

LA REFORMA REGIONAL, ENTRE CONSTITUCION Y PRAXIS*

Por LIVIO PALADIN

Sumario: 1. Lagunas y defectos del título V.—2. El título V está aún por ponerse en práctica.—3. Regiones, Parlamento y Corte constitucional.—4. Más competencia, menos autonomía política.—5. Lo que les queda a las regiones en las perspectivas actuales.—6. Conclusiones provisionales.

1. Lagunas y defectos del título V

«A medida que va pasando el tiempo el hombre de la calle tiene que darse cuenta de cuán miope y provinciana fue la Constituyente en tantas ocasiones. El sector de las regiones es un ejemplo de ello.»

Quien se expresa en estos términos, en un duro comentario como introducción al análisis del Decreto 616 del 77, es un investigador tan autorizado como Máximo Severo Giannini. Pero evidentemente su valoración, aunque muy severa, no es aislada, sino que destaca dentro de un coro de voces críticas, que se han ido generalizando a medida que se han ido poniendo de actualidad los problemas de las regiones.

Y, efectivamente, los ataques al título V de la Constitución presentan esta característica significativa: no se centran sobre determinados aspectos del proyecto o sobre algunas disposiciones de la Carta constitucional—como sucede, por ejemplo, cuando, en el tema de las relaciones economicosociales, se denuncia la imposibilidad de aplicar el

* En el volumen *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, 1979.

procedimiento previsto por el artículo 39 a la hora de estipular los contratos colectivos de trabajo; o cuando, en el tema de la justicia constitucional, se toman distancias con respecto a esa evidente ofensa al sentido común que está demostrando el Tribunal penal integrado, establecido por el último párrafo del artículo 135—, sino que afectan a todo el sistema de relaciones entre el Estado y los entes autonómicos territoriales, hasta el punto de presentar a la Constitución italiana como el menos afortunado (y al tiempo el menos resistente) de los distintos factores que intervienen en esa relación.

Es éste, ante todo, el caso del comienzo del título V, o sea, del artículo 114: «La república se reparte en regiones, provincias y municipios.» Aquí lo natural es preguntarse por qué motivos tan importantes han sido, en definitiva, no sólo salvados, sino constitucionalmente garantizadas esas administraciones provinciales de las que quería desembarazarse la Comisión del 75; y con qué criterios la Asamblea ha considerado que se puede hacer convivir a dos tipos de entes territoriales menores, municipios y provincias, distintos en sus funciones y mínimamente conectados los unos con las otras, pero ambos autónomos tanto con respecto a la región como con respecto al Estado. Era casi inevitable que de ahí se pasara a establecer un compromiso ambiguo y confuso entre las dos soluciones extremas, posibles en abstracto: colocar a municipios y provincias en dependencia del ente región, o viceversa, establecer una relación directa de ambos con el aparato estatal. Por un lado, la inclusión de tantas materias de competencia común—regional, municipal o provincial—en la lista del artículo 117, primer párrafo; la previsión del artículo 118, tercer párrafo, de que la región ejerza normalmente sus funciones administrativas «delegándolas en las provincias, en los municipios o en otros entes locales, o valiéndose de sus oficios»; la sumisión de los actos municipales y provinciales al control de un «órgano de la región», harían pensar efectivamente en una especie de supremacía regional. Pero, por otro lado, la cláusula del artículo 118, primer párrafo, por el cual en las mismas materias regionales les corresponde a las leyes de la república reservar a las provincias y a los municipios las funciones «de interés exclusivamente local», la coherente disciplina establecida por la octava disposición transitoria («Mientras no se proceda al reordenamiento y a la distribución de las funciones administrativas entre los entes locales, quedan reservadas a las provincias y a los municipios las funciones que ejercen actualmente»), la proclamación del artículo 128 por el cual «las provincias y los municipios son entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la república, que determinan sus funciones», la implícita reserva al aparato estatal de los controles sobre los órganos municipales y provinciales, funcionan en cambio en el sentido de hacer del Estado el garante y el supremo ordenador de las autonomías locales con respecto a las propias regiones, abriendo de esa forma el camino a las innumerables

diatribas y controversias que las experiencias de los últimos años han puesto demasiado bien en evidencia, si bien, de alguna manera, se ha alcanzado al final un punto de equilibrio entre las instancias opuestas.

