

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL SISTEMA DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

Giampaolo PARODI

SUMARIO: I. *Líneas evolutivas*. II. *La organización regional y local*. III. *La potestad legislativa regional*. IV. *La autonomía reglamentaria de las regiones y de los entes locales*. V. *El reparto de las funciones administrativas. Los controles y los poderes sustitutos frente a la administración regional y local*. VI. *La autonomía financiera de las regiones y de los entes locales*. VII. *Las formas de cooperación entre el Estado, las regiones y los entes locales*. VIII. *Bibliografía*.

I. LAS LÍNEAS EVOLUTIVAS

El sistema de las autonomías territoriales en Italia ha sido objeto, en el último decenio, de amplias e importantes reformas. Antes de examinar la actual estructura de dicho sistema, es oportuno recorrer por referencias los momentos fundamentales de su evolución histórica, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, la cual, en el artículo 5, establece que “la República, única e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales” y “adecua los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”.

El diseño constitucional no ha sido realizado en los plazos establecidos por las disposiciones transitorias VIII y IX. En efecto, después de la adopción, por parte de la Asamblea Constituyente en 1948, de los primeros cuatro estatutos especiales (solamente el Estatuto de la Región Friuli-Venezia-Giulia sería adoptado en una época posterior, con la Ley Constitucional n. 1 de 1963, del 31 de enero), para la entrada en función de la autonomía regional ordinaria se necesitará esperar —muchos años después de la aprobación de la Ley 62, de 1953 (*Constitución y funcionamiento de los órganos regionales*, denominada “Ley Scelba”)— la Ley electoral regional 108, de 1968 (*Normas para la elección de los Consejos regionales de las Regiones con estatuto ordinario*) y la

sucesiva “Ley financiera regional” 281 de 1970 (*Disposiciones financieras para la actuación de las Regiones con Estatuto ordinario*).

En realidad, la Ley 281 no se ha limitado a disciplinar la autonomía financiera de las regiones de derecho común. Ella contenía efectivamente el mandato legislativo sobre el cual el gobierno, en 1972, ha expedido la primera serie de decretos legislativos de transferencia de las funciones administrativas.

Después de los decretos legislativos de 1972, que han realizado una primera, parcial descentralización de las funciones administrativas, el gobierno ha ejercido el mandato previsto por la Ley 382, de 1975, al expedir en 1977 los decretos legislativos, entre los cuales se debe mencionar sobre todo el D.P.R. 616, de 1977. El Decreto, que ha representado el principal texto legislativo de referencia con el objeto de la determinación del reparto constitucional de las funciones administrativas y también legislativas hasta finales de los años noventa, se ha articulado por sectores orgánicos (ordenamiento y organización administrativa, servicios sociales, desarrollo económico, estructura y utilización del territorio).

En el último decenio del siglo pasado se llevaron a cabo importantes esfuerzos de reforma constitucional, desde la Comisión bicameral para las reformas institucionales de la X Legislatura (Comisión “De Mita-Jotti”, 1992-93) al texto aprobado el 31 de junio 1997 por la Comisión Parlamentaria para las Reformas Constitucionales (Comisión “D’Alema”), instituida en la XIII Legislatura con Ley Constitucional 1, de 1997.

Esos ambiciosos intentos fracasaron, pero con la Ley 43, de 1995, el legislador ordinario procedió mientras tanto a reformar el sistema electoral de las regiones ordinarias, insertando, sobre la base del sistema proporcional, unos mecanismos típicos de las democracias mayoritarias y adoptando —según el modelo ya introducido por la Ley 81, de 1993, en el ordenamiento de los municipios y las provincias— la fórmula según la cual los electores indican la persona que encabeza la lista regional, como el futuro presidente de la junta regional (véase *infra*, 2.1.3).

Con la Ley 59 de 1997 (*Delegación al Gobierno para el otorgamiento de funciones y tareas a las Regiones y a los Entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa*) y los decretos legislativos de actuación, entre los cuales destaca el Decreto Legislativo 112, de 1998 (*Otorgamiento de funciones y tareas administrativas del Estado a las Regiones y a los Entes locales, en actuación del Capítulo I de la Ley 15 de marzo 1997, n. 59*), por medio del cual se realiza la denominada tercera descentralización basada en el principio de subsidiariedad.

Dicho principio —con la excepción de algunas funciones administrativas en materias determinadas o que llevan a tareas de importancia nacional determinadas, previo acuerdo en la Conferencia Estado-Regiones— ha delegado al Estado un otorgamiento general de funciones administrativas a los entes territoriales, y en las materias objeto de las disposiciones estatales ha impuesto a las regiones ulteriores otorgamientos, a favor de los entes locales, de disponer con ley regional, solamente con la excepción de las funciones administrativas que requieren al ejercicio unitario a nivel regional.

Efectivamente, los artículos 1 y 4 de la Ley 59 de 1997 han establecido el respeto, por parte del legislador estatal y regional, del principio de subsidiariedad, que exige la

atribución de la generalidad de las tareas y de las funciones administrativas a los Municipios, a las Provincias y a las Comunidades de montaña, según sus respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la exclusión solamente de las funciones incompatibles con las mismas dimensiones, atribuyendo las responsabilidades públicas también con el fin de favorecer el absolver funciones y tareas de relevancia social por parte de las familias, asociaciones y comunidades, a la autoridad territorialmente y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados.

Se trata del denominado federalismo administrativo, que se introdujo sin modificar el texto de la Constitución, que ha determinado una primera relevante ruptura del paralelismo de funciones legislativas y administrativas regionales, según una lógica de reforzamiento de la posición de los entes territoriales menores, sucesivamente acentuada por la Ley Constitucional 3, de 2001, de revisión del título V de la parte II de la Constitución, y sancionada por el nuevo texto del artículo 114 constitucional, el cual, en el primer apartado establece que “la República está constituida por los Municipios, por las Provincias, por las Ciudades metropolitanas, por las Regiones y por el Estado”, mucho más significativo respecto a la originaria formulación (“La Republica se reparte en Regiones, Provincias y Municipios”).

La revisión orgánica completa del título V realizada en 2001 ha sido precedida por la Ley Constitucional 1, de 1999, que ha modificado las disposiciones constitucionales en materia de autonomía estatutaria, forma de gobierno y sistema electoral de las regiones ordinarias.

A continuación se hará mención de algunas etapas fundamentales de la evolución legislativa en materia de actuación del señalado artículo 128 de la Constitución, el cual, en el texto originario, establecía que “las Provincias y los Municipios son Entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República, las cuales determinan sus funciones”.

El retardo en el cumplimiento de los principios constitucionales que se refieren a los entes locales —cuya autonomía, diferente de como ahora está previsto, como consecuencia de la revisión de 2001, resultaba en gran medida “desconstitucionalizada” debido al reenvío a la ley contenido en el citado artículo 128— ha resultado todavía más grave de lo que se ha referido a la actuación del ordenamiento regional. Hasta la entrada en vigor de la Ley 142 de 1990 (*Ordenamiento de las autonomías locales*), la normativa de municipios y provincias resultaba en amplia medida codificada en los textos únicos de la ley municipal y provincial adoptados con D.R.D. 148, de 1915, y 383, de 1934.

Como se ha sostenido y se verá más adelante, entre la Ley 142 y la nueva Constitución de 2001, el legislador estatal ha intervenido en varias ocasiones en materia de ordenamiento de las autonomías locales, al aprobar la Ley 81, de 1993, sobre la elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del Consejo provincial; la Ley 265, de 1999 (*Disposiciones en materia de autonomía y ordenamiento de los Entes locales, así como la modificación a la Ley 8 de junio 1990, n. 142*); el Decreto Legislativo 267, de 2000 (*Texto único de las Leyes sobre el ordenamiento de los Entes locales*); y la ya mencionada Ley 59, de 1997, y los decretos legislativos expedidos con base en ella, que se refieren al otorgamiento de nuevas funciones administrativas sobre la base del principio de subsidiariedad.

II. LA ORGANIZACIÓN REGIONAL Y LOCAL

1. *La forma de gobierno y la organización interna de las regiones*

La regulación de la forma de gobierno y de la organización interna de las regiones con autonomía ordinaria está atribuida en gran medida a las fuentes regionales, sobre todo a los estatutos. La autonomía estatutaria de las regiones ordinarias está regulada en el artículo 123 constitucional, que fue modificado por las leyes constitucionales 1/99 y 3/01.

La novedad constitucional de 1999 ha ampliado notablemente la autonomía estatutaria de las regiones de derecho común respecto a la normativa contenida en el texto original del artículo 123. En el texto modificado, el artículo ha introducido sobre todo una regulación del procedimiento de formación del estatuto regional que le atribuye la exclusiva competencia a la región, configurando dicho acto como fuente exclusivamente regional y precisamente como un tipo particular de ley regional. En efecto, con base en el artículo 123, cada región tiene un estatuto “aprobado y modificado por el Consejo regional con una ley aprobada por la mayoría absoluta de

sus componentes, con dos deliberaciones posteriores adoptadas con un intervalo no menor de dos meses”.

La intervención estatal en el ámbito del procedimiento de formación del Estatuto es solamente eventual y limitada a la fase de los controles. Con relación a esta última, “el Gobierno de la República puede promover la cuestión de legitimidad Constitucional sobre los Estatutos regionales ante la Corte Constitucional dentro los treinta días desde su publicación”.

Además, está previsto un referéndum confirmativo sobre el estatuto “si dentro de los tres meses desde su publicación lo pida un quincuagésimo de los electores de la Región o un quinto de los componentes del Consejo Regional”. El artículo 123 prevé que el estatuto sometido a *referéndum* no será promulgado —por el presidente de la junta regional— si no es aprobado por la mayoría de los votos válidos. El mismo procedimiento está previsto para la revisión del estatuto regional.

