

Evolución y perspectivas del Estado regional en Italia

*A Mariano Daranas,
maestro de tantas generaciones
de Letrados de Cortes,
en el año de su jubilación.*

Sumario: I. LA EVOLUCIÓN DEL REGIONALISMO ITALIANO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1948 HASTA LA ACTUALIDAD.—II. EL SISTEMA DE FUENTES.—2.1. Los Estatutos Regionales.—2.2. Las normas con rango de ley.—2.2.1. Las leyes regionales.—2.2.2. ¿Normas regionales con rango de ley?—2.2.3. Las leyes marco estatales.—2.3. Los Reglamentos.—III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS REGIONES.—3.1. Los Consejos regionales.—3.2. El Presidente regional.—3.3. La Junta regional.—3.4. Otros órganos regionales.—IV. EL SISTEMA DE RELACIONES MUTUAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES.—4.1. La distribución de competencias entre el Estado y las Regiones.—4.2. El control estatal sobre las Regiones.—4.2.1. El control político.—4.2.2. El control judicial.—4.2.3. El poder sustitutivo del Estado.—4.3. La participación de las Regiones en los Órganos Estatales.—V. ESTADO REGIONAL Y DERECHO COMUNITARIO.—5.1. La dimensión internacional y comunitaria de las Regiones.—5.2. Participación de las Regiones en la elaboración de las disposiciones normativas de la Unión Europea.—5.3. La incorporación de actos comunitarios por las Regiones.

I. LA EVOLUCIÓN DEL REGIONALISMO ITALIANO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1948 HASTA LA ACTUALIDAD

El sistema regional italiano constituye uno de los ejemplos de Estado compuesto más interesante para el estudioso español. En ello influye, por supuesto, la similitud, no tan intensa como en ocasiones se ha querido ver, entre la organización territorial de ambas naciones, pero también la mutua

★ Letrado de las Cortes Generales. Doctor en Derecho.

interrelación entre políticos y juristas de los dos países, que ha generado, a través del amplio conocimientos de las respectivas realidades, sucesivas influencias recíprocas. De esta manera, del mismo modo en que la Constitución española de 1931 fue tomada en consideración para redactar el título correspondiente de su homóloga italiana de 1948, ésta, a su vez, ha dejado su impronta en la Constitución española de 1978, cuyo desarrollo, por otro lado, también es conocido por los redactores de las reformas constitucionales de 2001 y 2005 en Italia.

Dejando al margen la historia de la organización territorial anterior a la Constitución de 1948, de la que simplemente merece la pena recordar la opción por una organización fuertemente centralizada que siguió el Reino de Italia recién constituido, a partir de la Ley de 23 de octubre de 1859, y que no fue objeto de alteraciones sustanciales, a pesar de los debates impulsados por políticos de la talla de Cavour en los primeros años de la unificación, o de Luigi Sturzo en el período de entreguerras¹, nuestro repaso debe comenzar, precisamente, por el proceso de elaboración y aplicación del texto constitucional aprobado el 27 de diciembre de 1947. Con ocasión de los debates constituyentes desarrollados en 1946, la implantación de un sistema de autonomías regionales con potestades legislativas encontró defensores de lo más variopinto, desde aquellos que lo consideraban como un alivio de tensiones separatistas en zonas como Sicilia, a quienes pretendían conformar un sistema de contrapesos frente al poder central, pasando por voces más técnicas que veían en la creación de un escalón intermedio entre el Estado y las Provincias un medio para optimizar el funcionamiento del aparato administrativo, cercano a los ciudadanos, pero a la vez dotado de fuertes medios personales y materiales. Este impulso decidió la opción que al final habría de imponerse, aunque no faltaron voces más críticas —entre otras, las provenientes del Partido Comunista— que planteaban dudas en torno a la compatibilidad entre una fuerte descentralización y las exigencias de la planificación económica, razón por la cual el texto definitivo distinguió entre las Regiones de Estatuto especial y las de Estatuto ordinario, que, a la postre, debían ver recordado su ámbito de actuación.

Ahora bien, lo más relevante de los primeros años de andadura constitucional fue que, con algunas excepciones, la puesta en marcha de las Regiones hubo de esperar varias décadas. Ciertamente, pronto se redactaron la mayor parte de los Estatutos de las Regiones especiales, esto es, las dos grandes Islas y las que contaban con minorías lingüísticas en su seno. Así, no sin dificultades, ya internas, ya de corte internacional por la regulación fronteriza con países como Austria y Yugoslavia, se aprobaron los Estatutos de Sicilia (aunque no su prevista revisión dos años después, debido a

¹ A pesar de las importantes diferencias políticas entre ambos personajes, las propuestas planteadas venían a coincidir en la conveniencia de la creación de entidades administrativas de ámbito regional y local, dotadas de la suficiente autonomía, pero sin menoscabar las competencias políticas de un Estado que hace poco que ha realizado la unidad nacional. Véase al respecto, F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, UTET, Torino, 1991, pp. 10 y ss.

una sentencia negativa del Tribunal Constitucional²), Cerdeña y del Valle de Aosta en 1948³, así como del Trentino-Alto Adigio en 1946⁴ y, bastante más tarde, de Friuli-Venecia Giulia, puesto que su Estatuto data de 1963⁵. También se aprobó en el transcurso de la I Legislatura una de las leyes que debía articular el desarrollo de todo el sistema regional, la Ley Scelba de 1953⁶, sobre cuyo contenido volveremos algo más adelante. Sin embargo, la creación de las Regiones de Estatuto común necesitaba de la aprobación de dos leyes específicas previstas en los artículos 122 y 119 CI, como eran la ley electoral y la de financiación, tras la cual debían haberse celebrado las primeras elecciones a los Consejos regionales en otoño de 1948. Esta previsión no llegó a cumplirse, entre otras razones por la dificultad que para la consecución de consensos institucionales representó el inicio de la Guerra Fría y el arrinconamiento del Partido Comunista de la vida política ordinaria, ante el temor —tal vez no infundado, dada la experiencia de los países del Telón de Acero— de que su llegada al poder se transformara en un hecho irreversible. En consecuencia, sólo con ocasión de la fase conocida como «deshielo constitucional», de finales de los años sesenta⁷, se pudieron dar los pasos necesarios para el pleno desarrollo del sistema de autonomías regionales, esto es, la adopción de la ley electoral⁸ y de la ley financiera⁹, constitucionalmente requeridas, de modo que el 7 de junio de 1970 se celebraron finalmente las elecciones a los Consejos regionales que, en breve, aprobaron sus respectivos Estatutos¹⁰ y las Regiones ordinarias comenzaron a funcionar.

Desde entonces asistimos a una época de desarrollo estable del sistema regional, sin grandes alteraciones, que va a durar hasta mediados de los años noventa. A partir de este momento, la irrupción en las Cámaras de un grupo fuertemente regionalista —y en algún momento marcadamente separatista— como es la Liga Norte, con un número relativamente alto de escaños¹¹ y, sobre todo, decisivo para la conformación de mayorías par-

² Sentencias de 10 de julio y de 20 de septiembre de 1948, núm. 2.

³ Por sendas Leyes constitucionales de 26 de febrero de 1948, núms. 2, 3 y 4.

⁴ Ley constitucional de 26 de febrero de 1946, núm. 5, que hubo de ser reformada, una vez resueltos los mencionados problemas fronterizos con Austria y el diferente estatuto de minoría lingüística que el alemán y el italiano habían de mantener, respectivamente, en las Provincias de Trento y Bolzano, por Ley constitucional de 10 de noviembre de 1971, núm. 1.

⁵ Ley constitucional de 31 de enero de 1963, núm. 1.

⁶ Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales.

⁷ Un poco antes la cuestión de las Regiones de Estatuto ordinario había recuperado actualidad con la creación de la Región de Molise, segregada de los Abruzzos por Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm. 3.

⁸ Ley de 17 de febrero de 1968, núm. 108.

⁹ Ley de 16 de mayo de 1970, núm. 281.

¹⁰ Prácticamente todos fueron aprobados con sendas Leyes ordinarias de la República, sucesivamente numeradas, de 22 de mayo de 1971.

¹¹ Aunque es cierto que anteriormente ya podían encontrarse parlamentarios italianos pertenecientes a partidos regionalistas, significadamente los integrados en el Südtiroler Volkspartei (SVP), su número era demasiado reducido para influir significativamente en las grandes decisiones políticas.

lamentarias¹², provoca una rápida reforma del conjunto del sistema en una dirección favorable a la autonomía regional que muchos actores políticos no dudaron en calificar de federalizante. Dichas reformas se acometieron inicialmente por medio de normas con rango de ley, las llamadas Leyes Bassanini, que dieron lugar a lo que la doctrina calificó de federalismo administrativo con Constitución invariada¹³. La más importante de ellas es la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, de Delegación al Gobierno para la Transferencia de Funciones y Competencias a las Regiones y Entes Locales, para la Reforma de la Administración Pública y para la Simplificación Administrativa, que fue desarrollada por el Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, núm. 112, de Transferencia de Funciones y Competencias Administrativas del Estado a las Regiones y a los Entes Locales, en Desarrollo del Capítulo I de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59. Entre ambas disposiciones se dibujaron las grandes líneas por las que luego discurrirían las reformas constitucionales, tanto en lo relativo a las materias transferidas, como respecto de las modalidades de ejercicio, control y, en su caso, sustitución por el Estado o la Región respectiva, de las competencias recibidas por las Regiones y Entidades Locales. La XIII legislatura termina, precisamente, con dos importantes modificaciones del texto constitucional que tienen como objeto reformar el sistema territorial italiano. La primera de ellas es la Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1999, núm. 1, por la que se Establecen las Disposiciones Relativas a la Elección Directa del Presidente de la Junta Regional y a la Autonomía Estatutaria de las Regiones¹⁴. La segunda de ellas, mucho más relevante, es la reforma constitucional llevada a cabo por la Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001, núm. 3, de Modificación del Título V de la Parte Segunda de la Constitución, que establece el sistema actualmente en vigor y sobre el que centraremos nuestro estudio. En líneas generales, esta reforma tiene por objetivo institucionalizar el principio de subsidiaridad como criterio de distribución de poderes entre las distintas Administraciones territoriales, sin que ello signifique abandonar los de unidad e indivisibilidad de la República que se mantiene en un artículo 5 invariado. Además, se equiparan en buena medida las potestades legislativas estatales y regionales y, en fin, se refuerza la autonomía de otros Entes territoriales, esto es, los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas, a los que se atribuyen todos los poderes administrativos que no puedan ejercerse con mayor eficacia en instancias superiores. Para su completo desarrollo se han aprobado desde entonces diversas leyes, sobre todo las necesarias para abordar las reformas correspondientes en los Estatutos. Las de los Estatutos especiales se han llevado a

¹² Recuérdese, cómo, por ejemplo, su abandono de la mayoría que respaldaba el primer Gobierno de Silvio Berlusconi en 1995 determinó su sustitución por un ejecutivo de centro izquierda, proceso en su momento conocido en la prensa italiana con el nombre de «ribaltone».

¹³ L. Torchia, «Regioni e “federalismo amministrativo”», *Le Regioni*, núm. 2/2001, aprile 2001, p. 261.

¹⁴ La elección directa de los Presidentes de las Regiones de Estatuto Especial y de los Presidentes de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano se estableció por medio de la Ley constitucional de 31 de enero de 2001, núm. 2.

cabo por la Ley Constitucional de 31 de enero de 2001, núm. 2, que se limita a establecer la elección directa de los Presidentes regionales y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y a incluir la mención al referéndum abrogativo, que ha de ser regulado por ley regional. En el caso de las Regiones de Estatuto ordinario se ha abordado un profundo proceso de reforma, que ha llegado a calificarse de fase constituyente regional¹⁵, la cual ha conducido a la redacción entre 2003 y 2005 de Estatutos de nueva planta¹⁶, no exentos de algún conflicto ante el Tribunal Constitucional, planteado por el Gobierno, con resultados desiguales¹⁷. De entre las leyes ordinarias del Estado, quizá la más destacable sea la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131, de Disposiciones para la Adecuación del Ordenamiento de la República a la Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001. Por último, debemos mencionar el Proyecto de Ley Constitucional, de Modificación del Título II de la Constitución, aprobado definitivamente por el Senado el 16 de noviembre de 2005 y que aún no ha sido objeto de promulgación, al cual nos referiremos, por tanto, separadamente a lo largo de nuestra exposición.

II. EL SISTEMA DE FUENTES

Concluida esta exposición histórica, toca ya echar un vistazo, siquiera panorámico, por los diversos aspectos que caracterizan el actual Estado regional en Italia, para lo que comenzaremos por repasar el sistema de fuentes de los ordenamientos regionales, incluyendo, por su importancia para determinar su contenido, las leyes marco estatales, de manera que luego podamos explicar las grandes líneas de la organización de poderes de las Regiones, tras lo cual abordaremos el reparto de competencias entre ambas esferas, el control de la actividad de las Regiones por el Estado y la participación de éstas en la formación de la voluntad estatal. Finalmente concluiremos con un estudio del papel de las Regiones italianas en la Unión Europea, que se ha querido revalorizar con ocasión de la reforma constitucional de 2001.

2.1. Los Estatutos Regionales

Como es evidente, el sistema de fuentes de los ordenamientos regionales está presidido por los respectivos Estatutos, por lo que es obligado comenzar con ellos el estudio de las fuentes de los ordenamientos regionales, y más en

¹⁵ T. Groppi, *I nuovi statuti delle Regioni, Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 95.

¹⁶ Así, la Ley regional de 16 de abril de 2005, núm. 21, aprueba el Nuevo Estatuto para la Región de Umbria. La Ley regional de 31 de marzo de 2005, núm. 13, aprueba el Estatuto de la Región Emilia-Romana.

¹⁷ Véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional italiano (STCI) núm. 204 de 2002, núm. 2 (Calabria) y 372 de 2004 (Toscana), y núm. 469 de 2005 (Emilia-Romana), entre otras.

concreto las cuestiones relativas a su naturaleza jurídica, procedimiento de elaboración y reforma, y su contenido.

2.1.1. *Naturaleza*

Por supuesto, todos los Estatutos ocupan el vértice de la pirámide normativa regional, sin perjuicio de la supremacía general que le corresponde a la Constitución, con cuyas disposiciones y principios deben estar en armonía. Ahora bien, la naturaleza jurídica varía notablemente cuando hablamos de los Estatutos de régimen especial y los de régimen ordinario. Los Estatutos de régimen especial revisten la forma de leyes constitucionales, razón por la cual pudiera señalarse, en principio, que no existe un poder de disposición regional sobre su contenido y, por otro, que no existen límites constitucionales al grado potencial de autonomía regional especial, toda vez que el Estatuto puede establecer excepciones al Título V de la Constitución. Ambas afirmaciones deben tomarse con muchas cautelas. Respecto de la primera porque, como veremos de inmediato, el procedimiento de reforma estatutaria contempla una intervención de intensidad creciente de la Región en el mismo. La segunda ha sido corregida por la jurisprudencia constitucional, la cual ha admitido, por una parte, que las disposiciones del Título V sean aplicables a las Regiones de Estatuto especial, de manera supletoria, en caso de silencio estatutario, pero también directamente, cuando ello sea necesario para asegurar el principio de unidad e indivisibilidad de la República proclamado en el artículo 5 CI. Pero, además, el Tribunal Constitucional ha señalado que las propias leyes constitucionales, en general, pueden ser objeto de examen de constitucionalidad cuando choquen con los principios supremos contenidos en el texto de 1948¹⁸. Por todo lo anterior, cabe señalar que los Estatutos de régimen especial, a pesar de su forma de leyes constitucionales, no dejan de ser expresión de la autonomía regional —bien que nacionalmente aprobada— sometida al resto de la Constitución, al menos en cuanto a los grandes principios y valores que ésta contiene.

