
La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana¹

Luis Medina Alcoz

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

1. Planteamiento

2. Distribución competencial policéntrica

- 2.1. Las competencias ejecutivas
- 2.2. Las competencias normativas
 - 2.2.1. Las competencias normativas locales.
 - 2.2.2. Las competencias normativas regionales y estatales

3. Distribución competencial cuasifederal

- 3.1. La ampliación de la capacidad legislativa regional
- 3.2. Los límites de la competencia legislativa regional
 - 3.2.1. Límites establecidos desde abajo: las competencias de los entes locales
 - 3.2.2. Límites establecidos por arriba: las funciones reguladoras y armonizadoras del Estado
 - 3.2.3. Elementos de flexibilidad
- 3.3. Intento de delimitación de las competencias legislativas regionales y estatales
 - 3.3.1. La planta local
 - 3.3.2. La organización local
 - 3.3.3. Las competencias locales
 - 3.3.4. Relaciones de control y colaboración

4. Distribución competencial asimétrica

- 4.1. Las regiones especiales
 - 4.1.1. Aproximación
 - 4.1.2. Las competencias de las regiones especiales en materia de régimen local
 - 4.1.2.1. Antes de la reforma del Título V
 - 4.1.2.2. Después de la reforma del Título V
- 4.2. Las regiones ordinarias con “autonomía diferenciada”
- 4.3. Los entes locales
 - 4.3.1. Las diferencias competenciales entre entes locales

1. Trabajo realizado en ejecución del Proyecto I+D del Ministerio de Educación y Ciencia con referencia SEJ 2007-64055 (“El papel de las Entidades Locales ante las transformaciones del Estado: la reforma de los Estatutos de Autonomía y de la legislación básica de régimen local”), dirigido por L. COSCULLUELA MONTANER e integrado en el Grupo de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid con referencia 931089 (“Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa”). Son mías las traducciones al español de textos italianos de carácter legal, jurisprudencial y doctrinal.

4.3.2. Las diferencias competenciales entre los entes locales de las regiones ordinarias y los de las regiones especiales

4.3.2.1. Según la doctrina

4.3.2.2. Según la Corte Constitucional

4.3.2.3. Según las regiones especiales

5. Conclusiones

1. Planteamiento

La Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, realizó una penetrante reforma del Título V de la Constitución italiana de 1948 (en adelante, CI), que transforma radicalmente los criterios de distribución del poder público entre los entes locales, las regiones y el Estado. Produjo un nuevo *big bang* de la organización territorial cisalpina que ha afectado al reparto de competencias sobre régimen local u “ordenamiento de los entes locales”, según la fórmula italiana más frecuente.² Puede decirse, de manera muy general, que en este plano articula una distribución compleja y original, sensible a las aspiraciones “municipalistas” –más, quizá, que a las “regionalistas”–, que escapa a las etiquetas o estereotipos habituales: “centralismo” (el régimen local como competencia exclusiva del Estado), “federalismo” (el régimen local como competencia exclusiva de la región) y “regionalismo” (el régimen local como competencia compartida o concurrente del Estado y la región). Todo ello a través de un conjunto de reglas que plantean no pocas dudas y que, en cualquier caso, asignan a las normas con rango de ley un papel medular en la realización precisa del reparto competencial.

Casi diez años después, la puesta en marcha de este revolucionario sistema sigue otros derroteros, pues sólo gradualmente, a través de pequeños pasos, está modificándose el sistema precedente, de rasgos marcadamente estatalistas. Se está en una situación virtual de *impasse* a la espera de que los legisladores estatal, regionales y locales aprueben las medidas que vertebran el régimen local conforme al nuevo marco competencial. Hay, no obstante, un relevante Proyecto de Ley, aprobado por el Consejo de Ministros en 19 de noviembre de 2009 y presentado ya a la Cámara de los Diputados, que pretende dar el impulso definitivo al proceso.

Este trabajo analiza el dato constitucional, la jurisprudencia de su máximo intérprete, los desarrollos estatutarios y legislativos aprobados (o proyectados) así como las aportaciones doctrinales con el fin de entrever en qué consiste y cómo se realiza el sistema italiano de distribución competencial en materia de entes locales. A tal

2. G. FALCON, “Il big bang del regionalismo italiano”, *Le Regioni*, 6/2001, p. 1141-1152.

efecto, parte de la identificación de las que constituyen, creo, sus tres ideas-fuerza: policentrismo (2), cuasi-federalismo (3) y diferenciación (4). Y finaliza con un apartado de conclusiones que subraya las líneas fundamentales de esa distribución, comparándolas con el sistema español (5). Pero la exposición no aplica estrictamente el método comparado; esto alteraría el sentido mismo (y la extensión) del trabajo.³ Sólo ocasionalmente trabo comparación con los Derechos alemán y español a los efectos de la argumentación dialéctica, para captar dónde el ordenamiento italiano presenta singularidades intrínsecas.

2. Distribución competencial policéntrica

El reparto de poder en el actual Título V de la Constitución italiana tiene en cuenta, naturalmente, al Estado y las regiones, pero también a los entes locales. La Carta magna prevé una distribución tripartita que contrasta abiertamente con la fórmula dual característica de las Constituciones de Estados federales o descentralizados. Los textos constitucionales español y alemán, por ejemplo, garantizan la autonomía local y, con ello, salvaguardan de algún modo un núcleo funcional a los entes locales, pero sus listados competenciales ignoran por completo el nivel local: la distribución de competencias en la Constitución de 1978 (CE) o en el *Grundgesetz* (GG) considera sólo a los poderes central y regional, atribuyendo al Estado todas las tareas imprevistas en los Estatutos de Autonomía (artículo 149.3 CE); o reconociendo a los *Länder* todas las no asignadas al *Bund* (artículo 30 GG).⁴ Se trata de la distribución bipartita que realizaba también la Constitución italiana antes de la reforma: tras recoger el “principio autonómico” (artículo 5) prestaba atención sólo a las regiones y al Estado, para asignar a las primeras una serie limitada de atribuciones, conservando el segundo las demás (artículo 117).

La nueva y peculiar distribución del poder público italiano recibe la calificación académica de “sistema policéntrico o gobierno multinivel” (la idea suele expresar-

3. La comparación del régimen local en Estados federales y descentralizados, es el sentido de una obra colectiva en la que he tenido la fortuna de participar y de la que este artículo es directamente tributario: *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, dir. F. VELASCO CABALLERO, IEA, Barcelona, 2010. Se trata de una muy amplia investigación realizada entre 2007 y 2009 bajo la dirección de F. VELASCO CABALLERO por un grupo constituido en el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid en ejecución del Proyecto homónimo concedido por el *Institut d'Estudis Autònoms*.

4. J. M.º RODRÍGUEZ DE SANTIAGO capta lúcidamente esta singularidad del régimen competencial italiano, contrastándola con las Constituciones alemana y española, en “Posición constitucional de los entes locales”, en *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, dir. F. VELASCO CABALLERO, IEA, Barcelona, 2010, p. 532-534.

se en inglés: *multilevel system of government*).⁵ Su característica esencial es, a juicio de la doctrina (no unánime, pero sí mayoritaria), la tendencial *equiordinazione* de los tres niveles territoriales en el marco de un Estado que no es regional ni federal y que, con resonancias que recuerdan a España, suele denominarse “República de las Autonomías”.⁶ A juicio de (la mayor parte de) los autores, la idea se condensa en el nuevo artículo 114 CI, que no dice ya que el Estado “se divide” en regiones, provincias y municipios, sino que la República “se compone” de municipios, provincias, ciudades metropolitanas, regiones y Estado, por este orden, reconociendo que los tres primeros “son entes autónomos con propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución”. La inversión del orden de enumeración evoca el principio de subsidiariedad y el reconocimiento conjunto de la autonomía de los Entes Regionales y Locales expresa esa tendencial “equiordenación”. El “policentrismo” de la República Italiana se hace patente en una variada gama de técnicas relacionales (de control y colaboración), y en el reparto conjunto y “a tres bandas” de las funciones ejecutivas (en el artículo 118) y de las competencias normativas (en el artículo 117).

No obstante, la afirmada tendencia a la parificación “ordinamental” no puede significar que los tres niveles territoriales disponen de grados similares o equivalentes de autonomía. También dentro del nuevo marco constitucional hay relaciones de dependencia entre niveles, en particular, de las regiones respecto del Estado; y de los entes locales respecto de los poderes regional y central.⁷ En este sentido, el sistema de distribución competencial diseñado en el Título V de la Constitución se apoya fuertemente en la ley: las leyes dictadas por el Estado impulsan la adaptación de “todo” el ordenamiento jurídico a la reforma constitucional y realizan la definición precisa del ámbito competencial (legislativo y ejecutivo) de las regiones; y las normas estatales y regionales de ese rango asumen un papel central en la delimitación de las competencias normativas y administrativas de los entes locales.⁸ El sistema de distribución competencial no está, consecuentemente, enteramente ce-

5. Por ejemplo, M. CAMMELLI, “I raccordi tra i livelli istituzionali”, *Le istituzioni del federalismo*, 6/2001, p. 1079-1102. Figura en inglés en el título mismo del artículo en: L. CASSETTI, “Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali”, *Le istituzioni del federalismo*, 1/2004, p. 111-122.

6. Entre muchos, S. GAMBINO, “L’architettura istituzionale del nuovo ordinamento regionale. Istanze unitarie, principio di autonomia e sussidiarietà”, en *Diritto regionale*, dir. S. GAMBINO, Giuffrè/Univ. Calabria, Milano, 2009, p. 14. La expresión es el título de la obra colectiva dirigida por T. GROPP/M. OLIVETTI: *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, dir., 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2003.

7. S. BARTOLE/R. BIN/G. FALCON/R. TOSI, *Diritto regionale*, 2ª ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 25-26.

8. A. RUGGERI, “Teoria e prassi dell’autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)”, *federalismi.it*, 19/2005, p. 3.

rado en la Constitución; su realización precisa requiere de la ley (primariamente estatal, aunque también regional).⁹

2.1. Las competencias ejecutivas

La Constitución de 1948 realizó la distribución de competencias ejecutivas (o *funzioni amministrative*, como las denomina el Derecho italiano) mediante descriptores materiales que tomaban en consideración al Estado y a las regiones, pero no a los entes locales. Establecía, en particular, que el titular de la potestad legislativa sobre una determinada materia era titular asimismo de las competencias de ejecución (antiguo artículo 118.1 CI). Era un sistema de “paralelismo administrativo” que realizaba un reparto tendencialmente estático; distribuía todas las funciones administrativas entre las instancias estatal y regional, permitiendo que estos poderes constituidos determinasen después qué corresponde a los entes locales con sujeción a muy pocos límites –el principio autonomista del artículo 5, que obliga a las instancias superiores a reconocerles un mínimo funcional indefectible; y el artículo 118.3, que conmina a las regiones, en particular, a “ejercer normalmente sus funciones administrativas mediante delegación a las provincias, a los municipios y a otros entes locales”–.

El texto constitucional vigente, en línea con las reformas legislativas realizadas a *Costituzione invariata* durante los años noventa (sobre todo la llamada *Legge Bassanini* 59/1997), establece un sistema distributivo distinto. Introduce las bases para un reparto de carácter dinámico a través, no de la descripción de materias, sino de la enumeración de principios que la ley habrá de sopesar para radicar las competencias ejecutivas en el nivel territorial óptimo o más adecuado. Y tal sistema, no es ya que preste atención al nivel local, es que concibe al municipio como titular potencial de todas las funciones ejecutivas. Se trata del nuevo artículo 118 CI, que establece que “las funciones de carácter administrativo corresponden al municipio, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a las provincias, a las ciudades metropolitanas, a las regiones o al Estado sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.”

Una lectura superficial de la Constitución podría llevar a la conclusión de que los municipios son titulares de pleno derecho de todas las tareas administrativas.

9. El profesor VELASCO CABALLERO ha destacado, por contraste con la experiencia alemana, cómo la “descentralización cuasifederal italiana reserva aún un claro protagonismo a la ley estatal, por mucho que sea la propia Constitución quien atribuya competencias directamente a las regiones” (“Distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales”, en *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, dir. F. VELASCO CABALLERO, IEA, Barcelona, 2010, p. 512).

Evidentemente, la cuestión no es tan sencilla. El precepto parece significar, en primer lugar, que corresponden al municipio todas las funciones que, de conformidad con los principios constitucionales, no estén expresamente reservadas a otros sujetos por leyes estatales o regionales. Se trataría de una suerte de competencia general/residual del municipio en relación con las funciones administrativas que interesan a la población de su ámbito territorial. No es seguro que esta cláusula derive directamente de la Constitución y es posible que su vigencia efectiva requiera necesariamente la intermediación legal. Pero alguna sentencia de la Corte Constitucional (SCC; en plural, SSCC) ha declarado que, en materias de legislación concurrente del Estado y la región, corresponde normalmente a los municipios la titularidad de las funciones administrativas (SSCC 43 y 196 de 2004). Y, en todo caso, el artículo 7 de la llamada Ley “La loggia” (Ley 131/2003, de Disposiciones para la adaptación del Ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001) establece expresamente que corresponden al municipio todas las funciones administrativas “no atribuidas diversamente” –disposición que retoma el artículo 9.2 b) del Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009, al que me refiero después–.¹⁰

No obstante, la implicación más significativa de esta nueva regla constitucional es otra. Frente al sistema constitucional precedente, el actual no establece por sí una determinada distribución de competencias ejecutivas (“paralelismo administrativo”) que se completa sólo con traslaciones competenciales del Estado y las regiones a favor de los entes locales. La nueva Constitución ha preferido remitir al completo a poderes constituidos la entera definición del reparto de funciones administrativas, aunque imponiendo una serie relevante de límites. Para empezar, el Estado y las regiones deben ordenar ese reparto en el marco de las competencias legislativas respectivas (SCC 43/2004). Tal distribución debe articularla la Ley (no el Reglamento; *cfr.* SCC 324/2003). A su vez, el reparto debe pivotar en torno al municipio, configurado como centro preferente de ejecución. Y deben ponderarse siempre los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. De este modo, la Constitución ha regulado la titularidad de las funciones administrativas, pero no las ha atribuido directamente.¹¹ La atribución en sentido estricto corres-

10. Ya el artículo 13.1 del Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, por el que se aprueba el Texto Único de las Leyes sobre el Ordenamiento de las Entidades locales (TUEL) contenía una cláusula de este tipo: “Corresponden al municipio todas las funciones administrativas relacionadas con la población y el territorio municipal, particularmente en los sectores materiales de servicios a las personas y a la comunidad, planificación y utilización del territorio y desarrollo económico, salvo las funciones que tengan atribuidos otros sujetos por Ley estatal o regional según las competencias respectivas.”

11. Entre muchos, F. PIZZETTI, “Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)”, en *Il sistema ‘instabile’ delle autonomie locali*, F. PIZZETTI/A. POGGI, Giapicchelli, Torino, 2007, p. 30-32.

ponde a la ley estatal o regional, que debe ponderar esos principios para ubicar las funciones en el nivel territorial más cercano al ciudadano, alejándolas progresivamente cuando tal nivel no satisfaga criterios óptimos de idoneidad. La Constitución obliga de este modo a configurar el municipio como lugar privilegiado para el cumplimiento de funciones administrativas, pero, al propio tiempo, reconoce a los legisladores estatal y regionales amplias facultades de modulación, al imponer la ponderación necesaria de determinados principios (en relación con las leyes regionales, SCC 379/2004). En cualquier caso, parece que, por efecto de la reforma constitucional, las leyes habrán de ampliar significativamente las competencias de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas.

Este sistema de distribución de funciones administrativas constituye, probablemente, la novedad de mayor alcance del nuevo marco constitucional. No obstante, el Estado y las regiones no lo han desarrollado suficientemente hasta el momento. En lo que hace al primero, ha caducado la habilitación de que disponía el Gobierno para aprobar uno o varios Decretos Legislativos de adaptación de las disposiciones en materia de entes locales a la Constitución.¹² No obstante, la Cámara de los Diputados está tramitando ya el Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros en 19 de noviembre de 2009.¹³ Se trata de un muy relevante Proyecto que revisa el entero reparto de competencias ejecutivas entre los tres niveles territoriales, y que incide profundamente en el ordenamiento de los entes locales, introduciendo novedades de enjundia, sobre todo en orden a la simplificación de las estructuras locales. A algunos de sus contenidos haré referencia más adelante.

Las regiones, por su parte, parecen estar a la espera del impulso estatal para adaptar sus ordenamientos respectivos a la reforma constitucional. No han aprovechado la reforma de sus estatutos para desarrollar el artículo 118 CI. Muchas se han limitado a reiterar enfáticamente los principios constitucionales del reparto de

12. Se trata de la habilitación que estableció la mencionada Ley 131/2003. El plazo previsto para la aprobación del (o de los) Decreto(s) Legislativo(s) de adaptación (un año desde la entrada en vigor) hubo de prorrogarse hasta el mes de junio de 2005; y, después, hasta el 31 de diciembre de ese año. Dentro de esta segunda prórroga, el 2 de diciembre de 2005, el Consejo de Ministros aprobó un Anteproyecto de Decreto Legislativo, concretando las funciones fundamentales de los entes locales y adaptando el régimen local a la Constitución. Sin embargo, la disolución anticipada de las Cámaras en el mes de febrero de 2008 impidió su tramitación.

13. El título del proyecto es ciertamente amplio: "Determinación de las funciones fundamentales de provincias y municipios, simplificación del ordenamiento regional y de los entes locales, delegación al Gobierno para la transferencia de funciones administrativas, la aprobación de la Carta de las autonomías locales y la racionalización de las provincias y los órganos territoriales del Gobierno. Reordenación de entes y organismos descentralizados".

funciones administrativas.¹⁴ Y algunas han precisado tan sólo que las funciones administrativas de la región son sólo las indispensables para la adecuada garantía de exigencias mínimas de uniformidad.¹⁵ Pero en ningún caso concretan, en el marco de las competencias legislativas regionales y según las nuevas directrices constitucionales, las funciones propias de municipios y provincias. A su vez, leyes sectoriales regionales (en materias de dominio marítimo, servicios locales de interés económico, transportes, residuos, turismo, sanidad, medio ambiente, espectáculos, educación, industria) han transferido funciones y tareas a los entes locales, pero buena parte de ellas se limita a culminar el proceso descentralizador iniciado en los años noventa, sin incluir referencia alguna a los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación. Una excepción es la Ley 23/2007, de Umbria (de "reforma del sistema administrativo regional y local. Unión Europea y relaciones internacionales. Innovación y simplificación"). Orientada a adaptar la legislación regional a la Constitución, se ocupa de la distribución de funciones administrativas, aunque remitiéndose a desarrollos futuros.¹⁶

2.2. Las competencias normativas

La Constitución italiana reúne en un mismo precepto el reparto de competencias normativas entre los tres niveles territoriales (artículo 117). Les reconoce potestad normativa, a la vez que establece criterios de distribución para la identificación del tipo de norma (ley o reglamento) y de la parcela que corresponde a cada uno. Conforme a la evocadora (aunque excesivamente esquemática) imagen propuesta por la doctrina, el resultado de esta distribución son tres ámbitos diferenciados de regulación; uno de "autoorganización local"; otro de "diferenciación regional"; y otro de "uniformidad nacional".¹⁷

14. Me refiero a las Leyes estatutarias de Apulia (7/2004, de 12 de mayo), Calabria (25/2004, de 25 de octubre), Lacio (1/2004, de 1 de noviembre) y Umbria (21/2005, de 16 de abril).

15. Así, las Leyes estatutarias de Lombardia (1/2008, de 30 de agosto), Piemonte (1/2005, de 4 de marzo) y Toscana (12/2005, de 1 de febrero).

16. Una sistematización y valoración crítica de la legislación regional en materia de competencias ejecutivas de los entes locales, en P. FALLETTA, "I sistemi regionali delle autonomie locali", en *Il governo locale nella transizione federale. Orientamenti. Guida operativa. Raccolta normativa*, CEL, Foggia, 2009, p. 137-175.

17. Se trata de la descripción propuesta por F. MERLONI, que recoge y matiza A. RUGGERI, "Teoria e prassi...", cit., p. 25-26.

2.2.1. Las competencias normativas locales

Las reformas legales realizadas en los años noventa potenciaron la autonomía normativa de los entes locales, ampliándola progresivamente.¹⁸ La reforma de 2001 la ha elevado a rango constitucional. El artículo 114.2 consagra la potestad estatutaria al disponer: “Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos propios” sometidos a los “principios establecidos en la Constitución”. Y el artículo 117.6 garantiza la potestad reglamentaria: “Los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria en relación con la disciplina de la organización y el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas”.

