

# Las autonomías locales italianas hacia una nueva ordenación entre Estado y regiones

Luciano Vandelli

*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Bolonia*

1. Las autonomías después del referéndum de junio del 2006 y el fin del proyecto de revisión constitucional.
2. Los elementos de cooperación institucional.
3. Por un proceso de reforma compartido entre Gobierno y autonomías.
4. Hacia la superación del texto único de las autonomías locales.
5. Competencias legislativas estatales y competencias legislativas regionales en materia de ordenamiento de los entes locales.
6. Los principios de subsidiaridad, diferenciación e idoneidad.
7. La cuestión metropolitana.
8. Identificación de las funciones fundamentales.
9. Las nuevas ordenaciones de las funciones administrativas y la ejecución del artículo 118 de la Constitución.
10. Los desarrollos posteriores: el federalismo fiscal y los instrumentos de enlace.

## 1. Las autonomías después del referéndum de junio del 2006 y el fin del proyecto de revisión constitucional

Después de la reforma constitucional del título V (dedicado a las autonomías) aprobada por el centro-izquierda en el 2001, el debate sobre las autonomías, en estos años en que ha gobernado una mayoría de signo opuesto (Gobierno Berlusconi), ha estado presidido por el objetivo de una nueva revisión de la Constitución, centrada en una llamémosle *devolution*, inspirada y anhelada por la Liga Norte para atribuir a las regiones sólidos poderes en materia de educación, sanidad y seguridad. Así, discutida en una perspectiva de nueva revisión constitucional, la reforma del título V básicamente no tuvo ningún desarrollo en el aspecto del ordenamiento legislativo. Y el mismo mandato previsto por la Ley número 131 del 2003<sup>1</sup> para reformular,

---

1. Sobre los contenidos del mandato y el caso relacionado con el mismo, véase la edición del 2003 del presente *Anuario*, p. 345 y ss.

en particular, el texto único sobre las autonomías locales a la luz del nuevo marco, expiró a finales del 2005 sin llegar a ser ejecutado.

Además, el proyecto de *devolution* fue suspendido por los electores en el referéndum que tuvo lugar en junio del 2006 de modo que, para el nuevo Gobierno Prodi (que había llegado al poder después de elecciones del mes de abril) aparece como cuestión fundamental la de recuperar el proyecto del 2001 para darle ejecución definitiva, aprobando las leyes ordinarias a las que aquél remitía o cuya idoneidad resulta, por tanto, imprescindible y no postergable.

En efecto, la reforma del título V<sup>2</sup> supuso un viraje de gran importancia y complejidad para las ordenaciones constitucionales italianas: no sólo para las regiones y las correspondientes competencias legislativas (que asumían carácter general correspondiendo a éstas “la potestad legislativa respecto a cada materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”: artículo 117, apartado 4, sino también para los municipios y provincias. Y éstos (conjuntamente con las ciudades metropolitanas):

–Se convierten, igual que las regiones y el Estado, en elementos constituyentes de la República (artículo 114).

–Adquieren nuevos ámbitos de autonomía, con la garantía constitucional de “estatutos, poderes y funciones propios” (artículo 114, apartado 2).

–Ven reconocida la potestad reglamentaria “en orden a la disciplina de la organización y desarrollo de las funciones que se les atribuyen” (artículo 117, apartado 6).

–Permanecen ordenadas por las leyes del Estado para determinados aspectos esenciales y, en particular, por lo que concierne a la “legislación electoral, los órganos de gobierno y las funciones fundamentales [artículo 117, apartado 2, letra p)].

–Asumen un papel primordial en las nuevas ordenaciones de las funciones administrativas, que “se atribuyen a los municipios, excepto cuando, para garantizar el ejercicio unitario, se confieren a provincias, ciudades metropolitanas, regiones y Estado, según los principios de subsidiaridad, diferenciación e idoneidad” (artículo 118).

–Obtienen una nueva autonomía financiera basada en los tributos propios, en la coparticipación en los impuestos fiscales y en el fondo de solidaridad (fuentes que, conjuntamente, deben permitir la financiación total de las funciones atribuidas a las mismas: artículo 119).

–Son eximidos de los tradicionales controles (con la abrogación del precedente artículo 130), mientras que el Gobierno puede intervenir por vía sustitutiva en casos de una importancia especial (artículo 120, apartado 2).

De este modo, se perfilan nuevos equilibrios entre autonomía (reforzada por la valorización del papel de las funciones en el ejercicio de la legislación y por el de los entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas), coordinación (en las finanzas, en el ejercicio de las funciones, en la participación de las regiones y las autonomías en los procesos legislativos estatales, y de los municipios y provincias en los regionales), solidaridad (que se hace evidente, en particular, en el principio de igualdad).