En cuanto al contenido del estatuto regional, a la autonomía estatutaria le está atribuida elegir su forma de gobierno (estrictamente entendida) y la organización interna del ente, así como la regulación del sistema de las fuentes regionales.

Nos hemos preguntado si el estatuto puede regular también materias que exceden la competencia de la fuente estatutaria, estableciendo principios ulteriores respecto de aquellos sobre la organización y el funcionamiento de los aparatos regionales y enunciando las finalidades fundamentales del ente, además, en la línea de una praxis ya desarrollada antes de la reforma constitucional. La Corte Constitucional —que hace referencia a enunciaciones estatutarias en materias ajenas no solamente al ámbito material previsto por el artículo 123, sino también a la competencia legislativa regional— ha admitido dicha posibilidad, determinando, sin embargo, que más allá de los ámbitos materiales asignados a la autonomía estatutaria, las disposiciones “programáticas” del estatuto regional no pueden considerarse jurídicamente obligatorias y están dotadas de un valor político-cultural.

Son particularmente delicadas las relaciones de la fuente estatutaria regional con el artículo 122, primer apartado, de la Constitución y las leyes, estatal y regional, en materia de elecciones regionales (“El sistema de elección y los casos de no-elegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los otros componentes de la Junta regional así como de los Consejales regionales están regulados con la Ley de la Región en los límites de los principios fundamentales establecidos con Ley de la República, que establece también la duración de los órganos electivos”).

En cuanto a los límites a la autonomía estatutaria de las regiones ordinarias, el artículo 123 —por el cual ha sido cancelada la obligación, prevista

en el texto originario, de la armonía con las leyes de la República— impone el respeto y la armonía con la Constitución (“Cada Región tiene un Estatuto que, en armonía con la Constitución, determina su forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento”). A este respecto, la Corte Constitucional ha aclarado (con la sentencia 304 de 2002) que los estatutos regionales no solamente deben respetar puntualmente cada disposición de la Constitución, sino que deben además respetar su “espíritu”.

Por lo que se refiere a la forma de gobierno regional, en las regiones ordinarias que han adoptado los nuevos estatutos, con base en la Ley Constitucional 1 de 1999 y de las disposiciones de la Constitución por ella modificadas, la forma de gobierno está regulada por la Constitución y por los estatutos.

Es posible una normativa diferenciada según sea que el legislador estatutario confirme o se distancie de la forma de gobierno “estándar”, basada en la elección por sufragio universal y directo del presidente de la junta regional, definida “estándar” y contrapuesta a las formas de gobierno alternativas constitucionalmente admisibles. Esta forma de gobierno está totalmente regulada por la Constitución y está destinada a encontrar aplicación “salvo que el Estatuto regional disponga un algo diferente” (artículo 122, último apartado), lo cual, hasta ahora, no se ha efectuado, y difícilmente se efectuará en las regiones que todavía no se han dotado de nuevos estatutos (la decisión del legislador electoral friulano de alejarse del modelo que se caracteriza por la elección directa del presidente ha sido rechazada en sede de referéndum).

La forma de gobierno basada en la elección directa del presidente del Ejecutivo regional presenta una acentuada tendencia presidencial —o, como algunos prefieren decir, “presidencialista”— en consideración ya sea de la “demoelección” del mismo presidente, ya sea por el poder atribuido a este último por el artículo 122, último apartado, de nombrar y revocar a los componentes de la junta.

Esa forma de gobierno no puede ser precisamente adscrita al modelo presidencial, en consideración al poder del consejo de votar por mayoría absoluta la cuestión de confianza al presidente de la junta, determinando las dimisiones de esta última, según el procedimiento previsto por el artículo 126, segundo apartado, de la Constitución, el cual dispone que “El Consejo Regional puede expresar su cuestión de confianza al presidente de la junta mediante moción motivada, suscrita por al menos un quinto de sus componentes y aprobada por apelación nominal por mayoría absoluta de

los componentes. La moción no puede ser puesta en discusión antes de tres días de la presentación”.

La fuerte racionalización de la forma de gobierno regional estándar está encargada a una regulación de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, basada en una plena aplicación y, según algunos, también demasiado rigurosa del principio *simul stabunt simul cadent*, inherente de las formas de gobierno neoparlamentarias.

En efecto, el artículo 126, tercer apartado, establece que “La aprobación de la moción de cuestión de confianza al Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, así como la remoción, el impedimento permanente, la muerte o las dimisiones voluntarias del mismo implican las dimisiones de la Junta y la disolución del Consejo. En todo caso, los mismos efectos se obtienen de las dimisiones contextuales de la mayoría de los componentes del Consejo”.

Recientemente, con la sentencia 12, de 2006, la Corte Constitucional ha excluido la posibilidad de proveer, en el marco de la forma de gobierno estándar, el instituto de la cuestión de confianza individual, al señalar que

La forma de gobierno prevista por la Constitución para las Regiones y sintéticamente designada con las palabras ‘Presidente elegido por sufragio universal y directo’ aparece caracterizada por la atribución al mismo de fuertes y típicos poderes para la gestión unitaria de la dirección política y administrativa de la región (nombramiento y revocatoria de los componentes de la junta, poder de renunciar haciendo disolver automáticamente ya sea la junta así como el consejo regional) (sentencia 2 de 2004). Una vez elegida la forma de gobierno, caracterizada por la elección a sufragio universal y directo del presidente, frente al consejo existe solamente la responsabilidad política del mismo presidente, en cuya figura institucional confluyen la responsabilidad colegial de la junta y la responsabilidad individual de cada uno de los *Assessori*.¹ La cuestión de confianza individual a los asesores se coloca, en consecuencia, en contraste con el artículo 122, quinto apartado, constitucional, en el cual se reflejan los principios inspiradores del equilibrio constitucional entre los supremos órganos regionales que derivan de la investidura popular del presidente.

Con la misma sentencia 12 de 2006, la Corte también ha excluido la posibilidad de prever un verdadero y real voto de investidura, o la aprobación del consejo del programa presentado por el presidente de la junta elegido por sufragio universal y directo, en el caso sea consecuente, a la carente aprobación, la obligación de dimisión de la junta y la disolución del consejo.

¹ Los *Assessori* son los otros miembros políticos del Ejecutivo regional (y provincial y municipal también).

Las posibles formas de gobierno alternativas, a las cuales no se aplican las obligaciones que derivan de las disposiciones constitucionales inderogables en materia de forma de gobierno con base en la elección directa del presidente de la junta, son aquellas compatibles con una serie de disposiciones constitucionales en todo caso inderogables, también más allá del modelo privilegiado por el legislador constitucional de 1999.

Entre las disposiciones constitucionales inderogables en materia de forma de gobierno deben enumerarse aquellas que determinan los órganos políticos, o constitucionales —y por lo tanto necesarios— de la región y sus correspondientes atribuciones.

A este respecto, el artículo 121 const. establece que son órganos de la región el consejo regional, la junta y su presidente. El consejo regional ejerce las potestades legislativas atribuidas a la región, y puede hacer propuestas de ley al Parlamento nacional. El mismo artículo prevé que la junta regional es el órgano ejecutivo de la región, y que su presidente la representa. El presidente dirige la política de la junta y es responsable de ella; promulga las leyes y expide los reglamentos regionales; dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región, cumpliendo las instrucciones del Gobierno de la República.

El artículo 121 en su formulación originaria atribuía al consejo regional la competencia para expedir reglamentos; con la revisión constitucional de 1999, el Estatuto puede atribuir al consejo o a la junta (Corte Const., sentencias 313 y 324 de 2003).

En materia de disposiciones constitucionales inderogables y, por lo tanto, limitativas de la autonomía estatutaria regional, existe la previsión contenida en el artículo 122, ya mencionado. La previsión constitucional quita a la autonomía estatutaria la materia electoral, inclusive algunas decisiones fundamentales para el funcionamiento de la forma de gobierno como, por ejemplo, la eventual incompatibilidad entre el cargo de consejal y de miembro de la junta, atribución reconocida a la ley electoral regional por la jurisprudencia constitucional (Corte Const., sent. 378 de 2004), y ahora también por la Ley estatal de actuación del artículo 122 constitucional (artículo 3, c. 1, letra *c*, de la Ley 165 de 2004).

El artículo 122 prevé que el consejo elige entre sus miembros un presidente y un órgano denominado *Ufficio di Presidenza*. Los consejales regionales no pueden ser llamados a responder por las opiniones expresadas y por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (en materia de inviolabilidad de los consejales regionales véase, por ejemplo, la sentencia 221 de 2006 de la Corte Const.).

La gama de formas de gobierno alternativas a la “estándar” se reconoce sobre todo en el ámbito de un modelo basado en la elección del consejo de la junta y de su presidente, en una serie indefinida de variables entre los dos extremos constituidos, por un lado, por una forma de gobierno con tendencia de asamblea, similar a la que caracterizaba la organización regional basada en el texto originario del título V y en la Ley 62 de 1953; por otro lado, por una forma de tipo parlamentario —si bien no en sentido pleno y técnico, por la razón anteriormente señalada— racionalizada eventualmente, a través de la introducción de la cuestión de confianza constructiva. Pero se trata de hipótesis que hasta ahora no han sido adoptadas en los nuevos estatutos, que no se separan del modelo “estándar”, aunque integrándolo de diferente manera, sobre todo con la introducción de mecanismos idóneos que potencian las funciones —normativas, de dirección política, de control— del consejo, que de lo contrario estaría destinado a sufrir, en condiciones de subalternidad, el excesivo peso del presidente demoelegido (véanse los nuevos estatutos de las regiones Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana y Umbria).

