estatal

El problema de la participación de las autonomías territoriales en los procedimientos decisorios de los entes públicos de nivel territorial superior ha tenido, en Italia, un relieve especial. Sobre todo a partir del año 1997, cuando –en el marco del proceso de descentralización abierto por las reformas llamadas “federalismo administrativo”– el Decreto 281/1997 instituyó un sistema de conferencias (Estado-regiones; Estado-autonomías locales; unificada Estado-regiones-autonomías locales), como sedes de consulta y debate entre los distintos niveles de gobierno.

La experiencia italiana se ha configurado de un modo sensiblemente distinto de la desarrollada en países como Alemania o Austria, así como también de la reciente experiencia española. Por un lado, justamente, porque unifica los tres niveles de poder público en un único centro, donde se debaten las cuestiones de interés común; por el otro, por una característica y una tendencia a una cierta “administrativización”, es decir, a una pormenorizada atención no solo a las cuestiones de alcance estratégico para el conjunto de la nación, sino más bien a todas las cuestiones de competencia estatal –incluso sectoriales– que puedan tener alguna incidencia o algún interés en el ejercicio de competencias regionales o locales; cuestiones que, de este modo, normalmente tienen una valoración más administrativa que política. O dicho de otro modo, se dirigen principalmente a la solución de problemas concretos, utilizando para ello procedimientos muy precisos que suponen una actuación concertada que, a pesar del innegable alcance político, se desarrolla según circuitos muy técnicos.

En este sentido, podemos observar que si efectuamos una comparación entre el sistema italiano y español, incluso determinados aspectos formales o comunicativos son claramente diferentes en ambos ordenamientos.

Efectivamente, una de las cuestiones que me ha llamado la atención es el hecho de que en España es posible que el programa informativo más importante de la noche explique a los telespectadores la convocatoria de una reunión de la conferencia entre el Estado y las comunidades autónomas, informando también sobre las cuestiones que centraran el orden del día y subrayando de manera implícita que se trata de reuniones raras y de gran empaque comunicativo y político. En Italia, en cambio, las diferentes conferencias se reúnen cada dos semanas (a veces, incluso de manera más frecuente), con órdenes del día que incluyen entre veinte y treinta puntos y, como decíamos, se trata de problemas que, a veces, tienen relieve general, incluso político, pero que a menudo tienen un carácter muy puntual, y normalmente ni los periódicos ni, por supuesto, tampoco la televisión, dan noticias de ellos, a menos, claro está, que den lugar a la adopción de una decisión de gran relieve o de especial conflictividad.

Es el caso, por ejemplo, del actual debate sobre la financiación del llamado *federalismo fiscal*, donde podemos encontrar planteamientos notablemente enfrentados que se plasman sobre todo en el tema del déficit presupuestario en la sanidad, con la exigencia de intervenciones generales por parte del Estado para garantizar que no hayan efectos negativos sobre el funcionamiento de los servicios en unas determinadas partes de Italia. O lo mismo puede decirse cuando se han producido problemas en el funcionamiento de determinados servicios públicos, como por ejemplo los que se ocupan de la recogida de los residuos, con los conocidos problemas que en los últimos meses se han producido en importantes ciudades italianas, con efectos de acumulación de basura en las calle. Generándose, así, la necesidad de colaboración entre las distintas regiones y de acordar la distribución y el despacho de ciertas cantidades de basura.

En estos supuestos, ciertamente, hay interés por parte del debate político y del mundo de la comunicación; pero se trata de supuestos bastante excepcionales, que representan un porcentaje muy bajo de los temas de competencia de las conferencias intergubernamentales.

5. La participación de las entidades locales en el nivel regional. La experiencia de los años noventa

Las lógicas de fondo que acabamos de ver con referencia al nivel estatal se reproducen en el interior de cada región. A este propósito, hay que precisar que en el sistema italiano, según el principio de subsidiaridad (allí donde efectivamente se ha aplicado), se puede afirmar, de modo general, que las regiones establecen las reglas y las entidades locales las aplican, las ejecutan: con lo cual, los dos niveles se presentan constituidos por sujetos distintos que desempeñan papeles diferentes en la misma materia.