---

2. Cfr. *Anuario del gobierno local 2001*, p. 229 y ss.

Un cambio tan decisivo e innovador requería una gestión y un desarrollo cuidadosos, así como una acción coherente, sobre todo en el plano legislativo, adoptando la normativa necesaria para el funcionamiento del sistema. Un proyecto reformador, por lo tanto, que no puede prescindir de la aprobación de las leyes necesarias para definir las competencias y el marco de reglas aglutinantes necesarias (y nunca adoptadas) por el sistema constitucional vigente.

El discurso se refiere, por un lado, al tema de las finanzas regionales y locales, con unas autonomías que, a pesar de ser ya responsables en gran medida de la materialización de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de las perspectivas de desarrollo territorial, siguen actuando sobre la base de unas reglas rígidas y, al mismo tiempo, imprecisas. Sobre este punto, los contenidos de la orden constitucional (artículo 119) aprobada por el centroizquierda en el 2001, no fueron puestos en tela de juicio por la revisión votada por el centroderecha en el 2005. Por lo tanto, los puntos de referencia esenciales se presentan compartidos y ya consolidados; y si su ejecución todavía presenta dificultades en absoluto marginales, ciertamente las condiciones para definir un proyecto de autonomía económica que sepa conciliar de forma equilibrada criterios de idoneidad, responsabilidad, certeza y solidaridad están maduras.

Por otro lado, se trata de afrontar las cuestiones de carácter más propiamente institucional; con demasiada frecuencia en estos últimos años se han reunido y aislado en relación con las cuestiones de ámbito constitucional.

## 2. Los elementos de cooperación institucional

Un tema importante y todavía no resuelto de forma adecuada es el de los instrumentos y procedimientos de convergencia entre ámbitos.

El sistema italiano se presenta, en lo que concierne a muchos aspectos, como un sistema cooperativo jerarquizado, pero con un cooperativismo desprovisto de los medios y procedimientos adecuados. La misma Corte constitucional ha instado en varias ocasiones al legislador que llenara los vacíos en materia de relaciones entre Estado, regiones y autonomías locales invitándolo, entre otras cosas, a identificar, en las diversas circunstancias, “la tipología más coherente de instrumentos de justa colaboración” (sentencias número 219 y 231/2005).<sup>3</sup>

---

3. La referencia al principio de justa colaboración es recurrente en la jurisprudencia constitucional: así, resulta constitucionalmente imprescindible la previsión de períodos de concertación en las ordenaciones relativas, por ejemplo, a la determinación de los ámbitos esenciales de asistencia (Corte constitucional, sentencia número 88/2003), en la distribución y destino de fondos a los entes locales (sentencia número 16/2004), en la gestión de los asilos y clínicas de carácter científico (sentencia número 270/2005) y en la implementación de un depósito nacional de residuos radioactivos (sentencia número 62/2005). La identificación de los instrumentos y modalidades de materialización del principio está reservada a la discrecionalidad del legislador incluso si, en algunas ocasiones, la Corte ha podido censurar la simple inclusión en el procedimiento de un dictamen, considerado insuficiente, por lo que ha sido necesaria, como mínimo, la previsión de un acuerdo en una conferencia Estado-regiones o en una conferencia unificada (sentencia número 31/2005).

La fragilidad de las características cooperativas en el funcionamiento del sistema ha quedado demostrada en la falta de integración de la Comisión parlamentaria de las cuestiones regionales con representantes regionales y locales; una integración con que contaba la reforma del 2001 (Ley constitucional número 3, artículo 11) para acompañar de forma compartida la propia actuación previniendo y atenuando tensiones y conflictos.

Ahora bien, es necesario superar esta fase. Ha llegado el momento de asegurar la regularidad del funcionamiento del sistema identificando sedes e instrumentos de colaboración dotados de una nueva funcionalidad y eficacia.

El discurso se refiere, antes que nada, al sistema de conferencias (Estado-regiones; Estado-ciudades-autonomías locales; Unificada, que reúne las dos anteriores) que en estos años ha manifestado todas sus fragilidades y limitaciones: a menudo apartado de los procesos de decisión importantes, no ha sido capaz, por distintas, de oponerse a las tendencias centralistas ni de ejercer de enlace entre las diversas instancias institucionales. Por otra parte, la ordenación –originada en el marco de descentralización previsto por las leyes “Bassanini”, con la exigencia inmediata de acompañar las fases– que todavía regula su organización y funcionamiento ha tenido que actuar en un contexto constitucional muy cambiado.