Por lo que se refiere a los Estatutos de régimen ordinario, la reforma de 2001 ha terminado con todas las dudas que se planteaban acerca de su naturaleza de ley nacional, regional o mixta. En la actualidad son una ley regional, que asume rasgos parangonables a las Constituciones de los Estados de una federación, en tanto que son expresión de un poder infraestatal, sólo sometido al respeto a la propia Constitución federal¹⁹. Son, además, una ley regional reforzada, puesto que es adoptada por un procedimiento, sobre el que pronto volveremos, que se asemeja bastante al de las leyes constituciona-

¹⁸ STCI núm. 1146 de 1988.

¹⁹ Ello no sólo por la eliminación de la fase de aprobación por las Cámaras parlamentarias, sino también por la reducción de las exigencias de armonía a la Constitución, tras la supresión de la referencia anterior a las leyes del Estado. Véanse S. Ricci y P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituyente» delle regioni, Il federalismo a Costituzione variata*, Giapichelli Editore, Torino, 2002, pp. 51 y ss.

les, posición subrayada, además, por la importancia de sus contenidos como fuente de la que deriva el resto de las normas de los ordenamientos regionales, relevancia que, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, explica sobradamente la inserción de un control previo de constitucionalidad en manos de este órgano ²⁰.

2.1.2. *Procedimiento de elaboración y reforma*

La elaboración de los Estatutos está regulada por los artículos 116 y 123 CI, que distinguen claramente dos procedimientos diversos, según se trate de Estatutos de régimen especial o de régimen ordinario. Como hemos señalado, los primeros tienen naturaleza de ley constitucional, por lo que siguen el procedimiento establecido a estos efectos en el artículo 138 CI. Éste implica la aprobación sucesiva de la ley por ambas Cámaras en dos votaciones, separadas por un intervalo no inferior a tres meses, y con un quórum de votación de la mayoría absoluta de cada una de ellas en la segunda votación. Pueden ser sometidas a referéndum de aprobación si así lo solicitan, dentro de los tres meses siguientes a su publicación ²¹, una quinta parte de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado, quinientos mil electores, o cinco Consejos regionales. Para ser promulgadas necesitan su ratificación por mayoría de los votos válidos emitidos en todo el territorio nacional. El referéndum no puede ser convocado si el proyecto de ley constitucional ha recibido el respaldo, en la segunda votación, de al menos los dos tercios de los miembros de cada Cámara. La revisión sigue pasos muy similares, si bien la Ley Constitucional núm. 2 de 2001 ha reforzado la posición regional a la hora de participar en el proceso reformador. Así, se prevé que el Consejo regional o un número determinado de electores puedan plantear también la iniciativa ²², y se regula un trámite de audiencia a la Región, por el que el Gobierno de la República debe transmitir al Consejo regional todas las iniciativas de reforma de origen gubernativo o parlamentario, para que éste se pronuncie en el plazo de dos meses. En algún caso se dispone también que si una modificación es aprobada en primera lectura por una de las Cámaras, con el dictamen contrario del Consejo regional, el Presidente de la Región puede convocar un referéndum consultivo antes de que finalice el plazo previsto para la segunda votación ²³. Por el contrario, la Ley núm. 2 de 2001 suprime en todo caso la convocatoria del referéndum nacional para la aprobación de las reformas estatutarias. Como excepción a la regla general, no es, en fin, necesaria una ley constitucional para la reforma de las disposiciones financieras, ya que ésta

²⁰ STCI núm. 469 de 2005.

²¹ Se trata de una publicación a efectos meramente informativos (*pubblicazione notiziale*), puesto que la publicación oficial en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* sólo cabe tras la promulgación.

²² En el caso de Cerdeña se fija en veinte mil (art. 54 de su Estatuto). Por el contrario, Friuli-Venecia Giulia limita esta facultad al Consejo Regional (art. 63).

²³ Artículo 54 del Estatuto de Cerdeña. No se prevé esta potestad para la Región de Friuli-Venecia Giulia.

puede llevarse a cabo por ley ordinaria, propuesta por la Región o los órganos estatales —el Gobierno y, en algún caso las Cámaras— y con audiencia a la Región afectada. El Proyecto de reforma constitucional de 2005 prevé reforzar los poderes regionales para transformar los Estatutos especiales en auténticas normas pactadas entre el Estado y la respectiva Región, para lo que prevé un derecho de rechazo de la reforma por parte de ésta.

Para los Estatutos de régimen ordinario, el procedimiento de elaboración de la correspondiente ley regional se regula en el artículo 123 CI, de acuerdo con el cual el Consejo regional deberá aprobarlo por mayoría absoluta de sus miembros en una doble votación, con un intervalo entre ambas no inferior a dos meses. Puede ser también sometido a referéndum si así lo solicitan, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, una cincuentava parte de los electores de la Región o la quinta parte de los miembros del Consejo. Las condiciones de aprobación requieren, en este caso, el respaldo de la mayoría de los votos válidos emitidos en la Región. Existe, además un procedimiento de control previo de constitucionalidad, ejercitable a instancias del Gobierno por el Tribunal Constitucional, sobre el que más adelante nos detendremos, que viene a sustituir el control que antes de 2001 correspondía a las Cámaras parlamentarias en la fase de aprobación del proyecto elaborado por los Consejos regionales. Poco añaden a esto los Estatutos, salvo precisiones menores, como la prohibición de que se derogue el Estatuto vigente sin aprobar uno que lo sustituya, o la remisión a una ley regional de la regulación del procedimiento para acreditar la doble votación del Consejo en los términos previstos por el artículo 123 CI, así como para su publicación informativa y su correspondiente envío al Gobierno. Las mismas disposiciones rigen para la reforma estatutaria.

2.1.3. *Contenido*

Desde el mismo momento de la aprobación de los primeros Estatutos de régimen ordinario, se plantearon problemas acerca de la constitucionalidad de la inclusión de preceptos que no estuvieran expresamente previstos en la Ley fundamental, y, también desde fecha temprana, el Tribunal Constitucional descartó, en principio una ilegitimidad automática de tales normas, por el simple hecho de no venir impuestas por el texto constitucional. Para ello acudió a la distinción entre un contenido necesario y otro eventual del Estatuto regional. El primero es de inclusión obligada, de manera que sería su omisión la que determinase la inconstitucionalidad estatutaria, mientras que el segundo es, en principio, libre, siempre que se respeten las exigencias de armonía con la Constitución y no se invadan otras reservas que ésta atribuya a normas distintas ²⁴.

²⁴ Véase STCI núm. 40 de 1972. Más recientemente, STCI núm. 379 de 2004.

Comenzando, precisamente, por el contenido necesario de los Estatutos de régimen ordinario —no puede hablarse, en principio, de algo similar en los de carácter especial—, éste viene definido en el artículo 123 CI y, parcialmente, en los artículos 122 y 126. De acuerdo con ambas normas, el Estatuto debe regular la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento de la Región. Dicha forma de Gobierno puede ser libremente elegida por la Región, aunque, eso sí, dentro de la armonía con la Constitución requerida por el párrafo primero del artículo 123. Más concretamente, el artículo 122 establece que, salvo que el Estatuto disponga otra cosa, el Presidente regional será elegido por sufragio universal directo, como luego veremos, lo cual determina también la relación de confianza que va a mantener con el Consejo regional. Se trata de un régimen de elección voluntaria, pero total, puesto que, una vez escogida la elección directa, no cabe apartarse de las modulaciones constitucionales²⁵. Otras disposiciones que deben figurar en el Estatuto son el derecho de iniciativa y el régimen del referéndum respecto de las leyes y disposiciones administrativas regionales, la publicación de éstas y la regulación del Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la Región y los Entes locales.

Pasando a los contenidos eventuales, particular relieve desempeñan, en este sentido, las normas de principio, que reconocen competencias regionales ya atribuidas a estos órganos por la Constitución u otras normas, y, sobre todo, que establecen objetivos, principios o directrices de tipo político para orientar la acción de los poderes regionales²⁶. Curiosamente, este tipo de disposiciones está mucho más desarrollado en los Estatutos de régimen ordinario que en los de régimen especial, mucho más constreñidos por sus redacciones originarias de 1948, y que apenas han conocido alteraciones desde entonces, más allá de la reforma limitada llevada a cabo por la ya repetidamente citada Ley Constitucional núm. 2 de 2001. Por ello, algún autor ha planteado cómo el ámbito de autonomía propio de las Regiones de régimen común ha sido, a la postre, superior al reconocido a las Regiones de Estatuto especial²⁷. La mayor parte de los autores rechazan, no obstante, esta afirmación, sin que ello impida negar la realidad de que, en no pocas ocasiones, las Regiones de Estatuto especial han solicitado recibir el mismo tratamiento en campos concretos que las de Estatuto ordinario²⁸. Por lo que respecta al juicio que han merecido las disposiciones de principio, y la inclusión de un

²⁵ STCI núm. 2 de 2004.

²⁶ A título de ejemplo, valgan la inclusión de preámbulos, como sucede en el Estatuto de la Región de Liguria, o, con más intensidad, la regulación de derechos-principio en el Estatuto de Emilia-Romaña, tales como los referidos a las políticas ambientales (art. 3), del trabajo (art. 4), económicas (arts. 5), sociales (art. 6), de promoción del asociacionismo (art. 7) o de democracia participativa (con formas como el derecho de los residentes de la Región a recibir información sobre asuntos públicos del art. 14.2, o el de participación política, a través de la iniciativa popular o el referéndum, reconocida también a los residentes no nacionales —art. 15.1, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por STCI 379/2004— sin olvidar la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo —art. 19—).

²⁷ G. Rolla, «Rapporti tra livelli di governo e rilancio dell'autonomia speciale in Sardegna», *Le Regioni*, 1982, pp. 901 y ss.

²⁸ T. Martínez y A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 134.

catálogo de derechos, más allá de la discusión acerca de su constitucionalidad —algunos vienen casi impuestos por la Constitución, como son los relativos a la paridad entre hombre y mujer, ya que el párrafo séptimo del artículo 117 CI establece que las leyes regionales deben remover todo obstáculo que impida la plena paridad entre hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promover su igualdad en el acceso a los cargos electivos— puede señalarse que, en general, la valoración es positiva, en tanto principios orientadores de la acción de los poderes regionales, sobre todo en el caso de los principios sociales, como complemento de los niveles esenciales en las prestaciones que establece el Estado. Menos elogios recibe la incorporación de nuevos derechos al margen de los contemplados en la Parte I de la Constitución, toda vez que se considera al catálogo de 1948 suficientemente avanzado y se prefiere que su actualización se lleve a cabo por medio de fuentes supranacionales, singularmente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que puede ser tomada en cuenta por los órganos jurisdiccionales, más allá de que, en rigor, rija sólo —y, por ahora, a los meros efectos interpretativos— para las Instituciones comunitarias y para los Estados miembros en tanto ejecuten Derecho comunitario. No han faltado, en fin, voces que han reclamado su inclusión en el preámbulo del Estatuto y no en la parte dispositiva, para subrayar su condición de valores reconocidos por los poderes regionales²⁹, planteamiento razonable, debido a la falta de efectos jurídicos vinculantes de estas disposiciones — ni siquiera como disposiciones integrativas o interpretativas— que ha sido subrayada por la jurisprudencia constitucional³⁰.

También es eventual, aunque con una función mucho más intensa, el elenco de competencias regionales contenido en los Estatutos de Régimen especial. Es verdad que, como veremos más adelante, el sistema regional italiano se diferencia del español en que la Constitución no sólo determina las Regiones que integran el Estado, sino también sus competencias, de manera que éstas no deben especificarse en los Estatutos. Sin embargo, esta afirmación, correcta para las Regiones de Estatuto ordinario, no lo es, sin embargo, para las de régimen especial, las cuales, al ver aprobadas sus normas básicas por Ley Constitucional, no se ven, en principio, vinculadas por las disposiciones generales del Título V. Por ello, en tales Estatutos sí ha sido preciso determinar las competencias que van a ser ejercidas por las Regiones, lo que les aproxima al modelo español. El tipo de competencias atribuidas a las Regiones distingue entre competencias legislativas que deben ejercerse en armonía con la Constitución, con los principios generales del ordenamiento jurídico de la República, con las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y con las obligaciones internacionales del Estado, así como con en el respeto a los intereses nacionales y los de las demás Regiones —equiparables a las competencias legislativas de las Regiones ordinarias— y aquellas otras atribuciones legislativas que, además, deben ejercitarse dentro de los princi-

²⁹ Véase, al efecto, T. Groppi *ed altri*, *I nuovi Statuti delle Regioni*, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

³⁰ SSTCI 196/2003 y 379/2004, entre otras.

pios sectoriales establecidos por una Ley estatal, en principio una ley marco, por lo que funcionan de manera equivalente a las competencias concurrentes entre las Regiones de Estatuto común y el Estado. Asimismo, se enumeran materias respecto de las cuales la Región puede integrar y desarrollar la legislación estatal, conforme a sus peculiaridades. La mayor diferencia en todo este sistema con las Regiones de régimen ordinario es que no existe para las de Estatuto especial una cláusula residual a su favor.

Podemos cerrar esta sección recordando algunos ámbitos que le están expresamente vedadas al Estatuto regional. Con carácter general puede sostenerse esta previsión no sólo respecto de las materias que sean competencia legislativa del Estado, sino respecto de todas aquellas para las que la Constitución imponga una forma jurídica específica. En particular, por la intensa relación que mantiene con lo que, en cambio, es contenido necesario de los Estatutos, debe destacarse la legislación electoral —tanto en lo relativo a la pura fórmula electoral, como en la determinación del régimen de inelegibilidades e incompatibilidades de los Presidentes de la Región, y de los miembros de la Junta y el Consejo regionales— que han de regularse por ley ordinaria de la Región, en el marco de los principios fundamentales establecidos por una ley estatal³¹.

2.2. Las normas con rango de ley

2.2.1. *Las leyes regionales y de las provincias autónomas*

Al margen de los Estatutos, la gran fuente normativa de los ordenamientos regionales es la ley. Es cierto que desde la implantación del sistema regional no ha habido demasiadas dudas acerca de la naturaleza plenamente legislativa de estas disposiciones, consideradas como leyes ordinarias de la República, sometidas sólo a la Constitución y controlables no por la jurisdicción ordinaria, sino por el Tribunal Constitucional. A pesar de ello, el sistema de control previo por parte del Estado, así como una jurisprudencia inicial³² —luego parcialmente corregida³³— del Tribunal Constitucional, en la que les negaba capacidad para cubrir los requisitos de la reserva de ley en aquellos casos constitucionalmente establecidos, motivaron que se les considerase jerárquicamente inferiores a las estatales, frente a las que estaban pro-

³¹ La STCI núm. 2 de 2004, en su fundamento 8 señala que la atribución constitucional de la regulación del sistema electoral al complejo normativo formado por la ley marco estatal y la ley regional, deja un margen reducido al Estatuto, el cual sólo puede entrar en ámbitos como la regulación de la prorrogatio de los órganos electivos regionales después de la caducidad de su mandato o su disolución (STCI 196 de 2003) o el procedimiento de aprobación de la propia ley electoral regional —para imponer, por ejemplo, un quórum de votación de la mayoría absoluta del Consejo regional—.

³² STCI núm. 4 de 1956.

³³ Siguen excluyéndose reservas en ámbitos tales como el Derecho penal —con alguna excepción, como ocurre en el caso de Sicilia— aunque se prevén importantes formas de colaboración entre ambos tipos normativos —STCI núm. 487 de 1989—.

tegidas sólo en virtud de la reserva competencial para las Regiones regulada en la Constitución. En la actualidad, la reforma de 2001 impide cualquier consideración en este sentido, puesto que se ha producido una equiparación sustancial en la situación jurídica de la ley estatal y la regional, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, y sin perjuicio de la incidencia que sobre las leyes regionales puedan desplegar normas estatales específicas como las leyes marco, sobre las que nos detendremos en breve. En efecto, las leyes regionales son directamente aprobadas por los Consejos regionales, sin que medie ya comunicación al comisario del Gobierno, y sólo están sometidas al control de constitucionalidad, por infracción de sus ámbito de competencias, previsto en el artículo 127 CI, en los mismos términos que la ley estatal. Naturalmente, dependiendo de la competencia regional que la fundamente, la ley podrá agotar la regulación de la materia —salvo cuando decida remitir su desarrollo a un reglamento— o bien deberá atenerse a los principios esenciales establecidos por la ley estatal, pero esto es ya una cuestión de contenido, más que de características generales de esta fuente normativa.