Por otra parte, las normas específicamente dedicadas a las regiones han sido y siguen siendo objeto de críticas igualmente severas. En cuanto al artículo 116, referente a las regiones con autonomía diferenciada, baste decir que los primeros cuatro estatutos especiales han sido adoptados por la Asamblea constituyente sólo en cuatro días (28-31 de enero de 1948), con las consecuencias que todos conocen, empezando por la gravísima descoordinación entre la Carta constitucional y el Estatuto siciliano. Y a su vez los artículos 117 y siguientes acusan de forma evidente el haber nacido bajo el signo del equívoco: trabajosamente elaborados —y así fue— por los fautores de un Estado todavía centralizado, por los regionalistas más convencidos y por los autonomistas de última hora (entre los cuales acabaron figurando una gran parte de comunistas y socialistas).

Con esas premisas no sorprende el hecho de que el eje de toda la reforma, es decir, la lista de las materias regionales, no haya satisfecho y no satisfaga a casi ninguno de los investigadores que lo han analizado. En líneas generales, se le achaca el defecto de inspirarse en una rígida concepción que garantice la separación de las competencias estatales y regionales (porque al menos en esta parte el principio de la garantía ha prevalecido sobre otros más flexibles y modernos). Considerada analíticamente, la lista da además la impresión de ser un batiburrillo poco descifrable: bien porque resulta difícil entender en qué orden lógico se basa la yuxtaposición de los «museos y bibliotecas de entes locales», de la «urbanística», del «turismo e industria hotelera», de los «tranvías y líneas automovilísticas de interés regional» (por recordar sólo la parte central de la propia lista); bien porque se demuestra la variedad de criterios con que han sido estudiadas las distintas materias (tanto es así que Giannini —lo citamos una vez más— habla de que se trata de un caso extremo de «locura legislativa»); bien porque se otorgan competencias totalmente anacrónicas (como la beneficencia pública) junto a otras cuya potencial importancia sólo pudo ser imaginada por pocos constituyentes (como la urbanística, de la que sólo se trató el aspecto de la edificación o construcción) (1); bien porque la competencia que todos consideraban como central, y que tenía por objeto la agricultura y el medio forestal —recuerdo, entre otros, la tesis de Aldisio: «la autonomía de las regiones ha estado siempre pensada en función de la resolución *in loco* de los problemas agrícolas» (2)—, manifestaba en último término una concepción rural de la sociedad y de la economía del país, sin sospechar que Italia estaba ya a punto de transformarse en una sociedad industrial.

(1) Actas Asamblea Constitucional, 8 de julio de 1947, pp. 5520-22.

(2) Ver 10 de julio de 1947, p. 5594.

Junto a este reparto de competencias, bien poca atención se le ha dedicado en cambio a la vital exigencia de que haya una conexión y una colaboración entre el Estado-aparato y las regiones. Mejor dicho, el artículo 117, primer párrafo, prevé la ya conocida coordinación legislativa en forma de leyes-principio, y, principalmente, el artículo 119 establece esa coordinación financiera que representa uno de los puntos fuertes del título V. En el plano administrativo, en cambio, la coordinación se resuelve en la letra muerta del artículo 124, que señala al comisario de gobierno, instituido en la capital de cada región, como instrumento necesario para ese fin, sin adivinar que funciones de este tipo no podían dejar de estar asumidas por la jefatura del gobierno nacional.

