fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y REFORMA DEL BICAMERALISMO: LA TRANSICIÓN ITALIANA[1]

Claudio Tucciarelli
Jefe del Departamento de Reformas Institucionales de Presidencia del Gobierno italiano

1. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional del año 2001 reforzó el papel de las Regiones y de las Entidades Locales y acercó el ordenamiento italiano a los sistemas federales clásicos. De esta manera comenzó una larga fase transitoria, todavía en curso, cuya conclusión está condicionada por dos elementos: a) la aplicación efectiva de la reforma constitucional; b) la finalización de la reforma con la modificación de la organización y del funcionamiento del Parlamento nacional y la instauración de una Cámara representativa de las autonomías territoriales.

Para ambos elementos, desde el inicio se ha puesto claramente de manifiesto la necesidad de una cooperación, intensa y continua, entre los diferentes niveles de gobierno.

No obstante, las modalidades y sedes de cooperación siguen sin tener un relieve constitucional directo.

2. EL PROCESO "FEDERAL" ITALIANO: DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA AUTONOMÍA.

El tema de la cooperación entre niveles de gobierno (Estado, Regiones, Entidades Locales) adquirió especial relevancia a partir de 1997, año en el que, a través de una ley ordinaria, se inició una fuerte descentralización administrativa, que determinó la transferencia de numerosas competencias administrativas desde el Estado a las Regiones y a las Entidades Locales

[1] The Federalization of Spain—Deficits of Intergovernmental Cooperation" Saragossa, Spain, Marzo 25-26, 2009

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

(provincias y municipios), dejando para el primero un número limitado y taxativamente determinado de competencias.
Ya desde hace unos años, simultáneamente a la incorporación al Parlamento de nuevas formaciones políticas que hacen de la autonomía y del federalismo uno de los puntos principales de su programa electoral, incluso la opinión pública menos habituada a los tecnicismos de las reformas había empezado a plantearse preguntas sobre estos temas, que entraron a formar parte de la agenda política.

Es evidente que no es fácil determinar hoy las razones profundas de la consolidación del federalismo –o en todo caso de un sistema con un alto grado de autonomía- en Italia. No obstante, mirándolo bien, en el mismo texto constitucional de 1948 el artículo 5, incluido entre los principios fundamentales de la Carta, constituía ya un enunciado claro (aunque sólo fuese en términos programáticos) no sólo de las exigencias de unicidad y centralización sino también de las instancias de diferenciación y autonomía ("La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización").

La operación de descentralización iniciada en 1997 supuso la continuación ideal de un amplio proceso que arrancó en 1970, con la instauración efectiva de las Regiones en aplicación de la Constitución republicana de 1948 y posteriormente continuado con las primeras transferencias de competencias y recursos a las propias Regiones en los años 70.

La descentralización de 1997 –realizada mediante ley ordinaria, es decir sin modificación del texto constitucional– afectaba solamente a las competencias administrativas.

En el ámbito de la titularidad de las competencias legislativas, que obviamente no fue modificada por la descentralización, el art. 117 de la Constitución en el texto original de 1948 preveía la potestad legislativa concurrente del Estado y las Regiones, para una serie de materias taxativamente indicadas. La potestad

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

se define como concurrente, dado que para esas materias el Estado, con la determinación de los principios fundamentales, y las Regiones, con normativa de regulación directa, *concurren* en el ejercicio de la función legislativa.

Para las demás materias, por el contrario, la potestad legislativa, con arreglo al art. 117 de la Constitución, pertenecía exclusivamente al Estado.

A la descentralización administrativa le sucedieron posteriormente dos reformas de rango constitucional: la primera, de 1999, amplió la autonomía de las Regiones ordinarias en la propia organización, en la determinación en sus Estatutos y su forma de gobierno; la segunda, de 2001, modificó el Título V de la Parte Segunda de la Constitución, sobre Regiones, Provincias y Municipios, inaugurando una nueva fase de la ordenación, con una implantación casi federal.