No vamos a detenernos, por lo demás, en el procedimiento legislativo —al que dedicaremos alguna atención mayor al referirnos a las atribuciones de los Consejos regionales— más que para señalar que, análogamente a lo que sucede con la ley estatal, ha de concluir con una votación artículo por artículo, seguida de otra final del conjunto del proyecto. En fin, en cuanto a la fase integrativa del procedimiento legislativo, la promulgación de las leyes regionales corresponde a los respectivos Presidentes, tras la cual se procede a su publicación oficial en el boletín oficial de la Región, acompañada de una publicación, a efectos puramente informativos, en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*. Por supuesto, la fecha de referencia para la entrada en vigor es la de la publicación en el boletín regional.

2.2.2. ¿Normas regionales con rango de ley?

Aunque en algún momento se ha planteado por las Regiones la posibilidad de adoptar actos del ejecutivo con rango de ley, es decir, decretos legislativos y decretos-leyes, la realidad es que dicha competencia dista de estar reconocida. El único asidero constitucional a la legitimidad de estas disposiciones es el artículo 134 CI, según el cual el Tribunal Constitucional juzga las controversias relativas a la constitucionalidad de «las leyes, y de los actos con fuerza de ley, del Estado y las Regiones», precepto al que algunos autores confieren un valor meramente procesal y no atributivo de competencias normativas³⁴. Sin embargo, ni el resto de la Constitución, ni los Estatutos, añaden nada más, y la Ley Constitucional 1/1948, mientras que en su artículo 1 se refiere tanto a las leyes como a los actos con fuerza de ley del Estado, como objeto de la cuestión de ilegitimidad constitucional, en el segundo párrafo

³⁴ Entre otros, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1985, p. 310. En contra, si bien matizadamente, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1984, pp. 247 y ss.

del artículo 2 menciona sólo las leyes de las Regiones. El propio Tribunal Constitucional ha declarado repetidamente la incompetencia regional para aprobar este tipo de normas, desde su temprana Sentencia 50/1959, en la que declaró la inconstitucionalidad de un Decreto-ley de la Región de Sicilia, de 1 de julio de 1959, por entender que los poderes del ejecutivo de aprobar normas con rango de ley, suponen una excepción al orden general de distribución de poderes, y han de ser restrictivamente interpretados. No ocurrió lo mismo durante la corta vida del Alto Tribunal para la Región de Sicilia, que admitió la aprobación por esta Región de decretos legislativos³⁵, si bien hace tiempo que no ejerce esta potestad. Resta, por último, aclarar que la mención que contienen algunos estatutos especiales a las potestades de la Junta Regional de sustituir al Consejo, en materias de su competencia, en casos de necesidad y urgencia, dando cuenta a éste de los actos adoptados en la sesión siguiente para su ratificación³⁶, se refieren sólo a las competencias de carácter administrativo que tradicionalmente han correspondido, en un sistema cercano en algún caso a la forma de gobierno de asamblea, al Consejo regional³⁷. De hecho, la introducción de esta potestad en Estatutos de régimen común se ha hecho aclarando que la sustitución implica solamente la posibilidad de adoptar actos administrativos en materias competencia del Consejo³⁸.

2.2.3. *Las leyes marco estatales*

Ahora bien, en muchos casos, la legislación regional no surge en el vacío, sino que debe respetar el contexto normativo que le proporcionan las llamadas leyes cuadro (*leggi quadro*) o leyes marco (*leggi cornice*)³⁹. Ya el artículo 117 de su Constitución de 1947, bajo su formulación inicial, disponía que las potestades legislativas de las Regiones debían ejercerse dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, y sin entrar en conflicto con los intereses nacionales o los de otras regiones⁴⁰. Con una aplicación práctica que arranca del mismo momento de desarrollo ple-

³⁵ Sentencia de 28 de agosto de 1949. Véanse al respecto, T. Martines y A. Ruggeri, *Lineamenti de Diritto regionale*, op. cit., p. 261.

³⁶ Así, artículo 36 del Estatuto del Valle de Aosta y artículos 44.5 y 54 del Estatuto del Trentino-Alto Adigio.

³⁷ STCI 50/1959.

³⁸ Véase artículo 49.4 del nuevo Estatuto de la Región de Emilia-Romana, aprobado por Ley regional de 31 de marzo de 2005, núm. 13, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STCI núm. 469 de 2005.

³⁹ Entre sus aplicaciones más recientes se encuentra la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», aprobada por medio de la Ley de 8 de noviembre 2000, núm. 328.

⁴⁰ La práctica legislativa, al parecer, se fue orientando en un sentido muy favorable al Estado a la hora de determinar lo que había de entenderse por «principios», lo que ha hecho posible la aprobación de leyes marco notablemente detalladas. Véase S. Bartole, *Art. 117. Le Regioni, le Province, i Comuni, Commentario della Costituzione*, Nicola Zanichelli Editore —Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna—, Roma, 1985, p. 152.

no del sistema regional en los años setenta ⁴¹, la evolución de este tipo normativo se había ido decantando en un sentido muy favorable a la posición del Estado a través de dos mecanismos. Por un lado, la noción de «principio fundamental» se formuló de una manera más bien laxa, lo que dio lugar a la aprobación de normas notablemente detalladas, al menos hasta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano exigió una justificación rigurosa del interés general que había de amparar tal limitación de la potestad legislativa regional ⁴². Por otro, en aquellas ocasiones en que no se ha dictado una ley marco específica, se han deducido tales principios, con el consiguiente límite a la potestad legislativa de las Regiones, de la legislación estatal vigente en cada momento, práctica muy parecida a la construcción acuñada por el Tribunal Constitucional español, del concepto material de legislación básica y que hoy sigue vigente, si bien matizado, como es sabido, por la noción formal que se abrió paso tras la STC 69/1988. Concretamente, el origen de esta práctica lo constituye la Ley financiera 281/1970 que, tras derogar la prohibición que pesaba sobre las regiones para dictar disposiciones legislativas en materias propias de legislación concurrente, en tanto no se aprobasen las leyes marco correspondientes ⁴³, puntualizó que los principios a los que debían someterse eran, no sólo los establecidos en las normas aprobadas específicamente con este fin, sino también los que pudiesen deducirse, como se ha señalado, de la legislación vigente. Naturalmente, el Tribunal Constitucional italiano se ha encargado de controlar en diversas ocasiones la corrección de una deducción de tal género ⁴⁴.

Este panorama se ha visto alterado en cierta medida tras la reforma llevada a cabo por medio de la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, núm. 3. En ella, por lo que respecta a este ámbito, se da carta de naturaleza a la distinción entre legislación exclusiva del Estado y legislación concurrente entre éste y las Regiones que, por otro lado, ya se había ido elaborando por la doctrina. Dentro de las competencias de legislación concurrente se van a mantener las leyes marco, si bien con algunas alteraciones. En primer término, se planteó en la doctrina si iba a seguir siendo posible deducir los princi-

⁴¹ La primera Ley marco aprobada fue la de 22 de julio de 1975, núm. 382, por la que se establecieron las normas sobre el ordenamiento regional y organización de la Administración Pública (*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*).

⁴² Así, entre otras, el considerando 3 de la Sentencia 373/1995, dictada en relación con el Decreto-ley de 27 agosto 1994, n. 512 (*Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali*), convertido en la Ley de 17 octubre de 1994, n. 590, dice lo siguiente: «*Ma anche in questo caso vi è l'esigenza, costituzionalmente rilevante, che la legislazione statale —la quale incide sulle materie di competenza regionale e provinciale— si articoli per principi: la normativa di dettaglio, adottata dallo Stato nelle materie attribuite in via generale alla competenza regionale o provinciale, può trovare fondamento, eccezionalmente, nell'interesse nazionale; ma in tal caso il controllo di costituzionalità sull'apprezzamento compiuto dal legislatore dovrà essere quanto mai rigoroso, a tutela dell'autonomia legislativa e amministrativa garantita alle regioni e alle province autonome.*»

⁴³ Contenida en la Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, conocida como ley Scelba.

⁴⁴ Entre otras, en las Sentencias 49/1991 y 420/1999, de 27 de octubre, 4 de noviembre, en las que, aun declarando el carácter parcial de ley marco de la Ley de 4 de mayo de 1990, núm. 107, de disciplina de las actividades de transfusión relativas a la sangre humana y a sus componentes y a la producción de derivados del plasma, niega su constitucionalidad en cuanto otorga al Ministro del ramo potestades de dirección y coordinación respecto de las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

pios generales de leyes que formalmente no se hayan aprobado con este propósito, con una respuesta en general favorable a tal eventualidad⁴⁵, que ha encontrado luego eco en la legislación positiva. En efecto, la ley que regula las disposiciones para la adaptación del ordenamiento de la República a la citada Ley constitucional ha establecido en su artículo 1.3 que en las materias relativas a la legislación concurrente, las Regiones ejercen su potestad legislativa en el ámbito de los principios fundamentales expresamente determinados por el Estado o, en su defecto, los que sean deducibles de las leyes estatales en vigor⁴⁶. Más allá de ello, el propio artículo 1, en su apartado 4, regula un procedimiento transitorio para la aprobación por el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, de los Decretos legislativos necesarios para individualizar, a efectos puramente declarativos, cuáles sean los principios fundamentales vigentes hasta la aprobación por las Cámaras de las correspondientes leyes marco. Se trata de un proceso complejo que intenta garantizar tanto la participación de las Regiones como de los propios órganos parlamentarios, si bien es el ejecutivo quien tiene la última palabra. El trámite comienza con la propuesta por parte del Presidente del Consejo, de acuerdo con los Ministros afectados, y atendiendo a los principios de exclusividad, adecuación, claridad, proporcionalidad y homogeneidad en su contenido. Las líneas generales de tales Decretos, una vez recibido el parecer de la Conferencia Estado-Regiones⁴⁷, se remiten al Parlamento para la emisión, en un término de sesenta días, de dictamen por parte de las Comisiones competentes, incluida la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales⁴⁸. Una vez recibidos tales informes, el Gobierno envía los textos, con sus propias observaciones y las modificaciones que, en su caso, se hayan introducido, tanto a la Conferencia Estado-Regiones, como a las Cámaras, para un dictamen definitivo, que deberá emitirse, respectivamente, dentro de los treinta y los sesenta días siguientes a su remisión. El informe definitivo del

⁴⁵ La razón de tales dudas es que, frente al antiguo artículo 117, en el que se hacía referencia expresa a las leyes estatales que contuviesen dichos principios, la nueva versión se limita a declarar que en los supuestos de competencias concurrentes es la legislación del Estado la que debe fijarlos. A favor del mantenimiento de la práctica tradicional se ha expresado M. Luciani, en su respuesta al cuestionario remitido al Senado acerca de la reforma constitucional, publicada en la internet en el sitio de la Asociación Italiana de Constitucionalistas «<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/luciani.html>», visitado el 18 de octubre de 2004.

⁴⁶ Artículo 1.3 de la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131. Esta Ley, conocida como Ley La Loggia, ha venido a poner orden en la aplicación de la reforma constitucional que, hasta ese momento había conocido soluciones *ad asum*, dictadas sin vocación general. Así, la determinación de los principios fundamentales se había ido encomendando al Gobierno a través de delegaciones legislativas sectoriales, como ocurrió con la Ley de 14 de febrero de 2003, núm. 30, de delegación al Gobierno en materia de ocupación y mercado de trabajo, por la que se otorga a aquél la facultad de dictar uno o más Decretos legislativos para fijar los principios fundamentales dentro de los cuales las Regiones han de ejercer sus competencias legislativas en materia de tutela y de seguridad en el trabajo.

⁴⁷ Es la denominación abreviada de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, sobre la que más adelante volveremos.

⁴⁸ Es una Comisión Mixta, o bicameral, según la terminología italiana, prevista en el artículo 126 de la Constitución y regulada por el artículo 52 de la Ley Scelba y los artículos 21 y 32 de la Ley de 28 de octubre de 1970, núm. 775.

Parlamento corresponde a la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales.

El objeto de los informes, sobre todo los definitivos, ha de versar acerca de la falta de inclusión de alguno de los principios fundamentales, la mención a leyes vigentes cuyas disposiciones no tengan la naturaleza de principios fundamentales, o de si el contenido de los Decretos va más allá de una mera declaración y tiene un carácter innovador. En el caso de que se aprecie la concurrencia de alguna de estas circunstancias, el Gobierno podrá seguir las indicaciones recibidas y, en consecuencia, omitir o modificar en tal sentido las disposiciones del Decreto concreto, o bien, si mantiene su decisión inicial, deberá motivar las razones que le impulsan a ello. En todo caso, al determinar dichos principios, deberán tenerse en cuenta de manera preferente no sólo los criterios objetivos que se desprendan del complejo de funciones correspondientes a cada sector material, sino, sobre todo, la garantía de la unidad jurídica y económica, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones que se deriven de los derechos civiles y sociales, el respeto a las normas y tratados internacionales y del Derecho comunitario, la garantía de la seguridad pública, así como de los principios generales en el ámbito de los procedimientos administrativos, especialmente los relativos a los actos de autorización y concesión ⁴⁹.

2.3. Los Reglamentos

Notable ha sido la incidencia de las reformas de 1999 y 2001 en el ámbito de la potestad reglamentaria de las Regiones. En primer lugar, por el nuevo reparto de esta facultad entre éstas, el Estado y los entes locales. Sin perjuicio de lo que luego veremos con más detalle al referirnos a la competencia regional, el artículo 117, párrafo sexto, atribuye al Estado la potestad reglamentaria sólo respecto de sus competencias legislativas exclusivas, mientras que las Regiones asumen la correspondiente a las materias de legislación compartida y las exclusivas que le atribuya la cláusula residual del párrafo cuarto, salvo en lo que corresponda a los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas, para la organización y desarrollo de las funciones que se les atribuya. Como luego veremos, esta distribución ha derogado las leyes que atribuían una potestad reglamentaria a las Administraciones estatales en materia de legislación concurrente, circunstancia particularmente llamativa en las conocidas como leyes comunitarias, por cuanto uno de sus puntos más relevantes era la autorización de autorizar la incorporación de directivas comunitarias por medio de reglamentos. No obstante, no se pone en cuestión la

⁴⁹ En aplicación de esta disposición se ha aprobado el Decreto legislativo de 2 de febrero de 2006, núm. 30, de reconocimiento de los principios fundamentales en materia de profesiones, a los efectos del artículo 1 de la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131. La regulación sobre profesiones ha sido atribuida *ex novo* a la competencia legislativa concurrente de las Regiones, por parte de la reforma constitucional de 2001.

validez de los reglamentos anteriormente aprobados, que seguirán desplegando efectos hasta la aprobación de sus homónimos regionales⁵⁰. Junto a esta importante novedad, la reforma de 1999 eliminó la atribución a los Consejos regionales de la facultad de aprobar los reglamentos, anteriormente contenida en el artículo 121. Ello no significa que estos órganos hayan perdido dicha función, sino que será el Estatuto regional respectivo el que determine el régimen aplicable⁵¹, opción que se está ejerciendo en el sentido de atribuir esta tarea a la Junta regional, reservando al Consejo la aprobación de algunos reglamentos de especial relevancia, o bien la participación en el procedimiento de elaboración a través de fórmulas diversas, tales como la aprobación de directrices generales o la elaboración de un dictamen previo por parte de la Comisión sectorial permanente competente por razón de la materia. En el caso de las Regiones de Estatuto especial, no ha variado la distribución vigente hasta 1999, de manera que, mientras que en Cerdeña y el Valle de Aosta⁵², los Consejos regionales acumulan la potestad legislativa y la reglamentaria conferidas a la Región, en las demás es la Junta regional el órgano facultado para aprobar los reglamentos.