En cuanto al sistema electoral, en la mayor parte de las regiones ordinarias encuentra aplicación, hasta la fecha, la norma transitoria contenida en el artículo 5 de la Ley Constitucional 1 de 1999, la cual, en su apartado 1, dispone que

[h]asta la fecha de entrada en vigor de los nuevos Estatutos regionales y de las nuevas leyes electorales, de conformidad con el primer apartado del artículo 122 de la Constitución, como ha sido sustituido por el artículo 2 de la presente Ley Constitucional, la elección del Presidente de la Junta regional es contextual a la renovación de los respectivos Consejos regionales y se efectúa según las modalidades previstas por las disposiciones de la ley ordinaria vigente en materia de elección de los Consejos regionales. Son candidatos a la Presidencia de la Junta regional los que encabezan las listas regionales. Es proclamado elegido Presidente de la Junta regional el candidato que haya obtenido el mayor número de votos válidos en ámbito regional. El Presidente de la Junta regional es miembro del Consejo regional. Es elegido en el cargo de Consejal el candidato al cargo de Presidente de la Junta regional que haya obtenido un número de votos válidos inmediatamente inferior al del candidato proclamado elegido Presidente.

El artículo 5 de la Ley Constitucional 1 de 1999 integra la normativa del sistema electoral previsto por las leyes 108 de 1968 y 43 de 1995, introduciendo un sistema que constituye todavía, en algunas regiones, la norma-

tiva aplicable; en otras regiones, el modelo viene sustancialmente admitido, aun con modificaciones y adaptaciones, por las nuevas normas electorales regionales, aprobadas de conformidad con el artículo 122 de la Constitución.

Se trata de un sistema electoral proporcional, con un premio de mayoría variable, en función del doble objetivo de garantizar, por un lado, una amplia representatividad de las fuerzas políticas presentes en la región en el consejo (no sin impedir una cierta fragmentación); por otro lado, un alto grado de estabilidad del Ejecutivo regional y de la mayoría del Consejo. Este sistema determina un fuerte efecto de “remolque” de la mayoría del consejo por parte del presidente de la junta, quien se ve ahora asegurada en el consejo una mayoría no inferior al 55% de las curules.

El sistema electoral descrito es susceptible de ser integrado, corregido o también abandonado por las regiones en el ejercicio de la competencia legislativa concurrente que les corresponde, de conformidad con el artículo 122 de la Constitución, a condición de que la disciplina regional sea respetuosa de los principios fundamentales establecidos por el legislador estatal de acuerdo con el mismo artículo 122.

Las normas estatales de principio han formulado los principios fundamentales y han introducido un sistema de límites a la legislación electoral regional sin embargo no excesivamente constrictivo. El artículo 4 de la Ley 165 de 2004 establece que

[l]as Regiones regulan con la ley el sistema de elección del Presidente de la Junta regional y de los Consejales regionales en los límites de los siguientes principios fundamentales: *a)* determinación de un sistema electoral que facilite la formación de mayorías estables en el Consejo regional y asegure la representación de las minorías; *b)* contextualidad de la elección del Presidente de la Junta regional y del Consejo regional, si el Presidente es elegido por sufragio universal y directo. Previsión, en el caso en el cual la Región adopte la hipótesis de elección del Presidente de la Junta regional según las diferentes modalidades del sufragio universal y directo, de plazos temporales taxativos, en todo caso no superiores a noventa días, para la elección del Presidente y para la elección o el nombramiento de los otros miembros de la Junta; *c)* prohibición de mandato imperativo.

En cumplimiento del artículo 122 de la Constitución, el artículo 5 de la Ley 165 de 2004 ha determinado en cinco años la duración en el cargo de los órganos electivos de las regiones, “dejando a salvo, en los casos previstos, la eventualidad de la disolución anticipada del Consejo regional”.

Las leyes electorales adoptadas hasta la fecha por las regiones no se separan mucho de la estructura de la actual disciplina transitoria, pero, en todo caso, aportan significativas correcciones; por ejemplo, a través de la eliminación de la lista regional como mecanismo de atribución del premio de mayoría, que en todo caso viene previsto a favor de las listas vinculadas con el presidente de la junta proclamado elegido. Por ejemplo, la Ley de la Región Toscana n. 25 de 2004 introduce un sistema basado en listas provinciales concurrentes “bloqueadas”, con exclusión del voto de preferencia, y prevé una diferente regulación de la cláusula de *sbarramento* (es decir, de gobernabilidad).

Diferente de esta es la normativa constitucional de la organización de las cinco regiones de autonomía especial. En efecto, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución, “Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol y Valle d’Aosta /Vallée d’Aoste disponen de formas y condiciones particulares de autonomía, según los respectivos Estatutos especiales adoptados por Ley Constitucional” (primer apartado); “la Región Trentino-Alto Adige/Südtirol está constituida por las Provincias autónomas de Trento y Bolzano” (segundo apartado).

Los estatutos especiales otorgan a las cinco regiones con autonomía diferenciada y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano, formas y condiciones particulares de autonomía más amplias respecto a lo previsto por el originario título V de la Constitución para las regiones ordinarias, en medida variablemente acentuada según los casos; y esto ya sea con relación a la potestad legislativa, ya sea con relación a la autonomía financiera, al sistema de las relaciones con el Estado y a la disciplina de los controles sobre la legislación regional (especialmente, a este último respecto, en el caso del estatuto siciliano y del Trentino-Alto Adige).

Se debe subrayar que a través de la interpretación jurisprudencial, las más extendidas competencias legislativas de las regiones especiales y de las provincias autónomas —disciplinadas por los estatutos especiales según la tipología particular y los límites considerados *sub*— han terminado por soportar en muchos casos una especie de “aplanamiento” sobre la potestad concurrente atribuida a las regiones con estatuto ordinario por el originario artículo 117, primer apartado, de la Constitución.

Al lado de los estatutos especiales, una función esencial es asumida por las normas de desarrollo de las normas estatutarias, adoptadas por decreto legislativo según un procedimiento “negociado” previsto por los estatutos, previo dictamen o propuesta de las comisiones paritarias con participación mixta, estatal y regional.

Con la finalidad de adecuar la autonomía de las regiones especiales y de las provincias autónomas a la ya aumentada autonomía estatutaria acordada a las regiones de derecho común por la Ley Constitucional 1 de 1999, la Ley Constitucional 2 de 2001 (*Disposiciones concernientes a la elección directa de los Presidentes de las Regiones con Estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano*) ha modificado los estatutos especiales y ha previsto que las regiones con autonomía diferenciada, desprovistas de autonomía estatutaria, pueden autónomamente regular la forma de gobierno y el sistema electoral regional gozando en la materia de una autonomía no inferior a la reconocida a las regiones ordinarias por los artículos 122 y 123 de la Constitución y en el ámbito de un modelo privilegiado, pero flexible, basado en la elección directa del presidente de la junta y en el principio *simul stabunt simul cadent* en cuanto a las relaciones entre el presidente de la junta y el consejo.

En cuanto a las otras atribuciones, con la reforma constitucional del título V, las regiones especiales se habrían encontrado en una condición totalmente menos favorable de aquella garantizada a las regiones de derecho común si el artículo 10 de la Ley Constitucional 3 de 2001 no hubiera introducido la cláusula según la cual “hasta la adecuación de los respectivos Estatutos, las disposiciones de la presente Ley Constitucional se aplican también a las Regiones con Estatuto especial y a las Provincias autónomas de Trento y Bolzano en las partes en las cuales prevén formas de autonomía más amplias respecto a las ya atribuidas”.

Elementos de regionalismo asimétrico, o geometría variable, en alguna medida inspirados en el modelo “autonómico” español, han sido introducidos por el legislador constitucional de 2001 en el tercer apartado del artículo 116 constitucional, que establece:

Ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía, concernientes a las materias previstas por el tercer apartado del artículo 117 y a las materias indicadas por el segundo apartado del mismo artículo en los incisos *l*), limitadamente a la organización de la justicia de paz, *n*) y *s*) pueden ser atribuidos a otras Regiones, con ley del Estado, por iniciativa de la Región interesada, oídos los Entes locales, respetando los principios contenidos en el artículo 119. La Ley es aprobada por las Cámaras con mayoría absoluta de sus miembros, previo acuerdo entre el Estado y la Región interesada.

En virtud del mecanismo anterior, el marco constitucional de las competencias que resultan del título V de la Constitución podría ser derogado según una lógica de ulteriores diferenciaciones. Las disposiciones constitucionales todavía no han encontrado aplicación.

2. *La forma de gobierno y la organización administrativa de los municipios y provincias*

Ya con la reforma realizada por la Ley 142 de 1990 (*Nuevo ordenamiento de las autonomías locales*), en cumplimiento del derogado artículo 128 constitucional (“*Las Provincias y los Municipios son Entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República, las cuales determinan sus funciones*”), el legislador se había preocupado de introducir formas de “racionalización” de la forma de gobierno local a través de mecanismos como, en particular, la cuestión de confianza constructiva, dirigidos a asegurar una mayor estabilidad y eficiencia de las estructuras de gobierno de municipios y provincias.

En efecto, según establecía el artículo 137 de la Ley 142, en el texto original, el alcalde, el presidente de la provincia y la junta habrían cesado en el cargo en caso de aprobación de una cuestión de confianza constructiva votada por mayoría absoluta por los consejales asignados al municipio o a la provincia, y que dicha moción debía “contener la propuesta de nuevas líneas político-administrativas, de un nuevo Alcalde o Presidente de la Provincia y de una nueva Junta”.

