

# RELACIONES ENTRE ORDENAMIENTOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ITALIANO

Giancarlo Rolla\*

## SUMARIO

- 1.- *Procesos constituyentes (nacionales y supranacionales) y formación de un "multilevel constitutionalism"*.
- 2.- *La organización territorial de la República y los principios que regulan las relaciones entre los distintos niveles institucionales.*
- 3.- *La influencia del "multilevel constitutionalism" en el sistema de fuentes.*

### 1. LOS PROCESOS CONSTITUYENTES (NACIONALES Y SUPRANACIONALES) Y LA FORMACIÓN DE UN "MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM"

#### 1.a. *La formación de un sistema institucional a más niveles en el tratamiento característico del constitucionalismo contemporáneo*

El constitucionalismo más reciente está viviendo una fase dinámica, densa en sugerencias y estímulos, en cuyo seno parece tomar cuerpo una idea no tradicional de poder constituyente, diferente de la tradicional teorización de la doctrina constitucional europea. En particular, parece venir a menos la idea de que el poder constituyente, en cuanto fuente sobre la producción, desaparece con la emanación de la Constitución, dejando paso al ejercicio de los tradicionales poderes constituidos.

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Génova.

La desaparición de la distinción entre poder constituyente y constituido se ha quebrado, entre otras razones, por la aparición en el escenario constitucional de un fenómeno reciente, consistente en que el ejercicio del poder constituyente asume connotaciones de proceso, diluido en el tiempo, de forma que se distingue de la tradicional visión del poder constituyente como poder originario que, legitimándose en vía de hecho, hace una nueva Constitución o modifica la anterior en sus principios constitutivos de forma no prevista en ella.

En la cesura que separa la actividad constituyente de la revisión constitucional se inserta -adquiriendo relevancia propia- la noción de transición constitucional; y no parece forzado recurrir a esta figura para analizar las transformaciones constitucionales ocurridas en Italia en estos últimos años, que pueden ser consideradas como expresión de una transición constitucional destinada a modificar la forma de Estado. Una vez abandonada la idea de crear, primero, una verdadera y auténtica asamblea constituyente y de aprobar, después, una reforma orgánica de toda la parte segunda de la Constitución, se ha iniciado -al final de la pasada legislatura- un proceso constituyente que ha acordado modificar la "vertebración" institucional de la República italiana.

A través de la Ley constitucional 1/99 -que ha ampliado la autonomía estatutaria de las regiones ordinarias y ha modificado la forma de gobierno regional previendo, entre otras cosas, la posibilidad de la elección directa del Presidente de la Junta regional-; la Ley constitucional 2/99 -que ha incidido sobre la organización constitucional de las regiones de autonomía especial-; la Ley constitucional 3/01 -que ha reformado las normas constitucionales en materia de potestad legislativa regional, las competencias administrativas y la autonomía financiera-, se ha reformado el orden constitucional del Estado y el sistema de las relaciones interinstitucionales: una innovación que parece marcada con los caracteres de organicidad (en lo que se refiere al sistema de competencias y los principios de organización y funcionamiento), de plenitud (desde el momento que las modificaciones han implicado a todos los niveles institucionales de la República, desde el Estado central hasta los entes locales territoriales), de innovación (sobre todo si se considera que se ha realizado una significativa revisión de casi todos los artículos que componen el título V de la parte segunda de la Constitución).

Un proceso no diferente parece, por otra parte, caracterizar la evolución de la integración comunitaria. La doctrina discute -sin llegar a conclusiones unitarias- si este ordenamiento será regido por una Constitución y si los Tratados de la Unión Europea poseen las características necesarias para

ser asimiladas a una verdadera y propia Carta Constitucional. Sin embargo, adentrarse en este debate podría resultar equivocado: de un lado porque no parece metodológicamente correcto utilizar conceptos elaborados sobre la base de la experiencia de los Estados nacionales para definir el ordenamiento comunitario, como si fuera posible una mecánica transferencia de conceptos. De otro lado, porque en este momento estamos asistiendo a un proceso evolutivo en marcha, cuyos resultados finales parecen todavía no absolutamente predecibles.

Puede resultar, en cambio, útil a los fines del presente trabajo subrayar que el proceso de integración se está desarrollando con una directriz común de los sistemas constitucionales descentralizados: de un lado, se acentúan las relaciones de interdependencia entre los Estados miembros a través de la armonización de las normativas nacionales y la atribución de mayores poderes normativos a los órganos de la Unión Europea; de otro lado, la unificación iniciada bajo el perfil económico y de los intercambios comerciales, está incrementando su ámbito de actuación extendiéndolo al sector de los derechos civiles y sociales, incluso a áreas -como la política exterior y militar- tradicionalmente reservadas a la competencia propia de los Estados. Si asumimos como parámetro la formulación del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según la cual no existe Constitución donde no se asegure la garantía de los derechos de la persona y el principio de separación de poderes, se puede decir que los procesos institucionales en marcha en el ámbito comunitario se mueven propiamente en la dirección de redistribuir las competencias entre los órganos de la Unión con el fin de mejorar el equilibrio entre los mismos y de codificar una efectiva Carta Europea de los derechos.

En nuestra opinión, los procesos constituyentes que se desarrollan en los contextos comunitario y nacional tienen en común la formación de un sistema institucional a distintos niveles, constituido por una pluralidad de ordenamientos jurídicos que se integran recíprocamente: utilizando el lenguaje del TC italiano (sentencia n. 389/89), se podría hablar de "ordenamientos recíprocamente autónomos, pero coordinados y comunicados entre sí". La Unión Europea, los Estados nacionales y los sistemas descentralizados de gobierno local, podrían integrarse en un sistema institucional con distintos niveles, capaz de conjugar integración y autonomía, salvaguardar las exigencias de unidad y valorizar las disciplinas locales.

Utilizando una expresión de las ciencias sociales, se puede sostener que el proceso en marcha tiende a dar vida a un sistema político superior, es decir, a sistemas ordenados uno sobre otro, que recíprocamente interaccionan con el fin de asumir decisiones vinculantes para el sistema entero.

### 1.b. *Las relaciones entre unidad y autonomía en los ordenamientos con distintos niveles*

Las relaciones internas en los sistemas institucionales con distintos niveles encuentran un soporte normativo en la nueva formulación del artículo 114 de la Constitución, que resulta particularmente novedoso en cuanto se considera que el punto primero de este artículo distingue los niveles institucionales que constituyen el ordenamiento nacional (la República está constituida por los entes locales, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado); mientras que el segundo punto atribuye a los entes descentralizados una posición constitucional de autonomía (los entes locales, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos propios, poderes y funciones según los principios fijados en la Constitución). A su vez, el artículo 117 de la Constitución sitúa al ordenamiento comunitario en el vértice del sistema, disponiendo que éste constituye un límite a las normas estatales y regionales.

La adhesión del texto constitucional a los nuevos procesos de *multilevel constitutionalism* aparece más clara si se confronta el texto vigente con la formulación precedente del artículo 114 de la Constitución, según el cual el Estado se dividía en entes locales, provincias y regiones. El lenguaje utilizado por el constituyente de 1948 diseñaba una visión orgánica y jerárquica de los ordenamientos, derivado de considerar a los entes autónomos como parte del Estado, calificados como elementos constitutivos del Estado nacional. Por contra, el nuevo texto del artículo 114 de la Constitución diseña un sistema interinstitucional “a modo de red”, según el cual tanto el Estado como los otros niveles institucionales son, en su respectivo ámbito de autonomía organizativa, normativa y política, elementos constitutivos de la República italiana.

Semejante reconstrucción impone la reconsideración de institutos y principios tradicionales del Derecho Constitucional; así como la coexistencia de “sistemas de normas”, que, regulados por la doble circunstancia de que resultan simultáneamente vigentes y deben necesariamente coexistir, conllevan significativas consecuencias tanto desde el punto de vista institucional como desde el sistema de fuentes. Por ejemplo, las antinomias normativas del sistema no pueden ser únicamente resueltas recurriendo a los principios de jerarquía o bien al de competencia; sino que se impone la indagación de otros criterios interpretativos tendentes a conciliar la exigencia de la armonización con la salvaguarda de las diferencias y las especificidades locales. Igualmente, la construcción de un *multilevel constitutionalism* influye sobre las relaciones interinstitucionales valorando los instrumentos de coordinación y de colaboración.

El sistema institucional, todavía *in fieri*, se presenta con lagunas e incompleto cuando se considera que en el texto de la Constitución falta una disposición explícita que defina la relación entre ordenamiento nacional y comunitario: parece, en efecto, evidente que la formulación del artículo 11 de la Constitución (Italia consiente, en condiciones de paridad con los otros Estados, las limitaciones de soberanía necesarias en un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones) se revela del todo inadecuada a la nueva dimensión de los problemas institucionales conexos al incremento del proceso de unificación europea. Mientras, por el contrario, la mención a la Unión europea -presente en la nueva formulación del art. 117.1 de la Constitución- se limita a recalcar que la normativa comunitaria constituye un límite constitucional para las leyes nacionales, sean estatales o regionales.

Sin embargo, parece que se ha abierto camino una nueva línea doctrinal; puede sostenerse fundadamente que se está definiendo un sistema especulativo en base al cual las relaciones entre el ordenamiento nacional y el comunitario, de un lado, y entre el ordenamiento nacional y los ordenamientos locales, de otro lado, se rigen por las mismas reglas: armonización de la normativa, leal colaboración en los procesos de decisión, coordinación para asegurar la satisfacción de la exigencia de unidad, subsidiariedad en la ejecución de las competencias. Son criterios de relaciones propios del derecho comunitario, pero, en este caso, presentes también en la Constitución italiana: basta considerar, a este respecto, que el artículo 120 de la Constitución prevé que los poderes de sustitución del gobierno central sean ejercitados “en el respeto a los principios de subsidiariedad y de leal colaboración”; al mismo tiempo la distribución de las funciones administrativas entre los diversos niveles institucionales debe informarse por los “principios de subsidiariedad, diversidad y proporcionalidad” (artículo 118 de la Constitución). En cambio, a su vez, el artículo 119 de la Norma fundamental, constitucionalizando la autonomía financiera de las Regiones y de los entes locales, reclama la exigencia de que resulte asegurado “el principio de coordinación”.