Por lo tanto, el problema de tener un circuito, una relación eficaz entre el centro de producción de reglas y los encargados de su ejecución, responde a una exigencia sustancial y básica, puesto que si no hay una eficaz relación entre ellos, existe el riesgo cierto de que puedan surgir problemas importantes en la propia eficacia de la legislación.

Estas cuestiones tuvieron un gran relieve en el curso del desarrollo del “federalismo administrativo” durante los años noventa, cuando los procesos de transferencias de funciones preveían un mecanismo que condicionaba el efectivo traspaso de funciones, por parte del Estado, al hecho de que cada región tuviese ya su propio acuerdo con los gobiernos locales sobre los niveles de actuación que corresponderían a ambos y los respectivos ámbitos de gestión de las funciones. De este modo, se planteó la necesidad de constituir en cada región organismos, procedimientos o instrumentos a través de los cuales pactar y conseguir estos convenios. En la práctica, el proceso se realizó con rapidez y generalmente con eficacia.

En concreto, las regiones abordaron la cuestión de la constitución de estos organismos representativos de intereses locales según dos planteamientos:

a) El planteamiento más tradicional (que en algunas regiones ya existe desde hace casi veinte años) es un planteamiento mixto que actúa según la inspiración y el modelo de la conferencia estatal Estado-regiones, es decir, como un órgano mixto, presidido por el propio presidente del Consejo de Ministros o, por delegación, por parte del ministro de Asuntos Regionales, y compuesto al mismo tiempo por los ministros interesados y por los presidentes de las regiones. A nivel regional, la fórmula se aplica de manera tradicional, con un órgano presidido por el presidente de la región –o, por delegación suya, por un miembro del gobierno regional– y por una selección de alcaldes y presidentes de provincia.

b) Desde hace tiempo, sin embargo, algunas regiones como la Toscana o como el Valle d’Aosta han producido experiencias distintas, inspirándose más bien en un modelo de segunda cámara territorial, valorizando la autonomía del órgano representativo de las entidades locales frente al Ejecutivo regional. En este sistema, el gobierno regional queda fuera del órgano de representación de los entes locales, y es este organismo el que aprueba sus propias reglas de funcionamiento, elige a su propio presidente (que es normalmente un alcalde) y debate de manera autónoma los proyectos en el orden del día, entregando los resultados de su trabajo, a modo de informe, a los órganos regionales, a fin de que puedan tenerlos en cuenta en sus decisiones.

6. La reforma constitucional de 2001 y su desarrollo posterior

La reforma del título V de la Constitución italiana (relativo a las autonomías) en el año 2001 ha marcado una nueva etapa en la evolución de los organismos representativos de entidades locales.

En esta reforma, entre otros muchos aspectos, se incluye en el artículo 123 un nuevo apartado que señala: “En cada región el estatuto regula el Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la región y los entes locales.”

En estos términos, la previsión de un órgano de este tipo se presenta como un contenido obligatorio de los estatutos regionales, que tendrán, de este modo, la función de establecer la estructura y el funcionamiento de estos consejos o, cuanto menos, de establecer los principios para que, en el marco de las disposiciones estatutarias, la ley regional pueda fijar la respectiva normativa de desarrollo.

En este proceso de ejecución o desarrollo se han planteado varias alternativas, que analizaremos seguidamente.

6.1. Composición de los consejos de las autonomías locales

En primer lugar, se ha planteado un problema de representación de los entes locales y de composición del órgano. La cuestión básica en este punto es si hay que juntar la representación de los ayuntamientos y de las provincias con otras posibles expresiones del territorio.

En general, las regiones han adoptado un planteamiento que distingue de manera muy clara qué tipo de entes locales pueden formar parte de estos consejos, limitando la participación a representantes de los entes territoriales básicos (municipios y provincias). No obstante, hay algunas regiones que han añadido, por ejemplo, universidades, instituciones de instrucción y cámaras de comercio.