Después de la reforma realizada por la Ley 81 de 1993, que ha introducido la elección directa del alcalde y del presidente de la provincia, ulteriores modificaciones del ordenamiento local han sido introducidas por la Ley 265 de 1999 y por el *Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de los Entes locales* (T.U.E.L.) adoptado por el Decreto Legislativo 267 de 2000, la regulación de los órganos de gobierno de municipalidades y provincias y de sus relaciones, ha cambiado ulteriormente, delineándose una forma de gobierno, en algunos aspectos, “con tendencia presidencial”; por otro lado, caracterizada por la recíproca dependencia del consejo y de la junta, de conformidad con el principio *simul stabunt simul cadent*.

Es necesario, antes de todo, considerar el sistema de elección de los órganos, diferente según se trate de municipios con más o menos 15,000 habitantes, que en todo caso lleva a cabo simultáneamente a la elección del alcalde y del consejo.

En los municipios con menos de 15,000 habitantes (artículo 71, TUEL), cada candidatura al cargo de alcalde está vinculada a una lista de candidatos para el cargo de consejales municipales, y cada elector tiene el derecho de emitir un voto de preferencia por un candidato al cargo de concejal municipal “incluido en la lista vinculada al candidato al cargo de Alcalde” (con exclusión, por lo tanto, del denominado voto separado).

Se elige el candidato alcalde que obtiene la mayoría relativa (“el mayor número de votos”), y solamente en caso de paridad se procede a una

segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. La Ley prevé además un premio de mayoría para la lista vinculada al alcalde elegido, correspondiendo a la lista a este vinculada los dos tercios de las curules asignados al consejo.

En los municipios con más de 15,000 habitantes se elige alcalde el candidato —necesariamente vinculado con una o más listas presentadas para la elección del consejo municipal— que obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos.

De conformidad con el artículo 72 T.U.E.L., en el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta, se procede a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados; es elegido el candidato que haya obtenido el mayor número de votos válidos.

Respecto a la elección de los concejales, el sistema electoral para los municipios más grandes —que permite la emisión de un voto de preferencia y, a diferencia de lo previsto por los municipios de menores dimensiones, también el voto separado (para una lista no vinculada al candidato alcalde votado)— prevé un premio de mayoría eventual, que asegura el 60% de las curules en el consejo a la lista o a las listas vinculadas con el alcalde elegido, cuando ninguna otra lista haya obtenido más del 50% de los votos válidos, y en el caso de elección del alcalde en la primera vuelta, la lista a esto vinculada haya obtenido al menos el 40% de los votos.

Ante la ausencia de las condiciones para la atribución del premio de mayoría, se procede a la repartición proporcional de las curules con base en la fórmula de los divisores (sistema D'Hondt).

En efecto, el artículo 73, apartado 10, establece que

[e]n el caso que un candidato al cargo de Alcalde sea elegido en la primera vuelta, se asigna a la lista o al grupo de listas a éste vinculada que no haya conseguido ya... al menos el 60% de las curules del Consejo, pero que haya obtenido al menos el 40% de los votos válidos, el 60% de las curules, siempre que ninguna otra lista u otro grupo de listas a éste vinculadas haya superado el 50% de los votos válidos. En el caso que un candidato al cargo de Alcalde sea elegido en la segunda vuelta, se asigna el 60% de las curules a la lista o al grupo de listas a éste vinculadas que no hayan ya conseguido... al menos el 60% de las curules del Consejo, siempre que ninguna otra lista u otro grupo de listas a éste vinculadas en la primera vuelta haya ya superado en la misma vuelta el 50% de los votos válidos. Las curules restantes se asignan a las otras listas o grupos de listas a éste vinculadas de conformidad con el apartado 8.

es decir, según el sistema proporcional basado en la fórmula D'Hondt.

El artículo 73, apartado 7, contiene una cláusula de gobernabilidad según la cual no se asignan curules a aquellas listas que han obtenido en la primera vuelta menos del 3% de los votos válidos y que no pertenecen a ningún grupo de listas que haya superado dicho porcentaje.

La elección del presidente de la provincia y del consejo provincial es similar al sistema apenas descrito para los municipios de mayores dimensiones, pero, por cuanto se refiere a la elección de los consejales, basada en colegios uninominales en los cuales se presentan candidatos vinculados en grupos, a su vez vinculados con el candidato presidente, a los cuales se aplica el sistema D'Hondt y el premio de mayoría correspondiente al 60% de las curules todavía no es eventual, pero siempre asignado al grupo de candidatos vinculados con el presidente elegido (artículo 75 TUEL). El sistema electoral provincial, además, no permite la expresión de un voto separado.

El presidente de la provincia y el consejo provincial, así como el alcalde y el consejo municipal, duran en el cargo cinco años.

El sistema electoral de municipios y provincias tiende a estabilizar la forma de gobierno local, la cual combina elementos inherentes a la forma presidencial con el principio *simul stabunt simul cadent*, característico de las formas de gobierno neoparlamentario.

El alcalde y el presidente de la provincia, que no pueden ser elegidos por más de dos mandatos consecutivos (es permitido un tercer mandato consecutivo si uno de los dos mandatos precedentes ha tenido una duración inferior a dos años, seis meses y un día, por causa diferente de las dimisiones voluntarias), son legitimados por una investidura popular directa, y tienen el poder de nombrar y revocar a los miembros de la junta, entre los cuales se encuentran un vicealcalde y un vicepresidente. El número de los *Assessori*, que no debe ser superior a un tercio del número de los consejales, está establecido en los estatutos.

En los municipios con más de 15,000 habitantes está prevista la incompatibilidad entre el cargo de *Assessore* y de consejal, lo que acentúa la separación entre la junta y el consejo. El consejo es presidido no por el alcalde, sino por un presidente elegido entre los consejales (en los municipios con poblaciones inferiores a los 15,000 habitantes el consejo está presidido por el alcalde, salvo diferente previsión estatutaria).

Por otro lado, lo que es extraño a la forma de gobierno presidencial, el alcalde y el presidente de la provincia tienen además el poder —a través la presentación de dimisiones— de determinar la disolución anticipada del consejo, el cual, a su vez, puede obligar al alcalde o al presidente a las dimisiones a través de la votación de desconfianza por mayoría absoluta. La desconfianza implica también las dimisiones de la junta y la sucesiva diso-

lución del mismo consejo, con base en el principio *simul stabunt simul cadent*, con la finalidad de garantizar la estabilidad del Ejecutivo y de la mayoría del consejo, en el ámbito de una forma de gobierno análoga al de las regiones.

En cuanto a la distribución de las funciones, el consejo es titular de una serie de atribuciones —normativa, de dirección y de control político-administrativo— establecidas por la ley (artículo 42 TUEL) y que no pueden ser adicionadas por el estatuto.

La función reglamentaria está atribuida al consejo, con la excepción de los reglamentos sobre el ordenamiento de las oficinas y de los servicios, cuya expedición está reservada a la junta.

El estatuto prevé las formas de garantizar los derechos de las minorías, como el de participación, atribuyendo a las oposiciones la presidencia de las comisiones del consejo que desarrollan funciones de control, si estas comisiones llegan a constituirse (artículo 44, TUEL).

El alcalde y el presidente de la provincia tienen la representación del ente y son titulares de las atribuciones previstas por la ley, pero no en vía exclusiva, ya que el estatuto puede ampliar las atribuciones. De conformidad con el artículo 50, apartado 3, TUEL, ellos “ejercen las funciones atribuidas por la ley, por el Estatuto y por los Reglamentos, y controlan además el cumplimiento de las funciones estatales y regionales atribuidas o delegadas al Municipio y a la Provincia”.

De conformidad con el artículo 14, TUEL, el alcalde ejerce en el ámbito del municipio, como oficial del gobierno, las funciones estatales relativas, entre otras, a la función electoral, al estado civil, al registro anagráfico, al reclutamiento militar y a la estadística (artículo 14, TUEL).

La junta es el órgano ejecutivo al cual corresponde, a nivel municipal o provincial, la competencia general y residual. De conformidad con el artículo 48, apartado 2, TUEL,

la Junta realiza todos los actos que están comprendidos en el artículo 107, apartados 1 y 2 [del TUEL], en las funciones de los órganos de gobierno [es decir, los poderes de dirección y de control político-administrativo, cuya competencia no está atribuida a los Directivos, a los cuales corresponde la gestión administrativa, financiera y técnica], que no estén reservados por Ley al Consejo y que no recaigan entre las competencias, previstas por las Leyes o por el Estatuto, al Alcalde o al Presidente de la Provincia o a los órganos descentralizados.

No obstante no estar previsto en el TUEL y, en el futuro, por las leyes estatales adoptadas de conformidad con el artículo 117, segundo apartado, letra p), de la Constitución, la regulación de la organización interna del ente

corresponde al estatuto, al cual reenvían los artículos 114 constitucional y 4 de la Ley 131 de 2003 (*Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001, n. 3*), que en el apartado 2 dispone:

El Estatuto, en armonía con la Constitución y con los principios generales en materia de organización pública, de conformidad con lo establecido por la Ley estatal expedida de conformidad con el artículo 117, segundo apartado, inciso *p*), de la Constitución, establece los principios de organización y funcionamiento del Ente, las formas de control, también sustitutivo, así como las garantías de las minorías y las formas de participación popular.

El ordenamiento de las dependencias y de los servicios de los municipios y de las provincias está establecido por los reglamentos expedidos por la junta —de conformidad con los criterios generales establecidos por el Consejo (artículo 48, apartado 3, TUEL)— de conformidad con el artículo 89, TUEL, que establece: “Los Entes locales regulan, con sus propios reglamentos, de conformidad con el Estatuto, el ordenamiento general de las dependencias y de los servicios, con base en criterios de autonomía, funcionalidad y economía de gestión y según los principios de profesionalidad y responsabilidad”. El artículo 4 de la Ley 131 de 2003 dispone que “la organización de los Entes locales está regulada por los reglamentos en concordancia con las normas estatutarias”.