Los sistemas políticos con distintos niveles imponen, además, una revisión de las relaciones entre unidad y autonomía. El principio de unidad, codificado por el art. 5 de la Constitución, debe ser interpretado en estrecha conexión con la nueva formulación del art. 114.1 CI, que afirma, en su primer apartado, que la República está formada por los Entes locales, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado, derribando una originaria imposición estatal según la cual las Regiones y los entes locales constituían una articulación interna y descentralizada del Estado. Por

otro lado, Estado, Regiones y entes locales territoriales dan vida a ordenamientos distintos (constitucionalmente autónomos), pero no separados: integrados internamente por un mismo sistema de valores concretado en la Constitución, sobre la base de reglas de relación inspiradas en los principios de colaboración y de lealtad constitucional.

A su vez, el ordenamiento nacional -o sea la República, tanto si se utiliza la expresión contenida en el artículo 5 CI, como la del artículo 114 CI- es soberano, pero no separado del ordenamiento de la Unión europea: integrado con éste sobre la base de los principios y de los procedimientos previstos en los Tratados de la Unión.

En este contexto, el carácter unitario del ordenamiento republicano italiano puede ser entendido según una triple acepción:

- a) Ante todo, como garantía a fin de que la República no sea amenazada por tendencias separatistas y sea preservada en sus caracteres originarios con los que históricamente se formó. En este sentido, la unidad cumple una función eminentemente garantista, proponiéndose evitar que sea perturbada la unidad política de Italia: esto es, dirigida a impedir que el pluralismo degenera en separatismo y pierda toda voluntad y capacidad de cohesión.
- b) En segundo lugar, la codificación del principio unitario se muestra como la reafirmación de la exigencia de que todas las articulaciones del sistema concurren a la consecución de los valores y de los intereses comunes. Estos no se identifican necesariamente con los del Estado; antes bien, indagan entre los principios políticos que cimentando en una sola entidad las diversas expresiones políticas, culturales e ideales del pueblo, forman el sustrato en el que apoyar nuestro orden constitucional. En definitiva, somos de la opinión de que la unidad de la República presupone más la acción concordada de una multiplicidad de sujetos dirigida a conseguir los fines concretados en la Constitución, que la centralización en una sola autoridad central de la potestad de *indirizzo politico*.
- c) En tercer lugar, la dimensión unitaria del Estado postula que los órganos centrales de gobierno sean autorizados a intervenir, de un lado para que las diferencias entre las diferentes comunidades regionales no alcancen el punto de mermar la igualdad entre los ciudadanos en el goce de los derechos fundamentales (es competencia exclusiva del Estado determinar los niveles esenciales de las prestaciones referidas a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional), de otro lado, a fin de

realizar los deberes de solidaridad que reclama el artículo 2 CI (La República... exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social) que afectan no solo a los particulares, sino también a los diversos componentes de la sociedad italiana. En este sentido, las exigencias de unidad se manifiestan bajo la forma de intervenciones dirigidas a reequilibrar las posiciones subjetivas o a redistribuir los recursos.

## 2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA REPÚBLICA Y LOS PRINCIPIOS QUE REGULAN LAS RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES INSTITUCIONALES

### 2.a. *Los principios de lealtad y cooperación institucional.*

Para conjugar unidad de la República y autonomía de los niveles institucionales que la componen es preciso superar los tradicionales criterios de jerarquía y separación para inspirar las relaciones interinstitucionales en criterios de lealtad constitucional y de cooperación. Por lealtad constitucional se entiende la necesidad de que ningún nivel institucional pueda realizar conductas que obstaculicen el correcto y regular funcionamiento del sistema, o bien quiebren la necesaria cohesión que debe existir entre las partes singulares que componen el todo; al mismo tiempo, la cooperación impone superar una lógica competitiva, en forma de entendimiento y de colaboración en la consecución de intereses comunes.

La incorporación de los principios de lealtad y de cooperación en las relaciones entre ordenamientos representa una conquista reciente: no hay que olvidar que las relaciones interinstitucionales estuvieron caracterizadas durante mucho tiempo por una lógica competitiva, que proponía realizar la autonomía a través de una clara separación de las competencias. Por tanto, se privilegió la distinción más que la integración. En consecuencia, en el período inicial de construcción del sistema de la autonomía regional, el interés principal se dirigía, de un lado, a la determinación de los criterios utilizados para precisar las materias competenciales; de otro, al perfeccionamiento de los instrumentos políticos y jurisdiccionales útiles para resolver los posibles conflictos.

Solamente en la fase madura del regionalismo se apuntaron las condiciones para una inversión de la tendencia, a fin de configurar un modelo de relaciones institucionales fundado en el principio de cooperación. Inicialmente, la transformación de un autonomismo dual en otro de tipo cooperativo fue regulada por vía jurisdiccional; decisivo fue el papel de la Corte Constitucio-

nal que -en varias ocasiones- afirmó que las relaciones entre el Estado y las Regiones deberían estar presididas por criterios de paridad y de lealtad recíproca, sobre la base de procedimientos participativos.

La afirmación del regionalismo cooperativo fue, luego, estabilizada por el legislador, que ha considerado la actividad de colaboración tanto desde el punto de vista orgánico, como en el perfil funcional. En el primer caso ha activado expresamente órganos mixtos; en el segundo caso, ha favorecido el desarrollo de procedimientos de cooperación en materias concretas: de una forma amplia en el procedimiento administrativo acelerando y simplificando los plazos para mejorar la eficacia de la administración pública.

Considerando las líneas evolutivas del principio de leal colaboración -introducido primero por la vía jurisprudencial y después regulado por el legislador-, sería deseable que fuese constitucionalizado, como por otro lado había planteado la Comisión bicameral para la reforma constitucional, al dedicar un artículo concreto (el artículo 76) a la institución de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, los entes locales, las provincias y las regiones. Sin embargo, no ha sucedido así: en el nuevo texto de la Constitución falta una regulación completa, únicamente existe una referencia limitada al principio de leal colaboración en el artículo 120 de la Constitución, a propósito del procedimiento a través del cual se ejerce por el gobierno el poder sustitutivo.

A pesar de esto no parece arriesgado sostener que este principio es inmanente a las disposiciones de los artículos 5 y 114 de la Constitución, en cuanto concilia funcionalmente el valor de la unidad con el de autonomía. Según la aspiración del constituyente, naturaleza unitaria del Estado y distribución territorial del poder político deben considerarse valores complementarios en nuestro orden constitucional; pero para que tales condiciones se verifiquen es necesario que a cada uno de estos dos términos se les asigne un valor y una fuerza compatible con la existencia del otro; se debe, en otros términos, realizar una equilibrada ponderación.

En fin, se considera que la valorización de la autonomía no deslegitima las funciones ejercitadas por el Estado central, pero impone, a menudo, su recalificación. En particular, los institutos destinados a hacer funcionar las relaciones interinstitucionales en coherencia con las disposiciones constitucionales aúnan, por un lado, la coordinación y, por otro, la colaboración. Mientras la colaboración se realiza a través del ejercicio conjunto de competencias que, en el mismo ámbito material, corresponde tanto al Estado como a los entes territoriales produciendo una corresponsabilización de la actividad, la coordinación debe proponerse garantizar la funcionalidad del sistema, evitando que las inercias de las comunidades territoriales produzcan la parálisis del sistema

### 2.a.1. *Las formas de coordinación*

#### 2.a.1.a) La actividad de *indirizzo* y de coordinación

La actividad de *indirizzo* y de coordinación no encuentra un referente explícito en el texto de la Constitución, aunque se puede considerar comprendida en el principio de unidad tutelado por el artículo 5 de la Constitución, en la medida en que sirve de contrapeso a la descentralización de las competencias como salvaguarda de la unidad del sistema. En efecto, su objetivo debe consistir en integrar las normas nacionales y regionales y de esta manera armonizar y compatibilizar los principios contrapuestos de autonomía y unidad.

En consecuencia, este instituto -al poseer un fundamento constitucional- está regulado por el legislador, al que se le ha pedido que alumbre los rasgos de esta actividad y defina los límites y las modalidades de ejercicio. Una primera clarificación fue aportada por el artículo 3 de la ley 382/75, según el cual la actividad de dirección y coordinación no podía traducirse, en materias de competencia regional, en una reserva al Estado de funciones concretas; representaba, más bien, una actividad propia y exclusiva del Estado, que coexiste con la acción administrativa de las regiones.

En segundo lugar, el Estado ha tratado de definir mejor la función de la actividad de dirección y coordinación situándola en el territorio de la delimitación de los contornos de legitimidad y mérito. Responden a la legitimidad las exigencias unitarias del ordenamiento, el respeto a las obligaciones internacionales y a los acuerdos comunitarios; en cambio, conciernen al mérito las referencias a la dirección del programa económico nacional o bien, como dice el artículo 5 de la ley 833/78, la exigencia de rigor y de eficacia del mismo.

Por otro lado, esta oscilación está presente también en las motivaciones acogidas por la doctrina, que se ha apoyado, de un lado, en el principio unitario y el interés nacional tutelado por el art. 5 CI y, de otro, en las exigencias (de oportunidad) para impedir el goteo y el resquebrajamiento territorial de la actividad administrativa o preservar el ponderado equilibrio entre el desarrollo de la autonomía y el mantenimiento de la unidad de fondo del sistema.