La reforma de 2001 se caracteriza –de forma muy sintética– por presentar los siguientes aspectos:

1) delimitación taxativa, a través de su enumeración, de las materias para las que el Estado tiene competencia legislativa exclusiva así como las materias para las que hay competencia concurrente del Estado (para la determinación de los principios fundamentales) y de las Regiones (para la determinación de las disposiciones de regulación directa);

2) atribución a las Regiones de la competencia legislativa exclusiva de carácter residual y general (corresponde a las Regiones la potestad legislativa en cada materia no expresamente atribuida al Estado); de esta manera se ha conseguido, respecto a tiempos anteriores, la conocida como inversión de la enumeración de las materias. La enumeración expresa se refiere al Estado, en vez de a las Regiones. La enumeración de las materias legislativas tiene un gran protagonismo en el planteamiento general de la reforma. La distribución de las distintas materias entre los distintos niveles de competencia legislativa constituye el punto de equilibrio entre las razones de la unidad y las de la autonomía: entre los intereses unitarios y no fraccionables y las exigencias de diferenciación;

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

3) participación de las Regiones en la formación de las decisiones sobre la normativa comunitaria, en las materias de su competencia;

4) potestad de gestión y ejecución por parte de las Regiones de los acuerdos internacionales y la normativa comunitaria;

5) atribución a las Regiones del poder para concluir acuerdos con Estados y convenios con otras entidades territoriales de otros Estados;

6) atribución de la titularidad de las competencias administrativas, según el principio de subsidiariedad (todas las competencias corresponden a los municipios, salvo si se atribuyen a niveles superiores de gobierno, con arreglo a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación);

7) atribución de la autonomía impositiva y de gastos a Regiones y Entidades Locales;

8) reconocimiento del poder sustitutivo respecto a Regiones y Entidades Locales para el Gobierno, tutelando los bienes esenciales para el ordenamiento (incumplimiento de normas y tratados internacionales, de la normativa comunitaria, peligro grave para la integridad y la seguridad pública, exigencias de tutela de la unidad jurídica y económica y, en particular, de los niveles esenciales de las prestaciones referentes a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales).

Precisamente sobre la cuestión de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, la reforma de 2001 se mostró incapaz de proporcionar una solución definitiva. Lo cierto es que se tenía prevista una norma constitucional específica que, de forma transitoria y a la espera de una exhaustiva revisión del bicameralismo, permitiese la participación directa de los representantes de las Regiones y Entidades Locales en las deliberaciones legislativas del Parlamento que les afectasen más directamente. La participación debería haberse realizado a través de la Comisión Parlamentaria para las cuestiones regionales, con la participación tanto de los parlamentarios nacionales como de los representantes de Regiones y autonomías locales. En particular, las decisiones de la Comisión podrán ser no acatadas por las Asambleas parlamentarias solo por mayoría absoluta de sus componentes. La norma transitoria de 2001, que autoriza (y no obliga) a los reglamentos parlamentarios a aplicarlas, no se ha

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

aplicado nunca. A la vista está que reformar el Parlamento resultó ser una tarea especialmente compleja.

Por otra parte, la aplicación de la reforma constitucional se produjo con lentitud y hasta 2009 no se aprobó una ley directa y se aseguró una autonomía de ingresos y gastos a las Regiones y Entidades Locales.

La falta de una conexión parlamentaria directa y garantizada por la Constitución entre el Estado, las Regiones y las Entidades Locales dio una importancia decisiva a la cooperación entre los niveles de gobierno para la aplicación de la reforma y, en general, para el equilibrio global del sistema.