El aparato burocrático de los municipios y de las provincias está integralmente contractualizado, con base en los principios contenidos en el Decreto Legislativo 165 de 2001 (*Normas generales sobre el ordenamiento del trabajo a las dependencias de las Administraciones Públicas*), e implícitamente evocado por el artículo 88, TUEL, que establece:

Al ordenamiento de las dependencias y del personal de los Entes locales, incluyendo los Directivos y los Secretarios de Municipios y Provincias, se aplican las disposiciones del Decreto Legislativo n. 29 de 1993, de 3 febrero, y sucesivas modificaciones e integraciones, y las otras disposiciones de ley en materia de organización y trabajo en las Administraciones Públicas, así como aquellas contenidas en el presente Texto Único.

En particular, también en el ámbito de la organización administrativa de los municipios y de las provincias ha sido admitida la distinción entre poderes de dirección y control atribuidos a los órganos de gobierno de los mencionados entes y tareas de gestión atribuidos a la responsabilidad de los dirigentes. A este respecto, el artículo 107, apartados 1 y 2, TUEL, establece que

Corresponde a los dirigentes la dirección de las dependencias y de los servicios según los criterios y las normas dictadas por los Estatutos y por los reglamentos. Estos se uniforman al principio [de separación entre política y administración] según el cual los poderes de dirección y de control político-administrativo corresponden a los órganos de gobierno, mientras que la gestión administrativa, financiera y técnica es atribuida a los dirigentes mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos, instrumentales y de control. Corresponde a los dirigentes todas las funciones, comprendida la adopción de los actos y de las disposiciones administrativas que comprometen a la Administración hacia el exterior, que no están comprendidas expresamente por la Ley o por el Estatuto entre las funciones de dirección y de control político-administrativo de los órganos de gobierno del Ente o no comprendidas entre las funciones del Secretario o del Director General.

El artículo 53 de la Ley 388 de 2000, así como ha sido modificado por la Ley financiera para 2002, permite a los entes locales que tengan una población inferior a 5,000 derogar dichos principios.

En el ámbito del aparato burocrático de los municipios y de las provincias es importante el papel de los secretarios municipal y provincial, así como en las provincias y en los municipios con más de 15,000 habitantes, lo es el del director general.

El secretario desempeña prioritariamente, en forma auxiliar de los órganos de gobierno del ente, funciones de asistencia jurídico-administrativa, y está encargado en calidad de oficial público de redactar las actas de las sesiones de los órganos políticos. Es nombrado —entre los inscritos en la orden nacional de secretarios municipales y provinciales, a la cual se accede por concurso— por el alcalde o por el presidente de la provincia por una duración correspondiente al del mandato del alcalde o del presidente de la provincia que lo ha nombrado. De conformidad con el artículo 110, TUEL, el secretario puede ser revocado por resolución del alcalde o del presidente de la provincia, previa deliberación de la junta, por violación de sus deberes como oficial público.

El director general puede ser nombrado por el alcalde (en los municipios con una población superior a 15,000 habitantes) o por el presidente de la provincia, previa deliberación de la junta. Su contrato tiene una duración determinada. Según los criterios establecidos por el reglamento de organización de las dependencias y de los servicios, él “provee a actuar las direcciones y los objetivos establecidos por los órganos de gobierno del Ente, según las *Direttive* dictadas por el Alcalde o por el Presidente de la Provincia, y supervisa la gestión del Ente, con la finalidad de alcanzar óptimos niveles

de eficacia y de eficiencia” (artículo 108, TUEL). De conformidad con el apartado 2 del artículo 108, “el Director general es revocado por el Alcalde o por el Presidente de la Provincia, previa deliberación de la Junta municipal o provincial. La duración del cargo no puede exceder la del mandato del Alcalde o del Presidente de la Provincia”. El apartado 4 del mismo artículo prevé que, ante la ausencia del director general, sus funciones pueden ser atribuidas por el alcalde o por el presidente de la provincia al secretario.

La estructura antes descrita no debería mutar radicalmente en actuación de la revisión constitucional de 2001, luego que el artículo 117, segundo apartado, inciso *p*) reserva al Estado la competencia en materia de legislación electoral, así en materia de regulación de los órganos de gobierno y de las funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas.

El artículo 2 de la Ley 131 de 2003 ha delegado al gobierno la revisión de las disposiciones en materia de entes locales, para adecuarlas a la Ley Constitucional 3 de 2001, pero el plazo para el ejercicio de dicho poder, aun prorrogado, ha transcurrido inútilmente.

III. LA POTESTAD LEGISLATIVA REGIONAL

Con anterioridad a la revisión del título V de la Constitución realizada con Ley Constitucional 3/2001, existían tres tipos fundamentales de potestad legislativa regional: primaria (o plena, o exclusiva); concurrente (o repartida); de ejecución.² La potestad legislativa primaria era y todavía es atribuida a las regiones diferenciadas por los estatutos especiales, los cuales enumeran las materias en las cuales puede ejercerse. En las materias asignadas a la competencia primaria de las regiones de estatuto especial, estas últimas no tienen una competencia totalmente exclusiva, ya que encuentran una serie de límites —de derivación estatutaria y de elaboración jurisprudencial— que en cierta medida aproximan la potestad primaria a la concurrente.

La reforma del reparto de las competencias legislativas entre el Estado y las regiones realizada por la Ley de revisión de 2001 ha sido radical.

El nuevo título V prevé una potestad legislativa regional exclusiva, de tipo general y residual, de acuerdo con el cuarto apartado del artículo 117 constitucional, que establece: “Corresponde a las Regiones la potestad legislativa con referencia a cada materia no reservada expresamente a la legisla-

² En italiano se habla de competencia legislativa *di attuazione* con referencia a una potestad similar a la de ejecución.

ción del Estado” por los apartados segundo y tercero del mismo artículo. El segundo apartado del artículo 117 enumera, según un criterio típicamente adoptado en las Constituciones de tipo federal, las materias reservadas a la legislación exclusiva del Estado, mientras que el tercer apartado enumera las materias de competencia legislativa concurrente, en las cuales “corresponde a las Regiones la potestad legislativa, salvo la determinación de los principios fundamentales, reservada al Estado”.

Esto significa un cambio de prospectiva:

la respuesta a la duda, si la ley impugnada respeta los límites de la competencia regional, o mejor dicho excede de los mismos, debe hoy en día mover —en el marco del nuevo sistema de reparto de la potestad legislativa que resulta de la reforma del Título V, parte II, de la Constitución realizada con la Ley Constitucional 3/2001— no tanto por la búsqueda de un específico título Constitucional de legitimación de la legislación regional, cuanto, por el contrario, por la investigación sobre la existencia de reservas, exclusivas o parciales, de competencia estatal (Corte Const., sent. n. 282 de 2002).

También el sistema de los límites a la potestad legislativa regional resulta totalmente rediseñada, con base en el primer apartado del artículo 117 constitucional, según el cual “la potestad legislativa es ejercida por el Estado y por las regiones en la observancia de la Constitución, así como de los vínculos que derivan del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales”, y en el reenvío a los principios fundamentales, por cuanto se refiere a la legislación concurrente.

Además, los límites a la legislación regional derivan de algunas competencias legislativas exclusivas del Estado de tipo “transversal”, susceptibles de interferir legítimamente en el ejercicio de la potestad legislativa regional [véase el artículo 117, segundo apartado, en especial los incisos *e* (tutela de la competencia), *l* (ordenamiento civil y penal), *m* (determinación de los niveles esenciales de las prestaciones que conciernen los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional), y *s* (tutela del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales)].

Con la sentencia 303 de 2003, el reparto de las funciones legislativas y administrativas entre Estado y las regiones ha sido profundamente reinterpretada por la Corte Constitucional, la cual ha afirmado que el reparto de las funciones legislativas delineado por el artículo 117 constitucional admite excepciones cuando, en aplicación del principio de subsidiariedad, sea necesario atribuir funciones administrativas al Estado en materias de competencia legislativa regional, lo que, de conformidad con el principio de legalidad, puede realizarse solo por obra de la ley estatal. En esos casos,

bajo ciertas condiciones de orden procesal o sustancial, el legislador estatal puede adoptar disposiciones de detalle también en materias de competencia legislativa regional, sean ellas materias de legislación concurrente o —como ha sido aclarado en términos explícitos en una sucesiva sentencia (Corte Const., sent. n. 6/2004, que desarrolla y determina los principios enunciados en la sent. 303/2003)— de potestad legislativa regional residual.

El marco constitucional de las competencias que resultan del nuevo título V podría sufrir ulteriores adaptaciones en virtud del mecanismo (que hasta ahora no ha encontrado aplicación) previsto por el artículo 116, apartado 3, constitucional, en la perspectiva de un regionalismo denominado “asimétrico” o “diferenciado”.

IV. LA AUTONOMÍA REGLAMENTARIA DE LAS REGIONES Y DE LOS ENTES LOCALES

En cuanto al reparto de las competencias reglamentarias, la modificación del título V ha introducido un régimen de neta separación, permitiendo al gobierno y a los otros órganos estatales expedir reglamentos solamente en las materias de legislación exclusiva del Estado (artículo 117, apartado 6, constitucional, que establece: “La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo delegación a las Regiones. La potestad reglamentaria corresponde a las Regiones en cualquier otra materia”).