La autonomía normativa de estos entes locales se halla, pues, reconocida en la norma de más alto rango, sin que, por tanto, deba deducirse de un principio general de autonomía local concretado en la legislación ordinaria, como ocurre en los sistemas alemán y español. Nótese que la Constitución se refiere a las normas locales como “estatutos” o “reglamentos” sin recepción de las propuestas doctrinales favorables a conceptualizarlas formalmente como tipo autónomo distinguible de los reglamentos estatales y regionales. No obstante, más allá del *nomen iuris* asignado a la norma local, la Constitución sí parece singularizarla de algún modo, pues identifica (genéricamente) el ámbito propio del reglamento local, y dispone la sola sumisión del estatuto a la Constitución. Se afirma en este sentido que la carta constitucional, al prever la autonomía estatutaria y reglamentaria, desarrolla un principio autonomista que antes sólo enunciaba el artículo 5; y que esto obliga a interpretar las nuevas disposiciones sobre autonomía local de modo tal que los estándares de garantía sean mayores respecto de los resultantes del viejo marco constitucional y, en todo caso, de manera coherente con el principio de *equiorde-*

18. La Ley 142/1990 proclamó formalmente la autonomía estatutaria local por vez primera, si bien la limitaba materialmente a través de una regulación extremadamente detallada que afectaba sobre todo a los órganos de gobierno. Al introducir la elección directa del Alcalde y del Presidente provincial, las Leyes 81/1993 y 265/1999 incrementaron considerablemente los ámbitos abiertos a la regulación local, sobre todo en relación con los órganos de gobierno, las formas de descentralización, la participación y los *referenda*, a través de una serie de disposiciones que hoy recoge el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, por el que se aprueba el Texto Único de las Leyes sobre el Ordenamiento de las Entidades Locales (TUEL). Pero el estatuto local es sólo una expresión –la máxima– de la potestad normativa de los entes locales. La Ley 142/1990 y, después, el TUEL, reconocieron en este sentido la “autonomía normativa” (artículo 2.4) de los municipios y provincias, y su potestad reglamentaria: “De conformidad con los principios establecidos por la ley y el estatuto, el municipio y la provincia aprueban los reglamentos en las materias de su competencia y, en particular, en relación con la organización y el funcionamiento de las instituciones y de los organismos de participación, el funcionamiento de los órganos y servicios, y el ejercicio de sus funciones” (artículo 7). Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 3ª ed., Il Mulino, Bologna, 2007, p. 89-98.

nazione de las tres instancias de poder.¹⁹ En definitiva, los límites a la potestad regional y estatal derivados del reconocimiento de la autonomía local deben ser ahora más incisivos, al garantizarse expresamente la autonomía normativa de municipios, provincias y ciudades metropolitanas.

Hay, no obstante, múltiples discrepancias doctrinales en torno al alcance concreto de esa revaloración de la autonomía normativa de los entes locales. Hay una posición doctrinal que defiende que, conforme al nuevo marco constitucional, los entes locales (al igual que el Estado y las regiones) disponen de un ámbito material reservado, hasta el punto de que las normas locales desarrolladas dentro del mismo se relacionan con la legislación estatal y regional en términos de “competencia o separación”, no de “jerarquía”. Bajo esta perspectiva, la Ley, por el hecho de serlo, no condiciona el contenido de los estatutos o reglamentos locales que desarrollan aspectos relativos a ese núcleo indisponible, de la misma manera que la Ley estatal no condiciona el contenido de los reglamentos regionales sobre las materias de competencia de la región. Otros autores defienden la posición exactamente contraria bajo el entendimiento de que las normas locales deben entenderse en el marco del ordenamiento general, relacionándose en términos de jerarquía con la legislación estatal y regional, sin perjuicio del respeto al poder local de auto-organización.²⁰

Hay, además, una posición intermedia que ha tenido ya desarrollos positivos concretos. Conforme a ésta, el principio de subsidiariedad (artículo 118 CI), junto al reconocimiento constitucional de un ámbito para el reglamento local, implican, no que el Estado o las regiones carezcan de potestad normativa para interferir en la organización y el desarrollo de los servicios de los entes locales, sino que deben limitarse a adoptar las reglas elementales que aseguren niveles esenciales de cohesión institucional. Bajo esta perspectiva la Constitución ha realizado una reserva, no absoluta, sino “tendencial”.²¹ Este planteamiento luce en cierto modo en la precitada Ley 131/2003 que, después de establecer la relación de jerarquía entre el estatuto local y los reglamentos (de organización de la entidad), asigna a estos últimos la regulación de la organización, así como del desarrollo y gestión de sus funciones, en “el marco de la legislación del Estado y de la región, que ase-

19. O. CHESSA, “Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano”, en *Verso il federalismo “interno”. Le autonomie locali nelle regioni ordinarie e speciali. Atti del Seminario di “Sardi italiani europei” tenutosi a Sassari il 10 ottobre 2008*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 25-26.

20. Cfr. G. FALCON, “Considerazioni finali”, *Le Regioni*, 5/2002, p. 1039; S. BARTOLE/R. BIN/G. FALCON/R. Tosi, *Diritto regionale...*, cit., p. 181.

21. S. PARISI, “Il ‘posto’ delle fonti locali nel sistema”, en *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, dir. O. CHESSA y P. PINNA, Giappichelli, Torino, 2008, p. 96 y ss.

gura los requisitos mínimos de uniformidad, según sus competencias respectivas” (artículo 4).²²

Hay estatutos regionales que, al referirse a las fuentes locales, emplean fórmulas genéricas de las que no se desprenden límites semejantes. Los de Lacio y Umbria afirman sólo que los entes locales tienen potestad reglamentaria en materia de organización y desarrollo de los servicios públicos que tengan atribuidos. Pero otros textos afirman, en línea con la interpretación expuesta, que esa potestad está sometida únicamente a leyes regionales de reglas o principios justificados por exigencias de unidad (*unitarietà*). Así, los estatutos de Campania (Ley regional 8/2004, de 18 de septiembre) y Calabria (Ley regional 25/2004, de 25 de octubre).²³ También el artículo 63 del Estatuto de la región Toscana, 12/2005, de 1 de febrero.²⁴ Este último ha sido enjuiciado por la Corte Constitucional en sentencia 372/2004, resolutoria del recurso interpuesto por el Presidente del Consejo de Ministros. La Corte, aunque insiste en la posibilidad de la Ley regional de incidir en la organización y el desarrollo de los servicios locales, da por sentado que su intervención debe limitarse a asegurar elementos esenciales de uniformidad.²⁵ Parece así que, sin per-

22. Esta revalorización de las competencias normativas locales tiene su origen en las reformas legales producidas desde los años noventa. Así, el artículo 1.3 TUEL (retomando la fórmula previamente introducida por la Ley 265/1999) establece: “La legislación en materia de ordenamiento de los entes locales y disciplina del ejercicio de las funciones que tienen conferidas enunciará expresamente los principios que constituyen límite inderogable a su autonomía normativa. Con la entrada en vigor de nuevas leyes que enuncien tales principios quedarán derogadas las normas estatutarias incompatibles con los mismos. Los entes locales adaptarán sus estatutos en el plazo de 120 días desde la entrada en vigor de las leyes mencionadas.”

23. Estos estatutos disponen en artículos de idéntico contenido y numeración que la región garantiza “el pleno ejercicio de la potestad organizativa y reglamentaria de los entes locales, así como respecto de la población y características del territorio, enunciando expresamente los principios que constituyen límite inderogable a la autonomía normativa de los entes locales” (artículo 46.3). Una previsión muy similar puede leerse en el artículo 8 de la Ley 6/2004, de 24 de marzo, de la Emilia-Romana (de reforma del sistema administrativo regional y local. Unión Europea y relaciones internacionales. Innovación y simplificación. Relaciones con la Universidad).

24. Su apartado primero establece que “[l]a organización y el desarrollo de las funciones atribuidas a los entes locales se regula en los reglamentos de los entes locales”. Y el apartado segundo especifica que “[l]a Ley, en los casos en que resulten específicas exigencias de unidad, puede regular la organización y el desarrollo de las funciones atribuidas para asegurar requisitos esenciales de uniformidad”. Todo esto se completa con el apartado tercero, que prevé que las fuentes normativas regionales pueden regular transitoriamente el desarrollo de las funciones atribuidas a la espera de la reglamentación local correspondiente.

25. Según el recurrente, esta norma lesiona la potestad reglamentaria atribuida a las entidades locales en virtud del artículo 117.6 CI, pues les “expropia”, en violación de los artículos 118 y 114 CI, su potestad de reglamentar, organizar y desarrollar las funciones que les atribuye la ley regional. La Corte sostuvo, en cambio, que la cuestión carecía de fundamento con el siguiente razonamiento. El artículo 63.2 atribuye a la ley regional esa facultad de regulación en los solos casos en que resulten

juicio de la posición central que sigue ocupando la ley en la delimitación del ámbito de actuación de los entes locales, el nuevo Título V y, sobre todo, algunos de sus desarrollos legales y estatutarios, pretenden abrir nuevos y relevantes espacios a la autonomía normativa de municipios, provincias y ciudades metropolitanas.

2.2.2. Las competencias normativas regionales y estatales

Acotado de este modo, relativamente, el campo operativo de la norma local, el artículo 117 atribuye potestades normativas a las regiones y al Estado, estableciendo las pautas organizadoras del reparto. Las potestades “legislativas” se distribuyen con criterios “formalmente” federales, como veremos con detenimiento después. Y, en cuanto a la potestad “reglamentaria”, se prevé que corresponde al Estado en las materias de su legislación exclusiva, salvo delegación; y a las regiones en todas las demás, debiéndose tener en cuenta la autonomía normativa local para la regulación de la organización y el desarrollo de sus funciones (artículo 117.6). De este modo, en las materias de competencia concurrente y residual, la potestad reglamentaria corresponde a las regiones. Y, conforme a una determinada interpretación, es posible que el Estado carezca técnicamente de potestad reglamentaria también en aquellas materias de competencia exclusiva que pueden funcionar materialmente, en cierto sentido, como concurrentes, porque interfieran en el desarrollo de las competencias regionales.²⁶

3. Distribución competencial cuasifederal

Si el sistema italiano de distribución de competencias (normativas y ejecutivas) es, en su conjunto, sumamente original (por tomar en consideración también a los en-

específicas circunstancias de unidad. Se trata, por tanto, de una excepción al criterio general recogido en el apartado primero, que reserva a la potestad reglamentaria local la disciplina de la organización y el desarrollo de las funciones atribuidas. Y tal excepción se inserta en el ámbito de la previsión del artículo 117.6, tal como lo desarrolla la Ley 131/2003 (artículo 4.4), conforme al cual la potestad del ente local en esa materia debe estar en armonía con las leyes estatales y regionales que garantizan requisitos mínimos de uniformidad. La previsión estatutaria de un régimen de reserva de ley regional de carácter absoluto es admisible siempre que esté limitada a los casos en que subsistan “específicas exigencias de unidad”, pues de otro modo se comprimiría excesivamente la autonomía de los entes locales. Si se negara a la región esta facultad se llegaría a la conclusión absurda de que, para evitar el sacrificio de intereses concretos de unidad que requieren la realización de determinadas actividades de manera sustancialmente uniforme, el legislador regional no tendría otra opción que ubicar las funciones en cuestión en un nivel de gobierno más general, asegurando así ese ejercicio unitario. Y esto sería claramente desproporcionado respecto del fin perseguido e incluso contrario al principio de subsidiariedad.

26. Cfr. S. BARTOLE/R. BIN/G. FALCON/R. Tosi, *Diritto regionale*, cit., p. 180.

tes locales), el reparto, en particular, de la potestad legislativa entre las regiones y el Estado está directamente inspirado en la experiencia federal. El calificativo “federal” no aparece en la Constitución, pero se maneja con frecuencia en el debate político y académico sobre el reparto de poder iniciado en los años noventa y aún en curso. En consonancia con un modelo de este tipo, el artículo 117 prevé tres tipos de competencias legislativas. Hay un elenco tasado de competencias legislativas exclusivas del Estado (apartado 2). Hay una enumeración también taxativa de competencias legislativas concurrentes ejercidas por las regiones en el marco de los principios establecidos por el Estado (apartado 3). Y están las competencias restantes, todas las no incluidas en los listados anteriores, que corresponden a las regiones (apartado 4). De este modo, el Título V, al igual que el *Grundgesetz*, atribuye la competencia legislativa general/residual a las regiones, lo que supone, en principio, un incremento sustancial del poder público asignado al nivel regional, con reducción correlativa de la capacidad legislativa del Estado. Se abandona el viejo sistema, característico del denominado “Estado regional”, en que las competencias tasadas son las regionales y las funciones residuales son las estatales. En su lugar la Constitución afirma un sistema que radica tendencialmente las “competencias legislativas en el nivel regional”, al tiempo que establece de manera igualmente tendencial las “competencias ejecutivas en la escala local”.

No obstante, la recepción del modelo federal es más aparente que real. Si la consagración del municipio como lugar preferente de ejecución depende a la postre de la ley (y de una ley que dispone de amplias facultades de modulación para elevar funciones administrativas a los niveles regional y estatal), la consolidación de la región como centro privilegiado de regulación legal resulta matizada o parcialmente desmentida por la subsistencia de un poder central con importantes competencias legislativas exclusivas y resortes que le permiten dictar mucho más que principios en supuestos de competencias concurrentes, y legislar en el marco de las competencias residuales. Según autorizada doctrina, los poderes legislativos “ordinarios” del Estado han sufrido relevantes limitaciones, pero todavía hoy “la parte absolutamente mayor de las competencias legislativas” sigue perteneciéndole.²⁷

Las regiones disponen, en particular, de amplias competencias legislativas en materia de régimen local, pero las han recibido en un “un contexto de ‘descentralización’ estatal, más que de ‘federalismo’”, y esto explica no sólo que el Estado conserve relevantes funciones normativas en la materia, sino también que asuma como tarea propia el impulso para la adaptación del ordenamiento (también el regional) al nuevo Título V.²⁸ Como se ha dicho, “esta función de la ley estatal no tie-

27. *Ibidem*, p. 143.

28. F. VELASCO CABALLERO, “Distribución de competencias...”, cit., p. 507.

ne parangón en el Derecho alemán y se asemeja más –paradójicamente– a las múltiples indicaciones que, sobre el ejercicio del poder legislativo descentralizado, contiene cada una de las *Devolution Acts* británicas”.²⁹ A su vez, ese contexto explica también una jurisprudencia constitucional continuista que tiende a mantener los viejos criterios de reparto dentro del nuevo marco constitucional.

Ahora bien, sería un error interpretar que el papel preeminente que todavía desarrolla el Estado en relación con los entes locales deriva sólo de un contexto de descentralización, que reduce el alcance material de preceptos constitucionales de inequívoca matriz federal. Es una opción político-constitucional intencionada, querida y promovida por el propio constituyente. Y es que no puede perderse de vista una característica esencial del sistema italiano que lo aleja netamente del modelo federal clásico. En Alemania los municipios (*Gemeinden*) y comarcas (*Kreise*) son un nivel territorial integrado en (y perteneciente a) los *Länder*, que tienen competencia legislativa exclusiva en materia de régimen local a través de la cláusula residual (artículo 70 GG). Pero en Italia los municipios, provincias y ciudades metropolitanas conforman, junto a las regiones y al Estado, la estructura territorial de la República (artículo 114 CI). Las regiones no han interiorizado a sus entes locales, pues éstos constituyen una escala autónoma que, junto a los niveles regional y estatal, conforman el Estado-global. En consecuencia, la Constitución establece y desarrolla múltiples mecanismos de relación directa entre los poderes central y local (control y colaboración), y atribuye al primero importantes funciones legislativas respecto del ordenamiento de los segundos.

Así pues, la reforma en sentido federalista de la Constitución italiana ha incrementado sustancialmente las competencias legislativas regionales en materia de entes locales, pero, dada la estructura territorial compleja de la República, sigue asignando al Estado un importante papel en la definición del ordenamiento local. En este plano, el sistema italiano se parece más, salvando las distancias y con los matices que después se introducirán, al esquema de distribución competencial diseñado por la Constitución española, según el criterio tradicional de su máximo intérprete, que ha afirmado la corresponsabilidad del Estado (legislación básica) y las Comunidades Autónomas (legislación de desarrollo) a la hora de establecer un régimen local del que se dice que tiene carácter bifronte, sin que pueda calificarse de intracomunitario o extracomunitario. Las diferencias más llamativas entre las Constituciones italiana y española hay que buscarlas, en principio, no tanto en el reparto de competencias legislativas entre los niveles central y regional, sino en la distribución de las funciones administrativas y en la posición del gobierno local, más

29. *Ibidem*, p. 512-513.

reforzada en la primera que en la segunda. Y ello sin perjuicio de que, en ambos casos, una imagen acabada del reparto competencial se obtiene sólo a través del examen de legislación de rango infraconstitucional.

3.1. La ampliación de la capacidad legislativa regional

Antes de la reforma, la Constitución asignaba explícitamente a la región un solo aspecto del régimen local (circunscripciones municipales), y ni siquiera de manera exclusiva. Se trataba de una competencia concurrente ejercida “dentro de los principios establecidos por las Leyes del Estado”, y sólo de modo compatible con el “interés nacional” y el de las demás regiones (antiguo artículo 117). A su vez, el artículo 128 concedía expresamente a las “leyes generales de la República” la determinación de las funciones de las provincias y los municipios; y el artículo 118 atribuía a esas mismas “leyes generales” la tarea de concretar las funciones administrativas de “interés exclusivamente local”, con el fin de evitar que las regiones dejaran de transferir o delegar competencias a los entes locales. A su vez, el Estado tenía competencia legislativa en todas las materias no expresamente atribuidas a las regiones conforme al (antiguo) artículo 117 CI y, por tanto, en todo lo relativo al régimen local. La jurisprudencia constitucional interpretó que estos preceptos y, en particular, la referencia a las “leyes generales”, encerraban la exigencia de una disciplina homogénea en todo el territorio nacional, es decir, un “ordenamiento de los entes locales” de carácter “orgánico y uniforme” (SCC 9/1961). El reparto de poder en materia de régimen local obedecía de este modo a un esquema fuertemente centralista en el que las regiones jugaban un reducido papel (menor que el desempeñado por las Comunidades Autónomas españolas). El régimen local podía ser, sustancialmente, lo que el legislador estatal quisiera que fuera, sin perjuicio de la garantía mínima de autonomía de los entes locales derivada del artículo 5 de la Constitución.³⁰ Sobre esta base, y pese a las reformas legales que han ido anticipando la reforma constitucional de 2001, el régimen local se hallaba regulado en leyes estatales de detalle y, en particular, últimamente, en el Texto Único de Ordenamiento de los Entes Locales, aprobado por Decreto Legislativo 267/2000 (TUEL), que se remite a la ley regional en un número limitado de casos.³¹

30. O. CHESSA, “Pluralismo paritario...”, cit., p. 24.

31. Principios de cooperación de los municipios y provincias entre sí y con la región (artículo 4.4); instrumentos y procedimientos de diálogo y concertación (artículo 4.5); indicación de los objetivos de la programación económico-social y territorial con reparto de los recursos destinados a la financiación del plan de inversiones de los entes locales (artículo 5.1); formas de participación de los entes locales en la formación de los planes y programas regionales y de otros actos de la región (artículo 5.3); indicación de criterios y fijación de procedimientos de la programación socio-económica y la planificación territorial de los municipios y las provincias a los efectos del desarrollo de los programas regionales (artículo 5.4); modificación de las circunscripciones territoriales de los municipios con audiencia de las po-

La reforma en sentido cuasifederal de la Constitución italiana ha ampliado la capacidad legislativa de las regiones. Para empezar, ha eliminado cualquier referencia a submaterias del régimen local en el nuevo elenco de competencias concurrentes; competencias que, por lo demás, se siguen desarrollando en el marco de los principios que establezca el Estado, pero sin el límite del interés de la nación y de las otras regiones (artículo 117.3 CI). El régimen de alteración del término municipal, previsto inicialmente como competencia concurrente, se establece ahora como competencia regional exclusiva en el artículo 133. A su vez, la Ley constitucional 3/2001 deroga el artículo 128 de la Constitución y, con ello, suprime el basamento que ha sostenido el papel central desenvuelto por las leyes generales republicanas en la definición de un ordenamiento "unificado" de los entes locales.³² Y, en fin, el artículo 117.2 p) de la Constitución tasa unos pocos (aunque importantes) aspectos del régimen local en que el Estado conserva competencia legislativa exclusiva, de modo tal que toda la disciplina restante pertenece (en principio) a la competencia general/residual de las regiones (artículo 117.4). El nuevo texto "rompe" de este modo el "ordenamiento de los entes locales" como regulación uniforme y general en todo el territorio nacional, con la consecuente posibilidad de desarrollos regionales diferenciados.³³ El Estado carece ahora de competencia para aprobar una regulación completa del régimen local, y muchos de los preceptos del Texto Único de 2000 de Ordenamiento de los Entes Locales resultan, en la actualidad, evidentemente incompatibles con el nuevo Título V. Parece, en definitiva, que, en la actualidad, las regiones tienen competencia para aprobar leyes generales sobre régimen local.

Sin embargo, las regiones (ordinarias) no han adoptado aún legislación general sobre régimen local. Lo más parecido son, quizá, las Leyes 6/2004 (Umbría) y 23/2007 (Emilia-Romaña) sobre "reforma del sistema administrativo regional y local". Y es

blaciones interesadas (artículo 15); fijación de los procedimientos de programación plurianuales y del plan territorial de coordinación de las provincias (artículo 20); definición de las instituciones de las ciudades metropolitanas y, en general, de entidades supramunicipales para el ejercicio coordinado de las funciones de los entes locales (artículo 24); celebración forzosa de convenios entre entes locales para la gestión de un servicio específico o para la realización de una obra concreta (artículo 30); fijación de los ámbitos y las zonas homogéneas para la constitución de las "comunidades de montaña" con el fin de valorizar la montaña y el ejercicio asociado de las funciones municipales (artículo 27); coordinación y gestión de la financiación de los entes locales para la realización de sus programas propios (artículo 149); financiación de las cargas derivadas de las funciones transferidas o delegadas a los municipios y provincias por gastos de inversión previstos en Leyes sectoriales del Estado (artículo 149). Sobre este elenco de supuestos P. FALLETTA, "I sistemi regionali...", cit., p. 148-150.