Por otro lado, en lo que se refiere a la composición y a la estructura del órgano, normalmente se ha optado por reconocérsele una capacidad de organización autónoma. Incluso el presidente, que es un representante del gobierno local, tiene su propia organización con una oficina de presidencia y toda la organización propia de una asamblea.

Otro problema básico se refiere a la representación. A nivel nacional hay una representación totalmente asimétrica entre regiones y entidades locales. La representación de las regiones se realiza sencillamente con un criterio institucional de oficio, siendo miembros de derecho de la Conferencia Estado-regiones todos los presidentes regionales. En el supuesto de las entidades locales, la representación está filtrada por las principales asociaciones de municipios y provincias, la Asociación Nacional de Municipios (ANCI) y la Unión de Provincias (UPI), que son jurídicamente asociaciones privadas, a las que la ley confiere la designación de miembros de órganos de relieve institucional básico.

En el nivel regional el problema se ha solucionado, normalmente, de manera distinta, estableciendo, por un lado, una participación de derecho, que se concreta en los alcaldes de las principales ciudades y los presidentes de provincias y, por otro, una representación plural de los demás alcaldes, en general designados por vía de elección por parte de todos los alcaldes (por ámbitos territoriales o por dimensiones demográficas).

En algunos supuestos, además, se añaden otros representantes de las asambleas locales, designados por todos los miembros de las mismas.

6.2. Funciones consultivas

La función que la Constitución italiana atribuye expresamente a los consejos de las autonomías locales es una función consultiva, por lo que la actividad de estas instituciones se expresa, en primer lugar, a través de dictámenes. Dichos dictámenes normalmente tienen carácter obligatorio en aquellas materias que se refieren a las competencias

de los entes locales, según los criterios y las precisiones contenidos en los distintos estatutos y leyes regionales.

Por otro lado, los dictámenes no vinculan a los órganos regionales, aunque pueden tener efectos en el procedimiento que sigue. En varios estatutos se prevé que frente a un dictamen de un consejo de autonomías locales, la asamblea regional pueda adoptar una solución distinta solo por mayoría absoluta.

Otros estatutos regionales (como los de Emilia-Romagna y Toscana), en cambio, prevén una motivación específica, que obliga a la asamblea legislativa a declarar de manera explícita cuáles son las razones que impiden acoger la postura expresada por el órgano de representación de las entidades locales. Lo que es algo ciertamente atípico, puesto que en el ordenamiento italiano no se prevén leyes con motivación, o leyes acompañadas con deliberaciones motivadas, e introduce una novedad que puede comportar problemas y desarrollos interesantes.

6.3. Otras funciones

Finalmente cabe mencionar que en varios estatutos el consejo de las autonomías locales no es solo un organismo de consulta, sino que puede presentarse también como una sede de concertación, en la que se adoptan determinados acuerdos. Estos acuerdos tienen un efecto, en principio, vinculante frente a los participantes y a menudo son presupuestos para el desarrollo de la acción administrativa siguiente.

Algunos estatutos prevén también la participación del consejo de las autonomías locales en determinados asuntos comunitarios; o en la impugnación de leyes del Estado, con una facultad de solicitar el recurso, por parte del Ejecutivo regional, contra leyes del Estado que perjudiquen la autonomía local (en Italia los entes locales no tienen acceso directo a la jurisdicción jurisdiccional, que solo está reconocido a las regiones).

Finalmente, varios estatutos prevén, en la propia organización regional, un organismo de garantía que, en una posición de independencia, evalúa la conformidad al Estatuto de las distintas leyes regionales, y que se encarga, además, de resolver los conflictos que se produzcan entre los órganos de gobierno de la región. Pues bien, en estos casos, se reconoce también al Consejo de las Autonomías Locales la posibilidad de acceder a dichos organismos.