En cuanto al procedimiento de adopción, la Constitución nada señala, aparte de atribuir al Presidente de la Región la facultad de expedir las disposiciones reglamentarias, que se diferencia —al menos en el plano terminológico— de la facultad de promulgación, reservada sólo a las leyes⁵³. Junto a esta previsión, los Estatutos contemplan normas complementarias, como son el derecho de iniciativa, que puede atribuirse a los asesores, cuando es la Junta el órgano competente para su aprobación, mientras que corresponde a los titulares de la iniciativa legislativa si es el Consejo. Además, establecen su publicación obligatoria en el boletín oficial de la Región y su entrada en vigor a los quince días de la misma, salvo que se disponga lo contrario. A efectos puramente informativos, son también objeto de publicación en la *Gazzetta Ufficiale*, tal y como establece el artículo 3 de la Ley núm. 839 de 1984. Por último, tanto la doctrina como la práctica han dado vida a formas reglamentarias —instrucciones o circulares, principalmente— aprobadas por los miembros de las Juntas regionales, en ejercicio de una atribución análoga al poder reglamentario de los Ministros, carente, no obstante, de paraguas normativo alguno. No está clara su naturaleza jurídica, aunque se ha señalado que, si se les llegara a reconocer carácter normativo, no podría en ningún caso situárseles en una posición de paridad con los reglamentos típicos⁵⁴.

⁵⁰ Sentencia del Consejo de Estado de 11 de abril de 2004.

⁵¹ STCI núm. 313, de 2003.

⁵² Artículos 27 y 26 de sus respectivos Estatutos.

⁵³ No obstante, algunos Estatutos especiales hablan de promulgación de los reglamentos, también para atribuírsela al Presidente de la Región. Es el caso del Valle de Aosta (art. 34 de su Estatuto).

⁵⁴ G. U. Rescigno, *Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi, alla luce delle sentt. 311 e 348/1990 della Corte costituzionale*, Giurisprudenza costituzionale, fasc. 6/1990, pp. 1900 y ss.

III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS REGIONES

La organización básica de las Regiones se contiene tanto en la Constitución como en los respectivos Estatutos y consta —de una manera muy similar a la española— de un órgano legislativo, el Consejo Regional, un Presidente y una Junta Regional, como órganos del poder ejecutivo. Lo primero que debe destacarse es que la reforma de 1999, siguiendo, por lo demás, una línea ya impulsada desde hacía tiempo por los propios órganos regionales, ha eliminado, sobre todo para las Regiones de Estatuto ordinario, los numerosos elementos propios de la forma de gobierno de asamblea, presentes en la distribución de poderes diseñada por los Estatutos aprobados en los años setenta, toda vez que se ha considerado más apropiado favorecer la estabilidad de los gobiernos regionales, entre otras razones, porque ya no es posible disolverlos, como hasta entonces, en el caso de que no sean capaces de un funcionamiento adecuado, por dimisiones o por imposibilidad de formar una mayoría. En este sentido, la Constitución permite que las Regiones escojan su propio sistema de nombramiento y funcionamiento de sus instituciones, eso sí, en armonía con la propia Constitución (art. 123), lo cual comporta, entre otros aspectos, el respeto a la organización básica contenida en el artículo 121 y, en definitiva, el rechazo a formas de gobierno presidencialistas puras, semipresidenciales o directoriales⁵⁵. De este modo, la Constitución prevé que, a falta de una previsión estatutaria diversa, el Presidente de la Región sea elegido por sufragio universal directo, pero, a la vez, pueda ser removido por la mayoría del Consejo regional, con la consecuencia de la convocatoria de nuevas elecciones. Se trata de un sistema novedoso, pero típicamente parlamentario, que, en último término, no hace sino transformar en regla jurídica lo que en otros lugares es práctica política, esto es, la traslación al cuerpo electoral la resolución final de una pérdida de la confianza parlamentaria. Por ello no parece errónea, al margen del mayor o menor refinamiento de la expresión, la calificación de sistema neoparlamentario que le ha dado parte de la doctrina italiana⁵⁶. Vamos a precisar algo más estos aspectos.

3.1. Los Consejos regionales

Reciben la denominación genérica de Consejos regionales los distintos órganos legislativos de las Regiones. Ello no obsta que algunos Estatutos hayan optado por un nombre diferente, al menos en el caso de los de régimen especial, como es el caso de Sicilia, que ha preferido el término de Asamblea. Más complejo ha sido el caso de los de régimen ordinario, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha sostenido repetidamente⁵⁷ que

⁵⁵ Véase, al respecto, G. Tarantini, *Il modello istituzionale, Il federalismo a Costituzione variata*, G. Giapichelli Editore, Torino, 2002, pp. 35 y ss.

⁵⁶ G. Tarantini, *Il modello istituzionale, Il federalismo a Costituzione variata*, op. cit., p. 36.

⁵⁷ SSTCI núm. 106 de 2002, de 10 de abril, y núm. 306 de 2002, de 20 de junio, relativas, respectivamente, a los Consejos regionales de Liguria y de Las Marcas.

se hayan vinculados por el *nomen iuris* establecido en el artículo 121 CI y que, en ningún caso, pueden apropiarse de la denominación de Parlamento, que habían adoptado algunos Consejos, la cual queda exclusivamente en manos de las Cámaras nacionales. Ello no obsta para que, en algún caso, como el de Emilia-Romaña, se acepten fórmulas mixtas como la de Consejo regional-Asamblea Regional. Su elección se regula en la actualidad, tras la reforma constitucional de 1999, por ley de cada Región, eso sí, dentro de los principios fundamentales establecidos por una ley del Estado, que ha de regular también la duración de los órganos electivos. Tales principios se contienen en la Ley de 2 de julio de 2004, núm. 165. No son muchas las Regiones que hasta el momento han hecho uso de esta potestad, aunque podemos mencionar ejemplos como la Ley de la Región de Toscana, de 13 de mayo de 2004, núm. 25, desarrollada por Ley de 23 de diciembre de 2004, núm. 74. Lo cierto es que la normativa estatal permite un margen amplio, puesto que, además de fijar en cinco años la duración máxima del mandato de los Consejos, establece únicamente, en relación a la fórmula electoral, que ésta debe permitir la formación de mayorías sólidas y la representación de las minorías. En la práctica, esta previsión ha dado lugar a sistemas en los que se garantiza al partido o partidos que hayan apoyado al candidato a Presidente de Región ganador de las elecciones la mayoría absoluta del Consejo, a la par que se asegura a la oposición un porcentaje mínimo de escaños⁵⁸.

Las funciones de los Consejos regionales son las propias de todo órgano legislativo, de manera que, en esencia, aprueban las leyes regionales, controlan la acción del Presidente y la Junta Regional y ejercen la función presupuestaria y de planificación económica anual, además de ratificar los convenios que se concluyan con otras Regiones, con el Estado o en el ejercicio de las potestades exteriores de la Región, en los términos establecidos por la Constitución. Es general, por lo que al procedimiento legislativo se refiere, el reconocimiento de la iniciativa a la Junta Regional y a los miembros del Consejo, bien de forma individual o colectiva, así como, en un número menor, pero significativo, de la iniciativa legislativa de los entes locales y la popular⁵⁹. Asimismo, es reseñable la reproducción de algunas de las características propias del procedimiento legislativo nacional, de manera que está prevista la figura del ponente (*relatore*) individual, encargado de seguir todos los pasos de tramitación del proyecto, así como las funciones de las Comisiones para el ejercicio de la competencia legislativa plena (*sede legislativa*), si bien en algunos casos se contempla un procedimiento suavizado de ejercicio de dicha potestad por la Comisión, de manera que ésta aprueba el proyecto correspondiente en votaciones artículo por artículo y remite su dictamen al Pleno para que se pronuncie en una votación final de conjunto. No faltan tampoco algunas disposiciones sobre la redacción de las leyes regionales, que han tratado de dar respuesta a ciertas inquietudes que han encontrado eco en

⁵⁸ En la Región Toscana este porcentaje se fija en el 35 por 100.

⁵⁹ Así, artículo 50 del Estatuto de Emilia-Romaña, y 23 y 74 del Estatuto de Toscana.

la doctrina ⁶⁰. Singularmente, podemos recordar la regulación del Estatuto emiliano-romañol acerca de la participación de particulares y de asociaciones en el procedimiento legislativo, a través de las comparecencias informativas ⁶¹, así como la previsión de que el Reglamento parlamentario y la ley regional establezcan modalidades de análisis de impacto normativo, o formas de codificación, simplificación y refundición de textos.

Por lo que se refiere al control parlamentario, el ordinario se ejerce a través de los instrumentos usuales de comparecencias informativas, interpelaciones y preguntas, a las que se añaden actos de dirección política en forma de mociones. Sin embargo, como resulta evidente, lo que más nos interesa son los mecanismos de confianza parlamentaria, que no se han perdido a pesar de la generalización de la elección presidencial directa. El sistema previsto por el artículo 126, segundo párrafo, de la Constitución, es que, siempre que el Presidente sea elegido por los ciudadanos, la moción de censura, que ha de ser presentada por, al menos la quinta parte de los miembros del Consejo y aprobada por la mayoría absoluta de éstos, produce a su vez la disolución del propio Consejo, según el principio *simul stabunt, simul cadent*, aplicable también en el caso de fallecimiento, incapacidad permanente o dimisión voluntaria del Presidente, principio cuya vulneración acarrea la inconstitucionalidad del Estatuto ⁶². No es éste, sin embargo, el único mecanismo de control extraordinario. Encontramos también, sobre todo en las Regiones de Estatuto especial, las cuales mantienen una forma de gobierno en la que los elementos asamblearios han resistido mejor la reforma institucional que los de las Regiones de Estatuto ordinario, decididamente inclinadas hacia un parlamentarismo corregido, una moción de censura que puede ser adoptada por el Consejo, no contra el Presidente de la Región, sino contra la Junta regional, que determina su dimisión, con la única excepción de su Presidente. Por lo demás, la garantía de permanencia del Presidente de la Región, sin necesidad de investidura parlamentaria, no impide formas de control del Consejo sobre su programa político, aunque sin efectos jurídicos. En este sentido, diversos Estatutos han regulado un debate de inicio de legislatura en el que el Presidente expone su proyecto de gobierno, pero sin que el Consejo pueda rechazar su nombramiento. Lo mismo sucede en el caso en el que el Consejo rechaza una iniciativa presentada por la Junta, supuesto en el que los Estatutos disponen que no resulte obligada la dimisión de ésta.

Por otro lado, tanto la Constitución como los Estatutos contemplan varias disposiciones sobre el estatus de los consejeros regionales y la organización del Consejo. Entre las primeras, aparecen garantías individuales típicas de los

⁶⁰ Acerca del procedimiento legislativo de los Consejos regionales puede verse P. Caretti (coord.), *Il procedimento legislativo regionale*, CEDAM, Padova, 1996.

⁶¹ Acerca de las reformas que deben afrontar los Consejos regionales para dar plena eficacia a este tipo de participación, véase L. Rolando, *La lunga marcia verso la dimensione parlamentare, Per essere Parlamentari*, Gruppo Galgano-Guerini e associati, Milano, 2003, p. 35.

⁶² Así ha sucedido con el Estatuto de la Región de Calabria, que había previsto la sustitución del Presidente por el Vicepresidente de la Junta en los casos de incompatibilidad sobrevenida, dimisión, incapacidad permanente o muerte. Véase STCI núm. 2, de 2004.

parlamentos avanzados, tales como la inviolabilidad por las opiniones y votos expresados en ejercicio de sus funciones, el derecho de iniciativa legislativa, el de presentar preguntas e interpelaciones a los miembros de la Junta Regional o el de obtener cualquier documento que obre en poder de la Administración regional, sin que pueda oponerse a ello su carácter secreto, así como otros derechos puramente materiales como los de obtener las remuneraciones, dietas e indemnizaciones fijadas por el Reglamento del Consejo, o de contar con los medios humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de su función. En cuanto a la organización del Consejo, su gobierno se encomienda a un Presidente y a una Mesa elegidos por los Consejeros, de entre sus miembros, de manera que se asegure una representación plural de las fuerzas políticas, con las competencias usuales de este tipo de órganos. Sus funciones se ejercen por el Pleno y las Comisiones, bien permanentes o especiales, destacando, dentro de las últimas, las Comisiones de investigación. Además, los consejeros se constituyen en grupos parlamentarios, en los términos fijados por el Reglamento del Consejo. Algún sector doctrinal ha propuesto la regulación de federaciones de grupos parlamentarios, que aglutinen respectivamente a los que conforman la mayoría parlamentaria y la oposición, así como del estatuto del jefe de la oposición mayoritaria⁶³, con el fin de reforzar los mecanismos de control parlamentario sobre el Presidente y la Junta regional⁶⁴.

3.2. El Presidente de la Región

El Presidente de la Región, anteriormente denominado Presidente de la Junta Regional, es, tal vez, el órgano que más se ha reforzado tras las reformas constitucionales de 1999 y 2001, como no podía ser de otro modo, dado el fuerte respaldo político que implica su elección directa. En efecto, su relevancia en la vida regional es tan alta que, como acabamos de poner de manifiesto, su cese en el cargo, aunque se produzca por razones distintas de las propias de la pérdida de la confianza parlamentaria, determina no sólo, como podría parecer más natural, el cese de la Junta regional, sino también el del propio Consejo, con la consabida convocatoria de elecciones. Según se ha adelantado, es elegido por sufragio universal directo, salvo que los Estatutos dispongan un sistema diverso, en elecciones celebradas al mismo tiempo que las de los Consejos regionales, y sólo pueden ser removidos por la adopción de la moción de censura en los términos antes apuntados, es decir, con la consiguiente disolución de la Junta y del Consejo regionales y la convocatoria de nuevas elecciones. De forma coherente con esta posición, los Estatutos le otorgan importantes atribuciones, entre las cuales pueden destacarse el libre nombramiento y cese de los asesores de la Junta regional; la representación

⁶³ Artículo 10.2 del Estatuto de la Región Toscana.

⁶⁴ T. Groppi *ed altri*, *I nuovi statuti delle Regioni, Verso il federalismo*. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione, *op. cit.*, p. 105.

de la Región; la dirección política de la Junta, de la que es responsable, así como la convocatoria y presidencia de sus sesiones, la determinación del orden del día y el impulso y coordinación de la actuación de los asesores; la promulgación de las leyes regionales y la expedición de los reglamentos; el nombramiento de los cargos para los que así esté previsto por el Estatuto o las leyes, y la dirección de las competencias delegadas por el Estado a la Región, de acuerdo con las directrices e instrucciones dictadas por el Gobierno.

3.3. La Junta regional

Por su parte, la Junta regional es el órgano ejecutivo colegiado de la Región. Está compuesta por el Presidente de la Región, que la preside, y los asesores, nombrados y removidos por aquél. Uno de ellos recibe la consideración de vicepresidente, con funciones de suplencia en casos de ausencia o incapacidad temporal. Acerca de las relaciones con el Consejo regional, aunque existen numerosos elementos comunes, es posible identificar diferencias significativas en el régimen jurídico de este órgano en las Regiones de Estatuto especial y las de Estatuto ordinario. En las primeras, la regla general es la incompatibilidad de la condición de miembro de la Junta con cualquier otro cargo público, incluido el de Consejero regional, mientras que para las de Estatuto ordinario, a tenor de la Ley núm. 165 de 2004, se permite la acumulación de la condición de miembro de la Junta y de consejero, de tal modo que se ha declarado incluso la inconstitucionalidad de un Estatuto regional que ha contemplado la incompatibilidad entre ambos puestos⁶⁵. En cualquier caso, es general en todos los Estatutos el reconocimiento del derecho de los asesores de asistir a las deliberaciones del Consejo y tomar la palabra en las mismas. También se contempla, como se ha apuntado, la moción de censura referida en exclusiva a la Junta regional. En cuanto a sus funciones, todos los Estatutos le reconocen la potestad de ejecutar las normas aprobadas por el Consejo. La diferencia esencial radica en la atribución o no a la Junta de la potestad reglamentaria. La primera opción es la propia de las Regiones de Estatuto ordinario —si bien no falta la asignación excepcional del poder de aprobar alguna disposición reglamentaria concreta al Consejo— mientras que las Regiones de Estatuto especial, siguiendo esa mayor fidelidad al sistema cuasi asambleario que caracterizó la forma de gobierno regional durante sus primeras décadas, residen en el Consejo dicha potestad y atribuyen a la Junta una mera función de iniciativa y deliberación de los proyectos de reglamento. Por otro lado, aunque la Junta es un órgano de funcionamiento fundamentalmente colegiado, está previsto que cada uno de los asesores asuma las atribuciones específicas que determine el Presidente regional, lo que aproxima su condición a la de los Ministros del Estado.