32. En este sentido, F. PALAZZI, "L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito", *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2008, p. 124-125.

33. F. MERLONI, "Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione", *Le Regioni*, núm. 2/3, 2002, p. 409-410.

que, como veremos a continuación, el carácter “policéntrico” de la República Italiana y el contexto de descentralización (no de federalismo) en que ésta se desarrolla, arrojan una competencia legislativa regional en materia de régimen local sujeta a importantes límites establecidos desde abajo (entes locales) y por arriba (Estado).

3.2. Los límites de la competencia legislativa regional

3.2.1. Límites establecidos desde abajo: las competencias de los entes locales

El reconocimiento explícito del principio de subsidiariedad y de la autonomía estatutaria y reglamentaria de los entes locales, con indicación de su ámbito operativo (organización y servicios públicos), supone un relevante límite a la capacidad legislativa regional. La doctrina italiana discute ampliamente si el nuevo marco constitucional ha establecido una auténtica reserva de reglamento. No obstante, al menos a tenor de los desarrollos legales y estatutarios examinados, tan sólo corresponde a la región, en materia de organización y desarrollo de los servicios públicos locales, la garantía de un mínimo de uniformidad a través de la fijación de principios fundamentales. Es posible, en definitiva, que la Constitución italiana (o su desarrollo) imponga en este plano a las regiones más trabas de las que se desprenden en España de una garantía constitucional mera de la autonomía local, aunque, como es sabido, los nuevos Estatutos de Autonomía incluyen a veces garantías cualificadas que pueden traducirse en límites más potentes que los estrictamente derivados de la Carta magna.³⁴

Deben tenerse en cuenta, además, las condiciones que impone al procedimiento legislativo regional el *Consiglio delle Autonomie Locali* (CAL), previsto en la Constitución como *organo di consultazione* entre la región y los entes locales (artículo 123.4). Los nuevos estatutos regionales han previsto esta estructura,³⁵ incluyendo regulaciones más o menos detalladas que, por lo general, han completado

34. En este sentido, resulta altamente ilustrativo el estudio de J. M^º. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO dirigido a comparar el grado de densidad de regulación constitucional sobre entes locales en varios países, entre ellos Italia y España. El autor realiza una selección de cuestiones incluidas en la Constitución de al menos uno de los sistemas de referencia. Y concluye que la Constitución italiana aborda el doble que la española (10 frente a 5-6), lo que, en línea de principio, se traduce en mayores parámetros para un control de constitucionalidad de las leyes estatales y regionales sobre entes locales (“Posición constitucional...”, cit., p. 529-545).

35. Así, la Leyes estatutarias de Abruzos (28 de diciembre de 2006), Apulia (7/2004, de 12 de mayo), Calabria (25/2004, de 25 de octubre), Campania (8/2004, de 18 de septiembre), Emilia-Romaña (13/2005, de 31 de marzo), Lacio (1/2004, de 1 de noviembre), Liguria (1/2005, de 3 de mayo), Lombardía (1/2008, de 30 de agosto), Marcas (1/2005, de 8 de marzo), Piemonte (1/2005, de 4 de marzo), Toscana (12/2005, de 1 de febrero) y Umbria (21/2005, de 16 de abril).

después normas de rango legal.³⁶ Son varios los CAL configurados como órgano representativo-local que puede obstaculizar la tramitación de leyes en la Asamblea; si su informe es negativo, la iniciativa legislativa participada sólo puede aprobarse por mayoría cualificada o con motivación de las razones del apartamiento. A los efectos de este trabajo (reparto competencial), esto es altamente relevante, por cuanto que esta técnica no puede ya captarse como un instrumento de estricta participación; es, más bien, un mecanismo de redistribución del poder que en alguna medida amplía el ámbito decisorio de los entes locales. El CAL se comprende en el marco de la dialéctica de la descentralización, más que a la luz de las tendencias de democracia participativa y colaboración multinivel. A su través, el reparto de poder se realiza, no transfiriendo poder del centro hacia la periferia, sino integrando la periferia en el centro mediante un régimen más o menos intenso de coresponsabilidad. Algunos CAL tienen poderes (casi) de veto similares (en alguna medida) a los atribuidos a los *Länder* en el *Bundesrat* y, de este modo, las mayorías parlamentarias pierden poder en beneficio de las entidades locales. En este punto, el Derecho italiano ha aportado un nuevo e interesante elemento a la teoría constitucional europea que, no obstante, puede plantear (innecesarios) problemas de gobernabilidad, confusas mezclas de responsabilidad y luchas partidarias que pueden arrumbar con el carácter representativo-territorial del nuevo órgano.³⁷

3.2.2. Límites establecidos por arriba: las funciones reguladoras y armonizadoras del Estado

El Estado italiano conserva aún una posición central en la configuración del ordenamiento de los entes locales, como consecuencia del contexto de descentralización en que opera la Ley constitucional 3/2001 y de la estructura tripartita de la República, con negación consecuente de una interiorización regional de los entes locales.

En este sentido, no son de poca importancia los aspectos del régimen local que la Constitución reserva al Estado, ni la intensidad con que éste puede regularlo. Ta-

36. Leyes de Abruzos (41/2007, de 21 de diciembre), Apulia (29/2006, de 26 de octubre), Calabria (1/2007, de 5 de enero), Emilia-Romaña (13/2009, de 9 de octubre), Lacio (1/2007, de 26 de febrero), Liguria (13/2006, de 26 de mayo), Marcas (4/2007, de 10 de abril), Piamonte (30/2006, de 7 de agosto).

37. En España, el proceso de reformas estatutarias ha alumbrado una nueva serie de órganos con finalidades de representación local y participación en la tramitación administrativa y/o parlamentaria de normas. A mi juicio, ha influido la experiencia del *Consiglio delle Autonomie Locali* en los nuevos estatutos autonómicos. Sin embargo, ninguno de los nuevos órganos estatutarios puede asimilarse enteramente, ni siquiera el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña (artículo 89 EACat). Para el estudio de este complejo orgánico en el marco de un análisis más amplio de Derecho comparado, L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Inap, Madrid, 2009.

les aspectos son “legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas” [artículo 117.2 p)]. Sobre ellos el Estado tiene una competencia exclusiva, no concurrente. La ley de la República puede, por tanto, adoptar una regulación densa, completa, exhaustiva y detallada sobre esas cuestiones, sin colaboración alguna de la legislación regional, pues no se está en ámbitos competenciales que la región desarrolla con los solos límites principales derivados de la legislación del Estado. El Gobierno italiano ostenta incluso potestad reglamentaria en ese ámbito (artículo 117.6 CI). Y hasta puede ejercer competencias ejecutivas en materia de régimen local, si se reputa que el nivel central es el más idóneo y adecuado, lo que, por lo demás, está ya previsto en el artículo 9. 1 b) del Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009. De este modo, en una serie de cuestiones cruciales, el Estado italiano dispone de unas atribuciones competenciales iguales o incluso mayores que el poder central en España, que, conforme a la jurisprudencia constitucional, sólo a través de legislación básica puede regular los órganos de gobierno y las funciones locales.

Además, el poder central se entiende competente para cumplir una función armonizadora de cara a impulsar la adaptación al nuevo reparto competencial del ordenamiento italiano en su conjunto, incluidos los sistemas jurídicos regionales. El Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009 contiene un buen número de ejemplos. Impone a las regiones: los principios (economía, eficiencia, reducción del gasto) que deben ponderar cuando, en ejercicio de sus competencias concurrentes o residuales, asignen determinadas funciones fundamentales a los municipios (artículo 8.6); el plazo dentro del cual habrán de adaptar su legislación a la normativa estatal de indicación de las funciones fundamentales [artículo 12.1 a)]; la supresión y simplificación de estructuras, entes intermedios, agencias y organismos titulares de funciones total o parcialmente coincidentes con las conferidas a municipios y provincias [artículo 12.1 b)]; y otras condiciones formales (acuerdo del Consejo de Autonomías Locales o foro equivalente) y sustantivas (racionalidad organizativa) a las leyes regionales de reordenación de las funciones administrativas (incluidas las no fundamentales) (artículo 12.3).

A su vez, el Estado tiene atribuidas competencias transversales (p. ej., gobierno del territorio, niveles esenciales de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, protección del medio ambiente, defensa de la competencia, ordenamiento civil...), que puede emplear para intervenir en ámbitos reconducibles a la competencia general/residual de las regiones. De hecho, en los últimos años, el Estado ha reformado en múltiples ocasiones el TUEL, normalmente a través de las Leyes financieras, apoyándose en el título “armonización de los presupuestos públicos y coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario” (materia de competencia concurrente ex artículo 117.3 CI en que caben “principios fundamentales” fijados

por la legislación estatal). Tanto es así que la contención del gasto público está convirtiéndose en el fundamento habitual de una muy intensa intervención estatal en este ámbito.³⁸ La Corte Constitucional ha declarado, en este sentido, que el Estado puede intervenir en la competencia regional residual en materia de régimen local con base en un “título autónomo de legitimación” como la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de la hacienda pública (SCC 237/2009).³⁹

Hay que tener en cuenta también una jurisprudencia constitucional que refuerza el papel del Estado en materia de régimen local, y que podría dar lugar a que el artículo 117.2 p) funcione como una simple reformulación del antiguo artículo 128, con el consecuente reconocimiento de una muy amplia legislación estatal exclusiva. La sentencia 48/2003 señala en esta línea que “el nuevo artículo 117 no hace sino retomar, en forma nueva, las huellas del sistema constitucional preexistente”.⁴⁰ En el mismo sentido, la sentencia 377/2003 afirma que “el texto del artículo 117 ha confirmado sustancialmente, en este punto, el sistema pre-vigente, se-

38. Así, al aprobar la Ley financiera para 2008 (Ley 244/2007), ha hecho valer ese título para introducir múltiples modificaciones en el TUEL. Algunas de estas modificaciones podrían reconducirse a la competencia exclusiva estatal en materia de órganos de gobierno (p. ej., la reducción del número de vocales de la Junta de 16 a 12, artículo 2.23). Pero otras se refieren a cuestiones que podrían pertenecer a la competencia residual de las regiones (o a la autonomía organizativa de los entes locales). Así, el endurecimiento de los parámetros demográficos exigidos para la constitución de entidades inframunicipales (*circostrizione di decentramento*) (artículo 2.29); o la modificación del régimen de dietas de viajes de las autoridades locales con el fin de reducir el gasto público (artículo 3.56). La Ley financiera 2010 ha incluido asimismo modificaciones en el TUEL orientadas a la contención del gasto, aunque también a la anticipación de algunos aspectos de una reforma de mayor calado destinada a racionalizar y simplificar las estructuras locales, prevista en el Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros en 19 de noviembre de 2009.

39. La sentencia resuelve el recurso interpuesto por las regiones de Toscana y Veneto contra varios artículos de la Ley financiera 2008, citada en la nota precedente. Afirman que tales disposiciones conculcan su ámbito competencial. Pero la Corte afirma que el Estado puede intervenir en la competencia regional residual en materia de régimen local con base en un “título autónomo de legitimación”. Señala, en particular, que el Estado puede adoptar “principios fundamentales de coordinación de la hacienda pública” en relación con las comunidades de montaña, sin que sea un obstáculo el dato de que su régimen pertenezca a la competencia legislativa residual. Con base en esta argumentación, afirma la constitucionalidad del artículo 17.2 p) de la Ley financiera 2008, que impone un plazo a las regiones para reformar la disciplina sobre esta forma asociativa con el fin de reducir el gasto público. No obstante, según veremos después, la sentencia declara la “ilegitimidad” de otras disposiciones de detalle por invadir la competencia legislativa residual, al ser más que principios fundamentales de coordinación de la hacienda pública.

40. El Gobierno italiano impugnó determinados preceptos de la Ley 10/2002 de la región especial de Cerdeña, sobre reformas ligadas a la institución de las nuevas provincias. Entre ellos, el apartado 2 del artículo 1, que establece que “las elecciones de los órganos de las nuevas provincias tendrán lugar en el turno ordinario de elecciones administrativas del año 2003. La Corte Constitucional confirma la constitucionalidad de esta disposición sobre la base de las competencias primarias reconocidas en este punto a la región especial (a las que me refiero más adelante). Pero establece *ex abundantia cordis* la

gún el cual las regiones ordinarias, a diferencia de las de estatuto especial, no tenían competencia alguna en materia de ordenamiento de los entes locales pertenecientes a su respectivo territorio”.⁴¹ Y, con igual rotundidad, la sentencia 159/2008 de la Corte Constitucional (a la que me refiero con más detenimiento después) declara, literalmente, que “en relación a las regiones de Estatuto ordinario, corresponde al legislador estatal [...] regular los aspectos organizativos relativos al ordenamiento de los entes locales.”⁴²

3.2.3. Elementos de flexibilidad

Con todo, el propio Tribunal Constitucional y el legislador, con apoyo en planteamientos doctrinales generalizados, han producido signos expresivos de una actitud favorable a una más amplia potestad legislativa regional en materia de entes locales, aunque matizada por la naturaleza policéntrica de la República (que explica la fuerte implicación en estos asuntos también de los niveles local y estatal).

Para empezar, la potenciación de la autonomía normativa local en el nuevo texto constitucional no ha reducido la función clave que desenvuelve la ley ordinaria en la definición del sistema de las autonomías locales.⁴³ Nótese que la Constitución re-

declaración entrecomillada en el texto principal, y que puede dar lugar a entender que el nuevo marco constitucional ha mantenido las fuertes competencias legislativas del Estado en lo relativo a los entes locales de las regiones ordinarias.

41. La sentencia resuelve el recurso interpuesto por Campania contra el apartado 62 del artículo 52 de la Ley financiera 2002 (Ley 448/2001, de 28 de diciembre) que deroga el artículo 145 de la Ley 338/2000 según el cual “el cargo de Alcalde, Presidente de la Provincia, Concejal municipal, provincial o de distrito [*circoscrizionale*] no es incompatible con el desarrollo de funciones administrativas por las sociedades de capital mixto”. La Corte confirma la constitucionalidad de la disposición con base en el siguiente argumento: “La Corte ya ha puesto de relieve que el texto del artículo 117 ha confirmado sustancialmente, en este punto, el sistema pre-vigente, según el cual las regiones ordinarias, a diferencia de las de Estatuto especial, no tenían competencia alguna en materia de ordenamiento de los entes locales pertenecientes a su respectivo territorio”. Ni puede decirse que en la materia mencionada no se incluya también la legislación electoral, dado que, según la Corte, “la configuración de los órganos de gobierno de los entes locales, las relaciones entre ellos, las modalidades de formación de los órganos y las modalidades de formación de los órganos representativos... son aspectos de esa materia” (SCC 48/2003).

42. En este orden de ideas, conforme a una controvertida jurisprudencia constitucional, el Estado tiene competencia en todas aquellas materias en que, por virtud del principio de subsidiariedad, conserva la titularidad de funciones administrativas, rechazándose la automática afirmación de la competencia regional en las materias no expresamente previstas dentro del elenco de funciones legislativas estatales. Se afirma de este modo “la imposibilidad de reconducir un determinado objeto de regulación al ámbito de de la legislación residual de las regiones previsto en el apartado 4 del artículo 117 por el solo hecho de que tal objeto no sea inmediatamente referible a alguna de las materias enumeradas en los apartados 2 y 3 del artículo 117 de la Constitución” (SCC 370/2003).

43. A. RUGGERI, “Teoria e prassi...”, cit., p. 3 y ss.

serva al estatuto regional una serie determinada de materias (forma de gobierno y principios fundamentales de la organización) (artículo 123), pero se limita a afirmar la existencia del estatuto local (artículo 114) sin atribución concurrente o exclusiva de ámbito material alguno.⁴⁴ A su vez, no parece que la Constitución reserve de modo absoluto a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas la regulación de su organización y el desarrollo de sus funciones cuando, al propio tiempo, encomienda a la ley estatal la identificación de las funciones fundamentales y a los poderes estatal y regional la regulación de las competencias ejecutivas, según las atribuciones legislativas de cada uno y conforme a cuatro directrices básicas (preferencia municipal, subsidiariedad, adecuación y diferenciación).⁴⁵ Además, frente a las tesis maximalistas de la autonomía reglamentaria local defendidas por el Gobierno en el recurso interpuesto contra el Estatuto toscano, la Corte Constitucional ha afirmado que la radical negación de la competencia legislativa regional en materia de organización y desarrollo de los servicios públicos locales es completamente desproporcionada, pues, para asegurar la cohesión institucional, el legislador regional no tendría más remedio que centralizar el ejercicio de funciones ejecutivas, lo que sería claramente contrario al principio de subsidiariedad (SCC 372/2004).

Es posible, asimismo, que la competencia legislativa y reglamentaria para regular el régimen electoral, los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de determinados entes locales opere como una competencia materialmente concurrente y sólo formalmente exclusiva (al menos hasta cierto punto). De este modo, el Estado fijaría principios fundamentales sin agotamiento de todos los espacios de regulación. Así lo afirma un autor español a la vista del fallido Anteproyecto de 2005 de adaptación del régimen local a la reforma constitucional, que mantiene los preceptos más generales del TUEL y elimina varios de detalle con el fin de ampliar las posibilidades de la legislación regional. Es posible, en definitiva, que el Estado acabe interpretando su propia competencia ex artículo 117.2 p) CI como concurrente, pareciéndose más a una competencia básica de la Constitución española que a una legislación verdaderamente exclusiva.⁴⁶ En este orden de ideas, el Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009 delega en el Gobierno la aprobación de una Carta de las Autonomías Locales, que coordine sistemáticamente las normas "que sean de competencia estatal" en el marco de los "principios derivados de la jurisprudencia constitucional", con indicación de los preceptos derogados del TUEL y de otras fuentes estatales (artículo 13.1). Pero no es seguro que el texto resultante vaya a adoptar una interpretación estricta del artículo 117.2 p) ni limitarse a enunciar normas generales o de principio.

44. F. PALAZZI, "L'ordinamento degli enti locali...", cit., p. 127.

45. A. RUGGERI, "Teoria e prassi...", cit., p. 5 y ss.

46. F. VELASCO CABALLERO, "Distribución de competencias...", cit., p. 517.

A su vez, algunas de las sentencias constitucionales (precitadas) que, después de la reforma de 2001, siguen afirmando la competencia exclusiva estatal en materia de “ordenamiento de los entes locales” (SSCC 48/2003, 377/2003), lo hacen *obiter dictum* o *ex abundantia cordis* en asuntos de legislación electoral, respecto de la que, en efecto, el nuevo marco constitucional mantiene los rasgos esenciales del régimen precedente de distribución competencial.⁴⁷ Y otros pronunciamientos del “juez de las leyes” (que abordo después) reconocen la competencia regional residual en materia de régimen local. Por otra parte, la Corte Constitucional ha afirmado que, conforme al nuevo marco constitucional, ante una Ley discutida, le corresponde al Estado demostrar su competencia (tasada), bastándole a la región con negar la existencia de una atribución estatal. Esto es, la valoración en torno a los límites competenciales debe moverse “en la búsqueda, no tanto de un específico título constitucional de legitimación de la intervención regional, sino de la existencia de reservas, exclusivas o parciales, de competencia estatal” (SCC 282/2002).⁴⁸ Y siempre cabe que la “transversalidad de la materia” opere también en sentido inverso, como capacidad expansiva, no de la competencia estatal, sino de la regional.⁴⁹

3.3. Intento de delimitación de las competencias legislativas regionales y estatales

Es ciertamente difícil discernir qué legislación sobre entes locales corresponde al Estado y cuál recae en la órbita competencial de las regiones. El reparto de poder es un proceso todavía en curso en el que los nuevos preceptos constitucionales representan sólo el punto de partida. La jurisprudencia constitucional y los desarrollos normativos que efectivamente realicen el Estado, las regiones y los entes locales en el marco del intenso debate político y académico suscitado, proporcionarán próximamente una imagen más real y acabada. No obstante, teniendo en cuenta, justamente, los pronunciamientos constitucionales emitidos ya, las normas sobre entes locales aprobadas o proyectadas en los últimos años y las aportaciones doctrinales, puede intentarse una delimitación provisional de las cuotas de poder correspondientes a las instancias central y regionales en cuatro cuestiones típicas: la planta local; la organización de los entes locales; las competencias locales; y las relaciones de control y colaboración.

47. Insiste en esto S. PAJNO, “Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale”, *Federalismi.it*, 2/2010, 17 p.

48. Cfr. F. MODUGNO, “La posizione e il ruolo della legge statale nell’ordinamento italiano”, en *Trasformazioni della funzione legislativa IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, dir. F. MODUGNO/P. CARNEVALE, Jovene, Napoli, 2008, p. 16.

49. Así, nuevamente, F. MODUGNO, *ibidem*, p. 19, retomando planteamientos de F. MANNELLA, “L’intervento della Corte costituzionale nel riparto delle competenze normative tra Stato e regioni”, *Giustizia amministrativa*, 5/2005, p. 1080-1120.

3.3.1. La planta local

El Estado, en el modelo policéntrico italiano, y a diferencia del *Bund* alemán, conserva importantes competencias en lo atinente a la configuración de la planta local. La propia Constitución (artículo 114) establece ya una determinada estructura (municipios, provincias y ciudades metropolitanas) y asigna expresamente al poder central, en particular, la creación de provincias y la alteración de sus linderos (artículo 133.1). No obstante, la reforma del Título V confía a las regiones, en principio, un relevante margen en el diseño de la planta de su Administración local.