No obstante, en Italia este organismo de garantía normalmente no tiene poderes decisorios, por lo que la decisión final pertenece siempre a la competencia de la asamblea legislativa, al parlamento regional. Pero el órgano de garantía sí que puede tener alguna incidencia en dicho proceso en la medida en que tenga autoridad para producir una nueva reflexión, en la propia asamblea, sobre la cuestión planteada.

7. Consideraciones finales sobre la experiencia italiana

En síntesis, no resulta posible, en mi opinión, extraer una valoración sencilla y unívoca de experiencias que, de manera muy abigarrada, se han desarrollado de maneras diferentes según las distintas regiones, circunstancias y fases.

Por supuesto, en algunos casos se han producido praxis ciertamente funcionales y eficaces en las relaciones entre los órganos regionales y los entes locales, pero esto no se ha producido en todos los casos. Así, siempre existe el riesgo de configurar a los consejos u órganos semejantes como una sede de relaciones y trámites excesivamente formales, mientras que las relaciones substanciales se siguen desarrollando según cauces distintos.

En concreto, es esencial que efectivamente el propio sistema de las autonomías crea y apueste por esos organismos, incluyendo miembros realmente representativos y autorizados, y los utilice como el foro principal de expresión de sus posiciones y de búsqueda de soluciones pactadas. También resulta importante la actitud de los líderes locales y la actitud de las propias asociaciones de entes locales, que tienen que utilizar y valorizar el Consejo y no eludir o duplicar su papel.

Bajo este último aspecto, la cuestión se plantea en términos distintos de los que caracterizan las relaciones a nivel nacional, donde efectivamente la composición de la Conferencia Estado-autonomías locales (y de la Conferencia unificada que, como hemos visto, incluye la precedente junto a la Estado-regiones) privilegia el papel directo de estas asociaciones, que designan directamente a sus responsables como miembros, mientras que en las conferencias regionales prevalecen lógicas y mecanismos institucionales y electivos.

Por otro lado, se plantea una última cuestión a nivel nacional, así como a escala regional. Ésta se refiere al papel y a la actitud de entes locales de mayor importancia singularmente considerados (empezando por municipios como los de Roma o Milán), y la alternativa básica entre las relaciones bilaterales (entre cada uno de éstos y el nivel superior –estatal o regional– en la búsqueda de su propia vía de comunicación y de relación) y las relaciones de sistema, como relaciones de conjunto. De hecho, el equilibrio entre la lógica del sistema y la especificidad de cada uno puede presentarse como una relación muy complicada, que en Italia se ha intentado solucionar según lógicas de sistema, en un sutil equilibrio entre tendencias opuestas.

En el interior de cada región, efectivamente, este equilibrio es básico, y es posible que el alcalde del municipio que sea capital regional no participe en el Consejo de las Autonomías. Lo que nos ofrece motivos para suponer que existen cauces distintos (informales y menos cognoscibles) de influencia de dichos municipios sobre las decisiones regionales.

En este sentido, la duplicación de cauces paralelos, un cauce bilateral y un cauce de sistema, nos puede llevar a presuponer que realmente es el cauce menos oficial el que, sin embargo, resulta más eficaz. Por ello, creo que corresponde a un interés de todo el conjunto fortalecer el cauce formal, a través de los consejos de las autonomías locales, movilizándolo todas las instituciones y estimulando especialmente a las más importantes para que también formen parte de dicho sistema.

Por otro lado, hay que tener en cuenta los problemas de relación con las dinámicas políticas. Los organismos de representación de las autonomías locales son útiles, en mi opinión, en la medida en que salgan de la reproducción de las posturas que los partidos expresan a nivel regional. En efecto, debe evitarse reiterar el debate político que, en un tema concreto, ya se desarrolla en la asamblea regional. Lo que interesa, en relación con un proyecto de ley regional –en materia de urbanismo, por ejemplo, o de vivienda–, es saber los efectos que esta ley puede producir en el territorio, o los impactos organizativos y financieros que van a recaer sobre los municipios y los demás entes locales. Frente a estas concretas exigencias, muy poco interesa que emerjan, una vez más, posturas políticas que ya se conocen por el debate político regional.