Bajo el aspecto del ámbito material de competencia, el artículo 117, apartado 6, constitucional, dispone que “[l]a potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo delegación a las Regiones. La potestad reglamentaria corresponde a las Regiones en cualquier otra materia. Los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas tiene la potestad reglamentaria de conformidad con la disciplina de la organización y para el desenvolvimiento de las funciones atribuidas a las mismas”. Se trata de una norma innovadora, que configura la potestad reglamentaria regional como general y residual.

La regulación de las fuentes locales está ahora contenida también en el artículo 114, apartado 2, constitucional (“Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones son Entes autónomos con Estatutos, poderes y funciones propios, según los principios fijados por la Constitución”).

En el nuevo marco constitucional, la norma que atribuye la potestad reglamentaria a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, “de conformidad con la normativa relativa a la organización y al desenvolvi-

miento de las funciones a los mismo atribuidas” (artículo 117, apartado 6, constitucional) se relaciona, por un lado, con el artículo 118 constitucional (véase *infra* n. 5), por otro lado, con el inciso *p*), apartado 2, del artículo 117, constitucional, que asigna a la competencia legislativa exclusiva del Estado las materias de “legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los Municipios, de las Provincias y de las Ciudades metropolitanas”.

Según el nuevo título V y la Ley 131/2003 disponen que solamente para los reglamentos excedentes la disciplina de la organización y del desenvolvimiento de las funciones atribuidas es necesario que el legislador competente otorgue expresamente la potestad reglamentaria al ente local; mientras que, en línea de principio, no es necesaria una habilitación específica para los reglamentos que encuentran un fundamento inmediato en el sexto apartado del artículo 117 constitucional.

El artículo 4, apartado 4, de la Ley 131 de 2003, establece que “la regulación de la organización, del desenvolvimiento y de la gestión de las funciones de los Municipios, de las Provincias y de las Ciudades metropolitanas está reservada a la potestad reglamentaria del Ente local, de conformidad con la legislación del Estado o de la Región, que asegura los requisitos mínimos de uniformidad, según las competencias respectivas, de conformidad los artículos 114, 117, apartado 6, y 118 de la Constitución”. Ahí donde introduce una “reserva” de potestad reglamentaria local, el apartado 4 parece adherirse a una opinión según la cual la regulación (de la organización, del desenvolvimiento y de la gestión) de las funciones atribuidas está reservada a la fuente reglamentaria local; en cambio, no se trataría de una reserva de reglamento local opuesto al legislador, al cual le es más bien encargado —aparentemente en función de garantía de un núcleo mínimo de autonomía reglamentaria y de valorización de la autonomía reglamentaria local— solamente la tarea de asegurar los requisitos *mínimos* de uniformidad, en la organización y en el desenvolvimiento de las funciones atribuidas.

V. EL REPARTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. LOS CONTROLES Y LOS PODERES SUSTITUTIVOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES REGIONAL Y LOCAL

En cuanto al reparto de las funciones administrativas, el nuevo marco constitucional se caracteriza por su notable complejidad. Los primeros dos apartados del artículo 118 establecen —en una perspectiva de valoración máxima de la autonomía local, en particular municipal— que

[L]as funciones administrativas son atribuidas a los Municipios a excepción que, para asegurar el ejercicio unitario, sean atribuidas a Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado, con base en los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas son titulares de funciones administrativas propias y de las atribuidas por ley estatal o regional, según las respectivas competencias.

En la doctrina se han multiplicado los esfuerzos, por parte de algunos, para atribuir significados diferentes y apropiados a los diferentes tipos de funciones administrativas locales —“fundamentales”, “atribuidas”, “otorgadas”, “propias”— a las cuales el título V hace referencia en los artículos 117, segundo apartado, inciso *p*) y 118. Otros juristas han intentado encontrar similitudes —en particular, entre las funciones “fundamentales” y las “propias”, típicamente entendidas como las funciones “históricamente ejercitadas”— o proceder, no sin buenas razones, a más drásticas operaciones de simplificación.

En esta última perspectiva, si por un lado las funciones fundamentales previstas en el inciso *p*), apartado 2, del artículo 117, se caracterizan por ser discrecionalmente determinadas por el legislador estatal,³ respetando los límites del principio de racionalización y las atribuciones legislativas regionales, por otro lado, se observa cómo todas las funciones administrativas, en virtud del principio de legalidad, deben ser atribuidas y reguladas por ley, estatal o regional, según la competencia, atenuando de este modo las diferencias entre las funciones administrativas atribuidas, propias y otorgadas.

En efecto, por un lado se tiende —en el marco de esta lectura simplificadora— por una interpretación del primer apartado del artículo 118 como norma ya no de, sino más bien *sobre la*, atribución por parte del legislador, estatal o regional, a los municipios de las funciones administrativas y sobre el eventual otorgamiento, siempre en forma necesariamente legislativa (Corte Const., sent. 43 de 2004), de las mismas funciones a los niveles de gobierno “superiores”, con base en los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Claramente, el principio de subsidiariedad implica privilegiar

³ El gobierno, con base en el artículo 2 de la Ley 131/2003, habría debido adoptar un decreto legislativo antes del 31-1-2005, determinando las funciones fundamentales entre aquellas “connaturales a las características propias de cada tipo de Ente, esenciales e imprescindibles para el funcionamiento del Ente y para la satisfacción de las necesidades primarias de las comunidades de referencia, teniendo en consideración, en vía prioritaria, para los Municipios y las Provincias, las funciones históricamente desempeñadas”.

el ámbito municipal, en cuanto más cercano a los ciudadanos, en los límites en los cuales este se armonice con los otros dos principios.

Por otro lado, en la óptica de valoración de las autonomías locales que caracteriza el nuevo título V, las funciones administrativas necesariamente ejercidas en condición de titularidad (y no de delegación, con todo lo que esta implica en términos de poder de directiva, de avocación, sustitución y control por el ente delegante) —todas las funciones atribuidas, otorgadas y también fundamentales no puedan ser sino consideradas “propias”—.

Se trata de una perspectiva que el legislador estatal no ha acogido del todo, ahí donde, en el artículo 7, apartado 1, de la Ley 131/2003, establece por una parte que

el Estado y las Regiones, según las respectivas competencias, proveen a otorgar las funciones administrativas ejercitadas por los mismos en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación atribuyendo a Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado solamente aquellas funciones por las cuales sea necesario asegurar la unidad de ejercicio,

y por la otra, que “todas las otras funciones administrativas atribuidas no diferentemente corresponden a los Municipios, que las ejercen en forma individual o asociada, también mediante las Comunidades de montaña y las Uniones de los Municipios”, dejando imaginar una especie de cristalización a favor del nivel comunal en la asignación de las funciones administrativas ya no atribuidas a otros niveles de gobierno sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y (sobre todo) adecuación.

Todo esto puede aparecer contradictorio con la evidente vocación dinámica de los principios enunciados en los dos primeros apartados del artículo 118. Igualmente, una diferenciación bajo este aspecto entre funciones administrativas propias y otorgadas parece estar presente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual en una ocasión ha aclarado que un estatuto regional puede legalmente prever la temporalidad y la revocabilidad de las funciones otorgadas a los municipios por parte del legislador regional, de funciones administrativas en una perspectiva experimental, también sobre la base de los resultados, de la adecuación del nivel local respecto a la organización y al ejercicio de determinadas funciones, pero solo con atención a las otorgadas y ya no... a aquellas “propias” previstas por el apartado 2 del artículo 118 (Corte Const., sent. 379 de 2004).

En cuanto a los controles sobre la administración regional y local, la Ley Constitucional 3/2001 ha derogado las disposiciones que en el texto originario de la Constitución encargaban a un órgano estatal el control sobre

los actos de la administración regional⁴ y a un órgano regional —el Comité regional de control— el control sobre los actos de los entes locales.⁵

Consecuentemente, después de la revisión constitucional de 2001, permanece el control sobre la gestión ejercido por la *Corte de conti*. El artículo 7, apartado 7, de la Ley 131/2003 que precisa que

las secciones regionales de control de la *Corte dei conti* verifican, en el respeto de la naturaleza colaboradora del control sobre la gestión, la realización de los objetivos fijados en las leyes estatales o regionales..., según la respectiva competencia, así como la sana gestión financiera de los Entes locales y el funcionamiento de los controles internos, y refieren sobre los resultados de las verificaciones exclusivamente a los Consejos de los Entes controlados.

La legalidad de esa forma de control sobre la gestión de los entes territoriales ha sido recientemente confirmada por la Corte Constitucional, con la sentencia 267 de 2006 (sobre el asunto véase el capítulo sobre los controles en este manual).

En cuanto a los poderes sustitutivos estatales frente a la administración regional, es necesario hacer referencia al artículo 129, apartado 2, de la Constitución, de conformidad con el cual

El Gobierno puede sustituirse a los órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias y de los Municipios en caso de falta de respeto a las normas y a los Tratados internacionales o de la normativa comunitaria o ante peligro grave de incolumidad y de seguridad pública, o cuando lo requieran la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y en particular la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales. La ley define los procedimientos aptos a garantizar que los poderes sustitutivos sean ejercidos con respeto a los principios de subsidiariedad y de leal colaboración (véanse también las normas contenidas en el artículo 8 de la Ley 131/2003).

⁴ Según el derogado artículo 125 constitucional, “El control de legalidad sobre los actos administrativos de la Región es ejercido, en forma descentralizada, por un órgano del Estado, en los términos y en el respeto de los límites establecidos por las leyes de la República. La ley puede admitir en determinados casos el control de mérito, solo con el efecto de promover, con petición motivada, el re-examen de la deliberación por parte del Consejo regional”.