No es casual, por otra parte, que el título V no establezca ninguna sede institucional de encuentro entre las regiones y el Estado (a menos que se pretenda hacer pasar por tales a las Cámaras a la hora de ejercer controles preventivos sobre el resultado de las leyes regionales, hasta ahora nunca llevados a cabo en la práctica). Y tampoco se encuentra ninguna mención a la programación económica en el plan nacional (que sin embargo preocupaba a las izquierdas y les hacía desconfiar de la autonomía regional, especialmente de la legislativa); tanto es así que, para llenar la laguna, hay que recurrir a aquella que Bassanini consideraba como una interpretación acrobática, conectando el artículo 117 con el artículo 41, tercer párrafo, allí donde se afirma que la ley —y, en consecuencia, la propia legislación estatal, de principio o de marco— «determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada hacia fines sociales».

Pero las críticas no acaban evidentemente aquí. Es más, el tema quedaría gravemente incompleto si no se recordara la ironía con que muchos investigadores han acogido el noble programa de la administración regional indirecta, formulado por el artículo 118, tercer párrafo, no sólo porque éste resulta ser muy difícilmente realizable en concreto, sino, antes aún, porque el propio texto constitucional lo contradice abiertamente, bien presuponiendo la existencia de «oficinas» y de «entes administrativos dependientes de la región», bien —sobre todo— exigiendo el paso de funciones administrativas, además de funcionarios y empleados del Estado (por no hablar del personal de los propios entes locales), del aparato estatal a las administraciones regionales (3).

Al mismo tiempo, conviene al menos mencionar las disensiones manifestadas en la doctrina —me estoy refiriendo fundamentalmente a Benvenuti— con respecto a la disciplina de los controles administrativos sobre los actos regionales, provinciales y municipales, que a menudo acaban repercutiendo, aunque formalmente se remitan a la ley

(3) Ver, respectivamente, el artículo 117, primer párrafo, y la VIII disposición transitoria Constitución, segundo y tercer párrafo.

Scelba, sobre las normas constitucionales de base, dictadas por los artículos 125 y 130.

Igualmente hay que recordar aquí que muchos consideran viciada por un error de fondo la institución de excesivas regiones en Italia, cada una de las cuales queda garantizada por el artículo 131 de al Constitución. Y, paralelamente, hay que señalar que ningún regionalista está en condiciones de defender el complicadísimo proceso, imposible de seguir, descrito por el artículo 132, para la creación de nuevas regiones y para la fusión de las ya existentes, de lo cual se deriva —en definitiva— una auténtica superconstitución, que se convierte prácticamente en intangible desde el mismo momento en que se señala la vía para modificarla.

2. El título V está aún por ponerse en práctica

En estas desvalorizaciones tan graves y sistemáticas hay indudablemente mucho de cierto. Y, sin embargo, eso no impide que el conjunto de las críticas sea demasiado poco generoso, tanto que resulta desequilibrado y distorsionador. Y aunque personalmente me haya encontrado más bien siempre en el grupo de los críticos que en el de los admiradores del título V, me gustaría intentar hacer aquí una defensa de oficio para poner de manifiesto las causas y los valores que, pese a todo, son propios de esta parte de la Carta constitucional.

En primer lugar, no hay que olvidar que los órganos de gobierno y las fuerzas políticas mayoritarias no han iniciado la plena aplicación del título V hasta más de veinte años después de que entrara en vigor la Constitución, es decir, cuando ya no podía sorprender en justicia el hecho de que —como ha señalado Rotelli— las «razones de las regiones» no coincidieran ya con las imaginadas por los padres constituyentes. Aquellos que, prescindiendo de este hecho, concluyen acusando a la Carta constitucional demuestran no tomar en cuenta, entre otras cosas, lo rápido que se produce el desgaste de los ordenamientos administrativos menores, aunque estén basados en las más elaboradas y notables leyes estatales ordinarias.

En cualquier caso, queda por decir que las regiones de derecho común han sido instituidas por último de una forma distinta a las previsiones originales, y que la institución de las mismas es un hecho irreversible, tanto es así que nadie —ni siquiera entre los antirregionalistas más radicales— piensa seriamente que se pueda volver al punto de partida mediante una revisión constitucional. Pero entonces aquí se encuentra la prueba más segura e irrefutable de la permanente actualidad del título V. El hecho de que más tarde la institución de las regiones haya sido un bien o un mal, un avance decisivo o un error histórico, es una cuestión totalmente distinta, que ni siquiera merece la pena tratar en estos términos y en esta ocasión, aunque sólo sea

porque la cuestión no se presta a recibir ninguna respuesta científicamente correcta, por el evidente motivo de que no existe la prueba de lo que hubiera podido y podría ser nuestro ordenamiento si las regiones no hubieran sido creadas.