En primer lugar, la alteración del término municipal desaparece de la lista de competencias concurrentes, afirmándose explícitamente como competencia regional exclusiva con un solo límite, la audiencia a las poblaciones interesadas (artículo 133.2). Los poderes regionales de configuración de la planta local se desprenden también del artículo 117.2 p), que limita la competencia estatal a aspectos del régimen, no de todos los entes locales, sino sólo de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas. En ese sentido, hay una serie relevante de entes que, previstos en la legislación estatal precedente a la reforma constitucional (TUEL), no se incluyen en el artículo 117.2 p) CI. Así, en particular, entidades supramunicipales o asociativas como las “comunidades de montaña” (artículo 27), las “comunidades insulares o de archipiélago” (artículo 29), las “uniones de municipios” (artículo 32) y los “consorcios” (artículo 31); y entidades inframunicipales (con o sin personalidad jurídica) como los *municipi* (artículo 16) o las *circoscrizioni di decentramento* (artículo 17).

Lo cierto es que ya el TUEL contenía amplias remisiones a la legislación regional para la regulación de estos otros entes locales. Pero, según parece, lo que la Constitución impone ahora es que las regiones sean las encargadas de elaborar la regulación completa (incluido el régimen de elecciones, órganos de gobierno y funciones fundamentales) de todos los entes locales carentes de protección constitucional, sin perjuicio del relevante poder normativo de que disponen en este plano municipios, provincias y ciudades metropolitanas y de los títulos transversales que, en su caso, pueda hacer valer el Estado. En este sentido, hay ya legislación regional en la materia.⁵⁰ En este punto, el margen de maniobra del legislador regional italiano podría ser mayor que el del legislador autonómico español, según la jurisprudencia constitucional clásica que insiste en un poder regulador del Estado para adaptar bases de todo el régimen local y que alcanza, por tanto, a esos otros entes locales. Pero, aparte de la “delgadez” de las bases aprobadas en este punto, hay que tener en cuenta que la reforma estatutaria iniciada en 2006 ha dado lu-

50. Así, las Leyes 12/2002 de Molise y 37/2008 de Toscana de reordenación de las comunidades de montaña. La Ley 19/2008 de Lombardía regula las uniones de municipios y las comunidades de montaña, a las que se refiere también la Ley 6/2004, de 24 de marzo, de la Emilia-Romaña.

gar en algún caso a la afirmación de la competencia exclusiva autonómica en materia de determinación, creación, modificación y supresión de las entidades locales; y de creación, supresión y alteración de los términos, tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior (artículo 151 Estatuto de Autonomía de Cataluña, EACat).

No obstante, parece que el legislador estatal post-reforma se considera aún competente en estos asuntos. Prueba de ello es que ha vuelto a regular algún aspecto de las uniones de municipios y las comunidades de montaña y de archipiélago en la Ley 131/2003 (donde afirma su autonomía normativa, artículo 4.5) y en la Ley financiera 2008. También el Proyecto de Ley aprobado en 19 de noviembre de 2009, que entra de lleno en la disciplina de entidades de este tipo, suprimiendo los consorcios de entes locales para el ejercicio de funciones (artículo 19) y las *circoscrizioni di decentramento* (artículo 18), salvo en los municipios de más de 250.000 habitantes. Dispone, además, que las leyes regionales “pueden prever” la supresión de las comunidades de montaña o archipiélago (artículo 17). Estas mayores cautelas respecto de las comunidades de montaña o archipiélago tienen que ver con la jurisprudencia constitucional, que entiende que su regulación corresponde a las regiones en virtud de la competencia general/residual (SSCC 244/2005⁵¹ y 237/2009⁵²). Pero debe tenerse en cuenta que el argumento utilizado por la Corte [“la indicación (del artículo 117.2 p) debe reputarse taxativa”] es extensible a to-

51. La sentencia resuelve la cuestión de constitucionalidad planteada por el Tribunal Administrativo de Molise en relación con el artículo 17 de la Ley 12/2002, de 8 de julio, de la Región (de reordenación y redefinición de las comunidades de montaña) en la parte en que atribuye al presidente de la Junta regional competencia para disolver, suspender y establecer la administración provisional de las asambleas de las comunidades de montaña. La Corte niega el fundamento de la cuestión sobre la base de que el artículo 117.2 p) de la Constitución “hace referencia expresa a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas y esta indicación debe reputarse taxativa. En consecuencia, la disciplina de las comunidades de montaña se reconduce a la competencia legislativa residual de las regiones establecida en el artículo 117.4 de la Constitución.”

52. La Corte Constitucional afirma aquí que las comunidades de montaña forman parte de la competencia legislativa residual de la región, y que determinadas disposiciones de la Ley financiera 2008 que se refieren a ellas son inconstitucionales sin que el Estado pueda en el caso ampararse en títulos transversales como el gobierno del territorio o la coordinación de la hacienda pública. Se declara de este modo la anticonstitucionalidad del artículo 20 que prevé que, si las regiones no revisan el régimen de las comunidades de montaña conforme a las indicaciones del artículo 17, se produce una serie de efectos, entre otros: 1) dejan de pertenecer a las mismas los municipios que sean capital provincial, los municipios costeros y los municipios de más de 20.000 habitantes; 2) se suprimen determinadas comunidades de montaña. Según la Corte, esta disposición “contiene una disciplina de detalle autoaplicativa que no puede reconducirse al ámbito de los principios fundamentales en materia de coordinación de la hacienda pública al no dejar a las regiones espacio alguno de autonomía decisoria y disponer directamente, de manera principal, la muy incisiva consecuencia de la supresión de las comunidades de montaña que se encuentren en las específicas y puntuales circunstancias previstas.”

das las formas asociativas y, en general, a todos los entes locales imprevistos en la norma fundamental.⁵³ De hecho, el propio Proyecto mencionado deja entrever cómo el Estado duda de su propia competencia en este punto, al prever “sin perjuicio de lo que establezca la ley regional”, que las formas asociativas son, únicamente, la *convenzione* y la unión de municipios (artículo 8.7).

En este orden de ideas, la penetrante intervención estatal en la configuración de la planta local se inserta en una política de simplificación administrativa y contención del gasto público que el Estado pretende apoyar en títulos transversales, como la hacienda pública y coordinación de la economía. Parece incluso que intenta basarla en el título competencial “funciones fundamentales”. Se ha dicho en este sentido que la realización de la reforma del Título V y, en particular, la descentralización prevista de competencias ejecutivas, pasa necesariamente por la adopción de medidas drásticas de simplificación institucional. La legislación estatal proyectada (y anticipada en la Ley financiera 2010, como después se dirá) responde de este modo a la demanda de una radical revisión de la pléyade de sujetos locales (instrumentales y asociativos), fuente de grandes cantidades de gasto, confusión y de-responsabilización de representantes electos en los órganos de gobierno de los municipios y provincias.^{54/55} No obstante, no resulta evidente que el Estado pueda intervenir de este modo, a través de disposiciones de detalle que parecen mucho más que principios fundamentales de la coordinación de la hacienda pública y que podrían implicar una regulación sustantiva de estructuras, no fácilmente reconducible a los títulos del artículo 117.2 p). En todo caso, para determinar si este género de medidas es o no compatible con el nuevo marco competencial, habrá que esperar a la aprobación del texto definitivo de la Ley y, en su caso, al pronunciamiento que eventualmente realice la Corte Constitucional.

3.3.2. La organización local

En materia de organización de los entes locales ocurre algo parecido. Separándose del modelo federal y desarrollando el sistema multinivel, la nueva Constitu-

53. G. SCIULLO, “L’ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2005/10, p. 1038.

54. G. C. DE MARTIN, “I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta”, en *Verso il federalismo “interno”. Le autonomie locali nelle regioni ordinarie e speciali. Atti del Seminario di “Sardi italiani europei” tenutosi a Sassari il 10 ottobre 2008*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 52-54.

55. De ahí que el Proyecto de Ley contenga también una “cláusula de salvaguarda” conforme a la cual las funciones fundamentales (enumeradas en los artículos 2, 3 y 4) no pueden ejercerse por entes o agencias estatales o regionales ni por entes o agencias de otros entes locales distintos de los municipios, provincias o ciudades metropolitanas que las tengan atribuidas (artículo 7).

ción ha querido que el Estado siga estrechamente implicado en la regulación de la organización de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas. A su legislación le siguen correspondiendo en exclusiva los “órganos de gobierno”. No obstante, el nuevo Título V ha querido asegurar un ámbito para la legislación regional en este campo. Toda la organización, en lo que no afecta a las elecciones locales y a los órganos de gobierno, pertenece, en principio, a la competencia residual de la región. La cuestión clave es la determinación de los aspectos que, por referirse a “órganos de gobierno”, siguen en la órbita competencial del Estado.

La legislación ordinaria maneja la expresión “órganos de gobierno” para hacer referencia a los órganos de *indirizzo politico*, esto es, el Alcalde o Presidente provincial, la Junta y la Asamblea (p. ej. 36 TUEL). Se afirma así la categoría en oposición a los órganos de *gestione amministrativa* (secretario, director general, dirigentes), de apoyo (asesores o consejeros) o de *garanzia* (revisor de cuentas y defensor cívico). Parece así, en principio, que la competencia estatal exclusiva se refiere sólo a los órganos de base política (no a las estructuras burocráticas) para el gobierno del ente local (no para la gestión, la consulta o la garantía). Consecuentemente, aplicando el argumento explicitado en las sentencias de la Corte Constitucional 244/2005 y 237/2009, parece afirmarse la competencia legislativa regional sobre la organización de los entes locales y, en particular, en todo lo concerniente a los órganos de gestión, de apoyo y de garantía. Es, en cierto modo, un efecto similar al pretendido en España por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que afirma la competencia exclusiva autonómica en materia de “régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales”, extendiéndose a los “órganos de gobierno” cuando el Ente Local es de los creados por la Generalidad (artículo 160).⁵⁶

Hay, no obstante, importantes límites a esta competencia normativa de las regiones italianas en materia de organización. Están, en primer lugar, los derivados de la garantía constitucional de la autonomía local. La legislación estatal ordinaria, antes de la reforma constitucional, confiaba ya a los municipios y provincias importantes espacios regulativos en este ámbito.⁵⁷ Se trata de un ámbito no desdeñable legal-

56. F. VELASCO CABALLERO (“Distribución de competencias...”, cit., p. 522) parte del concepto italiano de “órgano de gobierno” para interpretar el alcance de la competencia legislativa de la Generalidad en materia de “órganos complementarios”.

57. Durante los años noventa, el legislador ha ampliado notablemente la autonomía organizativa local (reformas de 1993 y 1997) por efecto de la cual corresponde al ente local fijar las líneas fundamentales de la organización de los *uffici* y la configuración de aquéllos con mayor relevancia, estableciendo las técnicas de atribución de competencias. El TUEL parte de que el estatuto orgánico establece “los criterios generales en materia de organización del ente” (artículo 6.2). Junto al estatuto, ya asumía un papel relevante el ejecutivo local en estos asuntos. El referido Texto Único recoge una ten-

mente garantizado a la autonomía organizativa local que, quizá, la Constitución ha querido salvaguardar y potenciar con la previsión de que los municipios, provincias y ciudades metropolitanas tienen estatutos propios sometidos a los principios constitucionales (artículo 114.2) y potestad reglamentaria para regular su organización interna (artículo 117.6). Y, al menos conforme al criterio expresado por los desarrollos legales y estatutarios precitados, la competencia residual de las regiones en este punto debería limitarse a las normas principales que sean imprescindibles para garantizar dosis mínimas de cohesión institucional. Puede afirmarse, en consecuencia, que buena parte de la regulación del TUEL sobre los órganos que no son de gobierno debería pasar ahora a la legislación regional, aunque, quizá, con grados aún menores de detalle. En este punto, cabe apreciar un cierto paralelismo con la experiencia española, cuyas reformas recientes han dado lugar a una afirmación expresa de la autonomía normativa local que puede igualmente reducir el margen autonómico de maniobra en materia de organización de los entes locales. Se trata, no obstante, de garantías incluidas, no en la Constitución, sino en Estatutos de Autonomía. Así, el aprobado para Cataluña dispone que “[l]os municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por Ley en materia de organización y funcionamiento municipal” (artículo 87.1) y que “tienen potestad normativa, como expresión del principio democrático en que se fundamentan, en el ámbito de sus competencias y en los otros sobre los que se proyecta su autonomía” (artículo 87.3).

Tampoco son de poca importancia los límites impuestos “por arriba” a la competencia legislativa regional en este tema. Hay relevante legislación estatal, distinta de la directamente referida a los órganos de gobierno, que afecta a la competencia legislativa regional en este punto. Me refiero a las Leyes que, desarrollando los principios generales de la organización administrativa (artículo 97 C), concretan exigencias de

dencia a privilegiar el papel de la Junta en la organización del ente local, iniciada con la reforma de 1993 y la introducción de la elección directa del Alcalde. En este sentido, corresponde a ésta aprobar, en el marco de los criterios generales que establezca el *Consiglio*, el Reglamento de ordenación de oficios y servicios (artículo 48.3); Reglamento que, todavía en la Ley 142/1990, adoptaba la Asamblea. El TUEL permite así, en alguna medida, la realización de políticas organizativas propias, encomendando a este Reglamento de oficios y servicios la decisión de crear y regular los “órganos de apoyo” dependientes de los órganos de gobierno del ente local (artículo 90). A su vez, tal Reglamento y el propio estatuto pueden añadir funciones nuevas al catálogo de las previstas en la Ley para el “secretario” (artículos 97 y ss.). El “director general” (figura que cumple una función instrumental en relación con los *indirizzi* y objetivos de los órganos de Gobierno; participa en su elaboración confeccionado propuestas y se encarga de su ejecución), por su parte, se configuraba como un órgano eventual: las provincias y los municipios que, aislados o asociadamente, tengan al menos 15.000 habitantes, pueden decidir libremente si lo crean o no (artículo 108). Y el nombramiento de un *difensore civico* (figura evidentemente inspirada en el *Ombusman* sueco) dependía también de las decisiones organizativas que adopte cada municipio o provincia en su estatuto orgánico. Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema...*, cit., p. 89-98.

buon andamento, imparcialidad, determinación legal de competencias y responsabilidades de los empleados públicos; y realizan, en particular, una auténtica “privatización” del empleo público (Decreto Legislativo 165/2001, de 30 de marzo).⁵⁸ Parece, en definitiva, que la competencia residual de la región en materia de organización local debe ejercerse en el marco de toda esta legislación. Es lo que se desprende de la Ley 131/2003, según la cual las normas de organización local deben estar en “armonía con la Constitución” y respetar “los principios generales en materia de organización pública” (artículo 4.2). La fuerte implicación del Estado en los órganos no de gobierno deriva asimismo de una jurisprudencia constitucional según la cual una norma estatal relativa “a algunas limitaciones a las sociedades participadas... por entes locales dedicada al desarrollo de funciones administrativas o actividades instrumentales de las mismas” puede reconducirse a la materia “organización de los *uffici*... de los entes locales” que corresponde al Estado (SCC 236/2008).⁵⁹ De este modo, la regulación de la organización administrativa y del personal parece captarse como competencia legislativa exclusiva estatal, pese a que no puede asimilarse primariamente al régimen de elecciones, órganos de gobierno o funciones fundamentales.⁶⁰

En cierta manera, ésta es la lógica que expresa el Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009, uno de cuyos principales objetivos es “la supresión o racionalización de entes y organismos que operan en ámbito estatal, regional y local” [(artículo 1 a)]. En el marco de esos objetivos, el texto suprime el defensor cívico municipal, señalando que los municipios pueden traspasar sus funciones a la figura equivalente de ámbito provincial, que pasa a denominarse *difensore civico territoriale* (artículo 16.1). Se trata de reformas con ánimo racionalizador y de reducción del gasto público que ha anticipado ya la *legge finanziaria 2010* (Ley 191/2009); Ley que suprime, además, la figura del director general con el fin de privilegiar el aparato burocrático en detrimento de los órganos de nombramiento político.⁶¹ Según hemos señalado ya, este tipo de medidas tienen un basamento

58. L. VANDELLI, *Il sistema...*, cit., p. 187-206.

59. La Corte rechaza los argumentos del Véneto contra los artículos 725-729 de la Ley financiera 2007 (Ley 296/2006, de 27 de diciembre), que incluyen una regulación analítica del número, las compensaciones y las indemnizaciones de los miembros del consejo de administración de las sociedades íntegramente participadas por municipios y provincias y de las sociedades de capital mixto (de entes locales y otros sujetos públicos o privados) que no cotizan en bolsa. La Corte afirma la evidente relación de estas disposiciones, no sólo con la autonomía financiera, sino también con los aspectos organizativos de los entes locales. Y afirma que “en relación con las regiones de estatuto ordinario, corresponde al legislador estatal tanto la regulación de los aspectos organizativos relativos al ordenamiento de los entes locales (sentencia 377/2003), como la disciplina marco dentro de la cual, en desarrollo del artículo 119.2 de la Constitución, se realizará la autonomía financiera del ente.”

60. S. PAJNO, “Lo strano caso...”, cit., p. 4-5.

61. Cfr. V. NICOLTRA/F. PIZZETTI, “Le norme ordinali contenute nel disegno di legge finanziaria 2010 riguardanti i comuni e le province: un primo commento”, *www.astrid-online.it*, dic. 2009, 9 p.

constitucional no evidente, aunque quizá pueden apoyarse en títulos competenciales autónomos distintos de los previstos en la letra p) del artículo 117.2 CI o captarse como imprescindibles para una realización cabal de la distribución funcional que impone el artículo 118 CI. En todo caso, será la evolución legislativa y jurisprudencial la que acabe determinando si estas disposiciones pueden o no ampararse válidamente en la Constitución.

3.3.3. Las competencias locales

Históricamente, las regiones han tenido un escaso margen de maniobra para asignar funciones a los entes locales. Las “Leyes generales de la República” “determinaban las funciones” de provincias y municipios (artículo 128). Y el Estado podía intervenir en la regulación de las funciones ejecutivas de las regiones en materias de su competencia legislativa, atribuyendo a los entes locales las que son de “interés exclusivamente local” (artículo 118.1). No obstante, ya antes de la revisión del Título V, la reforma del federalismo administrativo a *Costituzione invariata* (Ley 59/1997), involucró a las regiones en esa tarea, llegándose a una inaplicación virtual de aquellas previsiones constitucionales. En línea con esta experiencia, el nuevo artículo 117 atribuye al Estado la competencia exclusiva para la fijación, no de todas las funciones de municipios, provincias y ciudades metropolitanas, sino sólo de las que son “fundamentales”.

Este nuevo criterio de reparto es expresivo de la organización policéntrica de la República. La Ley constitucional 3/2001 realiza una descentralización de poder público largamente inspirada en el federalismo, pero con relevantes matices propios. La reforma del Título V produce una ampliación de la capacidad legislativa regional que, no obstante, dista mucho del sistema germano, que, tras la reforma del federalismo de 2006, ha acabado afirmando el criterio casi opuesto: sólo los *Länder* pueden atribuir funciones a los municipios y comarcas (artículo 84 GG), con sujeción a las garantías financieras que establecen sus respectivas Constituciones. Las diferencias se explican, nuevamente, por el dato de que, en Italia, los municipios, provincias y ciudades metropolitanas son “componentes” del Estado-global que se relacionan tanto con las regiones como con el Estado-aparato. Por eso la descentralización producida no ha llegado al punto de impedir que el Estado decida sobre el nivel competencial de las entidades locales: las competencias o funciones locales son una materia competencial concreta y parcialmente reservada al Estado.⁶² En este plano, el sistema italiano guarda semejanzas con el español, donde el legislador estatal puede especificar competencias locales, aunque algunos de los

62. F. VELASCO CABALLERO, “Distribución de competencias...”, cit., p. 524.

nuevos estatutos, más en línea con el modelo alemán, afirman la competencia autonómica exclusiva para “la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales” en ámbitos especificados (artículo 160).

En todo caso, la *legge costituzionale 3/2001* ha producido con toda claridad un incremento de la capacidad legislativa de las regiones por varias razones. En primer lugar, la competencia exclusiva estatal del artículo 117 CI no prejuzga la capacidad de la región para transferir o delegar competencias a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas en materias de su órbita competencial dentro del marco constitucional –preferencia municipal, subsidiariedad, adecuación y diferenciación– (y, en su caso, de la legislación estatal sobre “funciones fundamentales”). Lo cierto es que, ya antes de la reforma, se reconocía la competencia regional en este punto.⁶³ Pero, comoquiera que las materias atribuidas a la competencia legislativa regional son ahora más que en el viejo sistema, ha incrementado correlativamente el margen de las regiones para determinar y regular las funciones locales.⁶⁴

Hay que tener en cuenta, en segundo lugar, que una interpretación cabal del artículo 117 limita la competencia estatal a la “identificación” de las funciones fundamentales, sin extenderla a la aprobación de su entera “disciplina”. Si el Estado fuese más allá de la indicación mera, estableciendo la normativa de base, podría vaciar de contenido múltiples competencias que la Constitución ha querido confiar a las regiones a través de la cláusula residual. Una cosa es la fijación de las funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, que corresponde a la ley estatal; y otra la regulación sustantiva específica de tales fun-

63. Puede señalarse, en un nivel muy general, que, si la tendencia inicial de las regiones era sólo la de delegar alguna competencia, a partir de los años noventa es cada vez más frecuente el establecimiento de transferencias en sentido estricto. Y, con la aprobación en 2001 de la reforma del Título V de la Constitución, esta tendencia es cada vez más acusada (L. VANDELLI, *Il sistema...*, cit., p. 146-147).