⁶⁵ STCI núm. 2, de 2004.

3.4. Otros órganos regionales

Podemos concluir este repaso por las principales instituciones de autogobierno regional con una breve mención a diversos órganos de control. En primer lugar, la merecen los Tribunales Administrativos Regionales, creados en 1980 y previstos actualmente en el artículo 125 CI, según el cual, en cada Región se establecen órganos de justicia administrativa de primer grado, regulados por ley de la República, de los cuales pueden destacarse secciones con sede fuera de la capital regional. No se trata de órganos de la Región, sino de órganos estatales con sede y competencia territorial regional, pero son relevantes en cuanto son la instancia competente para conocer en vía jurisdiccional, sin perjuicio de las competencias que reserva la ley para la casación ante el Consejo de Estado, de los recursos contra los actos de los órganos regionales. Además, algunos Estatutos contienen disposiciones relativas al Tribunal Administrativo de su Región, como es el caso del Estatuto del Trentino-Alto Adigio, que prevé el funcionamiento de dos secciones, una para cada Provincia Autónoma, cuyo respectivo presidente debe pertenecer al grupo lingüístico alemán, en la Provincia de Trento, y al italiano, en la de Bolzano, los cuales se alternarán en rotación paritaria para ejercer la presidencia del Tribunal⁶⁶.

Junto al Tribunal Administrativo Regional, deben situarse otros órganos que se han generalizado en las Regiones de Estatuto ordinario, como son la Consulta de Garantía Estatutaria, el Defensor Cívico y el Tribunal de Cuentas. Estos últimos ostentan unas competencias muy similares a las de sus homólogos españoles, por lo que no requieren ulterior explicación. La Consulta de Garantía Estatutaria, prevista en el Estatuto de Emilia-Romana, pretende, en cambio, garantizar la posición de supremacía del Estatuto dentro del ordenamiento regional. Es un órgano colegiado, formado por miembros designados por el Consejo regional y por el Consejo de las Autonomías, de entre magistrados ajenos al servicio activo, profesores universitarios en materia administrativa y juristas de significativa experiencia en Derecho administrativo. Sus funciones incluyen la de tomar conocimiento de los supuestos que causan el cese anticipado de los cargos electivos con el fin de declarar la modalidad que corresponda para la administración ordinaria de la Región hasta la celebración de las elecciones, pero, sobre todo, la de emitir dictámenes en relación con la conformidad con el Estatuto de las leyes y reglamentos regionales, con la admisibilidad de la iniciativa legislativa popular y el referéndum, y con los conflictos de competencia entre órganos previstos en el Estatuto, en este último caso a petición de la Junta regional o de un quinto de los consejeros regionales o de los miembros del Consejo de las Autonomías locales. El dictamen, salvo que una ley o reglamento le atribuya carácter vinculante, es meramente preceptivo, de manera que obliga simplemente

⁶⁶ Artículos 90 y ss. del Estatuto del Trentino-Alto Adigio/Südtirol.

al órgano que tome la decisión final a motivarla si ésta se aparta del contenido de aquél.

Por último, el Consejo de las Autonomías locales es un órgano de creación necesaria en las Regiones de Estatuto ordinario, tal y como establece el cuarto párrafo del artículo 123 CI, que lo configura como órgano de consulta entre la Región y los entes locales. Sobre esta base, los distintos Estatutos, tras remitir la regulación de su composición a una ley regional que garantice una representación equilibrada entre Región y entes locales, establecen una competencia de dictamen preceptivo acerca de los proyectos de reforma estatutaria, las propias competencias del Consejo, la elaboración de planes que afecten a la actividad de las Autonomías locales, las materias tributarias y los proyectos de presupuestos o la atribución de competencias a las Autonomías locales. Los dictámenes emitidos no tienen carácter vinculante, si bien en algún caso —como sucede con el referido a los proyectos de ley referidos al propio Consejo— la adopción por el Consejo regional de un proyecto que haya sido negativamente informado por aquél requiere mayoría absoluta.

IV. EL SISTEMA DE RELACIONES MUTUAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES

4.1. La distribución de competencias entre el Estado y las Regiones

El sistema de distribución de competencias entre Estado y Regiones es, tal vez, uno de los aspectos donde más divergen el modelo autonómico español y el Estado regional italiano. En nuestro país, el principio dispositivo del artículo 2 CE implica, como se sabe, un derecho a la autonomía, cuya concreción corresponde a los respectivos estatutos, dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Por esta razón, uno de los contenidos más importantes de los mismos, tal y como requiere el artículo 147.1 CE es la determinación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, de manera que, las materias que no se les haya atribuido expresamente corresponden al Estado, según establece el artículo 149.3. Pues bien, no ocurre lo mismo en Italia, al menos en lo relativo a las Regiones de Estatuto común. En este caso, aunque la aprobación de las sucesivas reformas constitucionales impide hablar de un modelo cerrado, lo cierto es que, con el texto vigente en cada momento quedan determinadas, tanto las Regiones en las que se divide el Estado⁶⁷, como las competencias que éstas ostentan y su

⁶⁷ El artículo 131 las enumera, a saber, Piamonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adigio, Véneto, Friuli-Venecia Julia, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzzos, Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña. Por cierto, a diferencia de lo que sucede en la enumeración del artículo 116, los nombres de las Regiones de Valle de Aosta y de Trentino-Alto Adigio aparecen sólo en italiano. El proyecto de reforma constitucional aprobado en noviembre de 2005 añade también las denominaciones respectivas en francés y alemán.

naturaleza. En la actualidad su enumeración aparece en una doble lista en el artículo 117 CI. La primera enumera las materias atribuidas en exclusiva al Estado, mientras que la segunda determina los ámbitos de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones. Una cláusula de cierre atribuye, finalmente, las competencias residuales a las Regiones. Ésta es una de las novedades de mayor calado de la reforma constitucional de 2001, toda vez que, hasta ese momento, la Constitución contenía una única lista de materias, que correspondía a los ámbitos dentro de los cuales las Regiones podían dictar su legislación y comporta, indudablemente, una evolución marcadamente federal de la organización territorial. Lo anterior se ve reforzado, en principio, por la distribución que el artículo 117.6 CI ha hecho de las potestades reglamentarias, que, como hemos visto, permanecen en manos del Estado sólo en los ámbitos de competencia exclusiva, mientras que, en las materias de competencia concurrente o exclusiva de las Regiones, son éstas las titulares.

No puede decirse lo mismo de las Regiones de Estatuto especial, puesto que en éstas las leyes constitucionales que los aprueban, al poder establecer excepciones al régimen general previsto en el Título V para las de Estatuto ordinario, han incluido listados de competencias específicos, de manera que vienen a funcionar de una manera muy similar a los Estatutos de Autonomía de España, con la única diferencia de que la función de límite que entre nosotros desarrolla el listado de competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 CE la ejercen los principios de unidad e indivisibilidad de la República previstos en el artículo 5 CI, a los que deben acomodarse los Estatutos, poderes y funciones de todos los entes territoriales, según dispone el artículo 114. En el mismo sentido limitador funcionan las salvedades relativas a la armonía con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico de la República, así como de respeto de las obligaciones internacionales y de los intereses nacionales, además de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales de la República, que encabezan los listados de competencias exclusivas en los respectivos Estatutos⁶⁸.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a matizar la intensidad de la atribución competencial a las Regiones, siguiendo una línea que, de mantenerse en la resolución de los numerosos recursos interpuestos desde la entrada en vigor de la reforma de 2001, puede obligar a una relectura de esta aparente evolución federal de Italia. En primer término, el Tribunal ha creado la categoría de las competencias transversales, según la cual algunas de las materias enumeradas en el párrafo segundo del artículo 117 CI no son tanto ámbitos competenciales a favor del Estado, sino objetivos que deben perseguirse por todos los poderes públicos, de manera que se proyectan sobre sectores de competencia regional para legitimar una acción estatal, al menos en la esfera de la legislación, y sin llegar a agotar la materia. Entre tales materias se encuentran señaladamente la defensa de la

⁶⁸ Véase, por ejemplo, el artículo 3 del Estatuto Especial para Cerdeña.

competencia⁶⁹, la protección del medio ambiente⁷⁰ y la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales. Por otro lado, el Tribunal Constitucional no sólo ha contribuido a la pervivencia de la figura de las leyes marco, sino que, sin perjuicio de ser más riguroso en los requisitos formales, ha ampliado la extensión admisible de los principios que contienen, lo cual, al menos en el ámbito de la legislación concurrente, impide que pueda hablarse de un blindaje de competencias regionales y mantiene en toda su intensidad la importante labor que le corresponde al Tribunal Constitucional italiano a la hora de delimitar la titularidad competencial en cada sector concreto afectado⁷¹. En fin, la constitucionalización, en el primer párrafo del artículo 118, de los principios de subsidiariedad y adecuación, tanto verticales como horizontales, como criterios inspiradores de la asignación de las funciones administrativas a los Ayuntamientos, Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado⁷², ha tenido un efecto insospechado, puesto que el Tribunal Constitucional se ha servido de ellos para legitimar la atribución exclusiva al Estado de las grandes obras públicas nacionales⁷³. A tal efecto, ha acuñado una jurisprudencia, luego aplicada en otros supuestos⁷⁴, en virtud de la cual el principio de ejercicio unitario puede justificar la asunción por el Estado de una competencia que no le está en principio asignada por la Constitución, al menos en el plano legislativo, siempre que la ley reguladora no sea irrazonable, suponga una intervención proporcionada al fin perseguido y haya sido pactada con la Región interesada, criterios éstos que serán controlados por el Tribunal Constitucional en términos estrictos.

Que la transferencia de competencias a las Regiones llevada a cabo en 2001 ha sido considerada excesiva lo prueba, además, el Proyecto de reforma constitucional de 2005, el cual, a pesar de profundizar el autogobierno territorial en muchos aspectos, no duda en reforzar las materias reservadas

⁶⁹ Véase, en este sentido, la Sentencia 14 de 2004, sobre defensa de la competencia.

⁷⁰ Así, las Sentencias 536/2002, 226/2003 y 227/2003, dictadas todas ellas ya con la reforma en vigor, han señalado que la protección al medio ambiente atribuida al Estado como competencia legislativa exclusiva no es tanto una materia cuanto un valor constitucionalmente protegido, capaz de desplegar sus efectos sobre otros sectores, singularmente la competencia regional exclusiva sobre caza. En consecuencia, se van a atribuir al Estado potestades sobre la delimitación de los períodos de veda, la fijación de las especies que pueden ser cazadas y la emisión de dictamen preceptivo del Instituto Nacional para la Fauna Salvaje (*Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica*), como elemento indispensable para garantizar el estándar de tutela mínima en todo el territorio nacional, sin que basten, en este sentido los pareceres de órganos técnicos de ámbito local. Sobre este punto, un juicio crítico se encuentra en N. Pedrazzoli, «La funzione legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di caccia», *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 8, vol. 154, agosto de 2003, pp. 801 y ss. En un sentido similar, pueden también mencionarse las Sentencias 407/2002, 222/2003 y 307/2003, en materia de protección al medio ambiente.

⁷¹ Las líneas más importantes de esta jurisprudencia pueden encontrarse en *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte*. La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V, Quaderni di documentazione, Senato della Repubblica, Roma, 2004.

⁷² Su reconocimiento inicial proviene del artículo 4 de la Ley 59/1997.

⁷³ Sentencia 303/2003.

⁷⁴ Véanse las Sentencias 307/2003, en materia de implantas electromagnéticas, 376/2003, sobre coordinación financiera y 6/2004, en materia de energía.

en exclusiva al Estado, al añadir al listado del segundo párrafo del artículo 117 ámbitos como la protección del crédito, la organización común del mercado, la seguridad laboral, grandes redes estratégicas de transporte y navegación de interés nacional, ordenación de la comunicación, profesiones intelectuales o producción, transporte y distribución nacional de la energía. Por otro lado, la competencia exclusiva regional, aunque se mantiene protegida con la cláusula residual favorable a la Región, intenta precisarse al incluir un elenco de materias que entran dentro de la misma, tales como asistencia y organización sanitaria, competencias educativas en el ámbito de la organización de los centros y en el de la programación, si bien sólo en lo relativo al interés específico de la Región y policía administrativa regional y local.

Podemos finalizar el repaso al sistema de distribución de competencias con un recuerdo a la cláusula prevista en el último párrafo del artículo 116, el cual permite introducir lo que ha sido calificado por alguna doctrina como regionalismo de geometría variable⁷⁵. Este precepto permite atribuir a las Regiones, por ley del Estado, ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía. La ley debe ser adoptada a iniciativa de la Región afectada, por mayoría absoluta de cada Cámara, sobre la base de un acuerdo concluido entre el Estado y dicha Región, una vez oído el parecer de los Entes locales correspondientes, y con respeto a su ámbito de autonomía, en los términos establecidos en el artículo 119 CI. Los ámbitos sobre los que puede recaer una atribución de competencias adicionales de esta índole son las materias de competencia concurrente y algunas de las exclusivas del Estado. Entre éstas se encuentran el derecho procesal, aunque limitado a la regulación de la justicia de paz, la normas generales sobre la instrucción y la tutela del medio ambiente y los bienes culturales. Como puede fácilmente comprobarse, estas leyes estatales se parecen mucho a las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150.2 de la Constitución española de 1978, aunque presentan diferencias no pequeñas. La primera es la limitación de las competencias que pueden ser transferidas, que quedan estrictamente tasadas en el texto italiano, lo cual elimina los riesgos de indeterminación de su equivalente española. A pesar de ello, no ha faltado doctrina que haya criticado el riesgo que estas leyes presentan para la rigidez de la Constitución italiana⁷⁶, de tal modo que el Proyecto de reforma de 2005 deroga este apartado. Por otro lado, al ser una norma estrictamente estatal, en principio debería poder ser libremente modificada o derogada por el Parlamento italiano. No obstante, la referencia al pacto con la Región bien pudiera en un futuro justificar una cierta indisponibilidad para éste de tales leyes, una vez aprobadas. En fin, ya análogamente con lo que sucede en España, la ley estatal puede delimitar los modos de ejercicio de las competencias atribuidas a las Regiones y se con-

⁷⁵ C. Calvieri, *La potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni tra residualità e nuovi limiti, Il federalismo a Costituzione variata*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 81.

⁷⁶ L. Elia, «Introduzione», *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 18.

vierte en canon de constitucionalidad de las leyes regionales que en ella se fundamente⁷⁷.

4.2. El control estatal sobre las Regiones

Aunque la reforma constitucional de 2001 ha aflojado los controles tradicionales del Estado sobre las Regiones, no puede decirse que éstos hayan desaparecido. Son tres las modalidades que suelen enunciarse dentro de los mismos. En primer lugar, un control político, que permite, bajo ciertas circunstancias, la disolución de los Consejos y de los demás órganos regionales. Junto a él un control jurisdiccional, ante el Tribunal Constitucional, y, finalmente, el reconocimiento del poder sustitutivo del Estado para algunos supuestos de falta de ejercicio por las Regiones de las competencias constitucionalmente atribuidas. Vamos a desarrollar brevemente cada uno de estos instrumentos.