Además, me parece indiscutible el hecho de que ciertos desfases y ciertos inconvenientes no se hubieran producido —o al menos hubieran sido remediados más fácilmente— si la aplicación del título V hubiera sido más puntual y más centrada en el tiempo. Piénsese especialmente en la cuestión central de las relaciones entre el Estado, las regiones, las provincias y los municipios (y en sus respectivas funciones). Prescindiendo de los numerosísimos apuntes que se pudieron hacer al proyecto constitucional, la que resiste al tiempo es la idea básica, que sigue siendo validísima, manifestada por Mortati en la Asamblea constituyente: que la región era entendida como el ente de gobierno de la administración local, «en función fundamentalmente directiva, de impulso, de control». Si la idea no ha podido realizarse inmediatamente y si, en cambio, ha aparecido una nueva edición de la vieja política de la doble vía —por lo que en los últimos años el Estado ha demandado a las regiones, reservándose para sí mismo la determinación de las tareas y de las estructuras, la manipulación financiera, los controles de los entes autonómicos menores—, eso no puede ser achacado exclusivamente a los errores y a las ambigüedades de las decisiones adoptadas por la Asamblea constituyente. Efectivamente, ciertas contradicciones se han abierto o agravado en los últimos años simplemente porque estamos esperando todavía aquella reforma del ordenamiento municipal y provincial, que ya los constituyentes consideraban indispensable para completar el nuevo ordenamiento regional. Pero los propios constituyentes querían precisamente pensar, aunque fuera ilusorio, en una rapidísima y contextual aplicación del título V, es decir, a que se concluyera, dentro de la primera legislatura, no sólo el trasvase de las funciones estatales a las regiones, sino también la adaptación de la legislación estatal a las exigencias de la autonomía regional, la adopción de oportunas leyes-marco en todas las materias señaladas por el artículo 117, la reforma coherente de la administración local.

Por el contrario, la no aplicación del programa enunciado por la novena disposición transitoria constitucional no sólo se ha mantenido durante mucho tiempo, sino que en muchos aspectos se puede decir que continúa aún o que, como mucho, está empezando a desaparecer. No es casual que sólo muy recientemente hayan entrado en vigor las primeras leyes-marco, que aportan una disciplina de principio completa para algunas materias regionales, consideradas en su conjunto y no en sus aspectos parciales y contingentes. Y así también es en el verano de 1978 cuando por primera vez es anunciada oficialmente la intención de aplicar esta última parte del artículo 127 de la Constitución, en virtud del cual debía y debería corresponder a las Cámaras la resolución de los intereses contrapuestos entre Estado y región durante el período de control preventivo de las distintas leyes regionales

(me estoy refiriendo—para ser más concretos—al artículo 34, último apartado, de la ley de reforma de la contabilidad general del Estado, allí donde se prevé que el gobierno plantee la cuestión de competencia cada vez que encuentre una falta de armonía entre los «objetivos programáticos» de los presupuestos plurianuales de las regiones y del Estado). De manera que se puede decir, sobre la base de éstos o de otros datos análogos, que el título V no se presta aún a ser juzgado en todas sus potencialidades, tanto es así que el ordenamiento regional está muy lejos de haber conseguido un esquema fundamentalmente estable, sino que permanece sujeto a continuos cambios, que se reflejan en la valoración de las propias normas constitucionales formalmente supraordinadas.