La modalidad de desarrollo de la actividad estatal de *indirizzo* y coordinación son redefinidas por el artículo 8 de la ley 59/97, según el cual la dirección y coordinación puede ser ejercitada por el Gobierno, previo acuerdo con la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias de Trento y de Bolzano. Si el acuerdo no se ha

conseguido dentro de los 45 días después de la primera consulta, los actos de dirección y coordinación son adoptados por el Consejo de Ministros, previo parecer de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, que debe emitirse dentro de los 30 días a la petición. En caso de urgencia, el Consejo de Ministros puede prescindir del procedimiento anterior, pero tiene que someter las disposiciones adoptadas al examen de la Conferencia permanente Estado-Regiones y a reexaminar las medidas respecto a las cuales se han emitido pareceres negativos.

A su vez, la Corte Constitucional, con una jurisprudencia consolidada, ha precisado que la actividad de dirección y de coordinación debe encontrar soporte en una previsión legislativa, en cumplimiento del principio de legalidad entendido en sentido sustancial. Como ha afirmado el juez constitucional, los contenidos de los actos de dirección y coordinación deben encontrar “un legítimo y adecuado soporte en la legislación estatal”.

En conclusión, se puede entender que la actividad de dirección y coordinación:

- a) es una actividad propia, reservada al Gobierno para garantizar las exigencias unitarias del ordenamiento o la unidad de la dirección política;
- b) pueda ser manifestada por el Gobierno, sea en forma de acto normativo o administrativo.
- c) debe ser preferiblemente ejercitada por el Consejo de Ministros, que debe inspirarse en el criterio de leal colaboración, en la búsqueda de un entendimiento con las regiones.

Por último, el art. 8.6 de la ley 131/03 innova la regulación de la materia sustituyendo los actos de dirección y coordinación (pero no los actos de coordinación técnica y las directivas relativas al ejercicio de las funciones delegadas) deliberados en el Consejo de Ministros previo acuerdo con la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano con las estipulaciones del acuerdo en la Conferencia antes mencionada.

Se trata de una modificación significativa que no implica únicamente aspectos procedimentales, sino también una configuración diversa de las relaciones interinstitucionales: puede ser sintetizada en el paso de una relación de coordinación a otra de cooperación, esto es, de una relación de supremacía a otra de tipo paritario. Sin embargo, la característica que diferencia el principio de cooperación de la coordinación puede ser concretada en que el Estado abandona una posición preeminente a favor de una posi-

ción paritaria con los otros niveles institucionales (regiones, municipios, provincias, ciudad metropolitana).

2.a.1.b) El ejercicio del poder sustitutivo.

La noción de intervención sustitutiva ha sido estudiada ampliamente por la doctrina, que ha manifestado dudas acerca de su correcta clasificación dogmática, hablando al respecto de “concepto híbrido”. En particular resultaba problemático encuadrar esta figura en el más amplio género de los controles administrativos: esto no sólo en consideración de la doble compatibilidad con el principio constitucional de autonomía de las comunidades territoriales y de los entes representativos (ya BENVENUTI afirmaba que autonomía “significa que el ordenamiento general es el resultado de una suma de ordenamientos particulares”) sino también porque, en efecto, la fase de control asume una función preliminar y de servicio respecto de la central del procedimiento, representada por la intervención sustitutiva en caso de inactividad por parte de una autoridad superior. En el control sustitutivo la verificación de la inactividad (inacción) tiene un carácter meramente instrumental a la adopción de la medida propiamente dicha, que consiste en la sustitución de una autoridad por otra formalmente competente.

Progresivamente, por lo tanto, esta figura ha asumido una identidad propia, distinta de la del control, terminando por absorber -sobre todo a la luz de la normativa más reciente- las funciones de impulso, de garantía de la funcionalidad general del sistema: en coherencia tanto con el principio de autonomía, cuanto con la lógica cooperativa que debe informar las relaciones entre los diversos niveles institucionales.

Permanece, en cambio, la distinción general -no solamente entre poder sustitutivo sobre los órganos y poder sustitutivo sobre la actividad- por la cual la actividad sustitutiva se traduce en la adopción de un acto legislativo, o bien en la adopción de actos administrativos. Si en la primera hipótesis, el gobierno sustituye directamente a las regiones que no cumplen con sus deberes, en el segundo caso el ente que debe verificar el respeto de las obligaciones legales puede o ejercitar directamente la intervención sustitutiva o bien nombrar un comisario *ad hoc* al que competará sustituir al ente que no cumple sus obligaciones.

Los primeros casos de intervenciones sustitutivas en los conflictos con las regiones se han referido a materia comunitaria, para suplir la eventual inacción de las regiones en la aplicación de la normativa de la Unión Europea. El cumplimiento puntual y oportuno de las obligaciones comunitarias ha sido considerado por el propio juez constitucional expresión de un interés nacional, también en conexión con la responsabilidad internacional del Es-

tado (sentencia 182/76; 81/79). En confirmación, la Corte Constitucional, en el trámite de admisión de una demanda de referéndum abrogativo de la legislación sobre intervención sustitutiva y supletoria del Estado, ha estimado la demanda inadmisibles con la argumentación de que “también en el actual estadio del proceso de integración europea se asiste a una creciente expansión del papel de la autonomía en el contexto del Derecho comunitario, la totalidad de las funciones que el Estado está llamado a ejercer en las relaciones con la Comunidad Europea no pueden ser cedidas, impidiéndolo el principio de unidad y de indivisibilidad de la República sancionado por el artículo 5 de la Constitución Italiana” (sentencia 20/97).

La intervención sustitutiva del Estado ha sido la misma en otros sectores materiales, los cuales, aún incidiendo en la potestad legislativa de las regiones -piénsese por ejemplo, en el medio ambiente, la sanidad, la energía- se señalaban por la relevancia de los intereses unitarios a salvaguardar en el caso de inactividad de las administraciones competentes. Por ejemplo, ha sido en algunas ocasiones entendido conforme a la Constitución el ejercicio de una intervención sustitutiva en el caso de falta de concreción de las áreas de elevado riesgo medioambiental (sentencia 210/87), de falta de aprobación de los planes urbanísticos territoriales por la evaluación medioambiental y la concreción de áreas sujetas a gravamen paisajístico (sentencia 36/95), de no aprobación del programa trienal para las áreas naturales protegidas (sentencia 366/92), de falta de individualización de las fuentes energéticas (sentencia 483/91), de medidas sanitarias en la lucha contra el SIDA (sentencia 37/91), de no adopción de medidas preventivas dirigidas a la defensa del suelo (sentencia 85/90).

Desde el punto de vista institucional presentan también una particular relevancia los casos de intervención sustitutiva previstas en el decreto legislativo 112/98 en temas de distribución de las funciones administrativas entre los diversos niveles institucionales y de reorganización del sistema de gobierno local. Por ejemplo, en caso de falta de adopción por las regiones de las leyes que determinan las funciones de los entes locales, el artículo 4.5 de la ley 59/97 autoriza al Gobierno, oídas las regiones incumplidoras, a aprobar uno o más decretos legislativos de reparto de funciones entre regiones y entes locales cuyas disposiciones se aplican hasta el momento de entrada en vigor de la ley regional. Otro supuesto es el regulado en el artículo 3.2 del decreto legislativo 112/87, en base al cual los municipios deben determinar autónomamente los sujetos, las formas y la metodología para el ejercicio de las funciones administrativas en los términos indicados en las leyes regionales: transcurrido el plazo sin que el municipio actúe, la Región debe ejercitar el poder sustitutivo.

De los diversos instrumentos e institutos destinados a conseguir el principio de coordinación, solamente el ejercicio del poder sustitutivo ha encontrado un fundamento constitucional con la ley constitucional 3/01. Se trata del artículo 120.2.c) de la Constitución según el cual el gobierno puede sustituir a órganos de las regiones, de las áreas metropolitanas, de las Provincias y de los Ayuntamientos en el caso de incumplimiento de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria, o bien de peligro grave para 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 básicos de las prestaciones referidas a derechos civiles y sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales.

La formulación utilizada por el legislador constitucional aparece en gran parte ambigua y ha provocado fundadas preocupaciones por la generalidad del dictado constitucional. Estas se refieren en particular: a) a la circunstancia de que el órgano competente para ejercitar la intervención sustitutiva ha sido determinado únicamente por el gobierno, en tanto que habría sido oportuno reservarlo, en vista de la generalidad de las previsiones, a los diversos órganos del Estado central, en particular al Parlamento; b) a la ausencia de indicación alguna sobre la modalidad y la forma en la que este poder se ejerce; c) a lo genérico de algunas de las previsiones, que atribuyen al ejecutivo una excesiva y peligrosa discrecionalidad (por ejemplo en el caso de intervención sustitutiva para tutelar la unidad jurídica y económica; o bien, para tutelar los niveles esenciales de las prestaciones referidas a los derechos civiles y sociales).

En desarrollo del art. 120.2 CI, el Parlamento ha aprobado la ley 131/03, cuyo artículo 8 prevé que la intervención sustitutiva sea dispuesta por el Consejo de Ministros –en el que participa el Presidente de la junta de la Región afectada por la medida– tras haber sido asignada al ente interesado un determinado plazo para adoptar las medidas debidas.

Esta disciplina resulta en buena parte coherente con las orientaciones interpretativas elaboradas por el juez constitucional y confirmadas por el legislador ordinario. Estas pueden ser determinadas brevemente en los siguientes elementos.