El principio de "leal colaboración" se recoge en el art. 120 de la Constitución sobre el poder sustitutivo del Estado respecto a las Regiones y Entidades Locales. Pero el propio Tribunal Constitucional ha alegado varias veces este principio a la hora de juzgar la constitucionalidad de las leyes estatales que inciden sobre las competencias de las Regiones. Las leyes del Estado pueden ser inconstitucionales si afectan a las competencias de Regiones y Entidades Locales y no garantizan la leal colaboración, que se consigue a través de una amplia serie de procedimientos: acuerdos o decisiones entre Gobierno y autonomías, participación de éstas en la fase de aplicación de las leyes.

3. LA LEAL COLABORACIÓN: LAS CONFERENCIAS

¿Pero dónde se aplica hoy la "leal colaboración" entre los distintos niveles de gobierno? Las sedes principales son las Conferencias: Conferencia Estado-Regiones; Conferencia Estado, ciudades y autonomías locales; Conferencia Unificada (en las que están presentes todos los representantes del Estado, las Regiones y las Entidades Locales).

Se trata de sedes intergubernativas, presididas por el representante del Gobierno nacional. La Conferencia Estado-Regiones se instituyó por vía administrativa en 1983 y tuvo su primera regulación orgánica por ley en 1988. La ley, a partir de 1991, incrementó las funciones del órgano, confiándole no

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

sólo competencias de carácter consultivo, sino convirtiéndolo en la sede adecuada para la expresión de convenios entre Administraciones estatales y regionales, de verificación conjunta de la actividad de las Regiones, es decir órgano de orientación de la actividad administrativa regional. En 1997 se potenció su función consultiva, haciéndola obligatoria para todos los proyectos de ley del Gobierno, reglamentos y proyectos de decretos legislativos en materia de competencia regional adoptados por el Gobierno.

De carácter más reciente (nació en 1996), la Conferencia Estado-Ciudad y Autonomías Locales es un órgano colegiado con funciones consultivas y decisorias, sede institucional permanente de confrontación y encuentro entre el Estado y las Entidades Locales (provincias y municipios).

La Conferencia Unificada, sede conjunta de la Conferencia Estado-Regiones y de la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales, actúa con el fin de: favorecer la cooperación entre la actividad del Estado y el sistema de las autonomías y examinar las materias y las tareas de interés común. Es competente en todos los casos en que las Regiones y las Entidades Locales están llamadas a pronunciarse sobre un mismo asunto.

Así pues, las Conferencias reflejan el planteamiento del sistema autonómico italiano: la Constitución asegura de hecho la misma importancia y fuertes garantías, aun con poderes y funciones diferentes, tanto a las Regiones como a las Entidades Locales, que componen la República junto con el Estado (art. 114 Const.).

En las Conferencias participan los Presidentes de las 20 Regiones, uno de ellos con funciones de coordinador, y las asociaciones representativas de los municipios y las provincias (sujetos privados que no recogen todas las entidades). En total, los municipios italianos son poco menos de 8.100 y las provincias 110. De este modo, el sistema de Conferencias deja abierto un problema de representación global para las entidades que no se adhieren a las asociaciones.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Un balance sobre el funcionamiento de las Conferencias debe considerar sus propios límites, como son la falta de garantías constitucionales, la subordinación a las decisiones, incluso ocasionales, del legislador nacional, así como la falta de la publicidad propia de las Asambleas Parlamentarias.

En la práctica, las Conferencias están destinadas a concluir "acuerdos" con vistas a las decisiones políticas nacionales de interés general o en relación a cuestiones que afectan directamente a las atribuciones regionales (por ejemplo: los planes sanitarios, la participación en la formación de los actos comunitarios).

No obstante, es evidente que los acuerdos entre Gobierno y Regiones y Entidades Locales no pueden incidir de manera vinculante en el poder legislativo del Parlamento. De aquí se deriva la exigencia de reformar el Parlamento y "regionalizar" el Senado.

4. REFORMA DEL BICAMERALISMO

Así pues, el debate en Italia se ha desplazado hacia la conveniencia de modificar la organización y el funcionamiento del Parlamento para garantizar la plena aplicación de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. El tema que más discusiones ha suscitado es la diferenciación de la organización y las funciones de las dos Cámaras, pues el bicameralismo "perfecto" (cada Cámara tiene poderes *perfectamente* idénticos a la otra) es justamente considerado una *rara avis* en el panorama mundial.