⁵ Según el derogado artículo 130 constitucional, “Un órgano de la Región, constituido según las modalidades establecidas por la ley de la República, ejerce, también en forma descentralizada, el control de legalidad sobre los actos de las Provincias, de los Municipios y de los otros Entes locales. En casos determinados por la ley puede ser ejercido el control de mérito, en forma de petición motivada a los Entes para que re-examinen su deliberación”.

La acentuada garantía reconocida a las autonomías locales no ha impedido a la Corte Constitucional, a partir de la sentencia 43 de 2004, reconocer a las regiones poderes sustitutivos frente a los entes locales, determinando en términos muy articulados las condiciones para el ejercicio legítimo de esos poderes.

Con este propósito, es útil reproducir algunos pasajes de la sentencia 43 de 2004, en la cual la Corte Constitucional enumera los requisitos y las condiciones para el ejercicio legítimo de los poderes sustitutivos regionales frente a los entes locales, poderes que en todo caso “constituyen una excepción respecto al normal desenvolvimiento de las atribuciones de los Municipios definidos por la Ley, sobre la base de criterios hoy asistidos por la garantía Constitucional”. Se trata de “condiciones y límites no diferentes (siendo fundados sobre la misma razón constitucional) de los elaborados en la recordada jurisprudencia de esta Corte con relación a los poderes sustitutivos del Estado frente a las Regiones”.

En la sentencia, en particular, se lee:

En primer lugar, las hipótesis de ejercicio de poderes sustitutivos deben ser previstas y reguladas por la ley (véase sentencia n. 338 de 1989), que debe definir los presupuestos sustanciales y procesales.

En segundo lugar, la sustitución puede preverse exclusivamente para el cumplimiento de actos o de actividades “carentes de discrecionalidad en el *an* (también sino necesariamente en el *quid* o en el *quomodo*)” (sent. 177 de 1988), cuya obligatoriedad sea el reflejo de los intereses unitarios a cuya salvaguardia provee la intervención sustitutiva: y esto con la finalidad de que esta no contradiga la atribución de la función administrativa al ente local sustituido.

El poder sustitutivo debe ser ejercido por un órgano de gobierno de la Región o sobre la base de una decisión del mismo órgano (véase sent. 460 de 1989, 342 de 1994, 313 de 2003): esto es necesario, teniendo en cuenta la idoneidad de la intervención a incidir en la autonomía, constitucionalmente garantizada, del ente sustituido.

La Ley debe, por último, predisponer adecuadas garantías procesales para el ejercicio del poder sustitutivo, de conformidad con el principio de leal colaboración (véase sent. 177 de 1988), que no casualmente es expresamente mencionado también por el artículo 120, apartado 2, último párrafo, de la Constitución, a propósito del poder sustitutivo “extraordinario” del gobierno, que actúa generalmente en las relaciones entre Entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada. Deberá, en todo caso, preverse un procedimiento en el cual el ente sustituido sea capaz de evitar la sustitución a través del cumplimiento autónomo, y de participar en el mismo

procedimiento (véase sent. 153 de 1986, 416 de 1995, y ordenanza 53 de 2003).

Se trata de un sistema destinado a ser realizado de conformidad con las condiciones indicadas por la Corte Constitucional, alternativo y diferente de aquel previsto por el citado artículo 120, apartado 2, de la Constitución, que prevé poderes sustitutivos estatales con carácter “extraordinario y ‘agregado’”, destinado a ser ejercidos ante la presencia de “emergencias institucionales de particular gravedad, que implican riesgos de compromiso referido a intereses esenciales de la República” (Corte Const., sent. 43 de 2004).

Respecto del tema de las funciones administrativas, una referencia se hace al apartado 4 del artículo 118, de conformidad con el cual “Estado, Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias y Municipios favorecen la autónoma iniciativa de los ciudadanos, particulares o asociados para el desenvolvimiento de actividades de interés general, sobre la base del principios de subsidiariedad”. A ese apartado se refiere la disposición legislativa contenida en el artículo 7, apartado 1, de la Ley 131/2003, que confirma la disposición constitucional (“Estado, Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias, Municipios y Comunidades de montaña favorecen la autónoma iniciativa de los ciudadanos, particulares o asociados, para el desenvolvimiento de actividades de interés general, con base en el principios de subsidiariedad”).

Se trata del principio de subsidiariedad “horizontal”, que —diferente del principio de subsidiariedad “vertical”, que concierne a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno— expresa un *favor* para la autónoma iniciativa de los “ciudadanos, particulares y asociados, para el desenvolvimiento de actividades de interés general” y una correlativa indicación del principio de autolimitación de los poderes públicos.

En sede de interpretación de dicho principio, de matriz católica y de significado liberal, en el marco del artículo 118 de la Constitución, la doctrina ha proporcionado lecturas de variable fuerza y densidad, oscilando entre, por un lado, la construcción de una verdadera y real obligación constitucional de abstención de los poderes públicos de las actividades que los particulares y las “comunidades intermedias” son capaces de desempeñar en modo satisfactorio y adecuado; y por otro lado —con base en una lectura más literal del artículo 118— la enucleación de un más débil y genérico principio de “promoción”, facilitación e incentivación del empeño de los particulares, individualmente o asociados, también a través del amplio sector del *non profit*, respecto a actividades de interés general.

VI. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS REGIONES Y DE LOS ENTES LOCALES

La revisión constitucional de 2001 ha modificado el artículo 119 de la Constitución de manera importante, para garantizar a los municipios, a las provincias, a las ciudades metropolitanas y a las regiones “autonomía financiera de ingresos y de gasto”.

En el tema de autonomía financiera de ingresos, el apartado 2 establece que “los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones tienen recursos autónomos. Establecen y aplican tributos e ingresos propios, en armonía con la Constitución y según los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario. Disponen de coparticipaciones al flujo de los tributos del erario que se refieren a su territorio”.

Según la lectura predominante —que encuentra sustancial confirmación en la jurisprudencia constitucional— el apartado 2 establece una competencia legislativa regional en materia de tributos regionales y locales de tipo concurrente, vinculada al respeto de los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario, decididamente más amplia⁶ de aquella reconocida a las regiones de derecho común por el derogado artículo 119, el cual establecía que “las Regiones tienen autonomía financiera en las formas y en los límites establecidos por las Leyes de la República, que la coordinan con las finanzas del Estado, de las Provincias y de los Municipios”.

El apartado 2 del nuevo artículo 119 está relacionado con el artículo 117, apartado 2, inciso *e*), que reserva a la competencia legislativa estatal exclusiva la regulación del “sistema tributario y contable del Estado”, y con el apartado 3 del mismo artículo 117, que entre las materias de legislación concurrente incluye la coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario.

Los elementos de diferenciación, o más bien de federalismo fiscal moderadamente “competitivo”, introducido por el apartado 2, son corregidos por el apartado 3 del artículo 119, de conformidad con el cual, en la perspectiva del federalismo europeo, “la ley del Estado constituye un fondo equitativo, sin obligaciones de destino, para los territorios con menor capacidad fiscal por habitantes”, el cual está relacionado con el artículo 117, apartado 2, inciso *e*), que reserva a la competencia legislativa estatal exclusiva la “equidad de los recursos financieros”.

Según el apartado 4 del artículo 119, los recursos que derivan de los ingresos previstos en el apartado 2, junto a los que derivan de la *perequazione* (es

⁶ Véase Corte Const., sent. 295 de 1993, 355 de 1998, 171 de 1999

decir, nivelación y solidaridad) financiera, “permiten” —o, con mayor precisión, deben permitir (Corte Const., sent. 37 de 2004)— “a los Municipios, a las Provincias, a las Ciudades metropolitanas y a las Regiones financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas”. Así, el apartado 5 del artículo 119 establece que “para promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para remover los desequilibrios económicos y sociales, para favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona, o para proveer a objetivos diferentes del ejercicio normal de sus funciones, el Estado destina recursos agregados y efectúa intervenciones especiales a favor de determinados Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones”.

El último apartado del artículo 119 dispone que “los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones tienen un patrimonio propio, atribuido según los principios determinados por la ley del Estado. Pueden recurrir al endeudamiento solamente para financiar gastos de inversión. Está excluida cualquier garantía del Estado sobre los préstamos por los mismos contratos”. También el recurso al mercado de capitales por parte de las regiones y por los entes locales está sujeto al límite de los principios de coordinación establecidos por el legislador estatal (Corte Const., sent. 376 de 2003, 425 de 2004 y 417 de 2005).

El legislador estatal no había expedido la ley de desarrollo de los principios contenidos en el artículo 119 hasta mayo de 2009, fecha en la cual el Parlamento aprobó la ley 42, del 5 de mayo, de delegación al gobierno, legítimandolo a expedir decretos legislativos de desarrollo de los principios constitucionales en un plazo de dos años.

Un aspecto sobre el cual ha intervenido la Corte es el de las relaciones entre potestad legislativa regional y autonomía financiera de los entes locales, los cuales, desprovistos de competencias legislativas, no pueden instituir tributos locales en virtud de la reserva relativa de ley prevista por el artículo 23 de la Constitución.

Al respecto, la sent. 37 de 2004 ha aclarado que

por lo que se refiere a los tributos locales, teniendo en consideración la reserva de ley que cubre todo el ámbito de las prestaciones patrimoniales impuestas... y que implica la necesidad de regular a nivel legislativo al menos los elementos fundamentales de la imposición, y dada la ausencia de poderes legislativos en los Entes sub-regionales, deberá ser definido, por un lado, el ámbito en el cual podrá desarrollarse la potestad reglamentaria de los mismos Entes, y, por el otro, la relación entre la legislación estatal y la regional por cuanto concierne a las normas primarias en materia de tributos locales, pudiéndose concebir en abstracto situaciones de regulación normativa en tres

niveles —legislativa estatal, legislativa regional, y reglamentaria local— o sino dos niveles solamente— estatal y local, o regional y local. De las premisas enunciadas deriva la imposibilidad de acceder a la tesis según la cual la materia del “sistema tributario de los Entes locales” correspondería desde hoy a la potestad legislativa residual de las Regiones.