4.2.1. El control político

Comenzando por el control político, una vez derogado por la reforma constitucional de 2001 la figura de la invitación al Consejo para remover al Presidente y la Junta regional que cometiesen actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley, anteriormente prevista, éste consiste en la potestad del Estado de disolver los Consejos regionales y, con ellos, los distintos órganos de la Región. Esta facultad le está reconocida al Presidente de la República, mediante decreto motivado, y una vez oída la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales⁷⁸. Además, el artículo 51 de la Ley 62/1953 establece la necesaria audiencia al Consejo de Ministros, que el artículo 3 de la Ley 400/1988 ha transformado en un derecho de iniciativa, de manera que el trámite formal comienza por la propuesta de éste, continúa con la audiencia a la Comisión bicameral y termina con la decisión del Presidente de la República, libremente adoptada, si bien parece razonable que en la motivación se haga referencia a las posibles discrepancias que puedan producirse con la Comisión bicameral, cuyo dictamen es preceptivo pero no vinculante. Las causas por las que puede decretarse dicha disolución se han reducido tras la reforma de 2001, al eliminar, como se ha apuntado, la relativa a la imposibilidad de funcionar, debido a la acumulación de dimisiones o la falta de mayoría parlamentaria. En la actualidad, sólo cabe como consecuencia de la comisión de actos contrarios a la Constitución o graves viola-

⁷⁷ C. Calvieri, *La potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni tra residualità e nuovi limiti, Il federalismo a Costituzione variata*, op. cit., p. 81.

⁷⁸ Esta Comisión, de carácter bicameral, está regulada por los artículos 102 y 118 bis del Reglamento de la Cámara de los Diputados, y 40, 125 bis y 137 del Reglamento del Senado y desarrolla la previsión contenida en el primer párrafo del artículo 126 CI.

ciones de la ley, así como por razones de seguridad nacional. Si se acuerda la disolución debe nombrarse una comisión extraordinaria de tres miembros, con la única misión de gestionar la convocatoria de elecciones en un plazo máximo de tres meses y de dar trámite a asuntos urgentes⁷⁹. En cuanto a su aplicación, hasta la fecha se trata de una figura inédita, si bien a lo largo de los años ochenta se llegó a considerar en dos ocasiones para solventar la falta de nombramiento de la Junta regional por la incapacidad del Consejo respectivo para formar una mayoría⁸⁰.

4.2.2. *El control judicial*

Mayor relevancia presentan los procedimientos de índole jurídica. Ante todo, debe subrayarse cómo la reforma de 2001 ha terminado por eliminar el control sobre los actos administrativos de las Regiones, anteriormente contemplado en el artículo 125 CI, y que ya se había visto sustancialmente reducido a casos excepcionales, por obra de la Ley 127/1997. Dicho control correspondía a una comisión dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con sede en la capital (*capoluogo*) de la Región y comportaba dos modalidades. Por un lado, un control de oportunidad (*controllo di merito*), que concluía con una simple invitación a reconsiderar el acto correspondiente y que fue eliminado en 1993. Por otro, con mayor aplicación, un control de legalidad, que suponía la facultad de anular el acto impugnado contrario a derecho⁸¹. En la actualidad, al margen del control que se produce ante los órganos jurisdiccionales administrativos —sobre todo los Tribunales Administrativos Regionales (TAR) y el Consejo de Estado— la modalidad básica de control se refiere a las leyes regionales y tiene como sede el Tribunal Constitucional.

Tres son los instrumentos a través de los cuales es posible este control constitucional. Por un lado, el Estado puede recurrir ante el Tribunal Constitucional cuando considere que un Estatuto regional es contrario a la Constitución. Esto es evidente en el caso de los Estatutos comunes, puesto que así lo establece el artículo 123 CI, que atribuye esta facultad al Gobierno, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, antes, por tanto, de su publicación. Se trata de un control preventivo, justificado en razón de los «relevantes contenidos estatutarios y de la posición de la fuente estatutaria dentro del ordenamiento de la Región»⁸², y que es, además, incompatible con la

⁷⁹ El artículo 8 del Estatuto de Sicilia contempla una forma específica de disolución, algo más garantista para la Región que el procedimiento ordinario, pues el dictamen parlamentario debe aprobarse por los Plenos de las Cámaras, no por la Comisión bicameral, y tiene carácter vinculante. Véanse al respecto, T. Martínez y A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., p. 443.

⁸⁰ Las Regiones afectadas eran las de Calabria, en 1986, y Campania, en 1989. Véase F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, op. cit., p. 330.

⁸¹ En las Regiones de Estatuto especial, con la única excepción del Valle de Aosta, esta función se encomendaba a secciones territoriales del Tribunal de Cuentas. Sobre esta modalidad de control, véase, entre otras, G. Meale, *Principi di diritto regionale*, Cacucci Editore, Bari, 1994, pp. 97 y ss.

⁸² STCI núm. 304, de 2002.

cuestión regulada en el artículo 127⁸³. Pero también vale para los Estatutos especiales, puesto que, aunque formalmente son, como hemos visto, leyes constitucionales, sin embargo, no lo son en el sentido de modificar la ley fundamental, sino que se trata de normas de ejecución (*attuative*), por lo cual se encuentran vinculados a ella —no tanto en lo relativo a las normas del Título V, sino a los principios y valores constitucionales— y pueden ser anulados en caso de contraste, como de hecho ha sucedido en algún supuesto⁸⁴. El canon de enjuiciamiento será, en todo caso, el respeto a la armonía con la Constitución, concepto que se ha entendido por la doctrina como el respeto a los valores y principios contemplados en el texto constitucional, con especial referencia a los derechos fundamentales⁸⁵. En el caso de los Estatutos de régimen común, deberá, además, respetarse el contenido obligatorio que les impone el artículo 123 CI.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional es competente para conocer acerca de la legitimidad constitucional de las leyes de las Regiones. Este recurso ha sido objeto de una amplia modificación por medio de la reforma de 2001. Anteriormente, se contemplaba un control previo en virtud del cual los Consejos regionales debían remitir al Comisario del Gobierno en su circunscripción los proyectos de ley que hubiesen elaborado, el cual podía, a instancias del Gobierno, solicitar un nuevo examen, en el que la confirmación de la aprobación por el Consejo requería mayoría absoluta. Si ésta se lograba, el Gobierno disponía todavía de dos posibles controles preventivos, como eran, de un lado, la elevación del Proyecto a las Cámaras nacionales por conflicto de intereses y, de otro, el control de legitimidad ante el Tribunal Constitucional. En ambos casos, la ley no podía ser publicada sin el previo parecer favorable de uno u otro órgano. La reforma de 2001 ha eliminado esta red de controles. En su lugar, el Gobierno podrá recurrir ante el Tribunal Constitucional las leyes regionales que considere contrarias al orden de competencias fijado en el artículo 117 CI, en el plazo de sesenta días desde su publicación, por lo que nos encontramos ante una supervisión *a posteriori*. Además, y de manera recíproca, se formaliza constitucionalmente el derecho que las Regiones ya ostentaban de recurrir también ante el Tribunal Constitucional cuando entendieran que una ley o acto con fuerza de ley del Estado, o una ley de otra Región, vulnera su órbita de competencias, en virtud de la Ley Constitucional de 9 de febrero de 1948, núm. 1 (art. 2)⁸⁶.

⁸³ STCI núm. 469, de 2005.

⁸⁴ Así, la Sentencia del Alto Tribunal para Sicilia, de 10 de julio y 20 de septiembre de 1948, núm. 2, declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de esta Región, en la previsión que contenía acerca de su eventual reforma por ley ordinaria del Estado. Debe hacerse notar que el Alto Tribunal para Sicilia era el órgano que originariamente debía encargarse del control de constitucionalidad de las disposiciones legislativas de esta Región. No obstante, el Tribunal Constitucional, por Sentencia 38/1957, de 27 de febrero, declaró que sus atribuciones eran meramente provisionales, en tanto se pudiese en marcha la jurisdicción constitucional común, que debía absorber todas estas tareas.

⁸⁵ En este sentido, S. Ricci y P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituyente» delle regioni, Il federalismo a Costituzione variata*, op. cit., pp. 48 y ss.

⁸⁶ Acerca de esta nueva modalidad de control de constitucionalidad de las leyes por razones de competencia, puede también consultarse en español, C. Ortega Santiago, «La nueva organización territorial

Por último, también son recurribles ante el Tribunal Constitucional los actos y disposiciones de rango infralegal, cuando invadan el ámbito de competencias respectivo del Estado o las Regiones, a través del conflicto de atribuciones previsto en el artículo 134 CI y regulado por los artículos 39 y ss. de la Ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87. Se trata de una figura muy similar a nuestro conflicto de competencias, que puede ser planteada por el Estado o las Regiones en el plazo de sesenta días desde la aprobación del acto correspondiente. Corresponde su interposición, en el caso del Estado, al Presidente del Consejo de Ministros o a un Ministro en quien haya delegado, mientras que para las Regiones es atribución de su Presidente, previa deliberación en la Junta regional. Serán objeto de este recurso, como hemos señalado, no sólo los simples actos administrativos, sino también los reglamentos, puesto que el artículo 39 refiere el *dies a quo* para el cómputo de los sesenta días, a la fecha de notificación o de publicación del acto impugnado. En principio, y salvo graves razones que deben motivarse, el Tribunal no suspende la eficacia del acto.

El Proyecto de reforma constitucional de 2005 retoca este sistema al reintroducir el control parlamentario, esta vez sucesivo y no preventivo, de forma que se añade un nuevo párrafo al artículo 127 en el que se prevé que, una vez publicada la ley regional, el Gobierno puede instar a la Región que elimine las disposiciones que, a su juicio, sean contrarias al interés nacional de la República y, en caso de negativa regional, someter la cuestión al Parlamento reunido en sesión conjunta, el cual, por mayoría absoluta de sus miembros, tiene la potestad de anular la ley correspondiente, anulación que formalmente es posteriormente decretada por el Presidente de la República.

4.2.3. *El poder sustitutivo del Estado*

Como contrapunto a la reducción de controles estatales, la reforma constitucional de 2001 ha dado rango constitucional a los poderes sustitutivos del Estado, que hasta la fecha sólo venían reconocidos en normas con rango legal, y sometidas, por tanto, a una interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional⁸⁷, aun cuando poco antes de la revisión, el Decreto legislativo 112/1998 llevó a cabo una regulación general de los mismos, que no se aparta demasiado del régimen hoy vigente. Éste se contempla, fundamentalmen-

regional ¿o quasi federal?, prevista en la Constitución italiana», *REDC*, núm. 64, enero-abril de 2002, pp. 129 y ss., y M.A. Alegre Martínez, «Significado e implicaciones de la reforma del artículo 127 de la Constitución italiana: la desaparición del control previo de constitucionalidad sobre las leyes regionales», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 12-13, segundo semestre de 2003-primer semestre de 2004, pp. 421 y ss.

⁸⁷ Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de febrero de 1998, núm. 177, se califica al poder sustitutivo como potestad excepcional, limitada por tener frente a sí «una autonomía política y administrativa constitucionalmente garantizada», de modo que sólo podía ejercerse sobre actividades regionales desprovistas de discrecionalidad y en relación con el cumplimiento de obligaciones basadas en intereses constitucionales que pudieran limitar la autonomía regional.

te, en dos previsiones constitucionales, que determinan las dos vertientes del poder sustitutivo. Por un lado, el párrafo quinto del artículo 117 establece que la ley estatal que regule los procedimientos para la participación regional en las fases ascendente y descendente del Derecho comunitario ha de determinar también las modalidades del poder sustitutivo del Estado en caso de incumplimiento. Sin perjuicio de lo que añadiremos con más detalle al tratar del papel que desempeñan las Regiones en la Unión Europea, podemos ya destacar que se trata de una facultad relativa a las leyes regionales y que, consecuentemente, corresponde a las Cámaras parlamentarias, y con el único fin de asegurar el adecuado cumplimiento de los deberes de Italia en relación con la ejecución o incorporación de actos comunitarios. Acerca de los medios para ejercerlo y sus límites volveremos en breve.

En segundo lugar, la reforma de 2001 ha insertado un segundo párrafo en el artículo 120. Dice este precepto que el Gobierno puede sustituir a los órganos de las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Ayuntamientos en caso de falta de respeto a normas o tratados internacionales o al Derecho comunitario, de peligro grave para la indemnidad de la seguridad pública, o bien 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 relativas a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los confines territoriales de los gobiernos locales. Asimismo, se remite a la ley la definición de los procedimientos susceptibles de garantizar que los poderes sustitutivos se ejerciten dentro del respeto al principio de subsidiariedad y al principio de colaboración leal⁸⁸. Como puede comprobarse de una primera lectura, estamos ante una regulación más detallada que afecta no a las leyes, sino a las disposiciones reglamentarias y a los actos administrativos, como se deduce de la equiparación, a estos efectos, entre las Regiones y los entes locales, que carecen de facultades legislativas. Coherente, además, con esta idea es la atribución al Gobierno de la titularidad de esta modalidad del poder sustitutivo, que tendría mucho menos sentido de referirse a leyes regionales⁸⁹.

Esta norma ha sido desarrollada en la Ley 131/2003, cuyo artículo 8, introduce una novedad importante, puesto que, junto a actuaciones como el nombramiento de un comisario por parte del Estado para el ejercicio de las competencias regionales, que tienen, evidentemente, una vocación provisional, aparece una posibilidad muy interesante, como es la facultad de que el Consejo de Ministros adopte disposiciones normativas que, evidentemente,

⁸⁸ Su tenor literal es el siguiente: «*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.*»

⁸⁹ En este sentido, M. Cartabia, «Italia en Europa: problemas nuevos y viejos a la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo-agosto de 2001, p. 242.

van a incidir sobre competencias regionales, por lo que podrían aproximarse, salvando las distancias, a las leyes de armonización españolas. Como primer paso, el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente, de oficio o a iniciativa de las propias Regiones o de los Entes locales, debe señalar a la entidad afectada un plazo suficiente para adoptar por sí misma las medidas necesarias. Si el mismo transcurre inútilmente, el Consejo de Ministros, previa audiencia a la entidad correspondiente podrá optar, según se ha señalado, por dictar las disposiciones oportunas —insistimos, incluso con carácter normativo— o por nombrar un comisario al efecto, en una sesión en la que deberá participar el Presidente de la Junta regional afectada. Cuando este procedimiento se haya iniciado para remediar una violación del Derecho comunitario, además del Presidente del Consejo, las medidas concretas podrán ser dictadas a propuesta del Ministro para las Políticas Comunitarias o del competente por razón de la materia.

4.3. La participación de las Regiones en los órganos estatales

Las relaciones entre el Estado y las Regiones no se agotan con la afirmación de la autonomía regional, sometida, sin embargo, a diversos controles estatales, sino que es preciso destacar diversos instrumentos no sólo de cooperación mutua, en el marco de lo que se ha dado en llamar «regionalismo cooperativo», sino a auténticas funciones regionales de participación en la toma de decisiones de los órganos del Estado. Ante todo, las Regiones participan en la designación del Presidente de la República. El Jefe del Estado es elegido por una Asamblea compuesta por los diputados y senadores, a los que se añaden representantes de las Regiones, en número de tres por cada una de ellas, salvo el Valle de Aosta, que envía sólo uno. Los representantes son nombrados por los respectivos Consejos, de manera que se dé también entrada a los miembros de los grupos minoritarios.