Ahora bien, se trata de volver a diseñar esta ordenación al objeto de un ámbito de colaboración que, dotado de los instrumentos adecuados, pueda ejercer de baricentro de la red de relaciones entre Estado y autonomías como elemento de implicación y participación reales. En esta línea, creo que deba adoptarse un planteamiento muy distinto de aquel que perseguía la revisión constitucional del 2005, que coloca al Gobierno en circuitos de comunicación separados; por un lado, con las regiones (a las que se reservaría una conferencia específica, prevista constitucionalmente), y por el otro, con municipios, provincias, ciudades metropolitanas (a las que se dedicarían posteriores conferencias cuya institución sería meramente eventual). Al contrario, creo que determinadas exigencias del sistema lleven a una consideración unificadora de las relaciones entre los distintos ámbitos territoriales que –como establece expresamente el artículo 114 de la Constitución– constituyen la República: instituyendo un nuevo y único órgano que a lo sumo se reúne con composición variable cuando un determinado tema no interese a uno u otro ámbito territorial.

Por otra parte, es preciso volver a proyectar los procesos, los modos de actuar, los instrumentos de implicación de las autonomías distinguiendo con claridad las posiciones y las responsabilidades entre los casos en que la decisión sustancial incumbe exclusivamente a los representantes de las autonomías –mientras que los representantes del Gobierno se colocan en la posición de interlocutores o destinatarios de la decisión adoptada– y aquellos en que se trata de adoptar codecisiones que comprometen paritariamente las voluntades de los distintos agentes. En este sentido, se deben rediseñar procedimientos y acciones reforzando los acuerdos, transformando en acuerdos una serie de dictámenes, definiendo con claridad los procesos de las designaciones y los nombramientos, utilizando en los términos más funcionales formas de elaboración conjunta, etcétera.

Desde este punto de vista, la Conferencia puede convertirse también en centro de armonización básica de las elecciones que conciernen a la autonomía financiera favoreciendo la conciliación de los objetivos y la coordinación de las acciones.

Por otro lado, los circuitos de conexión deben funcionar con particular eficacia en las relaciones entre regiones y autonomías locales. El arraigo en las propias autonomías también debe constituir una connotación esencial de las regiones en el modo de funcionar, pero también, en mi opinión, en el propio modo de ser. Desde este punto de vista, no sólo se trata de superar conflictividades o competitividades, sino también toda distancia y separación.

Región, municipios y provincias deben configurarse como componentes imprescindibles de un único sistema, del que la primera –dotada de poderes legislativos– constituye una síntesis. Pero sin superponerse a la vocación propia de los entes locales y, en primer lugar, de los municipios, que cuidan de forma concreta los intereses de las colectividades locales. Se trata, pues, de construir una forma de gobierno sólida, una coordinación compartida capaz de resaltar el papel de las regiones como centro de producción de programas y, al mismo tiempo, el papel de los entes locales en la gestión de las funciones y en la prestación de servicios.

Perseguir este objetivo significa volver a proyectar la red de conexiones en el ámbito regional, centrada, sobre todo, en el Consejo de las Autonomías Locales (CAL) previsto por el artículo 123 de la Constitución; pero significa también poder disponer de un claro marco de competencias ordenando los ámbitos legislativos de competencia del Estado y distinguiéndolos adecuadamente de los de competencia regional.

### **3. Por un proceso de reforma compartido entre Gobierno y autonomías**

En este marco, y creo, con una participación de estas líneas de base, se ha elaborado, por parte de las autonomías (Conferencia de las Regiones, Asociación de los Municipios ANCI, Unión de las Provincias UPI, Unión de las Comunidades de Montaña UNCEM), un documento común tendente a constituir la base para una elaboración compartida de las reformas a partir precisamente de los contenidos de la Carta de las Autonomías Locales (c.d.).

En este documento se afirma, antes que nada, la voluntad de considerar objetivo prioritario la ejecución de la reforma constitucional del 2001, y de iniciar, en este sentido, un proceso decisivo de innovación del sistema administrativo siguiendo directrices de simplificación y racionalización de los ámbitos institucionales y de la ordenación de las funciones administrativas según un método compartido basado en la mutua y plena colaboración de todos los agentes que, a esta altura, incluso en la diversidad de las respectivas competencias, participan en la constitución de la República.

Así pues, teniendo en cuenta estas directrices, el Gobierno ha elaborado un proyecto de ley con vistas a constituir el marco para el futuro desarrollo del sistema de las autonomías locales.

#### 4. Hacia la superación del texto único de las autonomías locales

En este contexto, los entes locales (lejos de toda visión autárquica y titulares de una autonomía, también financiera, que corresponde a una responsabilidad primaria con respecto a los ciudadanos y sus demandas sociales) han sido designados para actuar en un sistema legislativo complejo, en una posición –también en Italia, igual que en varios países europeos– “bifronte” que, por un lado atiende a las leyes del Estado, y por el otro se refiere a las leyes de la región.

Esto significa rediseñar globalmente el contenido y el papel de la ordenación estatal que anteriormente concernía al conjunto de los temas que se refieren a las autonomías locales. Concretamente, esta ordenación fue recogida y coordinada en el texto único sobre el ordenamiento de las autonomías locales del 2000 (decreto legislativo número 267); ahora debe rediseñarse completamente a la luz del nuevo contexto constitucional, que parece requerir una superación del propio planteamiento de una ordenación que tiende a incluir todo lo referente a este tema, para lograr, en cambio, una regulación de los únicos aspectos expresamente reservados por la Constitución a las competencias legislativas estatales, reservando el resto a la legislación regional y a la autonomía estatutaria y reglamentaria de los propios entes locales.