64. Así, por ejemplo, la *Corte Costituzionale* (sentencia 272/2004) ha declarado anticonstitucional el artículo 113 *bis* TUEL dedicado a los servicios públicos locales “sin relevancia económica” sobre la base de que el Estado no puede hacer valer el título *tutela della concorrenza* en ámbitos carentes de un mercado competitivo. Declaró a su vez la inconstitucionalidad de algunos preceptos relativos a los “servicios de relevancia económica” por constreñir la capacidad legislativa regional de manera desproporcionada e injustificada respecto del objetivo de la protección de la competencia. Conforme a esta doctrina, el Estado debe limitarse a aprobar disposiciones genéricas sobre las modalidades de gestión y adjudicación de servicios de interés económico. De este modo, el Estado ha debido ceder parcialmente a las regiones la regulación de los servicios públicos económicos; y entregar *in toto* la de los servicios públicos carentes de relevancia empresarial. De este modo, las regiones han aumentado sus competencias legislativas en un relevante sector de las funciones de municipios, provincias y ciudades metropolitanas. De hecho, hay ya legislación regional en la materia (Ley 18/2006 Lombardía).

ciones, que corresponde a las leyes estatales o regionales según los nuevos criterios de reparto del Título V de la Constitución. Por ejemplo, la legislación nacional puede prever que la planificación urbanística constituye una función fundamental del municipio, pero la ley regional es la encargada de regular los contenidos del plan.⁶⁵ El Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009 ha confirmado este planteamiento; prevé que la “reglamentación” de las “funciones fundamentales” “indicadas” en los artículos 2 (municipios), 3 (provincias) y 4 (ciudades metropolitanas) corresponde a la ley estatal o a la ley regional según el reparto de competencias establecido en los apartados dos, tres y cuatro del artículo 117 CI (artículo 6).

El artículo 117.2 p) CI, en conexión con la cláusula residual, incrementa las competencias regionales en este plano por otra razón. Las regiones pueden hacer valer su competencia general para determinar y regular las funciones “no” fundamentales de los entes locales constitucionalmente garantizados, con los solos límites que impone la Constitución y sin sujeción a legislación estatal alguna. No obstante, el concreto alcance de la capacidad legislativa regional depende, a la postre, de la lectura que se haga del concepto “funciones fundamentales”. Hay, de un lado, planteamientos antitéticos, que atribuyen al concepto contenidos muy restringidos o muy apreciables.⁶⁶ Hay, a su vez, una variada gama de “interpretaciones intermedias”.⁶⁷

65. Así, F. PALAZZI (*L'ordinamento degli enti...*, cit., p. 141-142), desarrollando planteamientos de V. CERULLI IRELLI/C. PINELLI (“Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri”, en *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 63-64), de quienes toma el ejemplo.

66. Algunos autores (favorables a una amplia competencia regional) defienden una “interpretación estricta” que identifica las funciones fundamentales con cometidos de carácter “institucional” u “ordinamental” (pero no de “gestión” o de “administración”) que se presentan como herramientas indispensables para la existencia y funcionamiento del ente (S. CIVITARESE MATTEUCCI, “L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Il caso dei controlli”, *Le Regioni*, 2/3, 2002, p. 462). Otra posición (sensible al “centralismo regional”) propone una “interpretación amplia”, que incluye en la noción funciones instrumentales, no sólo de la organización, sino también de los servicios locales (G. FALCON, “Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione”, *Le Regioni*, 2/3, 2002, p. 383). Caben de este modo las tareas orientadas a la satisfacción de las necesidades esenciales de sus comunidades vecinales. En este caso, el Estado podría mantener la regulación sobre competencias locales incluida en el TUEL, pudiendo, incluso, asignar a los entes locales funciones relativas a materias de competencia regional. Consecuentemente, quien adopta, en gran medida, la opción política (dentro del marco constitucional) en torno al nivel recomendable de competencias locales es el Estado, que puede incluso forzar a las regiones a transferir algunas de sus funciones administrativas.

67. Entre éstas se incluye una, técnicamente impecable, a mi modo de ver, conforme a la cual sólo son fundamentales las funciones que, a juicio del legislador estatal, deban tener reconocidas “todos” los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, tanto sin son grandes como pequeños, turísticos o industriales, costeros o de montaña... Se trata del núcleo competencial indispensable para la realización del principio de igualdad al que la legislación estatal o regional puede añadir otras tareas, con

La jurisprudencia constitucional en línea con las posturas restrictivas, ha señalado que la determinación de las funciones de interés exclusivamente local a que hacía referencia el antiguo artículo 117 como competencia de las leyes generales de la República no coincide con la determinación de las funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas del nuevo artículo 117. 2 p) (SSCC 16/2004 y 49/2004).⁶⁸ Parece, de este modo, que rechaza la interpretación amplia que asigna al Estado la indicación de todas las funciones esenciales para el funcionamiento de la organización y la satisfacción de los intereses vecinales. Sin embargo, se aproxima a las tesis intermedias o expansivas cuando afirma que la competencia exclusiva estatal para la realización de esa determinación tiene carácter transversal, lo que permite al Estado asignar funciones reconducibles a títulos competenciales de la región, siempre que tales funciones sean “fundamentales” (SSCC 43-49 de 2004). Consecuentemente, el Estado, al ejercer la competencia legislativa para establecer las “funciones fundamentales”, puede ordenar la transferencia de competencias administrativas de las regiones a las entidades locales del artículo 118 CE, incluso en los ámbitos de la potestad legislativa residual. Se entiende, incluso, que la Ley estatal puede regular y aplicar mecanismos para forzar esa transferencia cuando la región no la realice autónomamente. De este modo, se establece una relevante garantía de la autonomía local frente al legislador regional que, sin embargo, puede dificultar la generación de sistemas diferenciados de entidades locales.⁶⁹

Sólo algunas regiones han empezado a redefinir las funciones de los entes locales de su ámbito territorial en el marco de los nuevos principios constitucionales (Emilia-Romaña, Umbría). Las demás parecen esperar un impulso estatal que oriente y canalice el proceso de reformas. En este sentido, la Ley 131/2003 (artículo 2), facultó al Gobierno para aprobar uno o varios Decretos Legislativos que concretasen las funciones fundamentales de las entidades locales, de conformidad con los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, y teniendo en cuenta pautas de tipicidad (las características propias de cada tipo de ente), esencialidad

diferente alcance, sobre la base de los principios de preferencia municipal, diferenciación, adecuación y subsidiariedad (artículo 118 CI). Conforme a esta posición, resulta ilógico que las funciones asignadas sólo a ciertos entes de una categoría (p. ej., grandes ciudades) puedan captarse simultáneamente como fundamentales y como diferenciadas. Por eso los principios antedichos no juegan cuando el Estado cumple su competencia exclusiva de fijación del mínimo funcional indispensable de todo ente local constitucionalmente garantizado, sino cuando la ley ordinaria (estatal o regional, según las competencias sustantivas de cada una) complementa ese mínimo, incrementando el margen de maniobra de municipios, provincias y ciudades metropolitanas, atendiendo a sus necesidades y a criterios de optimización. Es la tesis de R. BIN, “La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione”, *Le Regioni*, 2/3, 2002, p. 371.

68. F. PALAZZI, *L'ordinamento degli enti...*, cit., p. 139.

69. Cfr. F. PIZZETTI, “Il sistema costituzionale...”, cit., p. 35.

(relevancia de las funciones respecto del funcionamiento del ente y las necesidades primarias de la comunidad) e historicidad (las funciones ya radicadas en la experiencia local). Finalmente, el Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009, actualmente en tramitación en la Cámara de los Diputados, lleva a cabo esa identificación. Su artículo 2 señala en 21 letras las funciones fundamentales de los municipios. El artículo siguiente se refiere en 19 letras a las de las provincias. Y en 7 letras el artículo 3 concreta las funciones fundamentales de las ciudades metropolitanas. Las regiones pueden intercambiar las funciones del municipio y la provincia (asignando a uno tareas que el Proyecto encomienda inicialmente a la otra, y viceversa) con determinadas condiciones formales (acuerdo en la Conferencia Unificada y con los entes interesados) y materiales (principio de subsidiariedad) (artículo 5). Se prevé la gestión asociada de determinadas funciones fundamentales (artículo 8), en línea con el posicionamiento doctrinal para el que la consideración prioritaria del nivel municipal por parte de la Constitución obliga a tener en cuenta esta forma de actuación.⁷⁰ Se habilita al Gobierno para la aprobación de Decretos Legislativos de determinación de las funciones ejecutivas que mantiene el Estado para asegurar la *unitarietà* de ejercicio sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, y transferir las competencias administrativas restantes a los municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones (artículo 9). Y se faculta al Estado para decretar la transferencia a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas de funciones administrativas fundamentales en materias de competencia regional en sustitución de la región, cuando ésta no lo haga por sí dentro de un determinado plazo (artículo 12.2). El Proyecto regula también con bastante amplitud la transferencia de bienes y recursos que ha de aparejarse a las traslaciones competenciales (artículos 10-11).

A los efectos de este trabajo, llama particularmente la atención que el Proyecto habilite al Estado para interferir en el ejercicio de competencias legislativas exclusivas de las regiones sobre funciones “no” fundamentales. Hemos dicho que, conforme al artículo 117.2 p), las regiones han de legislar en este ámbito sometiéndose a las directrices constitucionales del artículo 118, pero no a la legislación estatal. Sin embargo, el Proyecto prevé que las regiones, en el marco de su competencia concurrente y residual, ubicarán las funciones administrativas (incluidas las no fundamentales) con acuerdo del Consejo de Autonomías Locales (o de la sede de concertación correspondiente) de modo “orgánico”, “racionalizando y simplificando” las estructuras locales” y preservando sólo las que “no requieran un ejercicio unitario a nivel regional” (artículo 12.2). Es un ejemplo de la función armonizadora

70. Porque, si se entendiera que el artículo 118 CI (las funciones administrativas se atribuyen a los municipios...) se refiere individualmente a los 8103 municipios que componen el país, constituiría una norma utópica y vacía de contenido en la mayor parte de los casos (L. VANDELLI, *Il sistema...*, cit., p. 134).

para la que el Estado se entiende competente y que le permite incidir en competencias que no le son propias conforme al Título V.

3.3.4. Relaciones de control y colaboración

En principio, no corresponde al Estado regular el modo en que las regiones colaboran con (o controlan a) los entes locales de su ámbito territorial. En líneas generales, escapan también a la potestad legislativa central las relaciones cooperativas de los entes locales entre sí. Estas regulaciones no están entre las explicitadas en el artículo 117.2 p) por lo que, coherentemente con lo razonado en las sentencias 244/2005 y 237/2009 de la Corte Constitucional (respecto de las comunidades de montaña), forman parte de la competencia general/residual de las regiones. Por eso la esperada Carta de las Autonomías Locales habría de revisar los artículos del TUEL que se ocupan de estas cuestiones. Así, en particular, además de los relativos a las entidades asociativas, los que regulan la *convenzione*, que realiza una “relación esencialmente horizontal” entre entidades locales de un mismo nivel. El TUEL reconoce en este punto un amplio espacio a la autonomía organizativa de los municipios y provincias, y, en este sentido, el nuevo marco constitucional parece obligar a mantenerlo o, incluso, a mejorarlo. Pero, en todo caso, parece que, conforme al nuevo cuadro constitucional, corresponde ahora a la regulación regional abordar esas técnicas asociativas y convencionales, por lo que habrá de ser ella la que abra esos espacios a la autonomía normativa local.

No obstante, el Proyecto de Ley de 19 de noviembre de 2009 no va enteramente en esta línea. Contiene reglas sobre relaciones de cooperación entre entes locales tales como la previsión de que los municipios de hasta 3.000 habitantes deben asociarse necesariamente para realizar determinadas “funciones fundamentales” (artículo 8.3) y de que, en todo caso, el municipio sólo puede formar parte de una única *unione di comuni* (artículo 8.7). Sin embargo, según hemos apuntado ya, el legislador es consciente de que en esta materia su competencia legislativa es discutible cuando prevé, “sin perjuicio de lo que establezca la ley regional”, que las formas asociativas son, únicamente, la *convenzione* y la unión de municipios (artículo 8.7). En todo caso, puede encontrarse ya legislación regional que afecta a esta materia.⁷¹ En este punto, la descentralización articulada parece

71. Así, el artículo 13 de la Ley 6/2004, de 24 de marzo, de la Emilia-Romaña, sobre gestión asociada de funciones administrativas municipales. Hay también múltiples leyes regionales que regulan técnicas de colaboración y participación en ámbitos sectoriales de competencia exclusiva o concurrente de las regiones, como la sanidad (Leyes 4/2007 Basilicata y 9/2007 Calabria), el turismo (Leyes 2/2007 Emilia-Romaña y 10/2007 Lombardía), las infraestructuras (Ley 39/2007 Liguria), el voluntariado (Ley 10/2007 Molise), o la investigación y la tecnología (Ley 18/2007 Veneto). Tomo estos datos de P. FALLETTA, “I sistemi regionali...”, cit., p. 152-155.

superar (al menos teóricamente, a la vista del Título V) la propia del sistema español, pues el poder central puede apoyarse en el artículo 149.1.18 CE para introducir bases en materia de colaboración de los entes locales entre sí y con las Comunidades Autónomas. Ahora bien, las bases efectivamente aprobadas son escuetas y, a su vez, en línea con la reforma constitucional italiana, la reforma estatutaria catalana afirma la competencia exclusiva autonómica sobre “las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales” [artículo 160.1 a)].

La región italiana tiene, pues, amplias competencias para regular y trabar relaciones de colaboración con sus entes locales. La propia Constitución confía expresamente al estatuto regional la creación del *Consiglio delle Autonomie Locali* (CAL), como *organo di consultazione* entre la región y los entes locales. Éste es, justamente, uno de los ámbitos en que resulta más visible una regulación regional de régimen local intensa, diferenciada y orientada a introducir políticas regionales propias sobre entes locales que llegan a incidir, incluso, en la forma de gobierno de la región, si ésta se capta en un sentido amplio e impropio, referida también a las previsiones –no necesariamente constitucionales– que de algún modo inciden en el reparto de funciones entre los órganos supremos del Estado.⁷² No en vano, a la luz de los desarrollos estatutarios de este órgano, se ha afirmado que, al menos en algunas regiones, el CAL se presenta como una suerte de “Senado territorial” *in nuce* o como Cámara atrofiada de representación local.⁷³

Por lo mismo, las leyes regionales pueden también prever y regular controles regionales sobre la actividad de los entes locales (SSCC 43 y 236 de 2004), en particular, “controles sustitutivos” (aprobación de un acto en sustitución del órgano local pasivo o incumplidor de sus obligaciones), como los previstos en los nuevos Estatutos de Abruzos (Ley estatutaria de 28 de diciembre de 2006),⁷⁴ Liguria (Ley

72. G. FERRAIUOLO, “Il Consiglio delle Autonomie Locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie”, en *Le funzioni amministrative nel sistema delle Autonomie locali*, dir. S. Staiano, Jovene, Napoli, 2006, p. 161-162.

73. M. COSULICH, “La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?”, *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, p. 229; L. VIOLINI, “Il Consiglio delle Autonomie organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione”, *Le Regioni*, 5/2002, p. 989-1008, p. 1002.

74. “La Junta, en caso de inactividad o incapacidad de funcionamiento de los entes locales, aprueba los actos necesarios para garantizar la gestión regional directa, según el procedimiento regulado por la Ley” (artículo 70.2).

estatutaria 1/2005, de 3 de mayo),⁷⁵ Lombardía (Ley estatutaria 1/2008, de 30 de agosto)⁷⁶ y Umbría (Ley regional 21/2005, de 16 de abril).⁷⁷ En este ámbito, los límites impuestos a las regiones derivan, no tanto del cuadro constitucional de competencias estatales, como de la garantía de la autonomía local. Ésta es la que prohíbe los controles de oportunidad y los preventivos de legalidad (p. ej., la transmisión de estatutos, reglamentos y presupuestos a la región antes de su aprobación).⁷⁸ Y ella es la que impone condiciones y cautelas al alcance del control sustitutivo: a) la Ley debe definir, al menos, los presupuestos materiales y procedimentales de la sustitución (SCC 338/1989) y, en particular, las garantías que permitan al ente evitarla mediante el cumplimiento autónomo de la obligación (SSCC 153/1986 y 416/1995); b) la intervención debe ceñirse a actividades locales cuya obligatoriedad sea reflejo de intereses unitarios (SCC 177/1988).⁷⁹

75. El Estatuto de Liguria establece que “[s]obre la base de los principios de subsidiariedad y de adecuación y, en el respeto del principio de colaboración leal, la región puede sustituir a los órganos de los entes locales, que, previa invitación a proceder dentro de un plazo suficiente, no adopten normas o actos previstos como obligatorios por la normativa regional” (artículo 63.1) y que “[e]l acto de sustitución se aprueba previa audiencia del ente interesado” (art. 63.2).

76. “La Ley regional regula el ejercicio de poderes de sustitución en caso de inactividad o incumplimiento de los entes locales en orden a las funciones a ellos atribuidas por las regiones” (artículo 4.4).

77. “La Junta regional, previo requerimiento al ente incumplidor y con fijación de un plazo adecuado, ejercita, oído el Consejo de las Autonomías Locales, el poder de sustitución y aprueba los actos necesarios, dando comunicación al Consejo regional” (artículo 27.2).

78. La Ley Constitucional 3/2001 ha afectado al sistema de controles de legalidad de los actos locales, derogando el artículo 130 CI, que preveía: “un órgano de la región, constituido de conformidad con la Ley de la República, ejercerá, también de manera descentralizada, el control de los actos de las provincias, los municipios y los demás entes locales”. Se ha planteado entonces la relevante cuestión de determinar los efectos de esta derogación sobre el régimen legal de controles y, en particular, sobre los de carácter necesario y eventual que disciplina el Texto Único. Para algunos, la supresión del artículo 130 ha privado a ese régimen de cobertura constitucional, pero no lo ha derogado en absoluto (E. BARUSSO, *Elementi di diritto degli Enti Locali. Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi, Aree metropolitane*, 5ª ed., Maggioli, Dogana -Repubblica di San Marino-, 2005, p. 279). Bajo esta perspectiva, los controles de legalidad previstos en la legislación ordinaria siguen perfectamente vigentes, y su eliminación requiere de una intervención específica del legislador. Sin embargo, se ha impuesto la opinión contraria; ha prevalecido la tesis de que la derogación del artículo 130 CI ha expulsado del ordenamiento jurídico esos controles (*cf.* S. 4598/2003 del *Consiglio di Stato*, Sección V).

79. L. VANDELLI, *Il sistema...*, cit., p. 180. La voluntad de potenciar la autonomía local explica, a su vez, que la Ley 131/2003 previera que el Decreto Legislativo de adaptación del régimen local a la Constitución debía atribuir a la autonomía estatutaria la competencia para establecer fórmulas y modalidades de intervención, según criterios de neutralidad, subsidiariedad y adecuación en casos de: falta de aprobación del presupuesto y de las medidas de reequilibrio financiero; controles centrales sobre la prestación de servicios, en caso de falta de aprobación de la rendición de cuentas de la gestión; acuerdo de tasas e impuestos (artículo 2.4). En línea con esta previsión, el TUEL, al regular la disolución del *Consiglio* ante la falta de aprobación del presupuesto o los instrumentos urbanísticos generales de entes locales de más de mil habitantes, contiene esa (llamativa) remisión a la regulación que establezcan los estatutos del ente local sobre el modo en que aprobar en vía sustitutiva del acto correspondiente (artículo 141).