La realización del "federalismo" italiano necesita casi por unanimidad de una reforma del bicameralismo, última en cuanto a tiempo pero no en cuanto a importancia, de tal modo que garantice la relación entre el Estado y las autonomías territoriales. Se lleva hablando de esto de manera frecuente desde 1861, año de la unidad de Italia. El tema estuvo muy presente también en el momento de la fundación de la Constitución republicana.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Desde 2001 la cuestión se considera prioritaria. En la reforma del Parlamento se conjugan dos exigencias a menudo contrapuestas: la orientación política nacional, que vincula a Gobierno y Parlamento (forma de gobierno) y la representación de Regiones y Entidades Locales, que vincula a Estado y autonomías territoriales (forma de Estado).

Así pues, el tema de la segunda Cámara se ha identificado con el de la representación territorial.

No faltan algunas opiniones críticas, si bien minoritarias, respecto a la instauración de una "cámara territorial" y como apoyo a las Conferencias intergubernativas y su inclusión en la Constitución. Estas opiniones critican los argumentos en favor de la Cámara territorial, partiendo del dato historiográfico (tanto el *Bundesrat* como el Senado americano nacen con una fuerte impronta gubernativa) y refutando los argumentos utilizados en favor de la Cámara territorial (el argumento comparado; la participación de los territorios en el procedimiento legislativo; la integración de la representación política constituida por la segunda Cámara; la superación de las disfunciones del bicameralismo; el significado simbólico de la entrada de las autonomías en el Parlamento).

El arranque de la actual legislatura se ha distinguido por un renovado clima de diálogo entre la mayoría y la oposición sobre las reformas, algo que podría devolverle su carácter bipartidista, especialmente importante para su aprobación.

Existe aquí un importante grado de consenso sobre los objetivos de fondo: fin del bicameralismo perfecto y paritario; instauración de una Cámara representativa de las autonomías territoriales, desde las más identificadas con el Senado federal; relación de confianza entre Gobierno y Cámara de representación nacional; distinción de funciones, poderes y competencias entre las dos Cámaras; reducción del número de parlamentarios.

Mucho más complejo resulta el establecimiento de un modelo coherente de bicameralismo y de relación entre Estado y autonomías. Lo ha recordado recientemente un estudioso español (Fraile Ortiz), para quien: "actualmente, la

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

realidad es incluso más compleja que esto, aunque la idea de reformar (en sentido amplio) haya sido una cuestión absolutamente evidente durante mucho tiempo, la particular evolución de nuestro «Estado de las autonomías» en estos últimos años, sin un movimiento evidente…incide, naturalmente, en la puesta en marcha de un proceso de reforma. ¿Pero una reforma para que el Senado represente a qué modelo?".

No debe sorprender que este enunciado se haya extraído de un reciente escrito sobre el ordenamiento español. La diversidad de los contextos no puede hacer desaparecer los elementos comunes de los ordenamientos caracterizados por la fuerte presencia de autonomías territoriales, tanto si son totalmente federales como si no. Es más, nos refuerza en la tesis de que el caso italiano, aun con sus propias peculiaridades y distinciones, no representa un caso único, incomparable con otras experiencias.

Por último, debemos abordar la fase más difícil de todas, que es la de hallar soluciones específicas que encuentren un punto de equilibrio entre instancias diferentes, en particular entre forma de gobierno parlamentario y representación con base territorial, orientación política nacional e intereses regionales y locales. Igual de compleja parece ser la determinación de la fase transitoria que acompaña el final de una de las dos Cámaras actuales y su transformación en Cámara territorial.