No por casualidad, en las declaraciones programáticas de los ministros involucrados se abandonó la referencia a un “texto único”, aunque fuera renovado, para pasar más bien a una “carta de las autonomías” cuyo fin era definir –en lo que sigue siendo de competencia estatal– un marco completamente nuevo.

Con este objetivo, el proyecto de ley actualmente elaborado prevé la potestad del Gobierno (bajo un acuerdo alcanzado en una conferencia unificada y una vez obtenida el dictamen de las comisiones parlamentarias competentes) para adoptar, al cabo de un año de la entrada en vigor de la ley, uno o más decretos legislativos cuyos objetivos son:

a) Identificar y asignar las funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas conforme al artículo 117, segundo apartado, letra p), de la Constitución, y además, las funciones propias conforme al artículo 118, segundo apartado de la Constitución.

b) Prever una ordenación de los órganos de gobierno, del sistema electoral y de los demás sectores relativos a la organización de los entes locales de competencia exclusiva del Estado y, además, identificar los principios fundamentales en materia de competencia concurrente que conciernen a las funciones, la organización y los servicios de los entes locales.

#### 5. Competencias legislativas estatales y competencias legislativas regionales en materia de ordenamiento de los entes locales

Así pues, en este nuevo marco, al objeto de evitar contenciosos entre el legislador estatal y el regional, es necesario, sobre todo, tener en cuenta la distribución de las competencias legislativas prevista por el artículo 117 de la Constitución.

De este modo, el planteamiento de las intervenciones legislativas del Estado debe, por un lado, respetar y, por el otro, valorizar, las competencias legislativas de las regiones del mismo modo que la autonomía estatutaria y reglamentaria de los entes locales; análogamente, las intervenciones legislativas de las regiones deben a su vez respetar y valorizar la autonomía estatutaria y reglamentaria de los entes locales.

En este sentido, la ordenación estatal debe realmente configurarse como ordenación de principio, dotada de amplias flexibilidades y espacios otorgados a las normas regionales y locales, y evitar vacíos en el ordenamiento mediante normas supletorias; del mismo modo que la legislación regional, ya sea en materia de competencias concurrentes como en las de competencia plena residual, no debe agotar los posibles ámbitos de ordenación normativa permitiendo, de este modo, una intervención efectiva de las fuentes locales de autonomía normativa.

Concretamente, el proyecto de ley elaborado actualmente por el Gobierno prevé que Estado y regiones, en el ejercicio de las propias competencias legislativas, contemplen la idoneidad de los respectivos ordenamientos al nuevo contexto constitucional observando algunos principios de fondo:

a) Identificación y asignación, por parte del Estado, de las funciones fundamentales de los municipios, ciudades metropolitanas y provincias conforme al artículo 117, apartado 2, letra p), de la Constitución.

b) Ordenación de las modalidades de ejercicio de las funciones fundamentales con ley estatal o regional en las materias de respectiva competencia.

c) Reajuste orgánico y unitario de las funciones fundamentales y de las demás funciones administrativas identificando con claridad el papel y las competencias de las distintas instancias de gobierno sobre la base de su idoneidad organizativa y dimensional.

d) Obligatoriedad del ejercicio asociado de determinadas funciones administrativas por parte de los entes de menor tamaño demográfico.

En este contexto, las leyes estatales y regionales ordenan las funciones administrativas de los municipios, ciudades metropolitanas y provincias en el respeto de los ámbitos reservados a la autonomía de los entes locales en la ordenación de la organización y del desarrollo de sus funciones institucionales según lo previsto en el artículo 117, apartado 6, de la Constitución.

Con el fin de predisponer los actos instructores relativos a las disposiciones ejecutivas de los decretos delegados a los cuales hace referencia la presente ley, se instituye, con el decreto del Presidente del Consejo de Ministros, en el Departamento de Asuntos Regionales, una sede apropiada de coordinación en la que participan los representantes de los ministerios involucrados y los representantes de las regiones y entes locales. Asimismo, corresponde a dicha sede la comprobación y vigilancia de los tiempos y modalidades de los procesos de identificación, asignación y otorgamiento de las funciones administrativas y de los correspondientes recursos por parte del Estado y de las regiones.

## 6. Los principios de subsidiaridad, diferenciación e idoneidad

En este proceso reformador son centrales los principios constitucionales de *subsidiaridad, diferenciación e idoneidad*, unos principios que comportan una verdadera revolución administrativa en un país que por tradición ha estado dominado por la monótona rigidez del criterio opuesto de uniformidad.