Ahora bien, de lo razonado hasta el momento no se deduce que el Estado carezca de competencia para regular y realizar relaciones cooperativas o fiscalizadoras con los entes locales. Que las regiones puedan relacionarse intensamente con sus entes locales no obsta a que pueda hacerlo también el Estado. El sistema constitucional italiano promueve una amplia red de relaciones multinivel con el fin de intensificar los contactos de los entes locales, no sólo con su región, sino también con el Estado (relaciones bilaterales) o de todos los niveles territoriales a la vez (relaciones multilaterales). En este sentido, la reafirmación y reforzamiento del pluralismo institucional (artículo 114 CI) tiene una implicación clara, a juicio de la doctrina: la necesidad de establecer dinámicas y procesos decisorios, no sólo lineales y descendentes (de arriba abajo; de lo general a lo particular), sino también circulares e interactivos conforme a esquemas de relación en red.⁸⁰ No se ha recibido, en definitiva, el modelo germano de "relación secuencial", que, basado en la integración del ente local en la estructura territorial del *Land*, restringe sobremanera las relaciones *per saltum* del Estado con los municipios y comarcas. El sistema italiano se parece en alguna medida en este punto al modelo autonómico, donde los entes locales se integran en la estructura territorial de España (artículo 137 CE), colaboran con el Estado a solas (p. ej., Comisión Nacional de Administración Local) o junto con las Comunidades Autónomas (p. ej., Conferencia Sectorial para Asuntos Locales), y se sujetan a controles regulados y ejecutados por él (artículos 60 y 67 LBRL). No obstante, es posible que el Estatuto de Autonomía de Cataluña haya pretendido socavar esta tendencia a través de la controvertida "interiorización" de los entes locales, contemplados como elementos pertenecientes al "sistema institucional" de la Comunidad (artículo 2). En este orden de ideas, es altamente significativo que en Italia, a finales de los años 90, hubiera un movimiento político y doctrinal favorable a sustituir el modelo de relaciones triangulares por un sistema de corte federal.⁸¹ La idea era que las entidades locales deberían concebirse como parte, no del Estado, sino de las regiones (*inmedesimazione*). Consecuentemente, se proponía una limitación de las relaciones de los entes locales con el Estado; y, correlativamente, se reivindicaba la creación de una Cámara de representación local que desarrollase a nivel regional las funciones que a nivel nacional corresponden al Senado (y a la Conferencia Unificada). Estos planteamientos tuvieron reflejo en la Propuesta de reforma de la Constitución aprobada en 17 de noviembre de 1996 por la Conferencia de Presidentes.⁸² Tales propuestas no han sido recibidas integra-

80. M. CAMMELLI, "I raccordi...", cit., p. 1081.

81. Vid. R. BIN, "L'amministrazione coordinata ed integrata", *Le Regioni*, 5/2005, p. 1009.

82. La Conferencia propuso la institucionalización de una auténtica Cámara regional de representación local, una especie de Senado territorial dotado de plenas competencias legislativas en materias de interés local que se concretaban en un poder de veto de las Propuestas y Proyectos de Ley, superable con la mayoría absoluta de la Asamblea regional. Sobre esta propuesta, L. VIOLINI, "Il Consiglio...", cit., p. 1007 y ss.

mente y, aunque las reformas recientes han potenciado sobremanera la colaboración política entre los poderes local y regional (Consejo de Autonomías Locales), han fortalecido con igual intensidad las relaciones triangulares o multinivel.

En este orden de ideas, la propia Ley Constitucional 3/2001 introduce un nuevo y relevante control sustitutivo del Estado frente a municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones (artículo 120 CI)⁸³ y predispone un cauce orgánico (todavía inexistente en la práctica) para implicar a los entes locales, junto con las regiones, en las tareas parlamentarias (Comisión Parlamentaria para Asuntos Regionales) al que asigna poderes (casi) de veto (artículo 11).⁸⁴ Y no se discute la plena sintonía con la estructura compleja de Italia de la tendencia, cada vez más acusada, a regular y realizar una colaboración “política” bilateral, del Gobierno nacional con los entes locales (Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales); y, sobre todo, trilateral, con inclusión de las regiones y la provincias Autónomas (Conferencia Estado-regiones-Ciudades y Autonomías Locales); colaboración política que, en razón de la Ley 11/2005, de 4 de febrero, alcanza a la implicación del mundo local en la fase ascendente del Derecho comunitario.

Por lo mismo, el TUEL no plantea problemas de constitucionalidad, según parece, en la parte en que prevé los *accordi di programma* (que articulan “relaciones verticales” entre sujetos de diversos niveles para coordinar y simplificar la programación y/o realizar actuaciones concretas) o “controles sancionadores”, caracterizados por el dato de que su efecto es, no sólo la aprobación del acto omitido en lugar del órgano incumplidor, sino también la imposición de medidas represivas como la disolución del órgano o la remoción o suspensión de su(s) titular(es). La competencia del Estado en este punto parece indiscutible a la luz del artículo 117.2 p) CI, que le atribuye en exclusiva la legislación en materia de órganos de gobierno de municipios, provincias y ciudades metropolitanas. Es más, según (antigua) jurisprudencia constitucional, estos poderes son expresión de una supremacía jerárquica impropia que excluye cualquier género de competencia regional para regir provisionalmente las Administraciones locales (SCC 164/1972, de 28 de noviem-

83. Se refiere a casos de: a) incumplimiento de tratados internacionales o normativa comunitaria; b) peligro grave para la incolumidad y la seguridad pública; c) cuando lo requiera la unidad jurídica o económica. En estos casos, el Gobierno italiano puede sustituir a los órganos de aquellas entidades territoriales con sujeción al procedimiento que establezca la Ley y a los principios de subsidiariedad y lealtad institucional (*leale collaborazione*).

84. El órgano se compone de representantes, no sólo regionales, sino también locales, e informa las iniciativas legislativas en materias de competencia concurrente y de finanzas locales y regionales. Su dictamen obstaculiza la tramitación, pues si su sentido es negativo (o favorable, pero condicionado a la introducción de modificaciones), la Asamblea precisa la mayoría absoluta de sus componentes para sacar adelante la iniciativa.

bre). Es la línea que, implícitamente, respeta la Ley 131/2003, para la adaptación del ordenamiento italiano a la reforma constitucional, al señalar que “siguen en firme las disposiciones en vigor relativas al control de los órganos de los entes locales” (artículo 2.4).

4. Distribución competencial asimétrica

La Constitución italiana favorece una distribución asimétrica o diferenciada (*a geometria variabile*) de competencias normativas y ejecutivas en materia de entes locales. Admite, en particular, que determinadas regiones tengan más competencias legislativas que otras (las regiones especiales y, con los matices que después se harán, las llamadas regiones ordinarias con “autonomía diferenciada”). Privilegia, a su vez, un tratamiento diferenciado para cada categoría de ente local (municipio, provincia, ciudad metropolitana), por un lado, y de los diferentes sujetos que integran esas categorías, por otro. Y permite también, al menos según la jurisprudencia constitucional, que los entes locales de algunas regiones (las de estatuto ordinario) tengan mayores garantías de autonomía local (y competencias normativas y ejecutivas) que los de otras (las de estatuto especial). Por eso el sistema italiano tiende en buena medida a una descentralización asimétrica. A ello se dedican las páginas que siguen.

4.1. Las regiones especiales

4.1.1. Aproximación

La Constitución de 1948 garantizó un trato especial a Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Sicilia, Trentino-Alto Adigio (o Tirol del Sur) y Valle de Aosta. Conforme a la redacción originaria del artículo 116 CI, estos territorios “disponen de formas y condiciones particulares de autonomía, según sus respectivos estatutos, aprobados por ley constitucional”. Esta autonomía “particularizada” se manifestaba (y manifiesta), básicamente, a través de la parificación jerárquica de sus estatutos “especiales” con la Constitución: la aprobación y modificación de los mismos se lleva a cabo por ley constitucional, es decir, por normas de reforma constitucional. En cierto modo, estos estatutos forman parte o completan la Constitución, y esto explica que los criterios de reparto competencial puedan distanciarse de los establecidos en el Título V para la generalidad de las regiones. Hay, pues, que estar a los estatutos especiales o “constitucionales” para acabar de conocer cómo el Derecho italiano distribuye competencias, en general, y en materia de régimen local, en particular: Estatutos de Cerdeña (26 de febrero de 1948), Friuli-Venecia Julia (31 de enero de 1963), Sicilia (26 de febrero de 1948), Trentino-Alto Adigio (31 de agosto

to de 1972) y Valle de Aosta (26 de febrero de 1948). Y no puede perderse de vista que, de conformidad con el *Statuto speciale/Sonderstatut* de Trentino-Alto Adigio, las provincias autónomas de la región (Trento y Bolzano) tienen reconocida también capacidad legislativa y amplias competencias. De hecho, desde la perspectiva de su organización y funciones las provincias son más importantes que la región misma en la que se integran.

Los estatutos especiales atribuyen una importante serie de competencias de las que carecen las regiones ordinarias, según la ordenación resultante del (viejo) Título V de la Constitución. No obstante, establecen también un importante límite: las competencias conferidas deben ejercitarse en armonía con la Constitución, los principios generales del ordenamiento jurídico de la República, las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y las obligaciones internacionales.⁸⁵ La Corte Constitucional considera que los principios generales a que deben sujetarse las regiones especiales son los resultantes del ordenamiento en su conjunto, no de leyes concretas (SSCC 1107/1988, 75/1992, 415/1994), esto es, “las tendencias y directrices de carácter general y fundamental que pueden derivarse de la conexión sistemática; de la coordinación y la íntima racionalidad de las normas que concurren a formar, en un momento histórico dado, el tejido del ordenamiento vigente” (SCC 6/1956). Para determinar las vinculaciones concretas que estos principios implican cumple una función fundamental el intérprete. En todo caso, no pueden en absoluto identificarse con las normas estatales de bases o principios. El límite estatutario opera respecto de competencias “primarias” o “exclusivas” de las regiones especiales, y constituye un gravamen mucho más laxo.⁸⁶

La reforma del Título V ha afectado al artículo 116 CI para añadir, junto a la nomenclatura italiana, la denominación alemana del Trentino Alto Adigio (*Südtirol*) y la francesa del Valle de Aosta (*Vallée d'Aoste*), reconociendo, además, el estatus especial de las provincias de la primera: “La región *Trentino Alto-Adige/Südtirol* está constituida por las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano”. Pero este pre-

85. En el caso siciliano, no se establece este límite con carácter general. Aparece varias veces en relación con competencias concretas.

86. Nótese que, inicialmente, los estatutos hacían referencia a los principios generales del ordenamiento del “Estado”. Pero el artículo 3 de la Ley constitucional 2/2001, de 31 de enero, ha cambiado esta fórmula para afirmar la sujeción a los principios generales de la “República”. La vinculación a esos principios generales debe interpretarse como la necesidad de respetar los criterios fundamentales, no de la legislación estatal, sino de la “normativa republicana” en su conjunto. La Ley constitucional 2/2001 introdujo otras relevantes novedades. Comoquiera que no afectan directamente al reparto competencial, me remito para su estudio a S. PAJNO, “Revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti”, p. 3-19, y M. CECCHETTI, “La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali”, p. 21-40, ambos en *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, dir. O. CHESSA y P. PINNA, Giappichelli, Torino, 2008.

cepto mantiene invariada la regla de que esas cinco regiones “disponen de formas y condiciones particulares de autonomía, según sus respectivos estatutos, aprobados por Ley constitucional”. De este modo, persiste el elemento esencial de su particularidad: la capacidad derogatoria de las Leyes constitucionales de aprobación o reforma de sus respectivos estatutos respecto del Título V.⁸⁷ Así lo ha confirmado la SCC 230/2001.

Además de mantener sus singular estatus, la Ley constitucional 3/2001 ha querido proyectar sobre las regiones especiales las novedades introducidas con la reforma constitucional tendentes a profundizar en la descentralización del Estado italiano. El artículo 10 de esta Ley ha establecido una cláusula de equiparación o de adaptación automática de las regiones de Estatuto constitucional a la reforma del Título V. Se trata de evitar que su régimen de autogobierno quede por detrás del de las regiones de Estatuto ordinario. Se establece, en particular, que, mientras no se produzca la reforma de sus estatutos respectivos, “la Ley constitucional se aplica también a las regiones de estatuto especial y a las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano en las partes en que disponga formas de autonomía más amplias respecto de las ya atribuidas”. La regla ha supuesto la derogación implícita de los preceptos de los estatutos especiales que son incompatibles con el nuevo Título V.⁸⁸

En el terreno competencial, la cláusula ha supuesto que las regiones especiales dispongan ahora de las competencias que tienen atribuidas las ordinarias, aunque no estén recogidas en sus estatutos constitucionales. Es más, en los casos en que una competencia prevista en el estatuto especial coincida con alguna de las recogidas en la Constitución para las regiones ordinarias, la regla de adaptación automática implica la imposibilidad de aplicar a las especiales la obligación de respetar los principios generales del ordenamiento republicano y de las reformas económico-sociales.⁸⁹ Comoquiera que las regiones ordinarias ejercen sus competencias sin sujeción al referido límite, las especiales deben poder hacerlo de este modo también, en virtud del artículo 10 de la Ley constitucional 3/2001. Consecuentemente, la sujeción a tales principios generales queda circunscrita a las competencias prima-

87. Cfr. G. DEMURO, “Regioni ordinarie e regioni speciali”, en *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, dir. T. GROPPi y M. OLIVETTI, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2003, p. 47-51.

88. Así, por ejemplo, el artículo 55 del Estatuto de Trentino-Alto Adigio, sobre el control de las leyes regionales y provinciales, en razón de la sustitución del visto bueno gubernativo previsto en el artículo 127 CI por la posibilidad de promover cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional en el plazo de 60 días desde la publicación de la ley regional.

89. S. PARISI, “Il ‘posto’ delle fonti locali nel sistema”, en *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, dir. O. CHESSA y P. PINNA, Giappichelli, Torino, 2008, p. 123-124.

rias de las regiones especiales que, en la regulación del Título V, figuran como competencias exclusivas del Estado.

4.1.2. Las competencias de las regiones especiales en materia de régimen local

4.1.2.1. Antes de la reforma del Título V

Los estatutos especiales, antes de la Ley constitucional 3/2001, atribuían amplias competencias en materia de régimen local. La Ley constitucional 2/1993 había ya modificado cuatro de ellos para incluir la competencia exclusiva o general en materia de “ordenamiento de los entes locales y de sus respectivas circunscripciones” [artículo 3 a) Estatuto Cerdeña; artículo 4.1 bis Estatuto Friuli-Venecia Julia; artículo 4.3 Estatuto Trentino Alto Adigio; artículo 2 b) Estatuto Valle de Aosta]. La reforma no afectó a Sicilia, habida cuenta de que su Estatuto ya recoge desde el principio la competencia de la Asamblea regional en materia de “régimen de los entes locales y de sus respectivas circunscripciones” (artículo 14.1).

Todos los estatutos –salvo el siciliano– establecen que las competencias atribuidas a las regiones y, entre ellas, la referida al “ordenamiento de los entes locales” deben ejercitarse en armonía con la Constitución, los principios generales del ordenamiento jurídico de la República, las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y las obligaciones internacionales.⁹⁰ Según vimos, esos principios generales son los resultantes del ordenamiento en su conjunto, no de leyes concretas. No es tarea fácil, pero pueden señalarse en este sentido como principios generales del régimen local, la elección directa del Alcalde o la separación entre las funciones de dirección política (*indirizzo politico*) y gestión administrativa (*gestione amministrativa*), que se han convertido en cardinales del proceso de reformas estatales articulado durante los años noventa. En todo caso, la competencia en materia de “ordenamiento de los entes locales” es primaria y, por tanto, esos grandes principios del Derecho republicano no pueden asimilarse a las bases o principios estatales en materias de competencia compartida.

En este punto, salvando las distancias, el modelo italiano recuerda al español, pues también éste permite, en principio, una atribución asimétrica de competencias normativas en materia de régimen local. Si en Italia es posible por el rango constitucional del Estatuto especial, en España se debe a la función delimitadora del ámbito

90. En el caso siciliano, la atribución de esas competencias se hace “sin perjuicio de las reformas agrarias e industriales aprobadas por el Constituyente del pueblo italiano” (artículo 14).

competencial autonómico que asumen los Estatutos de Autonomía. La distribución competencial diferenciada se realiza, pues, a través de un estatuto con capacidad derogatoria (Italia) o integradora (España) de la Constitución, que en ambos casos aprueba al Estado (aunque con procedimientos diversos). En todo caso, el Tribunal Constitucional ha entendido hasta la fecha que el artículo 149.1.18 CE fundamenta una legislación básica estatal sobre régimen local que ha dejado a las Comunidades Autónomas un espacio de desarrollo de extensión idéntica o similar. El Alto Tribunal habrá de aclarar si el Estado mantiene esta competencia ahora que los nuevos estatutos se han ocupado ampliamente, y de manera no siempre coincidente, de desgranar las submaterias que corresponden a la legislación exclusiva o concurrente de la Comunidad. Si mantuviera su criterio tradicional, no habría un grado de asimetría competencial en materia de régimen local comparable al que permite el sistema italiano, pues sería la propia carta constitucional (artículo 149.1.18) la que autorizaría al Estado la aprobación de una regulación mínima con correlativa homogenización de los ámbitos autonómicos de normación. Además, en ese caso, la legislación autonómica sería concurrente y seguiría estando sujeta a un límite (normas básicas estatales) mucho más penetrante que la legislación primaria de las regiones especiales (principios generales del ordenamiento republicano). Por eso, quizá, la virtualidad del estatuto especial recuerda más a la de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución española. Uno y otra son normas de rango constitucional que desplazan los criterios generales del reparto (Títulos V y VIII de las cartas constitucionales italiana y española) para atribuir un plus competencial a una región o comunidad autónoma específica. Esa competencia “adicional” alcanza al régimen de todos los entes locales (estatuto especial) o sólo al del nivel supramunicipal o intermedio, es decir, los llamados Territorios Históricos (DA 1ª CE). No obstante, la autorización constitucional se limita, en el caso español, a materias que tengan un fundamento histórico, cosa que no ocurre en las leyes constitucionales de aprobación de estatutos especiales.

En consecuencia, puede afirmarse que la República Italiana, antes de la reforma de 2001, ha desarrollado dos modelos netamente antitéticos, de distribución de competencias legislativas en materia de régimen local entre el Estado y las regiones. Convivía un modelo de carácter casi centralista para las regiones ordinarias y un modelo de naturaleza casi federal para las especiales. No obstante, si se observa cómo este modelo, formalmente dual, ha funcionado efectivamente, se percibe una cierta prevalencia de elementos estatualistas en el sistema de las autonomías locales en su conjunto. Las regiones especiales, pese a la amplitud de sus competencias normativas y aunque han adoptado relevantes medidas en materia de régimen local, no han llegado a desarrollar un sistema equiparable al de un *Land* alemán. De ahí que, aunque su modelo de régimen local pudiera asimilarse *formalmente* a uno de corte federal, resultara, *materialmente* reconducible al general, aplicado a las regiones ordinarias.

Nótese en este sentido que las regiones con textos orgánicos en la materia han seguido de cerca las reformas estatales aplicables a las regiones ordinarias, y no sólo por su obligación de respetar las líneas generales del ordenamiento republicano.⁹¹ En Sicilia, en particular, las Leyes regionales suelen prever, literalmente, la “recepción” de disposiciones de la legislación estatal en materia de entes locales, introduciendo, en su caso, alguna modificación. Por ejemplo, el artículo 51 (sobre funciones de la Asamblea local) de su Ley de “ordenamiento administrativo de los entes locales” se corresponde con los artículos 31 y 32 de la Ley estatal 142/1990 (incluidos hoy, con significativas variantes, en el artículo 42 TUEL). Esto por virtud de la “recepción” formalmente realizada a través del artículo 1 de la Ley regional 48/1991, de 11 de diciembre⁹² y los artículos 17 y 27 de la Ley regional 7/1992, de 26 de agosto.⁹³

A su vez, la mayor parte de las regiones no ha aprobado siquiera legislaciones orgánicas, sino leyes sectoriales,⁹⁴ que se inspiran a veces también en la legislación del Estado, aunque no siempre establecen un régimen local completo. De hecho, Friuli-Venecia Julia ha preferido dejar de regular importantes aspectos para aplicar la normativa estatal. Esto ha sido posible, en primer lugar, porque el propio Estatuto regional (artículo 64), al igual que el de la mayor parte de las regiones especiales (artículo 57 Cerdeña; artículo 105 Trentino-Alto Adigio; artículo 51 Valle de Aosta) prevé que en las materias de competencia de la región, hasta que la Ley regional no disponga otra cosa, se aplican las Leyes del Estado.⁹⁵ Además, el propio TUEL se autoafirma supletorio del Derecho local de las regiones constitucionales.⁹⁶ Pero es que el Decreto Legislativo 9/1997, de 2 de enero, de “normas de desarrollo del Estatuto especial de la región Friuli-Venecia Julia, en materia de ordenamiento de los entes locales y de sus respectivas circunscripciones”, dispone que “[h]asta la entrada en vigor de nuevas Leyes regionales relativas a las

91. Me refiero a Sicilia (Ley regional 16/1963, de 15 de marzo, de “ordenamiento administrativo de los entes locales en la región Siciliana”) y Valle de Aosta (Ley 54/1998, de 7 de diciembre, de “sistema de las autonomías locales en Valle de Aosta”).

92. Ley de “normas de la Ley 142/1990, recibidas por la Ley regional 48/1991 y modificaciones sucesivas”.

93. Ley de “normas para la elección por sufragio popular del Alcalde. Nuevas normas para la elección de los consejos municipales, para la composición de los órganos municipales de los municipios y para el funcionamiento de los órganos provinciales y municipales y para la introducción de la prefectura única”.

94. Como la Ley regional 14/1995, de 9 de marzo, de “normas para las elecciones municipales en el territorio de la región Autónoma de Friuli-Venecia Julia”.