No obstante, la reforma deberá ser funcional no sólo en la cooperación interna entre Estado y autonomías sino que deberá garantizar también una relación directa entre los diferentes componentes del ordenamiento nacional y el ordenamiento comunitario. Entran en juego, en primer lugar, los procedimientos parlamentarios de carácter comunitario y el control sobre el respeto del principio de subsidiariedad por parte de la normativa comunitaria, ejercido con procedimientos articulados por los Parlamentos nacionales, con arreglo al Tratado de Lisboa. Pues bien, es evidente que la normativa comunitaria puede incidir también en el reparto de materias y hasta en la atribución de las competencias administrativas en el ámbito nacional. La misma sentencia del *Bundesverfassungsgerichtshof* referente a las relaciones entre el ordenamiento alemán y el Tratado de Lisboa puso de manifiesto cómo la normativa nacional

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

dirigida a ampliar y reforzar los derechos de las dos ramas del Parlamento alemán sobre las cuestiones europeas debía ser la adecuada, especialmente respecto al control de la subsidiariedad previsto por los Tratados. El Tribunal alemán estableció que la ley alemana no prestaba las suficientes garantías a la participación parlamentaria en el proceso legislativo comunitario, a la que debe garantizarse una dimensión concreta. Por la naturaleza jurídica ambigua y por sus contenidos, el acuerdo existente entre el Gobierno federal y los *länder* no se consideraba suficiente. El Tribunal pidió pues que el *Bundestag* y el *Bundesrat* garantizaran su papel responsable para la integración en los distintos casos de desarrollo dinámico de los Tratados.

En resumidas cuentas, el fortalecimiento del Parlamento nacional, en sus diferentes articulaciones (incluida la representación territorial expresada por el *Bundesrat*), debe ser sustancial y no sólo formal, según el Tribunal alemán.

Así pues, la cooperación entre niveles de gobierno se refleja también en el ordenamiento comunitario.

5. ¿QUÉ SOLUCIONES HAY?

La decisión final sólo puede ser política, entre las exigencias a satisfacer en el momento de regular las competencias de las dos ramas: la representación territorial; la racionalización y la oportunidad del procedimiento legislativo; la gobernabilidad.

De todos modos, son bien conocidos los beneficios de una segunda Cámara en los sistemas federales, como se desprende también de las investigaciones comparadas más recientes: representación de los territorios y de sus intereses a nivel nacional; establecimiento de un foro para los distintos componentes territoriales, en los que llegar a posturas comunes; conexión entre los parlamentos nacionales y las asambleas o los gobiernos locales. También en los más recientes proyectos de reforma de un ordenamiento –el británico– en el sentido más autonomista, se contempló la transformación de la *House of Lords* en Cámara representativa de las grandes colectividades territoriales.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Todo esto desplaza la atención hacia los procedimientos a través de los que una reforma del bicameralismo puede garantizar la representación de los componentes subestatales de la República: ¿sólo Regiones o también Provincias, Ciudades metropolitanas y Municipios? ¿Elección directa o indirecta? ¿Qué poderes y funciones debe tener la Cámara territorial? ¿Qué relaciones debe haber entre las Regiones y las Entidades Locales?

Estas preguntas llevan discutiéndose en Italia desde hace muchos años. Las respuestas que la clase política sea capaz de ofrecer a la reforma del bicameralismo son realmente decisivas para poder conseguir de modo estable y eficaz la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, como añadidura –y no necesariamente como alternativa – al sistema de Conferencias.

El ejemplo procedente de otros ordenamientos en los que, aunque sea recientemente, se ha desarrollado y actualizado el papel de las autonomías territoriales (Alemania, España, y en distinta medida Francia y Reino Unido) podrá sin duda alguna ayudarnos, pero deberemos ser conscientes de que desde el punto de vista comparado no existen dos sistemas iguales entre sí.

Una vez analizados en profundidad los temas más delicados surgidos en los otros ordenamientos, deberemos atrevernos a ser originales a la hora de tomar nuestras propias decisiones finales.

Zaragoza, marzo 2009.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es