En el ámbito legislativo, al margen de la escasa relevancia que pueda tener la previsión de que las elecciones al Senado se hagan sobre una base de circunscripción regional, las Regiones ostentan, en primer término, iniciativa legislativa ante las Cámaras nacionales. Dicha facultad pudiera haberseles reconocido de manera individualizada en virtud de la habilitación establecida en el artículo 71 CI de que por ley constitucional se otorgue esta facultad a órganos y entes distintos del Gobierno y de los miembros de las Cámaras, previsión que se ha desarrollado en diversas Regiones de Estatuto especial⁹⁰. Sin embargo, ello no es necesario, puesto que la potestad de presentar propuestas legislativas ante el Parlamento es de reconocimiento general para todas ellas, a través de sus Consejos regionales, gracias al derecho de iniciativa que contempla el artículo 121 CI. En principio, este precepto no establece límites a la iniciativa, si bien los Estatutos especiales han indicado que

⁹⁰ Así, en Trentino-Alto Adigio (art. 35 de su Estatuto), Friuli-Venecia Julia (art. 26), Cerdeña (art. 51) y Sicilia (art. 18).

deben recaer en materias de interés regional, concepto indeterminado que, sin embargo, se ha ido resolviendo mediante una interpretación bastante amplia, probablemente porque las Cámaras cuentan con instrumento más que sobrados para frenar una iniciativa regional, sin necesidad de recurrir a un expediente de inadmisión que bien pudiera conducir a conflictos ante el Tribunal Constitucional. A pesar de ello, la práctica no parece haber sido muy favorable a la aprobación final de las iniciativas presentadas por las Regiones⁹¹. En la fase final, disponen, por otra parte, de la potestad de solicitar la convocatoria de referéndum abrogativo, tal y como dispone el artículo 75 CI. Como es sabido, esta modalidad referendaria permite que el cuerpo electoral se pronuncie sobre la derogación total o parcial de una ley o norma de rango de ley, que no se refiera a materias tributarias o de presupuesto, de amnistía e indulto, o de ratificación de tratados internacionales. Pues bien, el citado precepto permite que dicha convocatoria sea promovida por un mínimo de cinco Consejos regionales, por lo que, a diferencia de la presentación de proposiciones de ley, se trata de una facultad de ejercicio colectivo, aunque potencialmente mucho más eficaz, puesto que puede suponer la eliminación, sin contar con el concurso del Parlamento italiano, de una ley nacional, siempre y cuando se hayan pronunciado a favor de ello la mayoría de los votantes, con una participación de más de la mitad del censo. La primera utilización de este mecanismo es bien reciente, ya que coincide con el proceso de aprobación de la reforma de 2005, respecto de la cual quince Consejos regionales han solicitado la convocatoria del correspondiente referéndum que, en principio, de ser admitido por los órganos competentes, deberá celebrarse a lo largo de 2006.

En el ámbito del poder ejecutivo, los Estatutos especiales⁹² prevén la participación de los Presidentes regionales en las sesiones del Consejo de Ministros en las que se traten cuestiones de interés de la Región respectiva. El Tribunal Constitucional, en diversas sentencias⁹³, ha señalado que, para convertir en obligatoria esta presencia, el interés afectado debe ser algo más que la reverberación en una Región concreta de los intereses generales de la República. Más allá de ello, en lo relativo al círculo de lo administrativo, la participación regional se articula a través de dos Conferencias de interés. De un lado, la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, más conocida como Conferencia Estado-Regiones. Este órgano fue creado por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983, si bien no es hasta la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, cuando recibe una institucionalización más elaborada. En la actualidad está regulada, además, por el Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281⁹⁴. La Conferencia

⁹¹ En este sentido, T. Martines y A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., p. 135.

⁹² Art. 21 del Estatuto de Sicilia, artículo 47 del Estatuto de Cerdeña, artículo 44 del Estatuto de Friuli-Venecia Giulia, artículo 44 del Estatuto del Valle de Aosta y artículo 40 del Estatuto del Trentino-Alto Adigio.

⁹³ Entre otras, SSTCI 627/1988, 544 y 545/1989 y 224 y 381/1990.

⁹⁴ Dictado en desarrollo del artículo 9 de la Ley 59/1997.

Estado-Regiones está compuesta por el Presidente del Consejo de Ministros, que la preside, salvo que delegue en el Ministro para Asuntos Regionales, y los Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. Puede constituir comisiones sectoriales, formadas por el Ministro y los miembros de las respectivas Juntas Regionales competentes por razón de la materia tratada. El Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente la importante posición de este órgano. Así, la Sentencia 204/1993, señala que es expresión del principio de leal colaboración entre Administraciones, mientras que la 116/1994 precisa que, debido a su naturaleza, como sede privilegiada para la discusión y la negociación política entre el Estado y las Regiones, no pertenece, en rigor, al aparato organizativo de ninguno de ellos, sino que es una institución que opera en el ámbito de la comunidad nacional como instrumento para el desarrollo de la cooperación entre ambas esferas. En cuanto a sus facultades, al margen de la importante labor que le tiene reservada la legislación sectorial en las relaciones con la Unión Europea, sobre la que nos detendremos algo más adelante, la Conferencia goza de atribuciones fundamentalmente consultivas, aunque con el tiempo ha ido incorporando algunas funciones ejecutivas que cumplimenta por medio de acuerdos (*intese*), sobre las materias que la normativa expresamente le permita, y convenios (*accordi*), para articular las relaciones de coordinación con el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias, y llevar a cabo actividades de interés común. La evacuación de consultas se centra en el examen de los proyectos de ley que afecten a los intereses regionales y de aquellos otros que le someta el Presidente del Consejo de Ministros. Otras tareas relevantes son el reparto, en los términos legalmente previstos, de los fondos atribuidos a las Regiones y las Provincias Autónomas, el intercambio de información y el nombramiento de las autoridades que deban ejercer funciones en materias de competencia concurrente. En los últimos años, su papel se ha reforzado todavía más al concentrarse en la Conferencia aquellas atribuciones que anteriormente estaban asignadas a organismos mixtos diversos que se han ido suprimiendo.

Junto a la Conferencia Estado-Regiones actúa la denominada Conferencia Unificada que agrupa a aquélla con la Conferencia Estado-Ciudades, bajo la presidencia del Presidente del Consejo de Ministros o del Ministro para Asuntos Regionales, previa delegación o, si ésta no se confiere, del Ministro del Interior. Sus funciones son paralelas a las de la Conferencia Estado-Regiones, pero en materias de interés común entre Regiones, Provincias, Municipios y Comunidades de montaña. Así, emite dictamen, entre otros, sobre los proyectos de ley presupuestaria y las que le estén anejas, así como sobre el Documento de Programación Económico-Financiera (DPEF); promueve y sanciona acuerdos y convenios; favorece el intercambio de información entre los distintos entes territoriales y designa los representantes que la ley establezca. Asimismo, establece las directrices para el funcionamiento de la Agencia para los Servicios Sanitarios Regionales.

Podemos concluir este apartado esbozando algunas modificaciones contenidas en el Proyecto de reforma constitucional de 2005, muy centrado en

esta materia. Por lo que se refiere a la elección presidencial, la representación regional en la asamblea se ve incrementada sustancialmente, puesto que se incorporan todos los Presidentes de Región y el número de delegados de nombramiento de los Consejos pasa a ser de un mínimo de dos, salvo para el Valle de Aosta que permanece en uno ⁹⁵, a los que se han de sumar otro delegado adicional por cada millón de habitantes de la Región. En el ámbito parlamentario, las innovaciones son de gran profundidad, puesto que se altera el bicameralismo perfecto típico de Italia, en el que las dos Cámaras disponen de funciones sustancialmente idénticas, para pasar a un sistema en el que la Cámara de los Diputados asume una posición de cierta primacía, mientras que el Senado, el cual —de aprobarse la reforma— pasaría a llamarse Senado Federal, se convierte en un órgano de vocación territorial. Así, en cuanto a su composición, se establece que la elección senatorial deje de coincidir con la propia de la Cámara de los Diputados, para pasar a ser simultánea a las llamadas elecciones administrativas, es decir, las correspondientes a los Consejos regionales, a la par que se regula la presencia, sin voto, de representantes de los Consejos regionales y de las autonomías locales, que podrán participar en las actividades de la Cámara, de acuerdo con las modalidades que disponga su Reglamento. Por lo que se refiere a las competencias, el Senado pasa a conocer de los proyectos de ley marco para la fijación de los principios a los que deben atenerse las leyes regionales en materias de competencia concurrente, respecto de los que la Cámara de los Diputados sólo puede proponer enmiendas sobre las que decide definitivamente el Senado, situación que se invierte, a favor de la Cámara de los Diputados, en los proyectos de ley sobre materias de competencia exclusiva del Estado. Se mantiene una posición de igualdad en los proyectos relativos a la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales en todo el territorio nacional, y a la legislación electoral, órganos de gobierno y funciones de los entes locales, así como a su financiación, ejercicio del poder sustitutivo del Estado, sistema electoral para las Cámaras parlamentarias y otras materias expresamente previstas en la Constitución. En fin, en el ámbito del nombramiento del Presidente del Consejo, que está previsto que pase a llamarse Primer Ministro, el Senado pierde toda atribución, puesto que ésta se convierte en competencia exclusiva de la Cámara de los Diputados. Por último, se introduce una nueva intervención regional en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, puesto que cuatro de ellos serán designados por el Senado Federal, al que se incorporan para esta función los Presidentes de las Regiones.

⁹⁵ Los representantes del Trentino-Alto Adigio son elegidos cada uno por las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

V. ESTADO REGIONAL Y DERECHO COMUNITARIO

5.1. La dimensión internacional y comunitaria de las Regiones

Por otro lado, en los últimos años se ha desarrollado intensamente la dimensión internacional y, sobre todo, comunitaria, de las Regiones italianas. El punto de partida lo constituye una importante jurisprudencia constitucional que, junto a los impulsos doctrinales y puramente políticos, ha facilitado el camino para que la reforma de 2001 dé rango constitucional a la participación de Regiones e incluso entes locales en el ámbito exterior, siempre dentro, por supuesto, de la superior posición que asume el Estado como garante de la responsabilidad internacional y de la unidad e indivisibilidad de la República. En efecto, en las relaciones internacionales, algunas Sentencias del Tribunal Constitucional dictadas durante los años ochenta abrieron la puerta a una participación limitada de las Regiones⁹⁶. La línea de razonamiento en todos los casos consistió en mantener como principio la exclusividad de la competencia estatal en las relaciones internacionales, como derivado de la indisolubilidad de la República establecida en el artículo 5 CI, pero aceptando que el legislador podía introducir excepciones para actividades de mero alcance internacional, que habían de ser, por tanto, objeto de una interpretación restrictiva y no afectar al cumplimiento de las obligaciones externas del propio Estado⁹⁷. En la actualidad, tras la reforma de 2001, la actividad internacional de las Regiones se encuentra constitucionalmente regulada en el artículo 117, párrafo noveno, de acuerdo con el cual, en las materias de su competencia, la Región puede concluir convenios con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y con las formas dispuestos por ley del Estado. Este precepto se ha desarrollado en el artículo 6 de la Ley 131/2003, que permite a las Regiones ejecutar, en materias de su competencia legislativa exclusiva, los tratados internacionales en vigor que hayan sido ratificados por Italia, dando cuenta previamente a la Presidencia del Consejo de Ministros, que puede presentar las observaciones oportunas. Asimismo, pueden concluir, para tales materias, acuerdos con entidades infraestatales extranjeras para favorecer su propio desarrollo económico, social y cultural, así como para desarrollar meras actividades con relevancia internacional, sin que, en ningún caso, puedan expresar valoraciones relativas a la política exterior del Estado, o comprometer su responsabilidad internacional, ni generar obligaciones financieras para el Estado, o perjudicar

⁹⁶ Un primer precedente lo constituyó, no obstante, el Decreto del Presidente de la República 616/1977, de 24 de julio, cuyo artículo 4.2 permitió el ejercicio, por parte de las Regiones, de actuaciones promocionales externas, en materias de su competencia, previo acuerdo con el Gobierno, y de conformidad con las directrices y los actos de coordinación que éste dictase.

⁹⁷ En aplicación de esta doctrina se dictaron, entre otras, las Sentencias 179/1987, de 22 de mayo; 564/1988, de 19 de mayo; 251/1993, de 27 de mayo, y 53/1996, de 27 de febrero. Un comentario a esta cuestión puede encontrarse en J. L. Blasco Díaz, «Notas sobre la acción exterior de las Regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 278, septiembre-diciembre de 1998, pp. 229 y ss.

a cualquiera de los entes territoriales enunciados en el artículo 114 CI. De los mismos han de dar comunicación, antes de la firma, a la Presidencia del Consejo de Ministros. En fin, ostentan también la potestad de concluir, con Estados extranjeros, convenios para la aplicación y ejecución de tratados internacionales en vigor o acuerdos de carácter técnico, con previa comunicación al Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual puede indicar los principios y criterios que hayan de seguirse en la negociación. Antes de la firma, deberá nuevamente comunicarse el contenido del convenio al Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual, oída la Presidencia del Consejo de Ministros, y una vez valorada la legalidad y oportunidad del mismo, conferirá al representante regional los plenos poderes que prevé el Convenio de Viena sobre derecho de los tratados de 23 de mayo de 1969. Por supuesto, acuerdos y convenios deben ser objeto de la oportuna publicación oficial.

Por lo que respecta a la participación regional en la Unión Europea, antes de la reforma de 2001, las líneas generales estaban trazadas en la Ley de 9 de marzo de 1989, núm. 86, conocida como Ley La Pergola, en razón del Ministro que la propuso, así como en la Sentencia 126/1996. A aquélla nos referiremos en breve al hablar de la participación regional en las denominadas fases ascendente y descendente del Derecho comunitario, es decir, las correspondientes a la elaboración de sus normas y a la ejecución y transposición de las mismas en los Estados miembros. Respecto de la Sentencia mencionada, ésta señala que el principio básico en la incorporación de actos comunitarios es que, cuando se ponga en juego una competencia regional, será ésta la que deba actuar en primer grado. Sin embargo, el Estado conserva una potestad mediata, en tanto responsable integral ante la Unión, que le ha de permitir no ya avocaciones de competencias, sino intervenciones represivas o sustitutivas y supletorias —estas últimas también con carácter preventivo— pero flexibles frente a la activación de los poderes regionales.

La reforma de 2001 ha venido a incidir intensamente en esta cuestión. En primer lugar, el primer párrafo del artículo 117, además de equiparar en cierta medida la potestad legislativa regional con la del Estado, enmarca los límites dentro de los que puede ejercerse, en el respeto a la Constitución y a los vínculos derivados del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales. No obstante, el precepto decisivo es el párrafo quinto, según el cual las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, en las materias de su competencia, participan en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y proceden a la incorporación y ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, con respeto a las normas de procedimiento que establezca la ley estatal, la cual regula las modalidades de ejercicio del poder sustitutivo en caso de incumplimiento. Algo confusa, por otro lado, es la previsión del tercer párrafo del artículo 117, en virtud de la cual las relaciones internacionales, y con la Unión Europea, de las Regiones son materias de competencia legislativa concurrente, sobre todo si se considera que el párrafo anterior ha incluido entre las competencias legislativas exclusivas del Estado la política exterior y

las relaciones internacionales del Estado y las relaciones del Estado con la Unión Europea. En principio, pudiera entenderse que la competencia concurrente se extiende sólo a formas vicariales de dichas relaciones, tales como la creación de representaciones regionales ante la Unión, regulada por la Ley núm. 52 de 1996 y por la Ley núm. 128 de 1998, o la presencia en el Comité de las Regiones⁹⁸. Por último, el artículo 120, en su segundo párrafo, sitúa el incumplimiento de las normas internacionales o del Derecho comunitario, como una de las causas del ejercicio del poder sustitutivo del Gobierno al que nos hemos referido anteriormente. Vamos a desarrollar algo más estas previsiones.