Ante todo, los efectos del poder sustitutivo deben ser temporalmente limitados si no se quiere prejuzgar la posibilidad del ente de ejercer concretamente la competencia propia. La intervención sustitutiva del Estado no debe constreñir la esfera de atribuciones de los sujetos autónomos, sino cumplir una función de apremio y garantía de la funcionalidad completa del sistema.

En segundo lugar, el ente incumplidor debe ser preventivamente notificado; el titular del poder sustitutivo debe fijar un término temporal adecuado dentro del cual se puedan efectivamente adoptar medidas. Esta condición es importante porque la intervención sustitutiva debe constituir un instrumento excepcional. En otros términos, como ha precisado repetidamente la Corte Constitucional, el procedimiento de ejercicio del poder sustitutivo debe ser regulado de forma coherente al principio de leal colaboración: que, en el caso en cuestión, se verifique que la intervención sustitutiva tiene lugar no solo después de haber notificado el apercibimiento sino también después de haber oído a las regiones o los entes locales incumplidores las razones de su falta de cumplimiento (sentencias 830/88; 37/91; 483/91; 49/91; 21/91; 85/90; 427/92).

En tercer lugar, el poder sustitutivo debe tener una base legal, debe estar expresamente previsto y regulado por una ley. En este punto, el juez constitucional ha excluido que fuese posible extender la acción supletoria del Estado a supuestos distintos de los establecidos por el legislador sobre la base de un acto no legislativo del gobierno (sentencia 338/89).

En cuarto lugar, el incumplimiento –que legitima la intervención sustitutiva– debe referirse a la no adopción de actos sometidos a término cuya falta pondría en serio peligro intereses que comprometen la responsabilidad final del Estado. Se debe de tratar, en otros términos, tanto del ejercicio de funciones vinculadas al qué y al cuándo, como de funciones que persigan intereses tutelados constitucionalmente o de relevancia constitucional (sentencias 483/91; 85/90; 386/91).

### 2.a.2. *Las formas de colaboración orgánica.*

Si la coordinación entre los diferentes niveles gubernativos presupone la existencia de un ente al cual se le atribuye un papel preponderante -una suerte de *primus inter pares*-, cuando se habla de cooperación se presupone la equiparación entre todos los sujetos institucionales implicados en las relaciones; los límites jerárquicos se atenúan para dejar espacio a la colaboración sobre la base de la igualdad.

La actividad de colaboración se manifiesta tanto en forma orgánica como funcional. En el segundo caso se concreta en procedimientos que permiten la participación de más entes en el proceso de decisión; en el primer caso, en cambio, se activan órganos mixtos, es decir, compuestos por representantes de los distintos sujetos institucionales involucrados. Estos órganos no pertenecen al Estado central, entendido como complejo organizativo compuesto por ministerios y por entes públicos nacionales, sino que son parte

de la organización central de la República, entendida como conjunto de órganos a cuya manifestación de voluntad concurren tanto las instancias estatales, como las representativas de las autonomías territoriales.

De este modo adquiere una renovada actualidad la tradicional distinción del Estado aparato, noción que expresa la base social de las instituciones o aquellas realidades institucionales que el constituyente ha señalado con la expresión "República".

De las múltiples formas de colaboración orgánica que el sistema conoce, consideramos interesante llamar la atención, a los fines del presente trabajo, sobre la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado, la Regiones y las Provincias autónomas en lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y las Regiones; sobre los Consejos Regionales de las Autonomías Locales en lo que se refiere a las relaciones entre las Regiones y el sistema de autonomías locales.

La Conferencia Estado-Regiones recibe un primer reconocimiento con el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros del 12 de octubre de 1983, el cual, de un lado, asimila este órgano a una suerte de Comité interministerial (siendo miembros necesarios solamente el Presidente del Consejo y algunos ministros competentes por razón de la materia) y, de otro lado, lo considera no permanente, desde el momento en que su convocatoria está sujeta a la voluntad discrecional del jefe del ejecutivo. El art. 12 de la ley 400/88 perfecciona la fisonomía del órgano, convirtiéndolo en un órgano mixto que se reúne periódicamente y se propone absorber las competencias atribuidas por la legislación a otros órganos mixtos. En fin, el decreto legislativo 28/97 ha definido orgánicamente la composición, la naturaleza y la competencia de la Conferencia.

Este órgano, provisto de poderes de deliberación, propuesta, codecisión, nombramiento y consultivos representa el principal instrumento a través del cual, por un lado, se realiza -en las relaciones entre el Estado y las Regiones- el principio de colaboración, y, por otro lado, se asegura la participación de las Regiones en el proceso de formación y ejecución de los acuerdos comunitarios.

El modelo de los organismos que aseguran la participación de los ordenamientos descentralizados en las decisiones del ordenamiento general se enriquece después de otros órganos "mixtos" que coimplican las relaciones entre las Regiones y los entes locales territoriales. El más relevante de ellos es el Consejo regional de las autonomías, previsto en el artículo 123 de la Constitución, según el cual el Estatuto de cada Región debe regular la composición, las atribuciones y las normas de funcionamiento de este órgano.

La previsión constitucional no tiene un carácter innovativo, sino que tiene un antecedente en el artículo 4.1 de la ley 59/97 el cual, tras establecer que compete a las regiones, en las materias a las que afecta el art. 117 CI, “conferir a las Provincias, a los municipios y a otros entes locales todas las funciones que no requieran un ejercicio unitario a nivel regional”, obliga al legislador regional a oír “a los representantes de los entes locales” o bien “a los concretos órganos de representación de las autonomías locales” cuando así lo establezcan las leyes regionales.

También diversos artículos del decreto legislativo 267/00 han reclamado la necesidad de constituir órganos mixtos, representativos del sistema de las autonomías locales con la misión de constituir una sede institucional para las relaciones orgánicas entre las regiones y los diversos entes locales: según el artículo 4 del Decreto legislativo, las Regiones deben establecer “instrumentos y procedimientos de enlace y concertación, también permanentes, que den lugar a formas de cooperación estructurales y funcionales, con la finalidad de conseguir la colaboración y la acción coordinada entre regiones y entes locales”; a su vez, el artículo 33 dispone que las regiones deben concretar los ámbitos óptimos para el ejercicio conjunto de las funciones administrativas, especificándolas “en sede de concertación de acuerdo con el artículo 4”.

La normativa nacional hablaba genéricamente de “organismos de concertación”, de “instrumentos permanentes de unión y concertación”, se deja –en coherencia con el principio de autonomía– a las Regiones amplios márgenes de discrecionalidad en la determinación de los instrumentos concretos de actuación para realizar el principio de colaboración querido por el legislador. A pesar de ello, las Regiones han optado unánimemente por una solución común creando las Conferencias o los Consejos de la Autonomía local, dotados de competencias y estructuras fundamentalmente iguales.

Tales Consejos tienen la facultad de propuesta, estudio y consulta sobre todas las problemáticas que tienen que ver con las complejas relaciones entre la Región y su sistema de gobierno local. En especial, proporcionan dictámenes sobre los proyectos de ley referidos a la organización y regulación de las funciones de los entes locales, del presupuesto y la ley tributaria, así como los demás actos de competencia del Consejo regional de especial importancia, como, por ejemplo, actos de programación regional, de planificación, de reparto de fondos y financiación entre los entes locales.

Desde el punto de vista estructural el órgano tiene una composición mixta en cuanto comprende tanto al Presidente de la Región y un cierto número de asesores regionales, como a representantes de las provincias,

de los Presidentes de las corporaciones locales y de los presidentes de las Comunidades montañosas, elegidos directamente por los interesados o bien por sus asociaciones representativas (Unión de Provincias italianas, Asociación nacional de Corporaciones locales de Italia, Unión nacional de las Comunidades de Montaña).

## *2.b. Las relaciones interinstitucionales en el proceso de unificación europea*

El proceso de integración europea ha privilegiado a los Estados, prescindiendo de su forma (federal, regional, compuesta, centralizada). Esta opción pudo encontrar una explicación histórica si se considera que solamente dos de los Estados “fundadores” de la Comunidad Económica europea tenían entonces una estructura federal o regional (Alemania e Italia); en la actual realidad institucional resulta, en cambio, menos justificada pues existen muchos Estados regionalizados (Alemania, España, Bélgica, Italia, Austria) o bien en proceso de descentralización de ordenamientos tradicionalmente unitarios (Reino Unido, Francia).

Consecuentemente, la problemática de las formas de participación de los entes descentralizados en los procesos de decisión de la Unión Europea constituye un tema ineludible que necesita de adecuados procedimientos de relación y colaboración entre los diversos niveles institucionales que integran el ordenamiento nacional.

En el ámbito comunitario no han faltado tentativas (todavía tímidas) de introducir a las regiones en la arquitectura institucional de la Unión. Se piensa, por un lado, en la ampliación de las competencias del Comité de las Regiones y, por otro, en abrir el Consejo de Ministros de la Unión europea a representantes de los niveles institucionales descentralizados. En el ámbito interno tampoco faltan soluciones normativas tendentes a favorecer la participación de las Regiones en los procesos de formación y ejecución de la voluntad comunitaria, aunque los resultados son poco satisfactorios: en especial en lo que respecta a la implicación de los entes descentralizados en los procesos de decisión comunitaria.

En este sentido se ha criticado que la reciente ley constitucional 3/01 no ha supuesto una evolución sustancial del papel de las Regiones desde el momento en que la nueva formulación del artículo 117.5 c de la Constitución -a diferencia de la Constitución alemana (art. 23) o de la austríaca (art. 23.d)- ha afrontado el problema de modo genérico, devolviendo en esencia la definición del problema a la ley ordinaria. Se ha limitado a establecer que “las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en materias de su competencia, participan con decisiones directas en la formación de los

actos comunitarios..., según las normas de procedimiento establecidas por la ley del Estado”.