En materia de finanzas regional y local, se debe recordar también la constante jurisprudencia que excluye, en cuanto lesivos a la autonomía financiera regional, transferencias erariales con obligación de destino, a sujetos públicos o particulares, en las materias de competencia de las regiones y fuera de las hipótesis previstas en el penúltimo apartado del artículo 119. La Corte Constitucional, por ejemplo, en la sent. 16 de 2004, ha afirmado que

en el nuevo contexto Constitucional de distribución de las competencias legislativas, administrativas y financieras no hay espacio para intervenciones financieras dirigidas por el Estado a favor de los Municipios, obligados en el destino, para actividades normales y tareas de competencia de estos últimos, fuera del ámbito de la ejecución de las normas dictadas por la ley estatal en las materias de su propia competencia, o de la regulación de las intervenciones financieras especiales a favor de determinados Municipios. Dichas formas de intervención no son admisibles, en particular, en el ámbito de materias y funciones cuya normativa corresponde a la ley regional, aún en el eventual respeto (en cuanto a las competencias concurrentes) de los principios fundamentales de la ley del Estado (véase también las sent. 49, 320 y 423 de 2004; 77, 107 y 160 de 2005).

Es totalmente diferente la regulación de la autonomía financiera de las regiones con estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, cuyo sistema de financiación está sustentado principalmente a través de cuotas de tributos erariales percibidos en su territorio, notablemente superiores a las reconocidas a las regiones de derecho común (véanse por ejemplo, los artículos 69 del Estatuto de la Región Trentino-Alto Adige, en particular el artículo 75).

VII. LAS FORMAS DE COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO, LAS REGIONES Y LOS ENTES LOCALES

En la legislación, también anterior a la reforma de 2001, así como en la praxis y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, asumen un papel decisivo, y vienen notablemente valorados una serie de institutos funcionales a la implementación del principio de leal colaboración —derivado

del artículo 5 y enunciado en el apartado 2 del artículo 120 de la Constitución— de los cuales la revisión constitucional de 2001 no se ha interesado, y de los cuales, por lo tanto, en el texto de la Constitución no existe huella.

Se trata del sistema de las conferencias interinstitucionales —conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias de Trento y Bolzano; Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales; Conferencia unificada— siempre más involucradas en la necesaria actividad de coordinación y mediación entre los diferentes niveles de gobierno.

La conferencia Estado-regiones es presidida por el presidente del consejo de ministros, y en ella participan los presidentes de las regiones (y de las provincias autónomas), así como los ministros interesados en los asuntos inscritos en el orden del día, elaborado por el presidente del consejo.

Se trata de un órgano llamado no solamente a expresar pareceres sobre importantes medidas estatales, legislativas y no legislativas, con el objetivo de “garantizar la participación de las Regiones y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano en todos los procesos de decisión de interés regional” (artículo 2, Decreto Legislativo 281 de 1997), sino también a promover y realizar pactos (artículo 3 del mismo Decreto) y acuerdos “con el fin de coordinar el ejercicio de las respectivas competencias y desempeñar actividades de interés común” (artículo 4 del Decreto) en las materias de interés de las regiones (y de las provincias autónomas).

También la Ley ordinaria de desarrollo de la reforma Constitucional de 2001 prevé que “el Gobierno puede promover la celebración de pactos en la sede de la Conferencia Estado-Regiones o de la Conferencia unificada, dirigidas a favorecer la armonización de las respectivas legislaciones o el logro de posiciones unitarias o la obtención de objetivos comunes” (L. 131/2003, artículo 8, apartado 6). La participación de la conferencia Estado-regiones es también significativa en los procesos ascendentes y descendentes de la integración europea (artículo 5 Decreto Legislativo. 281/1997; artículo 5, 8 y 17 L. 11/2005).

Recientemente la jurisprudencia constitucional ha valorado los instrumentos de cooperación y enlace, introduciendo, además, la distinción entre pactos débiles y fuertes: los primeros, ordenadas por la ley o por el principio de colaboración, sin que su fallida realización, después de una actividad leal y seriamente orientada a su conclusión, interrumpa la adopción por parte del Estado de la medida en cuestión; los segundos, por el contrario, necesarios a las finalidades de la sucesiva actividad del Estado, el cual no puede proceder sin ellos, sea que se trate de pactos cuya celebración debe realizarse en la conferencia Estado-regiones, ya sea que se trate de pactos con la región interesada.

Ya antes de la reforma de 2001, con referencia a los pactos destinados a ser celebrados en la conferencia Estado-regiones, la Corte Constitucional opinó en los siguientes términos: “Las Disposiciones en examen [de la Ley n. 59 de 1997, sobre la Conferencia Estado-Regiones] van interpretadas en el sentido que ellas se refieren solamente a las hipótesis (constituyentes además del *id quod plerumque accidit*), de parecer o pactos solicitados por la ley ordinaria y no constitucionalmente obligatorias, y no son aplicables, en cambio, en los casos particulares en los cuales el parecer o el pacto sean constitucionalmente obligatorios” (sent. 408/1998).

Después de la reforma constitucional, la Corte en más de una ocasión ha aclarado que en algunas circunstancias el Estado no puede proceder sin previo pacto celebrado en la Conferencia Estado-regiones (o en la conferencia unificada, en el caso sean involucrados también aspectos de interés de los entes locales), o celebrado con la región o la provincia autónoma interesada (Corte Const., sent. 303 de 2003; 6 de 2004; 383 de 2005).

En las hipótesis evocadas, en las cuales en ausencia de un pacto el Estado no puede proceder, la Corte Constitucional hace referencia en particular a la avocación, por parte del legislador nacional, de funciones en materias de competencia regional, en el caso de que el principio de subsidiariedad imponga la concentración a nivel estatal de determinadas funciones administrativas (por ejemplo, en materia de grandes infraestructuras, o de producción o distribución nacional de la energía) según el mecanismo señalado anteriormente (*sub 2*).

Además, según la Corte Constitucional, aun en presencia de la necesidad de un pacto “fuerte”, la mera denegación del pacto por parte de la región no puede considerarse por sí misma y en cualquier caso suficiente para paralizar la actividad estatal soportada por exigencias unitarias, debiendo la denegación encontrar una justificación razonable, controlable por la Corte Constitucional a través del instrumento del conflicto de atribuciones (Corte Const., sent. 383 de 2005).

No han faltado casos en los cuales la Corte Constitucional ha sancionado, por violación del principio de leal colaboración, medidas no legislativas de autoridades estatales contrarias a instrumentos de acuerdos verticales (acuerdos y pactos) celebrados en la conferencia Estado-regiones (véase sent. 31 de 2006). Sin embargo, esto no desmiente el asunto que excluye, en línea de principio, el carácter obligatorio para el legislador nacional de pactos y acuerdos, como la Corte ha aclarado en la sent. 427 de 2001: “Los procedimientos de cooperación o de concertación pueden... relevar en el ámbito del control de constitucionalidad de los actos legislativos, solamente en cuanto el cumplimiento de las mismas sea impuesto, directamente o in-

directamente, por la Constitución... Ni el principio de leal colaboración entre Estado y Regiones puede ser dilatado hasta obtener condicionamientos, que no tienen fundamento en la Constitución, respecto a la formación y al contenido de las leyes” (es diferente el caso de la inconstitucionalidad de los decretos legislativos adoptados sin previo pacto o en contraste con el mismo, en el caso que tal cumplimiento sea previsto por la ley de delegación).

La capacidad de decisión en las sedes interinstitucionales depende también en amplia medida de mecanismos no positivamente disciplinados. En particular, es esencial, al fin de la definición de una posición común de las regiones en la conferencia, el logro previo de un acuerdo político sobre las cuestiones previstas en el orden del día de la conferencia Estado-regiones, entre los presidentes de las mismas regiones, a través de reuniones de la conferencia de los presidentes de las regiones y de las provincias autónomas, ahora denominada conferencia de las regiones, que por praxis preceden a las sesiones de las conferencias interinstitucionales (conferencia Estado-regiones y conferencia unificada).

Dicho sistema de cooperación y de enlace, tanto en sentido horizontal como vertical, es criticado por muchos en cuanto está dirigido a asegurar un enlace entre ejecutivos (gobierno y presidentes de las juntas regionales), con la consecuente marginación de los legisladores regionales, sobre todo en consideración de la ausencia, en el sistema parlamentario italiano, de una Cámara representativa de las regiones.

Recientemente, ulteriores factores de crisis se refieren a los casos en los cuales entre las regiones interviene una división de orden político, entre aquellas solidarias al gobierno central y las hostiles, y además los casos en los cuales las regiones políticamente y económicamente más desarrolladas —como sucede también en otros ordenamientos— buscan dialogar directamente con el gobierno, fuera de la conferencia Estado-regiones.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLE, S. *et al.*, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- CAVALERI, P., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2006.
- CHIARAMONTE, A. y D'ALIMONTE, R., *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- FERRARI, G. F. y PARODI, G. (cur.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003.
- GROPPI, T. y OLIVETTI, M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

- LAMARQUE, E., *Regioni e ordinamento civile*, Padova, CEDAM, 2005.
- MALFATTI, E., *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Riforma del Titolo V)*, in *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006.
- MARTINES, T. *et al.*, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- OLIVETTI, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- PALADIN, L., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2000.
- ROLLA, G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002.
- STADERINI, F., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 1999.