95. Literalmente, “*Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato*”.

96. Artículo 1.2 TUEL: “Las disposiciones del presente Texto Único no se aplican a las regiones con estatuto especial ni a las provincias Autónomas de Trento y Bolzano en la medida en que sean incompatibles con las competencias previstas por los estatutos y sus respectivas normas de desarrollo.”

materias objeto del presente Decreto, sigue aplicándose la normativa estatal y regional vigente.”⁹⁷

La dispersión normativa regional y la aplicación parcial del Derecho estatal han dificultado enormemente la identificación de la regla aplicable. Debe tenerse en cuenta, además, que la doctrina y la jurisprudencia italianas no han contribuido suficientemente a despejar las dudas que suscitan estos complejos sistemas. Como se ha dicho, la diversidad del régimen local vigente en estas regiones ha sido ampliamente inexplorada y subestimada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, con poquísimas excepciones.⁹⁸ Mayores son los esfuerzos realizados por las Administraciones regionales de cara a la facilitación de esta tarea. Algunas han elaborado diversos documentos, disponibles en sus Webs oficiales, con el fin de simplificar la búsqueda de la normativa aplicable. Friuli-Venecia Julia, en particular, ha publicado el Texto Único, señalando en redonda las disposiciones aplicables a los entes locales de la región y en cursiva las que no lo son.⁹⁹ Así, por ejemplo, buena parte de las normas relativas a los órganos del Gobierno local incluidas en el Texto Único son del primer tipo, aplicándose, por tanto, a las entidades locales de la región. Las regiones valdostana y siciliana han desarrollado iniciativas similares.¹⁰⁰

97. Es también el criterio que recoge la Circular de la Dirección Regional para las Autonomías Locales de Friuli-Venecia Julia 11701/2000, de 10 de noviembre, de “aplicación en Friuli-Venecia Julia del Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto”: “La disciplina legislativa del Estado se aplica en el Friuli-Venecia Julia, tanto en lo referido a los principios fundamentales referidos en el mencionado artículo 4 del Estatuto, como en la regulación, incluso de detalle, de materias sobre las que la región todavía no ha intervenido con sus propios instrumentos legislativos.”

98. G. C. DE MARTIN, “Le garanzie di autonomia per gli enti local nelle Regioni a Statuto speciale”, en *Studi in memoria di Franco Ledda*, en dSPACE-SSPAL.CILEA.IT/bitstream/10120/223/1/garanzie_auton_eell.doc.

99. El documento puede consultarse en http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/ordinamento_locale/normativa/allegati/TU_267_agosto_2008.pdf.

100. Desde 1999, el Departamento de entes locales, Servicios de Prefectura y Protección de la Región de Valle de Aosta publica la *Legislazione regionale in materia di enti locali*; documento que se ha convertido en un instrumento fundamental para conocer el régimen local valdostano. La 8ª edición, de junio de 2008, puede consultarse en: http://www.regione.vda.it/enti_locali/cartella_i.asp?pk_cartelle=1. Con el mismo objetivo el año 2007 se constituyó en Sicilia una Mesa técnica para la elaboración de un Texto coordinado de las Leyes regionales relativas a los entes locales, conforme a la autorización prevista en el artículo 26 de la Ley regional 30/2000, de 23 de diciembre. El texto definitivo ha sido publicado en la Gaceta Oficial de la región (núm. 20, de 9 de mayo de 2008). Hay también compilaciones privadas elaboradas con el mismo objetivo. Así, A. RICCARDO/G. LA GRECA, *Il Testo Unico degli Enti Locali in Sicilia*, Quattrosolo, Palermo, 2003. Al objeto de simplificar la identificación y aplicación de la normativa vigente en Sicilia en materia de entes locales, la obra se estructura en dos columnas. En la derecha se recoge íntegramente el Texto Único del Ordenamiento de los Entes Locales. En la izquierda, se recoge en paralelo la legislación regional equivalente según dos criterios: a) Leyes regionales de recepción de legislación estatal, señalándose en cursiva las diferencias textuales; b) Leyes regionales equivalentes, pero no de recepción expresa. A su vez, en la columna derecha, se incluyen diversos símbolos según que la normativa estatal sea directamente aplicable; no lo sea formalmente, pero sí por vía interpretativa; o no sea aplicable en absoluto.

4.1.2.2. Después de la reforma del Título V

La reforma del Título V no ha afectado a las competencias de las regiones especiales en materia de ordenamiento de los entes locales, salvo en un pequeño (pero relevante) aspecto. La carta constitucional ha reducido el campo operativo de la obligación prevista en los estatutos especiales de respetar los principios generales del ordenamiento de la República y de las reformas económico-sociales. En efecto, por virtud de la cláusula de adaptación automática prevista en el artículo 10 de la Ley constitucional 3/2001, ese límite deja de operar en todas las materias del régimen local que, en la nueva regulación constitucional, han pasado a la competencia general/residual. Consecuentemente, tal límite sólo juega en las materias de régimen local que, según el artículo 117.1 p) CI, siguen perteneciendo a la competencia exclusiva estatal: disciplina de los órganos de gobierno y del régimen electoral e indicación de las funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas.¹⁰¹

Así pues, la reforma constitucional de 2001 ha afectado poco a estas regiones, en el sentido de que disponían ya de amplísimas competencias legislativas en materia de régimen local. Sin embargo, al incrementarse las de las regiones ordinarias, las especiales han puesto en práctica las suyas para aprobar textos orgánicos de régimen local.¹⁰² A estos textos se suman otros tendentes a regular, con carácter general, las funciones de las entidades locales¹⁰³ o cuestiones “típicamente estatales”, como la disolución de los órganos de gobierno de los municipios y provincias

101. S. PARISI, “Il ‘posto’...”, cit., p. 123-124.

102. Es el caso de Friuli-Venecia Julia (Ley regional 1/2006, de 9 de enero, de “principios y normas fundamentales del sistema Regiones-autonomías locales”) y de la Provincia Autónoma de Trento (Ley provincial 3/2006, de 16 de junio, de “normas en materia de Gobierno de la autonomía”). Valle de Aosta y Sicilia, por su parte, han reformado las disciplinas orgánicas de que ya disponían (de “sistema de las autonomías locales” y de “ordenamiento administrativo de los entes locales”, respectivamente). A su vez, Trentino Alto Adigio ha aprobado la importante Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre, de “reforma del ordenamiento de los entes locales”. Después el Presidente de la Región ha aprobado tres Textos Únicos reguladores del régimen local al completo: Texto Único de las Leyes regionales sobre composición y elección de los órganos de las Administraciones municipales (Decreto 1/2005, de 1 de febrero); Texto Único de Leyes regionales sobre el ordenamiento del personal de los municipios de la Región Autónoma de Trentino-Alto Adigio (Decreto 2/2005, de 1 de febrero) y Texto Único de Leyes regionales sobre el ordenamiento contable y financiero de los municipios de la Región Autónoma de Trentino-Alto Adigio (Decreto 3/2005, de 1 de febrero). A su vez, el artículo 9 de la Ley regional 2/2008, de 22 de febrero, ha delegado en el Presidente de la Región la aprobación de un Texto Único que reúna y coordine las normas en materia de composición y elección de las Administraciones municipales desperdigadas en diversas Leyes.

103. Ley regional 24/2006, de “Atribución de tareas y funciones administrativas a los entes locales en materia de agricultura, bosques, ambiente, energía, planificación territorial y urbanística, movilidad, transporte público local, cultura y deporte” de Friuli-Venecia Julia; y Ley regional 9/2006, de 12 de junio, de “Atribución de tareas y funciones a los entes locales” de Cerdeña.

para el cumplimiento vía sustitutiva de las funciones locales.¹⁰⁴ Este amplio conjunto de reformas pone de manifiesto cómo las regiones especiales empiezan ahora, de manera mucho más decidida, a desarrollar un modelo federalizante de régimen local.

4.2. Las regiones ordinarias con “autonomía diferenciada”

La reforma constitucional de 2001 ha introducido ulteriores elementos de asimetría, permitiendo que convivan tres tipos regionales con niveles competenciales diferenciados: las regiones especiales, las regiones “simplemente” ordinarias, y las regiones ordinarias con autonomía diferenciada.¹⁰⁵ Se trata del nuevo artículo 116 que, tras abordar las regiones especiales, admite en el apartado tercero que las regiones de estatuto ordinario puedan obtener “ulteriores condiciones particulares de autonomía” en determinadas materias. Se prevé, en concreto, que a instancia de las regiones interesadas, con audiencia de los entes locales y en el marco de un acuerdo bilateral, una Ley estatal, aprobada por mayoría absoluta de ambas Cámaras, pueda permitir mayores cotas de autogobierno regional. Se trata de una interesante previsión, evidentemente inspirada en la experiencia española (principio dispositivo) que, sin embargo, no afecta directamente al ordenamiento de los entes locales. Los ámbitos en que, por esta vía, las regiones ordinarias pueden obtener más competencias son tasados, y entre ellos no está el régimen local.¹⁰⁶

4.3. Los entes locales

4.3.1. Las diferencias competenciales entre entes locales

El régimen local italiano ha estado históricamente influido por los esquemas del Derecho francés. La legislación que articuló la unificación administrativa de Italia (Ley 2248/1865, de 20 de marzo) adoptó el sistema franco-piamontés de “uniformidad” jurídica en lugar del modelo austriaco de la diferenciación.¹⁰⁷ Se discute aún si esta solución era entonces conveniente ante la amplísima heterogeneidad de las colectividades locales de la Italia recién unificada. Pero es claro que, desde en-

104. Ley 13/2005, de 11 de octubre, de “disolución de los órganos de los entes locales y de nombramiento de los comisarios” de Cerdeña.

105. G. D’IGNACIO/G. MOSCHELLA, “Specialità e asimmetrie nell’ordinamento regionale”, en *Diritto regionale e degli enti locali*, dir. S. GAMBINO, 2ª ed., Giuffrè/Univ. Calabria, Milano, 2007, p. 256.

106. Sobre el tema “regionalismo differenziato” hay un número monográfico en *Le istituzioni del federalismo* (1/2008) y una obra colectiva destinada a la comparación con España: *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, dir. D. DOMINICI/G. FALZEA/G. MOSCHELLA, Giuffrè, Milano, 2004.

107. L. VANDELLI, *Il sistema...*, cit., p. 13-14.

tonces, se ha consolidado la tendencia a disciplinar el municipio como algo abstractamente homogéneo, sin ponderación específica de las enormes diferencias entre la gran ciudad y el pequeño pueblo. En línea con esta tendencia, la Constitución de 1948 garantizaba la autonomía local de manera general y sustancialmente igual, sin positivizar estándares diversos según la categoría (municipio o provincia) o las características (p. ej., grandes o pequeños) de los entes locales.

Las reformas iniciadas en los noventa de leyes generales y, después, de la propia Constitución, han revalorizado la autonomía local, a la vez que han radicado en el Derecho italiano un principio de diferenciación al que está adaptándose la disciplina de la organización y las funciones de los entes locales italianos. Para empezar, el nuevo artículo 114 de la Constitución se refiere sólo a ciertos entes locales como componentes de la República, y lo hace, además, en orden ascendente (municipio, provincia, ciudad metropolitana), lo que deja entrever la voluntad constitucional de garantizar niveles asimétricos de autonomía local. Tal voluntad se hace explícita en el artículo 118 CI, que concibe específicamente al municipio (no a la provincia ni a la ciudad metropolitana) como titular potencial de todas las funciones administrativas. Habrá de ser la ley (estatal o regional) la encargada de distribuir las funciones de los entes locales, pero debe tener en cuenta la garantía constitucional cualificada del municipio, como ente local básico o central de la estructura territorial republicana. Por lo demás, la Constitución potencia esa distribución asimétrica de competencias locales a través de los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, que habrán de ponderarse a la hora de concretar el reparto de funciones ejecutivas entre niveles territoriales. Los legisladores estatal y regional deberán tener en cuenta, en consecuencia, la heterogeneidad resultante de la planta local italiana, que incluye pueblos de pocas decenas de vecinos y grandes urbes de millones de habitantes; el principio de diferenciación constituye en este sentido una herramienta fundamental para combatir la tradición de la uniformidad que, aplicando las mismas reglas a realidades profundamente distintas, incrementaba, en realidad, la desigualdad material entre municipios.¹⁰⁸ Consecuentemente, el establecimiento de una disciplina específica para determinadas categorías de municipios es constitucionalmente posible, salvo que la disparidad de tratamiento sea arbitraria o irracional.¹⁰⁹

Con todas las cautelas y salvedades, puede afirmarse que el Derecho italiano ha realizado a nivel constitucional lo que el Derecho español está llevando a cabo a nivel estatutario. No hay afirmaciones explícitas de diferenciación de los entes loca-

108. *Ibidem*, p. 130-132.

109. *Cfr.* SCC 243/2005, que declara la constitucionalidad de una Ley regional que diferencia el régimen de horarios de los municipios de montaña, litorales y termales.

les en la Constitución española (salvo en lo atinente a los territorios históricos vascos), pero sí en los nuevos Estatutos de Autonomía. De hecho, se ha dicho que el aspecto más destacable de la nueva configuración estatutaria de la autonomía local es el carácter “asimétrico” de los niveles materiales efectivamente garantizados.¹¹⁰ En este sentido, se detecta en la generalidad de los nuevos Estatutos una opción favorable a potenciar la autonomía municipal en detrimento de la de los entes locales intermedios, y se afirma en alguno de ellos la subsidiariedad y la diferenciación como directivas que orientan la determinación de las competencias locales (artículo 84.3 EACat).

4.3.2. Las diferencias competenciales entre los entes locales de las regiones ordinarias y los de las regiones especiales

Las asimetrías competenciales entre entes locales no sólo provienen de la Constitución y de las leyes ordinarias que desarrollen los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación. Derivan también de los estatutos especiales. Estos dan lugar a que los entes locales tengan más o menos autonomía (en particular, más o menos competencias normativas y ejecutivas) según el carácter ordinario o especial de la región en que se ubican.

Conforme al doble juego de la Constitución y los estatutos especiales, los municipios, provincias y ciudades metropolitanas de regiones ordinarias disponen, en principio, de más garantías de autonomía local que los situados en regiones especiales. Éstas pueden regular el régimen jurídico de esos entes con sujeción a estándares más estrechos o restringidos de autonomía local. Esto porque el texto de los estatutos constitucionales está redactado antes que (y con una perspectiva bien distinta de) la reforma del Título V. Si los estatutos especiales pretenden, en esencia, privilegiar a determinadas regiones, diferenciándolas de las demás (sistema “federalizante”), la Ley 3/2001 ha articulado una política descentralizadora que favorece también a los entes locales (sistema “policéntrico”). Por eso, la Constitución incluye garantías de las que no hay rastros en la norma de cabecera de las regiones diferenciadas, como la titularidad municipal potencial de todas las funciones administrativas, la potestad reglamentaria en materia de organización y servicios locales, o el principio de subsidiariedad.

Se plantea así una cuestión que, salvando las distancias y sólo en cierto modo, se verifica también en España. El *status* de los municipios españoles depende de si

110. F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 132-133.

la Comunidad Autónoma en que se inserta se ha sumado o no a la última oleada de reformas estatutarias. Los de Comunidades Autónomas con Estatutos “viejos” disponen de la garantía de autonomía que proporciona la Constitución; y los municipios de las Comunidades con Estatutos “nuevos” disponen, además, de la serie añadida de garantías incluida en los textos estatutarios reformados. Es, por lo demás, un fenómeno común con el sistema alemán. Las Constituciones de los Estados federados pueden introducir (y de hecho han introducido) niveles variables de protección de la autonomía local añadidos al núcleo indispensable que garantiza la Ley Fundamental de Bonn (artículo 28.2).

La cuestión en el Derecho italiano es si esas garantías reforzadas de autonomía local introducidas en la Constitución italiana resultan aplicables o no en las regiones especiales. El problema es, pues, si las instituciones de estas regiones están sustraídas, no sólo a los criterios del reparto de competencias legislativas del Título V, sino también a las peculiares pautas de distribución de competencias ejecutivas (centralidad del municipio, subsidiariedad, adecuación, diferenciación) y, en general, a las nuevas garantías de autonomía local. Las respuestas doctrinales propuestas difieren en este punto de las soluciones jurisprudencialmente adoptadas. Y las regiones especiales han producido signos tanto favorables como contrarios.

4.3.2.1. Según la doctrina

La doctrina se ha mostrado, en su mayoría, favorable a entender que operan también frente a las regiones especiales los nuevos principios y garantías constitucionales de la autonomía local. Afirma que tales principios, de la misma manera que impiden al Estado aprobar una regulación detallada del entero “ordenamiento de los entes locales” de las regiones ordinarias, deberían impedir a las regiones especiales regular un régimen exhaustivo de sus gobiernos locales. Se insiste así en que la legislación de “todas” las regiones debería garantizar un amplio espacio a la autoorganización de cada ente local. Hay, en definitiva, razones suficientes para sostener que los entes locales de las regiones especiales deben tener reconocida, como mínimo, la misma condición de autonomía que los de las ordinarias, sin que, por tanto, su ubicación geográfica pueda traducirse en una reducción de sus prerrogativas constitucionalmente garantizadas, y evitándose el riesgo de concebir la “especialidad” bajo un prisma “regionocéntrico”.¹¹¹

111. L. CASTELLI, “Regioni speciali e Legge ‘La Loggia’: la parola alla Corte Costituzionale”, www.cesdal.it.

La primera de tales razones es que la cláusula de aplicación automática de las “formas de autonomía más amplias” (artículo 10 Ley constitucional 3/2001) podría interpretarse en el sentido de que afecta a las autonomías, no sólo regionales, sino también locales. En este sentido, parece que las formas de autonomía más amplias atribuidas por la Constitución a los entes locales de las regiones ordinarias deberían valer como un “mínimo” para los entes locales de las regiones especiales, sin que esto impida un desarrollo autónomo de la especialidad. De hecho, hay quien entiende que las regiones especiales están obligadas a garantizar a sus entidades locales las “funciones fundamentales” que atribuya el Estado a los gobiernos locales de las regiones ordinarias. Si a través de la competencia estatal para determinar tales funciones se proporcionan “formas más amplias de autonomía” a los entes locales, habría razones constitucionales para entender que las regiones especiales están obligadas a adaptar sus legislaciones, en este punto, a la normativa estatal.¹¹²

Pero es que, aunque se entendiera que la cláusula de equiparación se refiere solamente al nivel regional, hay otras razones para proyectar las garantías de autonomía local del Título V a los entes locales de las regiones constitucionales. En este sentido, hay que tener en cuenta que hay materias sobre las que las regiones especiales carecían de competencia legislativa primaria. En estos casos, en virtud de la cláusula de adaptación automática, estas regiones disponen ahora de competencias legislativas directamente basadas en el Título V. Esto implica que el ejercicio de tales competencias “nuevas” debe realizarse en el marco de “todas” las reglas incluidas en ese Título. Por eso, en lo atinente a las competencias ejecutivas vinculadas a esas materias, no debe aplicarse el clásico criterio de paralelismo que luce ahora sólo en los estatutos especiales (el titular de la competencia legislativa lo es también de las ejecutivas), sino los principios de preferencia municipal, subsidiariedad, adecuación y diferenciación del artículo 118 CI.¹¹³

Pero es posible incluso que deban aplicarse las nuevas garantías de autonomía local también en relación con las funciones legislativas de las regiones especiales directamente basadas en los estatutos constitucionales, y aun entendiendo la equiparación del artículo 10 como directriz exclusivamente referida a las competencias regionales. Según un sector doctrinal, varias de las grandes novedades introduci-

112. G. C. DE MARTIN, “Le garanzie...”, cit., y “I nodi pendenti...”, cit., p. 58. En contra, F. CORTESE, “Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi”, *Le istituzioni del federalismo*, 5/2003, p. 892-897.

113. Así, A. D’ATENA (“Le Regioni speciali ed i ‘loro’ enti locali dopo la riforma del Titolo V”, en *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 150), quien sostiene que éste es el argumento que permite una traslación (parcial) de las nuevas garantías del nuevo Título V por cuanto que la cláusula de adaptación automática resulta evidentemente referida, de manera exclusiva, a los niveles competenciales de las regiones, no a los de los entes locales.

das por la Ley constitucional 3/2001 pueden captarse como autoaplicativas, es decir, directamente proyectables a las regiones especiales sin intervención legislativa regional alguna. Así, la garantía de la autonomía normativa de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, dado el tenor literal de los artículos 114 y 117 CI. Lo mismo puede decirse de los controles preventivos necesarios, que, derogados por los artículos 124 y 130 CI, reproducen los estatutos especiales.¹¹⁴ El carácter autoaplicativo de estos preceptos puede encontrar apoyo, por lo demás, en una jurisprudencia constitucional pre-reforma, en particular, en la sentencia de la Corte Constitucional 83/1997, que afirma expresamente que “la garantía de las comunidades territoriales menores no puede sufrir alteraciones significativas cuando se toma en consideración el sistema de las autonomías locales, no de las regiones ordinarias, sino de las especiales, donde existan competencias regionales (o provinciales) exclusivas.”

La doctrina ha puesto de manifiesto, en fin, que todavía hoy operan como límite a la potestad legislativa primaria de las regiones especiales las normas fundamentales derivadas de las Leyes estatales en materia de órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios y provincias. Consecuentemente, la ley de una región especial que regula el régimen electoral, los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de los entes locales, deberá reconocer un mínimo intangible funcional y financiero apto para la realización del principio autonomista.¹¹⁵ Consecuentemente, las nuevas reglas constitucionales que profundizan en la autonomía local deben aplicarse en las regiones especiales, aunque sólo sea en forma de principios generales del ordenamiento de la República y de las reformas económico-sociales.