5.2. Participación de las Regiones en la elaboración de las disposiciones normativas de la Unión Europea

Comenzando por el examen de los proyectos legislativos comunitarios por parte de las Regiones, éste se desarrolla por medio de las Conferencias representativas de las Administraciones territoriales, es decir, en el ámbito regional, la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano —que tiene derecho a formular observaciones a las propuestas que incidan sobre sus competencias— y, ya en coordinación con el Estado, la Conferencia Estado-Regiones⁹⁹. Precisamente, en la creación de este órgano en 1983 influyó de manera notable la necesidad de «compensar» de alguna manera a las Regiones por la pérdida de atribuciones que ha significado, en algún caso, la transferencia de funciones a la Comunidad Europea. La Conferencia asume una posición de alto calado, puesto que, cuando la Comisión haya presentado una propuesta que afecte a materias de competencia legislativa regional, y a petición de, al menos, una de ellas, se reúne para fijar la posición del Gobierno ante el Consejo de Ministros de la Unión. Para ello dispone de un plazo de veinte días, durante el que, si así lo pide la Conferencia, el Gobierno ha de presentar una reserva de examen parlamentario en el Consejo, de Ministros de la Unión, en virtud de la cual, durante el plazo mencionado de veinte días, la fijación de la posición italiana queda supeditada a la conclusión de sus trabajos por parte de la Conferencia. Además, de manera sistemática se reúne semestralmente para celebrar su sesión comunitaria sobre la que, por afectar fundamentalmente a la ejecución de los actos de la Unión, nos ocuparemos algo más adelante. También es importante, tras la sustitución de la Ley La Pergola por la Ley de 4 de febrero de 2005, núm. 11, el reconocimiento a las Regiones, sobre todo a las de estatuto especial, del derecho a participar dentro de la delegación ita-

⁹⁸ M. Cartabia, *Italia en Europa: problemas nuevos y viejos, a la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones*, op. cit., p. 241.

⁹⁹ Para un estudio de esta materia tras la reforma constitucional de 2001, pero antes de la Ley 11/2005, puede consultarse R. Crisafi, *La partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, Il federalismo a Costituzione variata*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, pp. 177 y ss.

liana en el Consejo, cuando se traten materias propias de su competencia, el cual llega incluso a otorgar la presidencia de dicha delegación a un Presidente de Región o de Provincia Autónoma, cuando así lo decida el Gobierno. Este derecho, contenido ya en el artículo 5 de la Ley 131/2003, se mantiene expresamente en la Ley 11/2005. En el ámbito local, la Conferencia Estado-Ciudades y autonomías locales puede transmitir al Gobierno las observaciones que estimen oportunas sobre propuestas legislativas de interés local.

5.3. La incorporación de actos comunitarios por las Regiones

Por lo que se refiere a las competencias de las Regiones en el desarrollo del Derecho comunitario —la denominada fase descendente— el artículo 9 de la Ley La Pergola preveía hasta su reciente derogación que las Regiones con estatuto especial y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, en materia de su competencia exclusiva, y también las de estatuto ordinario —y las dos Provincias Autónomas referidas— en materias de competencia concurrente, pudieran dar inmediata actuación a las directivas comunitarias. No obstante, esta facultad aparece matizada por la competencia que puede ejercer el Estado, mediante la ley comunitaria, de establecer las disposiciones de principio que son inderogables para las leyes regionales posteriores, y que prevalecen respecto de las anteriores si existe contradicción. En todo caso, las disposiciones regionales que incorporen o ejecuten el contenido de un acto comunitario deben indicar en su título el número de identificación de la norma incorporada. Asimismo, las Regiones deben comunicar a la Presidencia del Consejo de Ministros el número y datos de publicación de cada disposición que transponga una directiva comunitaria, para su adecuado seguimiento.

Sobre este marco ha venido a intervenir muy notablemente la reforma constitucional de 2001¹⁰⁰. Centrándonos específicamente a las relaciones con la Unión Europea, el párrafo quinto del artículo 117 les atribuye, según se ha dicho, la facultad de ejecutar los tratados internacionales y actos de la Unión Europea, dentro del respecto a las normas de procedimiento establecidas por el Estado, al cual le corresponde, por otra parte, el poder sustitutivo en caso de incumplimiento. Una segunda versión de este poder sustitutivo se ha introducido, según ya hemos comprobado, en el artículo 120 de la Constitución, en esta ocasión para atribuirlo no ya a la ley, sino al Ejecutivo. Pues bien, a estos efectos, el precepto anterior dispone que el Gobierno puede sustituir a los órganos de las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y

¹⁰⁰ Acerca de la elaboración, en este ámbito, de las reformas constitucionales de 1999 y 2001, y de las cuestiones que se planteaban en el momento inmediatamente posterior a las mismas acerca de la participación regional en la Unión Europea, véase F. Pizzetti, «Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statuario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale», *Le Regioni*, núm. 5, octubre de 2001, pp. 803 y ss.

los Ayuntamientos, en caso de falta de respeto a normas o tratados internacionales o al Derecho comunitario. Asimismo, se remite a la ley la definición de los procedimientos susceptibles de garantizar que los poderes sustitutivos se ejerciten dentro del respeto al principio de subsidiariedad y al principio de colaboración leal¹⁰¹.

La reforma constitucional ha necesitado de algunos desarrollos legislativos no menores. Ante todo, debemos mencionar la Ley 131/2003, conocida como Ley La Loggia¹⁰². En esta disposición se contienen dos elementos relevantes a la hora de plantear la ejecución de actos comunitarios por parte de las Regiones y Provincias Autónomas. En primer término, se establece, según se ha apuntado anteriormente, el procedimiento para aprobar los decretos legislativos que, de modo transitorio, en tanto se vayan desarrollando las leyes marco oportunas, especifiquen los principios fundamentales, ya existentes en el derecho del Estado, dentro de los que deben elaborarse las leyes regionales en materias de competencia legislativa concurrente. En este sentido, es importante destacar el artículo 1.6 de dicha Ley, el cual disponía que, al determinar dichos principios, los mencionados decretos legislativos debían tener en cuenta, de manera preferente, no sólo los criterios objetivos que se desprendiesen del complejo de funciones correspondientes a cada sector material, sino, entre otros, y por lo que se refiere a nuestro estudio, el respeto a las normas y tratados internacionales y del Derecho comunitario. Esta última previsión, en cuanto abría la puerta a un efecto innovador de los Decretos legislativos, ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia 280/2004 del Tribunal Constitucional italiano. Sin embargo, es significativa del contenido que habrán de tener en el futuro las leyes marco de este país para determinar los principios fundamentales estatales¹⁰³. En segundo lugar, desarrolla el poder sustitutivo del Estado respecto de las Regiones¹⁰⁴, a cuyo efecto regula un procedimiento que comienza con un requerimiento previo a la entidad afectada para que solvente por sí misma el problema. Transcurrido éste sin una respuesta adecuada, el Consejo de Ministros, previa audiencia a la entidad correspondiente, podrá optar por dictar las disposiciones oportunas o por nombrar un comisario al efecto, en una sesión en la que deberá participar el Presidente de la Junta regional afectada. Pues bien, cuando este procedimiento se haya iniciado para remediar una violación del Derecho comuni-

¹⁰¹ La doctrina ha propuesto que los requisitos constitucionalmente previstos para el ejercicio del poder sustitutivo del Gobierno se extiendan análogamente al otorgado al Parlamento. Véase M. Carabía, *Italia en Europa: problemas nuevos y viejos, a la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones*, op. cit., p. 241.

¹⁰² Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131.

¹⁰³ Acerca de las leyes marco de Italia, véase F. Pascua Mateo, «Las leyes de armonización: esbozo de una construcción dogmática», *RAP*, núm. 167, mayo-agosto de 2005, pp. 147 y ss.

¹⁰⁴ Antes de la reforma constitucional, el poder sustitutivo estaba sólo previsto en algunas disposiciones legales dispersas —entre ellas, significativamente, el DPR de 24 de julio de 1977, núm. 616 y la propia Ley La Pergola respecto de la ejecución de deberes comunitarios— y debía entenderse como una potestad excepcional, según establecía el Tribunal Constitucional italiano en resoluciones como la SCCI 386 de 1991. Véanse al respecto, T. Martines A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., pp. 145 y ss.

tario, además del Presidente del Consejo, las medidas concretas podrán ser dictadas a propuesta del Ministro para las Políticas Comunitarias o del que resulte competente por razón de la materia.

A pesar de todo, la reforma constitucional provocó que la regulación establecida en la Ley La Pergola no fuera totalmente satisfactoria. Por ello, las leyes comunitarias —encargadas de dictar anualmente las disposiciones o habilitaciones legislativas o reglamentarias necesarias para la transposición de las directivas comunitarias— aprobadas con posterioridad han incluido ya algunas alteraciones, en un doble sentido. En primer lugar, atendiendo a la transferencia a las Regiones de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 117.5 CI, desde la Ley comunitaria de 2001¹⁰⁵ no se incluye ya el anexo C, correspondiente a las transposiciones que deben hacerse por vía reglamentaria, práctica que se mantiene en la última ley comunitaria aprobada durante la redacción de estas páginas, la Ley comunitaria 2004¹⁰⁶. Por otro lado, y con el fin de vencer posibles inercias de las Regiones, el artículo 1.5 de cada una de estas leyes establece en todos los casos que, en la fecha en la que finalice el término para la transposición de la normativa comunitaria, los decretos legislativos estatales que se hayan podido aprobar, en materias de competencia regional, entran en vigor en aquellas regiones que no hayan aprobado sus propias normas al respecto, y serán aplicables y eficaces hasta la entrada en vigor de la normativa de incorporación de cada Región.

Semejantes previsiones no se han considerado suficientes, y el legislador italiano ha optado por sustituir la Ley La Pergola por una ley que tenga consideración no sólo de las nuevas reglas constitucionales, sino también de las soluciones necesarias para mejorar el procedimiento de ejecución de los deberes comunitarios. Esta operación se ha llevado a cabo a través de la Ley 11/2005¹⁰⁷, una norma que, si bien contiene novedades importantes, no representa una enmienda de totalidad al sistema anterior¹⁰⁸, razón por la cual vamos a destacar únicamente las variaciones relevantes, manteniendo la exposición sistemática en el apartado relativo a la Ley La Pergola. Lo primero que procede destacar, en este sentido, es la ampliación de los actos de la Unión que quedan al abrigo de esta disposición, puesto que, además de los deberes que deriven de todos los actos del Derecho comunitario y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta Ley regula el cumplimiento de los que procedan de la aprobación de decisiones y decisiones marco, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

¹⁰⁵ Ley núm. 39, de 2002.

¹⁰⁶ Ley de 18 de abril de 2005, núm. 62, de disposiciones para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas, Ley comunitaria de 2004.

¹⁰⁷ Ley de 4 de febrero de 2005, núm. 11, de normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias.

¹⁰⁸ Al menos en lo relativo a la fase descendente del Derecho comunitario. No ocurre lo mismo con la elaboración de los actos comunitarios, materia en la que, como hemos visto, la ley incorpora decisiones de trascendencia, tales como la citada reserva de examen.

En segundo lugar, y de acuerdo con las recomendaciones comunitarias acerca de las buenas prácticas en materia de incorporación de los actos normativos de la Unión, el artículo 2 crea el Comité Interministerial para Asuntos Comunitarios Europeos (CIACE), presidido por el Presidente del Consejo o el Ministro para las Políticas Comunitarias, e integrado, además, por el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Asuntos Regionales y los Ministros competentes en razón de las materias incluidas en el orden del día de cada sesión. Cuando se traten cuestiones que interesen también a las Regiones, puede asistir el Presidente de la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, o un Presidente de Región o de Provincia Autónoma en quien haya delegado y, en los ámbitos de competencia de los entes locales, los Presidentes de las asociaciones representativas de los mismos. Para la preparación de sus reuniones, el CIACE está asistido por un Comité Técnico Permanente instituido en el seno del Departamento para las Políticas Comunitarias y presidido por el Ministro para las Políticas Comunitarias, o la persona en quien delegue. Este Comité está integrado por Directores Generales, u otros altos funcionarios con especial formación en la materia, designados por todas las Administraciones del Gobierno. Cuando se traten cuestiones que afecten también a intereses regionales, el Comité Técnico, integrado por los asesores regionales competentes o sus delegados, lo preside el Ministro para las Políticas Comunitarias, de acuerdo con el Ministro para Asuntos Regionales, en el seno de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. La tarea de este Comité, a los efectos que nos interesan, es la de coordinar las líneas políticas del Gobierno en el cumplimiento puntual de los deberes derivados de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

En cuanto a las facultades de las Regiones para la incorporación de normas comunitarias, la Ley 11/2005 sistematiza las modalidades de uso de los poderes sustitutivos del Estado, en el caso de retraso en el cumplimiento de los términos fijados, tal y como se recogen en el párrafo 5 del artículo 117 y el párrafo 2 del artículo 120 CI, así como de la regulación de los principios fundamentales dentro de los que deben aprobarse las leyes regionales en las materias de competencia concurrente¹⁰⁹. Bajo el primer aspecto, los poderes sustitutivos estatales para la incorporación de directivas que recaigan sobre materias de competencia legislativa regional pueden ejercerse a través de la Ley comunitaria (art. 9.1.h), por medio de las medidas urgentes de incorporación de actos comunitarios (art. 10.3), de reglamentos de deslegalización,

¹⁰⁹ Esta regulación ha planteado, no obstante, dudas acerca del reparto de atribuciones entre el poder sustitutivo encomendado al Gobierno por el artículo 120 y una eventual asunción del mismo por el Parlamento conferida por una ley aprobada de acuerdo con el artículo 117.5 CI. Asimismo, se ha sugerido la posibilidad de que las propias Regiones asuman un poder sustitutivo respecto de incumplimientos que pudieran tener su origen en la inactividad de los entes territoriales inferiores, cuando tengan atribuida la competencia administrativa necesaria para ejecutar una norma de Derecho comunitario. En este sentido, F. Pizzetti, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII Legislatura*. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statuario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale, *op. cit.*, pp. 834 y ss.

(art. 11.8), y de simples adaptaciones técnicas (art. 13.2). En todos los casos, además de recordar la vigencia puramente provisional de las disposiciones dictadas en ejercicio de tales poderes sustitutivos, que serán desplazadas una vez que las Regiones aprueben las normas al efecto, se establece que aquéllas deben hacer mención expresa de su naturaleza sustitutiva y su provisionalidad, y deben ser sometidas a examen previo por parte de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. En cuanto a la fijación de los principios fundamentales en materias de competencia legislativa concurrente, queda en manos de la ley comunitaria (art. 9.1.f). Por último, en relación con los deberes de comunicación al Gobierno de la publicación de las disposiciones de incorporación por parte de las Regiones, el artículo 19 faculta la utilización de los medios informáticos que resulten necesarios.

Finalmente, los artículos 17 y 18 de la Ley regulan las llamadas sesiones comunitarias de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y de la Conferencia Estado —Ciudades y Autonomías Locales—. La primera se ha de celebrar al menos dos veces al año para tratar, entre otras materias, del borrador de la Ley comunitaria, y de los criterios y modalidades para el ejercicio de las funciones regionales en el cumplimiento de los deberes comunitarios. La segunda tiene una periodicidad ordinaria de una sesión por año, y en ella se han de tratar los aspectos de las políticas comunitarias que afecten a los entes locales. De ambas sesiones se debe informar a las Cámaras parlamentarias.

El artículo 120.6 de la citada Ley se cierra con una previsión interesante como es el, en cierto modo, encargo al Gobierno para que promueva la conclusión de acuerdos en la Conferencia Estado-Regiones o en la Conferencia unificada, dirigidos a «favorecer la armonización de las legislaciones respectivas o la consecución de posiciones unitarias o de objetivos comunes». Como garantía adicional a las Regiones, se establece que en este ámbito el acuerdo se consigue únicamente mediante el asentimiento del Gobierno, de los Presidentes de las Regiones y los de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, sin que puedan, sin embargo, aplicarse los mecanismos sustitutivos y de urgencia previstos con carácter general para otros acuerdos y que permiten al Consejo de Ministros adoptar la decisión final ¹¹⁰.

¹¹⁰ Tales mecanismos se encuentran en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281, sobre definición y ampliación de las atribuciones de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y unificación, para las materias y temas de interés común de las Regiones, las Provincias y los Municipios, con la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales (*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*). Por el primero de ellos, si la Conferencia no adopta un acuerdo, expresamente previsto por la ley, en un plazo de treinta días desde la primera sesión en que se hubiera incluido su objeto en el orden del día, el Gobierno podrá decidir con resolución motivada. Por el segundo, el Consejo de Ministros puede adoptar unilateralmente tales acuerdos en caso de urgencia motivada, enviándolos a la Conferencia dentro de los quince días siguientes y tomando nota de las observaciones que ésta formule para deliberaciones posteriores.