Un país que, en el cumplimiento de esta tradición, ha demostrado y demuestra ser más papista que el papa, si consideramos que incluso Francia, el Estado donde nació y se afirmó el uniformismo, tiende ahora a distanciarse significativamente (tal como quiso hacer la reforma constitucional del 2003, y como –más silenciosa y decisivamente– está haciendo la sólida y abigarrada red de formas asociativas intermunicipales). Sin embargo, en Italia, a pesar del cambio de prescripciones constitucionales, todavía hoy las leyes reconocen al municipio más grande (con 2.770.000 habitantes) básicamente los mismos poderes que corresponden al municipio más pequeño (que tiene treinta y tres habitantes).

Sin embargo, desde hace tiempo, la elaboración teórica y la experiencia práctica han demostrado la injusticia de aplicar las mismas reglas, en realidad tan profundamente distintas, no sólo respecto a los elementos demográficos, sino también a los territoriales, sociales, económicos, organizativos y financieros.

Imponer el mismo vestido a gordos y flacos, altos y bajos, no da lugar a más igualdad sino simplemente a una rígida e insensata no idoneidad respecto a las exigencias básicas de agentes diferentes.

Ahora bien, la formulación del artículo 118 aprobada en el 2001 obliga a rediseñar los modos de distribución y ejercicio de las funciones en un sistema basado, principalmente, en la asignación fundamental de las funciones a las instancias más cercanas a los ciudadanos (y, por tanto, a los municipios) tanto como sea posible, mientras que las instancias superiores están implicadas en los casos en que es preciso “garantizar el ejercicio unitario” y, por lo tanto –utilizando la expresión del Tratado de Maastricht– en los casos en que “los objetivos de la acción prevista no puedan ser suficientemente alcanzados” por las instancias próximas “y, por tanto, puedan, con motivo de las dimensiones o los efectos de la acción en cuestión, ser mejor ejecutados” por el ámbito más amplio (artículo 3B).

En estas valoraciones es necesario considerar las diversidades básicas que distinguen las situaciones de los entes teniendo en cuenta elementos tales como las dimensiones demográficas o territoriales, la disposición geográfica (piénsese, principalmente, en las zonas de montaña o en las islas), o la vocación económica (por ejemplo, turística o industrial, que puede alejar la situación de un municipio con elevado desarrollo de la de un ente de dimensiones parecidas situado en áreas de fuerte deterioro o despoblación), en base al principio de diferenciación; mientras que el de idoneidad supone una valoración de las capacidades de gobierno y administración, y de las mismas condiciones de medios, instrumentos, competencias y profesionalidad.

En general, se trata de captar las realidades concretas aplicando a los entes de gobierno local aquella honesta sensibilidad por la esencia de las cosas que el

principio fundamental aprobado por el artículo 3, apartado segundo, quiso atribuir a los ciudadanos afirmando la exigencia imprescindible de considerar las condiciones económicas y sociales que limitan “de hecho” su libertad e igualdad.

Y esta sensibilidad por la esencia de las cosas debería marcar la ejecución del artículo 118 reconociendo su potencial de innovación al objeto de rediseñar las ordenaciones de las competencias en un sistema más flexible y eficaz.

En relación con lo dicho, parecen totalmente coherentes y compartibles los objetivos perseguidos por el Gobierno en apoyo de la subsidiariedad, diferenciación e idoneidad, finalidad de simplificación, innovación y eficacia; aun teniendo en cuenta los valores afirmados en otras partes de la Constitución a partir de la buena marcha de la administración aprobada en el artículo 97.<sup>4</sup>

## 7. La cuestión metropolitana

Un tema de gran importancia y complejidad concierne a las áreas metropolitanas. A propósito de las mismas, el documento compartido por regiones y autonomías locales está dirigido a constituir sistemas de gobierno metropolitanos en las mayores áreas urbanas del país, es decir –más allá de situaciones representadas por las regiones especiales–, las áreas que comprenden los municipios capital de región como Turín, Milán, Génova, Venecia, Bolonia, Florencia, Nápoles, Bari y Roma. Se trata de una situación, esta última, que, por otra parte, debe seguir un planteamiento específico en la ejecución del artículo 114, apartado 3, de la Constitución sobre el ordenamiento de la capital.

En estas áreas –según los principios de economía, idoneidad, diferenciación y subsidiariedad en la gestión de las funciones y de las políticas de ámbito metropolitano– está prevista una ordenación flexible que admite una pluralidad de soluciones: unas veces dirigidas a constituir una ciudad metropolitana que se configura como verdadero ente territorial alternativo a la provincia, en general, con un territorio cuando menos coincidente con el de una provincia; otras veces, tendiendo a asegurar un mejor gobierno metropolitano a través del ejercicio asociado –por medio de una “unión metropolitana” entre el municipio capital y los municipios limítrofes– de las funciones metropolitanas.