Por supuesto, en la praxis, los aspectos específicos y técnicos se mezclan inevitablemente con perfiles políticos, de maneras distintas, y con muchos matices, según la materia y el tema concreto. En general, lo que pasa en el sistema italiano (y por lo que he podido averiguar, por ejemplo, estas lógicas no son muy distintas en el sistema alemán) es que en los supuestos de relieve general, con empate en el debate entre los partidos y en la prensa, la postura política tiene un relieve importante, que lleva a menudo a los entes locales del mismo color político de la mayoría (nacional o regional) a defender las propuestas del gobierno “amigo”, así como a los entes locales de la oposición a mantener normalmente una postura crítica.

Fuera de estos (pocos) supuestos de gran alcance, normalmente en los temas más concretos, que se refieren a sectores y problemas específicos, prevalecen lógicas distintas, que dependen del contenido concreto, mezclando los intereses generales de los entes locales a los intereses concretos que pueden agregar entes con características similares (por ejemplo, municipios menores, de grandes ciudades, de montaña, turísticos, etc.).

Un tercer tipo de problemas que tienen también una lógica distinta son los relativos a la vertiente financiera, donde las dinámicas económicas tienen una especial importancia, con una tendencia a la distinción entre aquellos gobiernos locales de territorios con un mayor desarrollo y aquellos que pertenecen a territorios con menor capacidad fiscal.

Finalmente, la experiencia subraya –incluso en los modelos de órganos de composición mixta– la importancia de la distinción de papel y de posturas del nivel que tendrá que asumir

la decisión final (Estado, en el plano nacional; región, en el plano regional) y de los niveles llamados a participar en el procedimiento con sus observaciones, críticas y propuestas.

Debe quedar claro el contenido del proyecto inicial y el contenido del dictamen: que, por supuesto, en los órganos mixtos tiene que ser expresado exclusivamente por los representantes de los entes locales participantes, mientras que los miembros que representan el gobierno del nivel superior tienen que quedar fuera de la expresión de una valoración de un acto que corresponde a una propuesta suya, y sobre la cual tendrán posteriormente que asumir la decisión final. Por lo tanto, el dictamen tiene que ser siempre el resultado de las posturas y el debate que mantengan las autonomías locales participantes.

Por otro lado, debe definirse de manera clara –también y especialmente cuando se trate de órganos como los consejos de las autonomías locales, compuestos exclusivamente por representantes de las autonomías participantes– el procedimiento de consulta.

En el sistema italiano, normalmente el proyecto se adopta en vía preliminar (como pre-adopción) por parte del órgano competente (el Gobierno, a nivel nacional; el Ejecutivo de la región, a nivel regional); en segundo lugar, el proyecto se traslada al organismo en cuestión para que emita el correspondiente dictamen.

Todo esto no impide, sin embargo, que, al margen del procedimiento y con ocasión de éste, se produzcan fases de concertación y colaboración informal. En efecto, la experiencia italiana pone de relieve como, en el ámbito estatal y en proyectos de interés común, se han aprobado normas elaboradas conjuntamente por representantes de las regiones y del Gobierno.

En efecto, en varias ocasiones, proyectos normativos elaborados por los técnicos del Gobierno, e inicialmente considerados incorrectos o inadecuados por las regiones, se han corregido y a veces redefinido después de reuniones en las cuales los representantes del Gobierno han tenido la ocasión de considerar directamente el fundamento de estas posiciones o de considerar la oportunidad política de conseguir una solución que pueda tener el acuerdo de las regiones (solución que, justamente por razón de este acuerdo, se presenta al Parlamento fortalecida).

En alguna medida, estas dinámicas pueden reproducirse también en el interior de cada región, entre los representantes regionales y los representantes de los entes locales.