4.3.2.2. Según la Corte Constitucional

La Corte Constitucional se ha mostrado poco proclive a estos argumentos. A su juicio, las “condiciones de mayor autonomía” a que hace referencia el artículo 10 de la Ley 3/2001 se refieren a la región, y no a las autonomías territoriales en su conjunto, con inclusión de las entidades locales. En su sentencia 370/2006 declara que “el mecanismo de extensión previsto en el artículo 10 funciona sólo si sirve para garantizar, en razón de una valoración conjunta, mayor autonomía al ente regional, y no también al ente local” porque, de otro modo, “se podría verificar un caso en que la hipotética mayor autonomía del ente local se corresponda con una menor autonomía del ente regional. Podría suceder que una misma norma consti-

114. G. C. DE MARTIN, “I nodi pendenti...”, cit., p. 57-58.

115. S. PARISI, “Il ‘posto’...”, cit., p. 121.

tucional, introducida a través del mecanismo previsto en la Ley constitucional 3/2001, sea apta para incrementar los espacios de autonomía de los entes locales menores y, simultáneamente, incidir negativamente en las autonomías regionales.”¹¹⁶

El argumento no está exento de lógica, pero, combinado con el criterio adoptado en otras sentencias constitucionales, consolida un modelo dual, altamente discutido, conforme al cual los entes locales italianos tienen más o menos garantías según que su región sea ordinaria o especial. En efecto, otros pronunciamientos han afirmado de modo concluyente que “las disposiciones del nuevo Título V, parte II, de la Constitución, conforme a la Ley constitucional 3/2001, no se aplican a las regiones de autonomía especial, salvo ‘en la parte en que prevean formas de autonomía más amplias respecto a las que tienen ya atribuidas’” (SCC 48/2003).¹¹⁷ La sentencia 236/2004 ha declarado que el artículo 7 de la Ley 131/2003 (que desarrolla el artículo 118 CI, sobre distribución de las funciones administrativas partiendo de la centralidad del municipio y los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación) no resulta aplicable a las regiones especiales, habida cuenta de que “el principio de paralelismo conserva vigencia en relación con todas las competencias legislativas previstas en el estatuto especial”. Y la sentencia 238/2007 (sobre la Ley 1/2006 de Friuli-Venecia Julia de disciplina general del sistema región-autonomías locales) afirma la vinculación de las instituciones regionales al principio autonomístico (artículo 5 CI) y, en particular, a promover la realización plena de la autonomía local, pero estima inaplicables los artículos 114.2, 117.2 p) y 118.2 CI, e insiste en que corresponde a la ley de la región especial determinar las funciones fundamentales de sus municipios y provincias.

4.3.2.3. Según las regiones especiales

Algunas regiones especiales parecen sentirse vinculadas de algún modo a las nuevas garantías constitucionales de autonomía local o, al menos, han querido legislar en sintonía con ellas. Debe tenerse en cuenta en este sentido el acuerdo in-

116. Con este razonamiento, la Corte afirma la constitucionalidad de la Ley 7/2005, de la Provincia Autónoma de Trento de institución y regulación del Consejo de las Autonomías Locales. El Gobierno italiano defendía que la región sólo puede crear y disciplinar esa estructura por medio de su Estatuto, habida cuenta de que el artículo 123.4 de la Constitución establece una reserva estatutaria en este punto que debe aplicarse también en las regiones especiales en razón del artículo 10 de la Ley Constitucional 3/2001. A los Consejos de Autonomías Locales en las regiones especiales me refiero después.

117. La Corte Constitucional se apoya en este argumento para afirmar la constitucionalidad de la regulación electoral contenida en la Ley 10/2002 de la región especial de Cerdeña de reformas ligadas a la institución de las nuevas provincias.

terinstitucional formalizado en Cagliari el 20 de marzo de 2003 de todas las regiones especiales y provincias autónomas con las representaciones de los entes locales de sus territorios respectivos, que pretende establecer una interpretación favorable a los municipios y provincias en orden a aplicarles las garantías de mayor autonomía previstas en el nuevo marco constitucional.¹¹⁸

Así, la titularidad potencial del municipio de todas las funciones administrativas se afirma en varias leyes regionales.¹¹⁹ Las hay que reconocen explícitamente también el “poli-centrismo” de la región y la dignidad institucional paritaria de todos los entes territoriales.¹²⁰ Y algunas consagran esa suerte de reserva tendencial de reglamento a favor de los municipios y provincias en materia de organización y desarrollo de las funciones, reduciéndose la intervención regional a la aprobación de las medidas necesarias para lograr un mínimo de uniformidad.¹²¹ Además, las regiones especiales y las provincias autónomas han tratado de adaptarse a otras innovaciones institucionales del Título V. Me refiero, en particular, a la creación del CAL (*Consiglio di Comuni* en Bolzano; *Conferenza Permanente degli Enti Locali*, en Valle de Aosta). Ahora bien, resulta altamente significativo que las regiones especiales no hayan asignado a estos órganos capacidad alguna de condicionamiento de la actividad legislativa de la Asamblea territorial, a diferencia de buena parte de

118. El texto del acuerdo puede consultarse en www.astrid-online.it.

119. Friuli-Venecia Julia ha dispuesto que “el municipio es titular de todas las funciones administrativas concernientes a los servicios a las personas, el desarrollo económico y social y el Gobierno del territorio municipal, salvo aquéllas expresamente atribuidas por Ley a otros sujetos institucionales” (artículo 16 Ley regional 1/2006). También la Ley 9/2006, de 12 de junio, de Cerdeña: “Corresponde a los municipios, individuales o asociados, la generalidad de las funciones y tareas administrativas salvo las reservadas por Ley regional o atribuidas, en coherencia con los intereses de las comunidades situadas en sus territorios respectivos, a las provincias o a otros entes locales” (artículo 4). Similares previsiones pueden leerse en la Ley provincial 3/2006, de 16 de junio, de normas en materia de gobierno de la autonomía del Trentino (artículos 1 y 8.3). A su vez, la Ley siciliana 10/2000, “en armonía con el principio de subsidiariedad”, atribuye a los municipios “todas las funciones administrativas que no requieran el ejercicio unitario a nivel regional”.

120. Así, en Friuli-Venecia Julia, se dispone que la región es *unita e policentrica* y que los municipios, las provincias y la región, en cuanto expresión de la soberanía popular, tienen igual dignidad institucional, inspirándose su actuación en los principios de leal colaboración y responsabilidad en el respeto de las peculiaridades propias (artículos 1 y 2 Ley regional 1/2006).

121. Así, el artículo 13.1 de la Ley 1/2006, de Friuli-Venecia Julia, al disponer que la disciplina de la organización y el desarrollo de las funciones de los municipios y provincias corresponde al reglamento local “en armonía, *únicamente*, con los principios fundamentales eventualmente previstos por la legislación regional en orden a establecer requisitos mínimos de uniformidad”. Se dispone expresamente, además, que los reglamentos locales en este ámbito desplazan la regulación estatal o regional: “los reglamentos sustituyen la disciplina organizativa y procesal dictada eventualmente por el Estado o la región con Ley o reglamento. Hasta la adopción de los reglamentos locales se aplican las normas vigentes estatales y regionales así como los reglamentos vigentes si compatibles con la presente Ley” (artículo 13.3).

las regiones ordinarias. Tal condicionamiento sólo puede preverlo, lógicamente, además de la Constitución, el Estatuto (y a la sumo, el Reglamento de la Cámara, si ese condicionamiento es “suave”), pero las regiones “diferenciadas” han partido de que la reserva estatutaria incluida en el artículo 123.4 CI no les afecta¹²² y han preferido regular sus CAL respectivos mediante Ley ordinaria.¹²³ Consecuentemente, han concebido el CAL en línea con los postulados de la democracia participativa y la colaboración leal, alejándose de la dialéctica de la descentralización en la que se inserta buena parte de los órganos equivalentes de las regiones ordinarias.

En este sentido, la tendencia en las regiones especiales ha sido, históricamente, marcadamente centralista. Las medidas legislativas adoptadas han privilegiado las cuestiones de estructura territorial, en relación con los entes intermedios entre el municipio y la región (provincias y comunidades de montaña), antes que la descentralización de funciones y la creación de las condiciones necesarias para su ejercicio a través de reformas organizativas y formas de colaboración. Ha dominado una propensión centralista traducida en la retención (o, como mucho, delegación) de competencias y en la puesta en funcionamiento de relaciones de jerarquía y de control, no colaboración.¹²⁴ Aunque las transferencias funcionales han incrementado tras la reforma constitucional, no parece que las regiones especiales se hayan sustraído por completo a esta tendencia. Cuando han previsto amplias transferencias de competencias, como en el caso de Cerdeña, tales han resultado en gran medida relativizadas, pues el municipio sólo puede ejercerlas a partir de la fecha en que la región le atribuya los recursos correspondientes (artículo 10.1 Ley sarda 9/2006). Ocurre, además, que las disciplinas orgánicas que están aprobando las regiones especiales contienen regulaciones de detalle que, a veces, reducen drásticamente el espacio de autoorganización de las entidades locales, llegando a representar una especie de TUEL de ámbito regional, que, a juicio de la doctrina, reproduce la tendencia centripeta característica de la legislación estatal tradicional y que, precisamente, la reforma del Título V ha querido superar.¹²⁵ Y téngase en cuenta que estos textos ni siquiera están sirviendo para resolver por completo las dificultades a la hora de determinar la concreta regla

122. Lo que ha confirmado la precitada sentencia 370/2006 de la Corte Constitucional con el argumento expuesto. En contra, G. FERRAIUOLO, “Il Consiglio...”, cit., p. 159.

123. Así, Leyes de Bolzano (10/2003, de 11 de junio), Cerdeña (1/2005, de 17 de enero), Trento (7/2005, de 15 de junio), Friuli-Venecia Julia (1/2006, de 9 de enero) y Valle de Aosta (54/1998, de 7 de diciembre, reformada por Ley 8/2003, de 31 de marzo).

124. Este análisis de la legislación de las regiones especiales puede leerse en G. C. DE MARTIN, “Le garanzie...”, cit.

125. Así, P. FALLETTA, “I sistemi regionali...”, cit., p. 172, en relación con las Leyes 1/2006 (friuliana) y 3/2006 (trentina).

aplicable. Así, por ejemplo, la Ley regional 9/2006 de Friuli-Venecia Julia regula ampliamente los entes locales de la región, hasta el punto de que, a juicio de algún autor, constituye un buen ejemplo de legislación "regionocéntrica".¹²⁶ Pero no contiene disposiciones relativas a los órganos locales de gobierno, a los que sigue aplicándose buena parte de las normas del Texto Único de 2000 sobre la cuestión.

5. Conclusiones

Antes de la reforma constitucional de 2001, Italia desarrolló dos modelos antagónicos de distribución competencial sobre régimen local. Uno fuertemente centralista para las regiones ordinarias, basado en el Título V de la Constitución; y otro de matriz federal para las regiones especiales, cimentado en estatutos con virtualidad derogatoria del texto constitucional. De este modo, el "ordenamiento de los entes locales" se ha configurado como competencia exclusiva tanto del Estado (respecto de las regiones ordinarias) como de las regiones especiales, en este último caso con sujeción a los principios generales del ordenamiento jurídico republicano. No obstante, mientras que el primero ha aprobado regulaciones exhaustivas y de detalle, las segundas no han adoptado, por lo general, legislaciones orgánicas en la materia, limitándose en varios casos a aprobar leyes de "recepción" de las innovaciones introducidas en la legislación estatal para las regiones ordinarias, sin perjuicio de ciertos elementos de singularidad.

La reforma de 2001 del Título V de la Constitución italiana parece situar el régimen local en línea con el sistema federal alemán, "regionalizándolo" en una buena medida. Las regiones ordinarias han pasado a tener la competencia general/residual en la materia. Y las especiales han mantenido la competencia exclusiva o primaria en relación con el entero ordenamiento de los entes locales que ya les atribuían sus estatutos respectivos. La nueva Constitución no ha afectado en este punto, por tanto, a las regiones especiales. Sólo ha reducido el campo operativo del límite que afecta al ejercicio de su competencia primaria (respeto de las líneas maestras del ordenamiento republicano). No obstante, es posible que el incremento de la capacidad legislativa de las regiones ordinarias en materia de entes locales haya incentivado a las especiales a desplegar las suyas. A partir de 2001, éstas han empezado a desarrollar sus competencias de manera similar a un *Land*. Es más, están reproduciendo en sus respectivos ámbitos territoriales la tendencia estatal a

126. L. CASELLI, "L'amministrazione regionale", en *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, dir. A. D'ATENA, Giuffrè, Milano, 2007, p. 295-301.

aprobar textos legislativos densos y detallados sobre entes locales que restringen sobremanera los espacios de autoorganización local.

El nuevo Título V no ha producido, sin embargo, una “interiorización” regional de los entes locales, ni el Estado ha perdido en beneficio de las regiones ordinarias el lugar central que, tradicionalmente, ha ocupado en la configuración del régimen local. La ampliación competencial de las regiones (ordinarias) se produce en un contexto de “descentralización”, no de federalismo, lo que contribuye a explicar las múltiples intervenciones estatales en la materia producidas después de la reforma del Título V. Además, la opción político-constitucional establecida en 2001 no se corresponde exactamente con la solución federal. Coincide con un sistema “policéntrico” en el que los municipios, provincias y ciudades metropolitanas “componen” la República, junto a las regiones y al Estado, sin integrarse en la estructura territorial regional. Se trata de un modelo preocupado por fomentar las relaciones entre niveles e implicar en el ejercicio de competencias, no sólo a las regiones, sino también al Estado y a los entes locales. De ahí que regule la distribución de competencias legislativas y ejecutivas conjuntamente para las tres escalas territoriales. Destaca en este sentido cómo el Título V encomienda a la ley (estatal y regional) el reparto de las “funciones administrativas” en el marco de una serie de directrices orientadas a configurar el municipio como lugar preferente de ejecución. Abandona de este modo el esquema dualista tradicional con arreglo al cual la carta constitucional hacía por sí el reparto, pero sólo entre los poderes central y regional, admitiendo que ellos determinasen después, con sujeción a muy pocos límites, qué correspondía a los entes locales.

El Estado conserva, en particular, la competencia exclusiva (legislativa y reglamentaria) para aprobar una regulación densa y detallada sobre una serie importante de aspectos del Derecho local: órganos de gobierno, disciplina electoral y funciones fundamentales. Además, la contención del gasto público y la coordinación de las haciendas públicas está funcionando como título transversal habilitante de profundas reformas del régimen local, muchas de las cuales afectan de lleno a submaterias que, en principio, pertenecen a la competencia general/residual de las regiones, como la planta local (entes locales carentes de relieve constitucional y alteración de términos municipales) y la organización de los entes locales (órganos no de gobierno). A su vez, no son pocas las indicaciones legales que el Estado realiza a las regiones sobre el modo en que han de ejercer sus competencias exclusivas y, en particular, en lo relativo a la transferencia de funciones administrativas a los entes locales –incluidas las “no” fundamentales, que corresponden, en principio, a la potestad legislativa residual–. El Estado desarrolla, de este modo, relevantes tareas normativas y armonizadoras en materia de régimen local. Y hasta puede ampararse en el principio de subsidiariedad para dejar de descentralizar en los niveles local

o regional competencias ejecutivas. Hay, pues, una fuerte tendencia estatalista que, por el momento, la jurisprudencia constitucional sólo frena ocasionalmente, declarando la inconstitucionalidad de regulaciones sobre entes locales que suponen más que principios fundamentales de coordinación de las haciendas públicas o afirmando que las “comunidades de montaña” pertenecen a la competencia legislativa residual de las regiones.

A su vez, son también relevantes los límites impuestos desde abajo a las competencias legislativas regionales en materia de entes locales. Me refiero a las nuevas garantías de autonomía local incluidas en el Título V. Parece que al constituyente, en línea de principio, le ha preocupado más mejorar la posición de los entes locales que asegurar muy amplios espacios regionales en materia de régimen local. Es posible, en definitiva, que haya pesado más el impulso “municipalista” que el “regionalista”. En este sentido, la Constitución (y, más claramente, algunos de sus desarrollos legales y estatutarios) circunscriben las atribuciones legislativas regionales en materia de organización y servicios de entes locales al establecimiento de los requisitos mínimos de uniformidad. Ahora bien, la identificación del concreto puesto asignado a las normas locales dentro del sistema de fuentes es todavía una cuestión abierta. Y, en todo caso, no puede minimizarse el papel vertebral de ley ordinaria (estatal y regional) en la definición del estatus de los entes locales. A ella le corresponde determinar cuáles son sus competencias ejecutivas (con respeto de los principios de preferencia municipal, subsidiariedad, adecuación y diferenciación) y el concreto alcance de su autonomía normativa (salvaguardando un espacio a los entes locales en lo atinente a la organización y la gestión de los servicios locales).

Salvando las distancias y con todas las cautelas, puede afirmarse de manera muy general que el reparto competencial sobre régimen local desarrollado a partir del nuevo Título V es similar al establecido en España conforme a la interpretación clásica del Tribunal Constitucional del artículo 149.1.18 CE. Unas veces el Estado italiano tiene más competencias que el español (órganos de gobierno, funciones fundamentales) y otras las *regioni* parecen disponer de más capacidad legislativa que las Comunidades Autónomas (entes carente de relevancia constitucional, organización local interna, funciones no fundamentales, relaciones interadministrativas). Pero en los dos supuestos la Constitución corresponsabiliza a los poderes central y regional en la definición del régimen local, descomponiéndolo en submaterias pertenecientes a la “competencia exclusiva” de cada uno (Italia); o concibiéndolo como “competencia compartida” ejercida conforme al esquema bases/desarrollo (España). En todo caso, la impresión resultante es que, aun después de la reforma constitucional italiana, las regiones (ordinarias) están menos implicadas en la regulación del régimen local que las Comunidades Autónomas. Generan esta imagen, desde luego, las funciones legislativas centralizadas que reconoce el Título V, ma-

ximiza el Estado y respeta en gran medida la Corte Constitucional. Pero también la garantía constitucional de la autonomía local, que tiene un contenido más amplio y preciso en Italia que en España y que, en consecuencia, está llamada a funcionar como un límite más incisivo a la legislación de las *regioni* que a la regulación autonómica. Es precisamente en este plano y, en particular, en la distribución de las competencias ejecutivas, donde se encuentran las diferencias más significativas entre el reparto constitucional de poder en materia de entes locales en ambos países.

Hay otros elementos de afinidad. El reparto competencial asimétrico que propicia en Italia el estatuto especial recuerda hasta cierto punto a la potencialidad diferenciadora del estatuto autonómico. En ambos casos, estatutos con capacidad de derogación (Italia) o integración (España) de la Constitución pueden realizar un reparto desigual de competencias normativas en materia de régimen local; son normas que derogan o completan (los espacios abiertos por) el texto constitucional. En particular, la generalidad de los nuevos estatutos españoles ha desgranado submaterias de competencia autonómica exclusiva y concurrente, lo que puede propiciar un incremento asimétrico de atribuciones en alguna medida asimilable al que en Italia realizan los estatutos especiales. No obstante, aparte de que tal incremento es mucho mayor en estos últimos, el concreto alcance del previsto en los estatutos autonómicos dependerá del criterio que adopte el Tribunal Constitucional. Porque, si mantuviera su jurisprudencia tradicional, habría un margen competencial en materia de régimen local de extensión sustancialmente idéntica en todas las Comunidades Autónomas. Se trataría, además, de competencias materialmente concurrentes sometidas a las bases estatales y no, como en las regiones especiales, competencias exclusivas sujetas sólo a los principios fundamentales del ordenamiento republicano. En este sentido, el estatuto especial se parece más, en cierto modo, a la Disposición Adicional 1ª CE, pues ésta es también una norma de rango constitucional que desplaza los criterios generales de reparto incluidos en la Carta Magna, y que se traduce en la atribución a una región de mayores competencias en materia de régimen local que a las demás. No obstante, la Disposición española autoriza sólo la "actualización" del régimen foral, por lo que vincula ese plus competencial a un fundamento histórico que no aparece como límite a las competencias regionales en los estatutos especiales. Más allá de estas concretas comparaciones, da la sensación de que la idea de "descentralización asimétrica", al menos en lo que hace al régimen local, está más presente en los debates académicos y políticos españoles que en los italianos, pero que, paradójicamente, España no lo ha llevado verdaderamente a la práctica a diferencia de Italia, que ha desarrollado los dos modelos antagónicos mencionados, uno para las regiones ordinarias y otro para las especiales.

A su vez, las garantías cualificadas de autonomía local incluidas en el nuevo Título V recuerdan a varias de las establecidas en España por los nuevos estatutos

(subsidiariedad, diferenciación, mínimos competenciales, participación local en la tramitación de normas). Da la sensación de que España está realizando vía Estatuto lo que Italia ha llevado a cabo a través de la Constitución. En estrecha conexión con lo anterior, ocurre en ambos países que los entes locales de determinados territorios disponen de menos garantías jurídicas de autonomía que los de otros. Así, en Italia, los de las regiones especiales, pues éstas legislan sin sujeción a las reglas de autonomía local introducidas en la Constitución. Y en España, los de las Comunidades Autónomas con Estatutos “viejos”, que no incluyen las garantías cualificadas que ha previsto la mayor parte de los reformados después de 2006.

Por último, los dos ordenamientos, en lo que hace la delimitación de las cuotas de poder en materia de entes locales, están aún en gran medida abiertos o indefinidos. La distribución de competencias sobre régimen local atraviesa, en la actualidad, una fase transitoria tanto en Italia como en España. El nuevo Título V de la *Costituzione* y los Estatutos de Autonomía reformados están pendientes de una serie relevante de desarrollos en la que las actitudes de los actores políticos implicados y la jurisprudencia constitucional están llamadas a influir decisivamente. Por eso el conjunto de reflexiones comparativas realizadas debe reputarse provisional.