---

4. En particular, el proyecto de ley del Gobierno prevé que el decreto delegado indique los principios para la racionalización, simplificación y limitación de los costes para el ejercicio asociado de funciones por parte de los municipios y demás entes locales, según los principios a los que hace referencia el artículo 97 de la Constitución, previendo una ordenación de principio de las formas asociativas inspiradas en el criterio de unificación en ámbitos territoriales homogéneos a través de la eliminación de superposiciones de papeles y actividades y, teniendo en cuenta, asimismo, las peculiaridades de los territorios de montaña en el sentido del artículo 44 de la Constitución. Además, deberá prever instrumentos que garanticen el respeto del principio de integración y de fiel colaboración entre las distintas instancias del gobierno local en el desarrollo de las funciones fundamentales que requieran para su ejercicio la participación de otros entes, al objeto de identificar formas específicas de consulta y enlace entre entes locales, regiones y Estado.

Además, también entre las situaciones que optarán por la ciudad metropolitana, podrán presentarse una variedad de soluciones, dado que los rasgos característicos de cada situación serán definidos por otros tantos decretos instituyentes específicos que el Gobierno está facultado para promulgar.

El procedimiento instituyente se pone en marcha por iniciativa del municipio capital o a partir de un determinado porcentaje (treinta por ciento) de municipios del área involucrada, siempre que representen una determinada proporción (sesenta por ciento) de la población relativa, o bien por iniciativa de la provincia, pero con el consenso del treinta por ciento de los municipios que representen el mismo porcentaje de población. Concretamente, la iniciativa puede ser adoptada por agentes que representen un área más amplia del municipio capital; pero en cualquier caso, el consenso de éste es imprescindible, dado que, a falta de dicho municipio resultaría casi imposible alcanzar los porcentajes de población previstos.

A dicha iniciativa responde un dictamen de la región, y, por tanto, un referéndum popular. El dictamen no tiene valor vinculante pero, en caso de que sea negativo, en el referéndum debe participar un determinado porcentaje de población.<sup>5</sup>

---

5. Concretamente, según el proyecto de ley del Gobierno, la ordenación de las ciudades metropolitanas estará inspirada en los siguientes principios y orientaciones: *a)* el territorio metropolitano coincide con el territorio de una o más provincias; en caso de no coincidencia con una provincia, se procede a una nueva delimitación de las circunscripciones provinciales involucradas, según el artículo 133, apartado primero de la Constitución; *b)* la ciudad metropolitana adquiere todas las funciones de la provincia preexistente, tal como queda determinado en base a la presente ley delegada por la Cortes relativa a su territorio; el decreto delegado instituyente regula la sucesión de la ciudad metropolitana a la provincia en todas las relaciones ya atribuidas a la titularidad de este último ente, según los criterios a los que se refiere la presente ley aprobada por las Cortes; *c)* el área metropolitana se articula internamente en municipios; el municipio capital se articula en circunscripciones (*municipi*); *d)* el decreto delegado instituyente regula el sistema de determinación de los colegios electorales para la elección de los órganos de gobierno de la ciudad metropolitana, además de atribución de los escaños a fin de garantizar una adecuada representación a las comunidades locales existentes en la parte del territorio metropolitano externa al del preexistente municipio capital, y además las modalidades y los términos de convocatoria de las elecciones para su primera constitución, asegurando también, eventualmente, a través de la *prorogatio*, la continuidad de la administración en la sucesión entre los entes; *e)* el estatuto metropolitano se adoptará en los seis meses siguientes al desarrollo de las elecciones para la primera constitución de los órganos de gobierno; el decreto delegado instituyente indica las normas aplicables a las materias y disciplinas expresamente remitidas al estatuto y a los reglamentos en el periodo transitorio que precede a su adopción; *f)* el estatuto de la ciudad metropolitana define las formas de ejercicio asociado de funciones con los municipios comprendidos en ésta al objeto de garantizar la coordinación de las acciones globales de gobierno en el interior del territorio metropolitano, la coherencia del ejercicio de la potestad normativa por parte de las dos instancias de administración, una eficaz ordenación organizativa y de utilización de los recursos instrumentales, además de la economía de gestión de los ingresos y gastos a través de la coordinación de los respectivos sistemas financieros y contables; las disposiciones correspondientes fueron adoptadas previo acuerdo con los municipios involucrados acatado con deliberaciones de idéntico contenido de los respectivos consejos municipales; *g)* sobre la propuesta de institución de la ciudad metropolitana se acuerda un *referéndum* entre todos los ciudadanos del área comprendida en la ciudad metropolitana; el referéndum es sin *quórum* estructural si el dictamen de la región es favorable; en caso de dictamen regional negativo, el quórum estructural es del treinta por ciento, y *h)* para cada una de las ciudades metropolitanas, el decreto delegado instituyente establece las modalidades organizativas y las funciones en relación con las necesidades específicas del área metropolitana correspondiente.