En consecuencia –en lo que respecta a la fase “ascendente” de formación de las decisiones comunitarias- el art. 5 de la ley 131/03 se ha limitado a regular la composición de la delegación italiana y el procedimiento a través del cual se define su posición en el ámbito comunitario. En relación al primer punto, la ley precisa que los representantes de las regiones pueden formar parte de la delegación del Gobierno y el jefe de la delegación puede ser también un Presidente de Junta Regional; por otro lado, en la delegación debe estar prevista la participación de al menos un representante de las regiones especiales y de las provincias autónomas de Trento y de Bolzano. El procedimiento a través del cual se define la composición de la delegación y las reglas de funcionamiento de la misma deben ser decididas en la Conferencia Estado-Regiones.

La cuestión de la ejecución en el ordenamiento interno de la normativa comunitaria ha sido, en cambio, objeto de soluciones más reguladas, pero, por otra parte, se considera que la misma es desde hace tiempo fuente de praxis aplicativa y de contrastes interpretativos sobre todo por la dificultad de conciliar dos exigencias contrapuestas pero no eliminables: de un lado, el respeto a los criterios de reparto nacional de competencias tendentes a ampliar las competencias regionales; de otro lado, la salvaguarda de la responsabilidad del Estado (acerca del cumplimiento o incumplimiento de obligaciones comunitarias) frente a las instituciones comunitarias, reforzado por la circunstancia de que los entes descentralizados aparecen todavía débilmente insertados en la arquitectura institucional de la Unión.

Un punto de equilibrio parece haberse alcanzado con la aprobación de la ley 86/89 (norma general sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y sobre procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias) y con la normativa que modifica algunas de sus disposiciones –en particular la ley 59/97, la ley 127/97 y la ley 128/98–, cuyas características pueden ser sintéticamente resumidas en las palabras del juez constitucional en opinión del cual, en materia de competencia regional corresponde al Estado una competencia tendente no a atraer competencias que correspondan a las regiones, sino a realizar actuaciones represivas, sustitutivas o supletorias “que ceden frente a la actuación por parte de las Regiones competentes” (sentencia 126/96).

Las intervenciones represivas consisten, sobre todo, en el ejercicio por el Comisario del Gobierno del control preventivo de legitimidad sobre actos normativos de las regiones y sobre los administrativos “que constituyen cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a La

Unión Europea” (art. 17.32, c de la ley 127/97). A su vez, las intervenciones sustitutivas del estado en caso de incumplimiento de las regiones se manifiestan en la forma de los límites indicados anteriormente; mientras que aquellas de naturaleza supletoria se refieren propiamente a las relaciones entre las leyes del Estado (en el caso en cuestión, la ley comunitaria de acuerdo con el artículo 2 de la ley 86/89) y las leyes regionales.

A este propósito se ha introducido un mecanismo similar al que regula, de forma general, las relaciones entre la legislación estatal, de un lado y las fuentes de autonomía local de otro. A la ley comunitaria compete fijar los principios no derogables por la legislación regional de ejecución de la normativa comunitaria, mientras que las normas regionales pueden derogar los actos de regulación de la materia de las normas estatales no determinadas expresamente como principios. Así que, en caso de antinomia normativa, se produce la siguiente situación:

- a) la ley regional que va en contra de la ley estatal considerada inderogable incurre en vicio de ilegitimidad, por lo que se aplica la norma estatal.
- b) a falta de norma regional, se aplica la ley del Estado, ya sea por la norma de principio o por la de desarrollo, hasta que la Región no aprueba una ley específica.
- c) si la ley regional, respetando la normativa inderogable, regula la materia de modo diferente de lo que haya dispuesto la ley del Estado, se aplica la normativa regional.

Tal articulación del sistema ha sido seriamente puesta en discusión por la ley constitucional 3/01, cuyas disposiciones imponen una reconsideración del delicado problema de las relaciones interinstitucionales en la ejecución de las obligaciones comunitarias.

Establecidos los presupuestos constitucionales del sistema —reconducibles al principio por el cual el Estado resulta único responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias—, resulta preciso repensar los instrumentos de actuación de modo diferente a ha sido elaborado en años pasados por el legislador nacional. A este fin conviene considerar a) en primer lugar, que el artículo 124 de la Constitución —que regulaba los controles preventivos de legitimidad de los actos administrativos de las Regiones— ha sido derogado; b) en segundo lugar, que el artículo 120 de la Constitución ha constitucionalizado el poder sustitutivo del Gobierno “en caso de falta de respeto a la normativa comunitaria”, encomendando a la ley ordinaria la exigencia de definir los actos procedimentales tendentes a garantizar que los poderes sustitutivos sean ejercitados en el respeto al principio de

subsidiariedad y al principio de leal colaboración; c) por último, que el sistema de las competencias legislativas y administrativas resulta profundamente modificado –como veremos en el epígrafe siguiente– por la nueva redacción del artículo 117 y 118 de la Constitución.

A la luz de tales consideraciones, en mi opinión, se puede mantener que las competencias “represivas” del Estado terminan por identificarse con las “sustitutivas”, reintroduciendo la ambigua figura del control sustitutivo, que tendrá destinatarios diferentes según que el incumplimiento tenga por objeto la actividad legislativa o la administrativa: en el primer caso, el Gobierno si sustituye a las Regiones, mientras que en el segundo caso se sustituirá a los entes locales cuya principal competencia sea el ejercicio de la función administrativa. Por último, se mantiene que el mecanismo previsto por la ley 86/89 referido a las relaciones entre la ley comunitaria y las leyes regionales puede continuar operando solamente en materia propia de la potestad legislativa concurrente, pero no ya en otras reservadas a la competencia exclusiva de las Regiones.

### 3. LA INFLUENCIA DEL “MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM” EN EL SISTEMA DE FUENTES

La realidad de los sistemas policéntricos influye también en el sistema de fuentes del Derecho, suscitando problemas tanto de encuadramiento teórico, como de concreta individualización de las normas efectivamente aplicables en el caso de antinomia normativa. La dificultad interpretativa se ha manifestado a propósito de la dinámica de las relaciones entre fuentes propias de los diversos ordenamientos que componen el sistema constitucional (comunitario, nacional, regional, local).

#### 3.a. *La afirmación del criterio de la norma flexible en las relaciones entre leyes estatales y leyes autonómicas*

En general se puede afirmar, anticipando algunas conclusiones, que los criterios tradicionalmente utilizados para la solución de las antinomias –el de jerarquía y el de competencia– presentan inconvenientes si se aplican a las relaciones entre ordenamientos policéntricos e igualitarios.

Ante todo, se ha considerado que el principio de autonomía de las comunidades regionales atenúa el principio de la preeminencia del derecho de una fuente jerárquicamente superior, por lo que es preferible referirse al criterio de la competencia. Sin embargo, la experiencia demuestra que una

aplicación rígida y esquemática del mismo terminaría por conllevar consecuencias negativas en la concreta operatividad del sistema, de modo especial en lo que se refiere a la certeza del ordenamiento jurídico.

En efecto, cuando se aplica con rigor el principio de competencia se debe llegar a concluir que la introducción en el ordenamiento jurídico estatal de nuevas normas (sean estatales o comunitarias) incompatibles con las vigentes en los ordenamientos autonómicos determinaría la ilegitimidad de las normas locales, pero no podría conllevar la automática sustitución de las nuevas normas estatales con las anteriores normas locales. Estas continuarían siendo eficaces siempre que no sean modificadas por los órganos competentes de la autonomía regional, o bien declaradas nulas por los jueces. En otros términos, el criterio de la competencia –si se aplica al desarrollo de las normas en el tiempo– produciría una situación de nulidad sobrevenida.

Semejante conclusión –por otro lado coherente con el principio constitucional de autonomía– generaría todavía, un serio inconveniente, pues para depurar el sistema de las normas que han devenido nulas, habría que acudir, o a la intervención reformadora del ente competente –con el necesario ejercicio del poder sustitutivo en caso de incumplimiento–, o bien a una declaración de inconstitucionalidad por la Corte Constitucional (en caso de conflicto de los estatutos y las leyes regionales), o por el juez administrativo (en caso de conflicto de los reglamentos y los estatutos locales y provinciales). Por esta razón se ha ido afirmando poco a poco –primero en vía jurisprudencial, después sobre base legislativa– un criterio diferente, que consiste en la combinación del instituto de la derogación y el principio de la vigencia provisional de la normativa estatal, en espera de una nueva normativa adecuada por parte de la fuente competente.

Este criterio ha sido inicialmente aplicado a los casos en los que la ley estatal modifica los principios de la materia a los que debe atenerse la normativa regional en los casos en los que vuelvan a la competencia legislativa regional de tipo concurrente. La exigencia de seguridad jurídica –tendente a depurar automáticamente el sistema de nulidad sobrevenida de las normas– ha inducido a sostener que el cambio de los principios estatales determina la derogación de las normas con la misma incompatibilidad. En otras palabras, el legislador estatal, dictando nuevos principios, deroga las normas incompatibles sustituyendo a éstas. Pero también en este caso la solución puede no resultar satisfactoria desde el momento en que el principio de autonomía resultaría sustancialmente vulnerado en uno de sus elementos definitorios, la autonomía normativa. Por tanto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, primero, el legislador después, han optado por una

solución intermedia con el criterio de que, ante una antinomia entre normas estatales y normas locales, la primera abroga a la segunda, pero la sustituye de forma transitoria. Se produce, así, una situación dinámica en base a la cual la normativa estatal es competente para regular una determinada materia de competencia regional o local, pero estas normas son aplicables de forma transitoria hasta que no se reintegre la competencia a la fuente autonómica, procediendo a sustituir la normativa (regional o local) ilegítima.