## 8. Identificación de las funciones fundamentales

La identificación por parte del legislador estatal, según lo previsto en el artículo 117, apartado 2, letra p), de la Constitución, de las funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas debe permitir distinguir con claridad el papel y las responsabilidades de cada instancia de gobierno, en el marco de un proceso general de reordenación institucional y de simplificación administrativa.

La identificación de las funciones fundamentales y la ejecución contextual del artículo 118 debe ser la ocasión para asignar a los ciudadanos el ámbito de las instituciones más próximas, y al territorio, el cuerpo de funciones administrativas, actuando el principio de subsidiariedad y dando estabilidad a los procesos de descentralización ya puestos en marcha y parcialmente ejecutados por el legislador estatal y regional.

En este marco, a los municipios se les reconoce la totalidad de las funciones administrativas para el gobierno de proximidad, y a las provincias, las funciones para el gobierno territorial de gran área.<sup>6</sup>

Por otra parte, la identificación de las funciones fundamentales constituye una cuestión transversal que concierne a todos los sectores, ya sean de competencia estatal como regional, pero no puede sustituir la regulación de las modalidades de ejercicio ni la ordenación de sector (como ha establecido la jurisprudencia constitucional: por ejemplo, la sentencia de la Corte Constitucional número 43/2004), que corresponde al Estado, según la distribución establecida por la Constitución en aquellas materias en las que tiene competencia exclusiva, o sea a las regiones, además de la autonomía reglamentaria de los entes locales en la ordenación de la organización y del desempeño de sus funciones institucionales, en base al artículo 117, apartado 6, de la Constitución.

El íntimo vínculo entre la identificación de las funciones fundamentales y la ordenación de las mismas por parte del legislador regional, impone la necesidad de prever una intervención sustitutiva en caso de inercia de las regiones en la orde-

---

6. Concretamente, según los criterios directivos establecidos en el proyecto de ley, en los decretos delegados por las Cortes, el Gobierno deberá identificar las funciones fundamentales de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas a fin de prever, para cada una de las instancias del gobierno local, la titularidad de funciones connaturales a las características propias de cada tipo de instancia, esenciales e imprescindibles para el funcionamiento de la misma y para la satisfacción de las necesidades primarias de la comunidad de referencia, también con el objetivo de la resistencia y cohesión del ordenamiento de la República; prever que determinadas funciones fundamentales que deben identificarse en el ámbito del decreto delegado sean ejercidas de forma asociada; prever que el ejercicio de las funciones fundamentales pueda ser desarrollado unitariamente sobre la base de acuerdos entre municipios y provincias; considerar, en la determinación de las funciones fundamentales de los municipios y de las provincias, aquéllas históricamente desarrolladas, además de las preordenadas para garantizar los servicios básicos sobre todo el territorio nacional según los criterios de racionalización e idoneidad; en particular, considerar entre las funciones fundamentales de los municipios todas aquéllas que connoten como ente de gobierno de proximidad, y entre las funciones fundamentales de las provincias, aquéllas que las connotan como entes de gobierno de gran área; considerar entre las funciones fundamentales de las ciudades metropolitanas, además de las correspondientes a las provincias, las de gobierno metropolitano.

nación de las funciones. En este sentido, puede considerarse como hipótesis un mecanismo de garantía parecido al que se prevé en la Ley 59/97, que incluye innovaciones e instrumentos más vinculantes, previendo, por ejemplo, que, en el caso en que una región no adecue su legislación de sector a lo previsto durante el proceso de identificación de las funciones fundamentales, el Gobierno, de acuerdo con la Conferencia Unificada, puede sustituir, mediante un decreto legislativo propio, la región incumplidora hasta que ésta cumpla con su ordenación.

Por otra parte, en el nuevo marco, caracterizado por la diferenciación e idoneidad, la identificación de una función como fundamental no implica que deba ser ejercida directamente por todos los entes del mismo ámbito institucional. Al contrario, se pueden configurar hipótesis en que dichos entes (especialmente en relación con los municipios) resulten incapaces de desempeñarla: en este caso, resulta comparable la previsión de un ejercicio necesariamente asociado, con intervenciones sustitutivas (de los ámbitos institucionales superiores) donde no se haya instituido ninguna forma asociativa o en los casos en que no se ejecute la función.

Con la identificación de las funciones fundamentales se pone en marcha el proceso de superación del texto único de los entes locales a través de una nueva intervención del legislador estatal limitada a las materias previstas por el artículo 117, apartado 2, letra p).

Finalmente, deben buscarse nuevos equilibrios que permitan hacer constitucionalmente coherentes las razones constitucionales de la especialidad con aquéllas de parecido rango constitucional de uniformidad del ordenamiento.

## **9. Las nuevas ordenaciones de las funciones administrativas y la ejecución del artículo 118 de la Constitución**

Paralelamente a la identificación de las funciones fundamentales en el diseño de una nueva ordenación de las funciones administrativas, es necesario, por otra parte, ejecutar plena y eficazmente, por parte de los legisladores estatales y regionales, el artículo 118 de la Constitución y los principios de subsidiariedad, idoneidad y diferenciación que incluye dicho artículo.

En este proceso es necesario que se reconozca que cada función administrativa encabeza un solo ámbito de gobierno, evitando superposiciones y duplicaciones de competencias, en base a principios de simplificación y economía.

En ejecución del principio de subsidiariedad, Estado y regiones, resaltando la más amplia comparación en los ámbitos de concertación, son elegidos para aportar todas aquellas funciones todavía ejercidas de forma monopolizada que no requieran un ejercicio unitario, superando de este modo las resistencias que todavía han retenido, en el ámbito estatal y regional, funciones, estructuras y aparatos en materia de competencia regional y local.

Con la transferencia de las funciones debe relacionarse la reorganización de los aparatos y la consiguiente transferencia de recursos humanos, instrumentales y financieros evitando, así, el deplorable fenómeno, ya conocido en el pasado, de duplicación de estructuras.

En este contexto debe iniciarse un proceso decisivo, así como en lo que concierne a medidas recientes de reordenación administrativa, que conduzca a la simplificación de la administración indirecta estatal y regional en el ejercicio de funciones de competencia de los entes locales. Asimismo, debe iniciarse un proceso de reordenación de las administraciones periféricas, de las agencias y de las sociedades controladas, estatales y regionales. En el marco de la implementación de la transferencia de las funciones administrativas desde el Estado hasta los sistemas regional y local en ejecución del artículo 118 de la Constitución, un instrumento útil puede ser el constituido por los organismos territoriales de gobierno en los que pueden concentrarse, aunque sea con vistas a una posterior transferencia, las funciones administrativas todavía ejercidas sobre el territorio por las administraciones periféricas del Estado.

La ejecución del artículo 118 de la Constitución exige, además, que los principios constitucionales de subsidiariedad, diferenciación e idoneidad encuentren una materialización en los diversos contextos territoriales, teniendo en cuenta no sólo las dimensiones demográficas de los entes, sino también sus peculiares características (económicas, sociales, geográficas, organizativas, etc.), a través de la aplicación concreta de las modalidades de ejercicio asociado de las funciones administrativas. En particular, es preciso considerar la peculiaridad de las zonas de montaña también en relación con lo previsto por el artículo 44 de la Constitución.

El objetivo de racionalizar y simplificar las instancias locales se presenta compartido por regiones y autonomías locales; y en este sentido, resulta oportuna la previsión de que –también en sintonía con los principios de buena administración declarados por el artículo 97 de la Constitución–, sobre un mismo territorio pueda configurarse, por lo general, un solo ámbito, plurifuncional, para el ejercicio asociado de las funciones que un municipio (especialmente si es de pequeñas dimensiones) no es capaz de desarrollar adecuadamente.

Para garantizar la ejecución del artículo 118 se deben identificar instrumentos, también de carácter procedimental, que regulen con claridad los tiempos y las fases de realización, con previsión de las medidas adecuadas en caso de incumplimiento que puedan asumir también carácter sustitutivo en caso de falta intervención regional. En este sentido, es necesario llenar los vacíos de la ley La Loggia que, aun conteniendo una orden de procedimiento para la realización de la descentralización, identifica como instrumentos proyectos de ley, sin la previsión de ningún término. Términos que, por otro lado, son indispensables para la garantía del proceso. Con este fin, el instrumento más adecuado parece ser el del mandato legislativo, al cual siguen uno o varios decretos legislativos en un proceso cronológicamente ordenado y concertado.

Incluso el instrumento del mandato legislativo sin las sedes e instrumentos adecuados que garanticen su ejecución, puede resultar ineficaz; por este motivo, inspirándose en los modelos ya experimentados durante la ejecución de la descentralización operada por la ley Bassanini, es necesario prever la institución de sedes técnicas cualificadas (sala de dirección) que aseguren un impulso y coordinación a la acción de gobierno.

## **10. Los desarrollos posteriores: el federalismo fiscal y los instrumentos de enlace**

Referencias menos puntuales encuentran, en la elaboración técnica actualmente compartida, las líneas de implementación del federalismo fiscal y de coordinación de la hacienda pública cuya ejecución, por otra parte, debe necesariamente acompañar la identificación de las funciones fundamentales, también con el fin de consolidar el grado de financiación de las funciones transferidas y superar la duplicación de capítulos de balance existentes entre el ámbito central y el territorial.

A este fin, constituye un punto de partida válido lo previsto por el acuerdo alcanzado por las regiones y las autonomías locales en junio del 2003.

En estos términos, la ejecución del título V se configura como una operación idónea para desarrollar un proceso reformador de gran envergadura, como una oportunidad de innovación y progreso fundamental para todo el sistema institucional.