La aplicación de este criterio tiene un fundamento legislativo, tanto en lo que se refiere a las relaciones entre leyes estatales y leyes regionales, como en lo que respecta a las relaciones entre leyes estatales y estatutos de los entes locales territoriales.

En el primer caso se puede hacer referencia, inicialmente, al artículo 10 de la ley 62/53 según el cual “las leyes de la República que modifiquen los principios fundamentales abrogan las normas regionales que entren en contradicción con ellas. Los Consejos regionales deberán efectuar en las leyes regionales las necesarias modificaciones dentro de noventa días”. Regulando de esta forma, el legislador ha admitido (en la hipótesis de competencia legislativa concurrente) que las dos fuentes concurren en el mismo ámbito material y el legislador estatal, dictando nuevos principios en la materia, abroga las normas regionales incompatibles, al menos hasta la aprobación por parte del Consejo Regional de la nueva regulación de la materia. Esto significa que la normativa estatal de principios “sustituye” a la normativa regional de detalle, hasta que la Región no discipline la materia con nuevas normas, coherente con los nuevos principios del legislador estatal.

Una solución diferente al mismo problema ha sido adoptada, en cambio para regular las relaciones entre la norma estatal de principio y las leyes de la Región de Trentino Alto Adige y Trento y Bolzano. Según el artículo 2 del decreto 266/92, en lo que respecta a las relaciones entre las leyes regionales del Trentino Alto Adige (y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano) y las leyes estatales, los actos legislativos estatales que contienen los principios y normas que constituyen límites a la potestad legislativa regional o provincial, no son de aplicación inmediata en el territorio de la Región, sino que existe la obligación de adecuar los respectivos ordenamientos dentro de los seis meses siguientes a la publicación de las normas estatales en el Boletín Oficial (o en un plazo más amplio eventualmente establecido por la norma en cuestión).

Durante este período continúan aplicándose las disposiciones legislativas regionales y provinciales anteriores. En el transcurso del plazo, dentro de los 90 días siguientes al vencimiento del mismo, las disposiciones legislativas (regionales o provinciales) no modificadas pueden ser impugnadas

por el Presidente del Consejo, previa deliberación del Consejo de Ministros, ante la Corte Constitucional. Como consecuencia de la anulación por parte de la Corte Constitucional de las leyes regionales o provinciales se aplican las leyes del Estado hasta que los legisladores regionales y provinciales no intervengan para disciplinar de nuevo la materia.

Finalmente, en las relaciones entre leyes estatales y locales y provinciales resulta preciso mencionar el artículo 1 del decreto 267/00, según el cual la entrada en vigor de leyes que modifiquen principios en materia de competencia de los entes locales y de las provincias, y de regulación del ejercicio de sus funciones, deroga las normas estatutarias incompatibles con los principios. El mismo artículo añade que los Consejos locales y provinciales deben adecuar los estatutos dentro de los ciento veinte días de la fecha de entrada en vigor de dichas leyes.

También en este caso se ha optado por un sistema que prevé la inmediata abrogación de las normas incompatibles con los nuevos principios de la legislación estatal, pero también la provisionalidad de la normativa estatal hasta la adecuación de los estatutos dentro de los términos establecidos por la ley: siendo evidente que, una vez que han entrado en vigor las nuevas disposiciones estatutarias, las normas estatales de principio dejan de ser directamente aplicables.

En conclusión, intentado desenredar esta intrincada maraña, se puede afirmar que la compleja temática de las relaciones entre fuentes de ordenamientos autónomos, pero integrados, debe ser resuelta con soluciones articuladas, que consientan la conciliación del principio de competencia con la exigencia de asegurar certeza en las relaciones jurídicas. Y en esta perspectiva, entendemos que resulta necesario introducir una distinción de máximos, según se ha haga referencia a normas de principio o bien a normas de detalle.

En esta última hipótesis, la competencia final debe pertenecer indiscutiblemente a la fuente autonómica, por tanto:

- a) en caso de normativa estatal de detalle que intervenga en un sector no disciplinado todavía por las fuentes autonómicas, la normativa estatal puede considerarse aplicable pero cede en cuanto entre en vigor la norma producida por las fuentes locales.
- b) en el caso de normativa estatal de detalle que intervenga en un sector ya disciplinado por la fuente autonómica, opera plenamente el criterio de la competencia, por lo que debe continuar aplicándose la norma producida por la fuente autonómica.

En cambio, en el supuesto de normativa estatal de principios, ésta última representa un límite a la concreta regulación de la materia por parte de la fuente regional y local; los efectos de una nueva regulación de principio sobre la normativa, hasta el momento vigente, varían en el siguiente sentido:

- a) en caso de normativa estatal de principio autoaplicativa, las normas estatales abrogan a las locales incompatibles y sustituyen a estas, si bien de forma provisional, hasta que la Región o los entes locales territoriales regulen de nuevo la materia;
- b) en caso de normativa estatal de principio no autoaplicativa, las normas estatales determinan la ilegitimidad sobrevenida de las normas locales, que deben ser depuradas por el juez o bien sustituidas por las fuentes autonómicas, con la posibilidad por parte del Estado de ejercitar el poder sustitutivo en caso de incumplimiento.

### *3.b. Los efectos de la normativa comunitaria sobre el ordenamiento nacional: supremacía, legitimidad sobrevenida y no aplicación*

En lo que concierne a las relaciones entre las fuentes comunitarias y las nacionales, es necesario poner de relieve que muchas de las múltiples dificultades interpretativas y de sistematización del sistema provienen tanto del hecho de que Italia ha ratificado el acuerdo constitutivo de la Comunidad Económica Europea con una ley ordinaria, en lugar de con una norma de rango constitucional, como de la extrema generalidad del contenido normativo del artículo 11 de la Constitución.

A este propósito se puede anotar una significativa diferencia entre nuestra disposición constitucional y las introducidas en las Constituciones de los otros Estados adheridos a la Unión Europea, que permiten definir mejor las relaciones entre los dos ordenamientos. Por ejemplo, el artículo 49 bis de la Constitución de Luxemburgo dispone que “el ejercicio de atribuciones reservadas por la Constitución a los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, puede ser temporalmente cedido a través de un Tratado a instituciones de Derecho internacional”; el artículo 55 de la Constitución francesa afirma que tratados o acuerdos internacionales, debidamente ratificados, podrán tener una autoridad superior a las leyes dictadas en aplicación de los mismos; el artículo 66 de la Constitución de Holanda prevé que las leyes pueden ser inaplicadas en todos los supuestos en que su aplicación pueda resultar incompatible con una norma que goce de eficacia *erga omnes* contenida en un Tratado estipulado tanto antes como después de la ley misma; el artículo

93 de la Constitución española establece la autorización por ley orgánica para la conclusión de Tratados en los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Finalmente, se puede mencionar el artículo 25 de la Constitución de la República federal alemana según el cual las normas generales de Derecho internacional son parte integrante del Derecho Federal, prevalecen sobre las leyes y hacen surgir derechos y deberes para los ciudadanos del territorio federal.

La Comisión bicameral para la reforma institucional había previsto la aprobación de un título expreso (título VI) dedicado a la participación de Italia en la Unión Europea con la finalidad de alinear también a nuestra Constitución entre las de aquéllos otros Estados adheridos: el bloqueo de los trabajos de tal Comisión ha impedido que esta oportuna innovación pudiera culminarse.

Ante lo genérico del artículo 11 de la Constitución y la ausencia de disposiciones relativas al procedimiento de participación de la República italiana en el proceso de unificación europea, se había planteado inicialmente si los conflictos entre la normativa comunitaria y la interna debían ser resueltas utilizando el criterio temporal (esto es, atribuir a los reglamentos comunitarios el mismo grado que a las leyes ordinarias y considerarlos competentes a ambos para intervenir en la misma materia), el de la jerarquía (en el sentido de considerar la normativa comunitaria jerárquicamente superior a la nacional), o bien, el de competencia (consistente en considerar aplicable solamente la norma producida por la fuente que es competente para regular aquél determinado sector o ámbito material).

Excluida la utilización del criterio temporal tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, existe una gran división respecto a los otros dos. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Comunidad se decantó decididamente a favor del criterio de la supremacía y de la prevalencia de la normativa comunitaria, elaborando los siguientes principios: a) las normas comunitarias operan directamente en el ordenamiento interno con eficacia vinculante y no pueden ser derogados por normas primarias sucesivas; b) en caso de oposición entre normas comunitarias y normas del ordenamiento interno, la primera debe tener prevalencia; c) esta prevalencia puede ser reconocida por el juez nacional que debe inaplicar la norma nacional contraria a los reglamentos comunitarios.

Este planteamiento, que posee la indudable ventaja de asegurar la homogeneidad del sistema comunitario impidiendo la derogación de la normativa comunitaria por los singulares Estados miembros, ha tenido, sin

embargo, dificultades para imponerse en la realidad jurídica italiana, a causa de la distinta orientación expresada por la Corte Constitucional: en efecto, el juez constitucional, desde el primer pronunciamiento, deduce que las relaciones entre la normativa comunitaria y normas emanadas de fuentes internas deben ser resueltas en base al principio de competencia, antes que al de jerarquía. Consecuentemente cualquier oposición entre reglamentos comunitarios y leyes nacionales supone una violación del artículo 11 de la Constitución, de modo que la competencia para resolver la antinomia corresponde no a los jueces ordinarios sino solamente al juez constitucional, que debe ser expresamente requerido, elevando una cuestión de inconstitucionalidad.

La diversidad de orientaciones jurisprudenciales procedía de que los dos Tribunales fundaban sus respectivas interpretaciones en disposiciones diferentes. De un lado, la Corte Constitucional basaba su adhesión al criterio de la competencia en el artículo 11 de la Constitución; de otro lado, el Tribunal de Justicia derivaba la supremacía de las normas emanadas de los órganos comunitarios, de la disposición del artículo 189 del Tratado (“Para el desarrollo de sus competencias en las condiciones contempladas en el presente tratado, el Consejo y la Comisión establecen reglamentos y directivas, dictarán decisiones y formularán recomendaciones o dictámenes. El Reglamento tiene carácter general. El mismo es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada uno de los Estados miembros”).

La diferencia interpretativa se va progresivamente atemperando y la jurisprudencia constitucional en materia comunitaria ha terminado por alinearse con los planteamientos del Tribunal de Justicia, si bien siguiendo un diverso *iter* argumentativo: nuestro juez constitucional ha reconocido la potestad del juez común de inaplicar la norma interna contraria a un reglamento comunitario, pero manteniendo un razonamiento en términos de competencia, más que de jerarquía de la fuente comunitaria. El sistema ha evolucionado posteriormente en el sentido de la integración, reconociendo también a los órganos de la administración la competencia para aplicar directamente la norma comunitaria, inaplicando la nacional que se le oponga. En complemento de tan trabajada evolución, la nueva formulación del art. 117.1 CI acoge el principio de que los vínculos comunitarios constituyen un límite a la discrecionalidad del legislador nacional, determinando la ilegitimidad de sus actos.

### 3.c. *La distribución de la potestad legislativa en la República y los límites de los acuerdos comunitarios*

Todos los ordenamientos en los que existe una distribución territorial del poder tienen la necesidad de incluir normas constitucionales que fijen los

criterios de distribución de competencias legislativas entre los diversos niveles institucionales. Normalmente, las Constituciones recurren a la técnica de los límites y los catálogos de materias, atendiendo a diversos modelos: a) al sistema de la doble lista en base al cual se determinan las competencias del Estado y las Regiones, respectivamente; b) al sistema de la enumeración de las competencias centrales, que a diferencia de la técnica anterior, enumera las materias que pertenecen a las competencias propias del Estado, mientras las restantes materias se presumen que corresponden a la competencia de los entes descentralizados; c) al sistema de la enumeración de las competencias descentralizadas: la Constitución indica las competencias propias de las Regiones reservando de forma residual las otras, al legislador estatal.

El texto originario del artículo 117 de la Constitución había optado por el sistema de enumeración de las materias de competencia regional; además, había reconocido a las Regiones una competencia legislativa tanto de tipo concurrente, como integradora.

El nuevo sistema de distribución de la competencia legislativa entre el Estado y las Regiones regulado por la ley constitucional 3/01 se basa, en cambio, en el criterio opuesto: enumera las materias de competencia estatal (artículo 112.2 c) de la Constitución) y las de competencia concurrente (artículo 117.3.c) de la Constitución), mientras que las otras se reservan de manera residual a la competencia legislativa de las Regiones ordinarias.

Si el criterio en el que se inspira resulta suficientemente claro en términos generales, aparece problemático, en cambio, el acto de determinar en el caso concreto si la regulación de una determinada materia entra en la competencia legislativa estatal o regional.

Ello es así, en nuestra opinión, por una triple razón: en primer lugar, no obstante la vocación omnicomprensiva de las listas, la evolución económica, tecnológica y social produce siempre nuevos ámbitos materiales que crean problemas de ubicación porque son difícilmente encuadrables entre las materias codificadas, o bien porque presentan perfiles comunes con otras materias distintas. Además se infravalora la fuerza expansiva de las competencias centrales recogidas en fórmulas o cláusulas generales presentes en todos los textos constitucionales (como en el caso de la Constitución italiana el principio de unidad como salvaguarda de la unidad jurídica y económica).

En tercer lugar, hay que subrayar que en algunos casos es objetivamente difícil determinar el concreto encuadre jurídico de algunas materias a causa de la estructura de la enumeración constitucional, en cuanto son codificadas materias con un contenido jurídico incierto (ecosistema), parte de materias repartidas entre el Estado y las Regiones (ambiente, bienes

culturales, instrucción), materias transversales susceptibles de influir sobre la disciplina de otras materias (defensa de la competencia, ordenamiento civil y penal, determinación de los niveles esenciales de las prestaciones capaces de incidir sobre derechos civiles y sociales).

A fin de ofrecer certeza sobre la titularidad de la competencia legislativa, resulta determinante precisar los criterios de interpretación para concretar los contenidos puntuales de una materia. Estos, también a la luz, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son esencialmente los siguientes:

- a) histórico-objetivo: se basa en la consideración de la naturaleza de la función reguladora de la ley, que resulta de la evolución normativa que ha regido un determinado sector;
- b) instrumental: según el cual el Estado y las regiones legislan no sólo sobre el objeto estrictamente referido a la definición legal de una materia, sino también sobre funciones subsidiaria, accesoria o instrumentalmente conectada a ella.
- c) teleológico: impone considerar también los fines que la norma pretende alcanzar a través de la disciplina de una determinada materia.
- d) extensivo: en base al cual se comprenden en una materia perfiles y actividades no reconducibles en sentido estricto a la materia, sino asimilables a ésta sobre la base de una interpretación sistemática de la legislación vigente.

Si la atribución a las Regiones de una competencia legislativa de tipo concurrente –esto es, ejercitable en el ámbito de los principios de la materia concretada por la ley estatal–, no es una novedad, resulta en cambio completamente nueva la extensión a todas las Regiones ordinarias de una potestad legislativa exclusiva, que se equipara a la del Estado y las Regiones de autonomía especial. Con esta regulación, la Constitución ha establecido una equiparación plena entre las leyes del Estado y las de las Regiones, no sólo en lo que se refiere a la eficacia jurídica, sino también en lo que respecta a los límites de la ley: es decir, tanto la potestad legislativa exclusiva de las Regiones como la estatal, deben desarrollarse en el respeto: a) a la Constitución; b) a las obligaciones internacionales; c) a las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario. Estas últimas, en particular, de manera significativa en cuanto presuponen la supremacía de la normativa de la Unión europea sobre la legislación nacional.

La Constitución, a primera vista, parece establecer límites distintos a los anteriormente expuestos, para la legislación exclusiva de las Regio-

nes de estatuto especial (esencialmente en el límite territorial, las reformas económico-sociales, los principios del ordenamiento jurídico, los intereses nacionales y los intereses de las demás Regiones). Sería, sin embargo, absurdo sostener que los límites anteriores no son aplicables y no operen ya en relación a la potestad legislativa exclusiva de las Regiones.

Antes bien, tras un examen de las disposiciones constitucionales se podría concluir que gran parte de los límites anteriores continúan en vigor, absorbidos por la nueva regulación del texto constitucional. Por ejemplo, a la luz del proceso de internacionalización y de reforzamiento del ordenamiento europeo, no parece arbitrario suponer que en el futuro muchas de las obligaciones contenidas en las leyes nacionales de reforma económico-social procederán del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales. En cambio, el límite de los intereses de las demás Regiones puede continuar subsistiendo como parte integrante del principio de leal colaboración entre los diversos sujetos institucionales. Igualmente podría permanecer el límite de los intereses nacionales y de los principios del ordenamiento jurídico que encuentran su fundamento, como ya hemos dicho, en el principio de unidad del artículo 5 de la Constitución que conserva su formulación originaria. Finalmente, el límite territorial puede considerarse inherente a la noción de autonomía como capacidad de representación de un determinado territorio.

### *3.d. La distribución de la competencia administrativa en la República y el principio de primacía del Derecho comunitario*

La Constitución de 1948, por un lado, había configurado un modelo de descentralización de las funciones administrativas estático, inspirado en la centralidad del Estado considerado como único regulador de las competencias y de la organización de los ordenamientos jurídicos internos; por otro lado, había considerado los entes dotados de autonomía constitucional no a la medida de un sistema orgánicamente coordinado, sino como la suma de una multiplicidad de sujetos sin conexión, esto es, en posición de recíproca concurrencia.

Un esfuerzo considerable para ordenar la autonomía local, asignando a las regiones una función específica en la organización del gobierno local, ha sido intentada recientemente por el artículo 4 del decreto 267/00, cuyo punto primero afirma que "exceptuando las funciones que se refieran a exigencias de carácter uniforme en los respectivos territorios, las regiones organizarán el ejercicio de funciones de carácter administrativo a nivel local a través de los municipios y de las provincias".

Esta disposición llamada en algunos casos “sistema regional de las autonomías locales”, tenía la ventaja de localizar en las regiones el centro de impulso y de coordinación de todo el sistema de la autonomía local en el sentido de que, en las materias propias de la competencia legislativa regional según el art. 117 de la Constitución, a las regiones se les atribuye una competencia de dirección en el reparto de competencias administrativas entre los diversos niveles de gobierno local; para ello, la región puede “distribuir” las funciones en relación a las características de la población y el territorio.

El modelo resulta perfeccionado (y, en algunos puntos innovado) por la ley constitucional 3/01, cuyo artículo 118, en lo que se refiere al ejercicio de la función administrativa, concreta un criterio general (las funciones administrativas son atribuidas a los entes locales, salvo que para asegurar el ejercicio uniforme, se atribuyan a las provincias, áreas metropolitanas, regiones y Estado sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y proporcionalidad), pero solicita, después, al legislador, estatal o regional, según la respectiva competencia (art. 118.2 c de la Constitución) la exigencia de proceder a la distribución de competencias entre los diversos niveles institucionales.

La Constitución codifica los criterios a los que debe atenerse el legislador estatal y regional en el acto de distribuir las funciones administrativas, individualizándolas en los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de proporcionalidad. Esto no representa una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto estaban ya previstos en la legislación ordinaria.

Según el art. 3,h) de la ley 59/97 por diferenciación se entiende que el legislador al distribuir las funciones debe considerar las diversas características, demográficas, territoriales, estructurales, asociativas, de los entes. En cambio, por proporcionalidad se entiende la idoneidad organizativa de la administración que garantice -incluso en unión con otros entes-, el ejercicio de las competencias.

El principio de subsidiariedad constituye, a su vez, un criterio esencial para orientar las relaciones entre los distintos niveles institucionales: representa, de este modo, el principal criterio de distribución de competencias. Es un principio relacional (en cuanto supone un criterio para definir la competencia y las relaciones entre los distintos niveles institucionales) y de preferencia (desde el momento en que presupone que las decisiones sean asumidas por el nivel institucional más descentralizado posible siempre que ello esté justificado y sea compatible con la exigencia de asegurar la eficiencia y efectividad de la acción de los poderes públicos).

Desde el punto de vista teórico, el principio de subsidiariedad puede, por un lado, ser formulado en términos dinámicos o estáticos; por otro lado, opera como criterio de distribución de competencia “en sentido vertical” o “en sentido horizontal”.

En lo que se refiere a la primera distinción, representan ejemplos de subsidiariedad dinámica la fórmula contenida en la Constitución alemana, en cuyo art. 72.2 c) de la Constitución se afirma que la Federación puede legislar en lugar de los Länder si, y en la medida en que, para la instauración de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal y para garantizar la unidad jurídica y económica y los intereses del Estado en su conjunto, resulte necesaria una regulación jurídica federal. Igualmente, el Tratado de Maastricht, por el cual, según el art. 3 B, la Comisión europea puede intervenir “en la medida en que los objetivos de la acción prevista no puedan ser suficientemente realizados”.

Tanto el legislador ordinario como el constitucional italiano, ha optado, en cambio, por un mecanismo estático: el art. 4 a) de la ley 59/97 ha concretado el principio de subsidiariedad estableciendo que la generalidad de las funciones administrativas sea atribuida a los entes locales, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la excepción de las funciones incompatibles por sus propias dimensiones, atribuyendo la responsabilidad pública a la autoridad territorial y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados. Mientras, el ya citado art. 118 de la Constitución, constitucionaliza el mismo criterio, afirmando que las funciones administrativas son atribuidas a los entes locales salvo que, para asegurar el ejercicio uniforme, se atribuyan a las provincias, áreas metropolitanas, regiones y Estado.

La diferencia entre la previsión del legislador ordinario y el texto de la Constitución consiste, a mi juicio, en la “dirección” que asume el principio de subsidiariedad entendido en sentido vertical. En efecto, en un sistema institucional en el que las funciones administrativas competen al Estado y a las regiones -según la legislación vigente en el momento en que entra en vigor la ley 59/97- la subsidiariedad empuja en la dirección de una descentralización en favor de los entes locales. En cambio, en un sistema como el establecido por el art. 118 de la Constitución que afirma la centralidad de los entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas, la subsidiariedad representa la fórmula que autoriza a “sustraer” competencias administrativas a los entes locales a favor, sobre todo, de las provincias y las regiones.

La subsidiariedad puede ser utilizada no sólo para distribuir competencias a nivel vertical –entre el centro y la periferia de la administración pú-

blica— sino también a nivel horizontal —entre los entes públicos, las organizaciones sociales y los particulares—. En este segundo caso, se privilegia una noción no institucional de la subsidiariedad, sino sobre todo social, en base a la cual la intervención directa de la administración pública es necesaria en los casos en los que la iniciativa de los particulares, de las asociaciones o de las organizaciones sociales no pueda extenderse a los mismos niveles que la pública, en lo que se refiere a los fines y valores constitucionales comúnmente aceptados.

En cambio, el primer perfil, el vertical, de la subsidiariedad ha sido constitucionalizado y desarrollado en el punto primero del art. 118 de la Constitución; el segundo, el horizontal, encuentra una formulación (bastante genérica) en el art. 118.4 de la Constitución en virtud del cual las actuaciones de las instituciones del Estado deben estar dirigidas a favorecer la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individuales y colectivas, para el desarrollo de actividades de interés general. Como se deduce del texto literal de la disposición, en este caso no se está en presencia tanto de un principio vinculante para la distribución de competencias cuanto de un criterio promocional (“favorecer la iniciativa autónoma de los ciudadanos”).

Los sujetos institucionales titulares del ejercicio de las funciones administrativas desarrollan un papel importante en la aplicación de las normas comunitarias y, consecuentemente, los entes locales territoriales -principales titulares de la función administrativa- tienen la capacidad de aplicar las normas comunitarias sin necesidad de interposición legislativa de los otros niveles institucionales (estatal y regional).

Es de suponer que en el caso de normas comunitarias no directamente aplicables, la actividad administrativa de los entes locales deba ejercitarse en el ámbito de la acción de *indirizzo* y coordinación del Estado que, como dice el art. 9.5 c) de la ley 86/89, en referencia a las regiones, está directamente orientada a asegurar la uniformidad en lo referente a los compromisos derivados de las obligaciones internacionales. La activación de este instituto de la coordinación debe basarse en el respeto del principio de leal colaboración por lo cual se prevé que su adopción debe estar precedida de una consulta previa con el ente interesado, o bien, en el caso de actos que afecten a más entes, con la Conferencia Estado-regiones-autonomías locales. Al contrario, en un sistema basado en el criterio de la plena integración entre ordenamientos, los entes descentralizados, en materia de su propia competencia, pueden ejecutar autónomamente en vía administrativa, el derecho comunitario directamente aplicable.

Lingüísticamente es preferible utilizar la distinción entre “derecho comunitario directamente aplicable” y “derecho comunitario no directamente aplica-

ble” a la más consolidada distinción entre Reglamentos y Directivas comunitarias, basado en el hecho de que los primeros son obligatorios en todos sus elementos y vinculan directamente a sus destinatarios sin necesidad de un ulterior acto normativo, mientras que los segundos vinculan directamente a los Estados miembros de la Unión.

Efectivamente la distinción entre reglamentos y directivas, a los fines de nuestro razonamiento, deben ser apreciadas en su justo alcance. De ello se deduce el principio de que los reglamentos comunitarios son fuentes habilitadas para producir normas en el ámbito del ordenamiento nacional, y, en cierto sentido, son también fuentes del ordenamiento interno, al menos según un pronunciamiento del juez constitucional que parece admitir el recurso de inconstitucionalidad también sobre normas del tratado “tal y como lo interpreta y aplican las instituciones y los órganos comunitarios”, en materia de su propia competencia (sentencia 232/89). Esta misma posición no es posible, sin embargo, en relación a las directivas.

Sin embargo, no ha encontrado apoyo en la evolución del sistema la deducción anterior según la cual solo las normas producidas por reglamentos –y no las deducibles de las directivas– serían enjuiciables por el juez nacional y aplicables, sin intermediación, por la administración pública. La Corte Constitucional, después de haber confirmado que las normas contenidas en las directivas comunitarias, si son suficientemente precisas, pueden ser ejecutadas cuando no se ha procedido a su ejecución interna dentro del plazo establecido en ellas, aún cuando pueda ser contraria a una disposición de derecho interno, ha precisado que las mismas poseen una eficacia inmediata y directa y prevalecen en cualquier caso sobre normas contrarias producidas por el ordenamiento interno (sentencia 64/90).

Posteriormente, el principio ha sido desarrollado por la jurisprudencia ordinaria según la cual el poder de inaplicar la norma de derecho nacional no conforme con las disposiciones contenidas en la directiva comunitaria, compete no solamente a los jueces, sino también a la administración pública. En este sentido, por ejemplo, el juez administrativo (TAR Lombardía, secc. I, Milano, n. 554 de 1989) ha precisado que “todos los sujetos competentes en nuestro ordenamiento para ejecutar las leyes -y los actos con fuerza y valor de ley- están obligados a inaplicar las normas internas incompatibles con normas comunitarias directamente aplicables (en cuanto de ellas derivan derechos inmediatamente exigibles por parte de los ciudadanos de los Estados miembros), independientemente de la fuente de producción (formal) de la misma”.

Por otro lado, como ha regulado el decreto 267/00 (texto único de las normas sobre el ordenamiento de los municipios y las provincias), aunque

limitado a un aspecto material concreto puede extenderse también a otras materias de competencia local, la actividad reglamentaria y administrativa de los ayuntamientos y de las provincias, encuentra un límite en la normativa europea “recibida o, de algún modo vigente, en el ordenamiento jurídico”. Esta regulación debe ser interpretada, en nuestra opinión, asignando a la expresión “recibida” el significado de norma de ejecución de una fuente nacional de recepción, y entendiendo la fórmula “de algún modo vigente en el ordenamiento jurídico” en el sentido de norma directamente aplicable por los sujetos del ordenamiento interno.

De esta interpretación de las disposiciones de la ley derivaría una doble consecuencia. Por un lado, las administraciones locales podrían -en virtud de la autonomía reconocida por la Constitución- realizar una regulación de la materia conforme a las prescripciones de las directivas, sin que sea una mera reproducción de la legislación nacional o regional. Se trata de una hipótesis posible desde el momento en que de las “disposiciones incondicionales y suficientemente precisas” es posible deducir una pluralidad de normas (a menos que no se entienda la expresión como sinónimo de disposiciones de contenido normativo vinculante).

Por otro lado, en caso de que la normativa comunitaria se ejecute por la administración local antes de la intervención del legislador, aparece el problema de la inaplicación de las normas que se opongan a las leyes, no a los procedimientos previstos en la normativa europea “vigentes en el ordenamiento jurídico italiano”. En este caso estamos en presencia de normas con diversa fuerza jurídica cuya inaplicación o anulación se justifica en un ordenamiento jurídico cerrado, pero se revela problemático en un sistema integrado, en el interior del cual, la normativa de referencia se produce, normalmente, por fuentes comunitarias.