Prescindiendo de las recriminaciones de una tardía aplicación o de la persistente inaplicación de esta o aquella parte del título V, el valor esencial de esa disciplina no hay que buscarlo en los pasos que tienden a definir las relaciones y los papeles, a separar y a hacer más rígidas las respectivas competencias, a predeterminedar las fases y los desarrollos de la reforma regional, sino que, por el contrario, ese valor hay que buscarlo, en mi opinión, en esas válvulas de seguridad que permiten al Estado mantener la fluidez del proyecto constitucional. En particular, en esa tan discutida lista de las materias regionales, de nada sirve limitarse a ver y a rechazar un batiburrillo de competencias incoherentes y a menudo anacrónicas, sino que más bien es necesario insistir en la natural elasticidad de las indicaciones genéricas recogidas en el primer párrafo del artículo 117, es decir, en la gama de aplicaciones, todas ellas posibles, que esas indicaciones permiten, a pesar de que la lista sea muy taxativa; y está muy claro que la tesis crítica de la «página blanca» lleva a rechazar, o cuando menos a situar en otra dimensión, las censuras hechas a las definiciones constitucionales de las distintas materias, si bien ambos puntos de vista hayan sido asumidos por el propio o los propios investigadores de la reforma regional.

En líneas más generales, y desde un plano interpretativo más sólido y seguro, hay que subrayar por otra parte y explotar al máximo todas aquellas disposiciones constitucionales específicas que dejan abiertos los problemas del reparto y de la conexión entre las funciones estatales y las regionales: desde el último párrafo del artículo 117, respecto a la eventual normativa regional de aplicación de leyes de la república, hasta el primero y segundo párrafos del artículo 118, respecto a las funciones «de interés exclusivamente local» y con respecto a las delegaciones administrativas estatales a las regiones, y desde la coordinación financiera, prevista en el artículo 119, hasta los controles parlamentarios sobre los estatutos regionales ordinarios o hasta la amplísima remisión para la determinación de la autonomía municipal y provincial.

Esta, en definitiva, creo que es la parte más válida o menos criticable del título V, puesto que indudablemente la Asamblea constituyente

demonstró mucha sabiduría al haber comprendido que no podía pretender hablar de una vez por todas, como si estuviera en posesión de la verdad, al no estar en juego los valores permanentes de libertad y democracia, que se defienden a toda costa ante los posibles abusos de las mayorías futuras, sino de exigencias mucho más variables e imprevisibles que en cualquier Estado descentralizado—y no sólo en Italia—han de satisfacerse con criterios continuamente puestos al día, aunque sin ir más allá de los límites extremos que permite una amplia interpretación del texto constitucional.

3. Regiones, Parlamento y Corte constitucional

Si el título V de la Constitución, al igual que tantos otros actos legislativos, se presenta, de acuerdo con las palabras de Pound, como «un conjunto de materiales que nos ha legado el pasado, sobre los cuales actuamos consciente o inconscientemente para... satisfacer las necesidades del presente», y si, en consecuencia, la totalidad o la mayoría de las disposiciones que recoge hay que someterlas a una nueva lectura, queda entonces por establecer a cuál poder del Estado le corresponde, fundamentalmente, desempeñar esta labor de adaptación. Los juristas que en Italia han estudiado las regiones se han planteado muchas veces la pregunta, respondiendo de dos formas claramente distintas: o bien concluyendo que esa responsabilidad recae en el Parlamento—o, mejor dicho, en el legislador ordinario, que incluye tanto a las Cámaras como al gobierno en el ejercicio de las potestades legislativas delegadas—, o bien afirmando, en cambio, que es el Tribunal constitucional quien actúa en este sentido como órgano final.

La primera solución se basa en toda esa serie de remisiones textuales a las leyes de la república, que sirven precisamente para permitir continuos ajustes de las relaciones entre el Estado y los entes autonómicos territoriales. Y sobre esta base se apoya aquella tesis doctrinal por la que «el Tribunal constitucional se mantendrá—en la medida de lo posible—al margen de las tensiones que no pueda resolver, mientras que es el Parlamento quien tiene que asumir sus propias responsabilidades, adaptando las leyes estatales—de acuerdo con la novena disposición transitoria de la Constitución—a las necesidades de las autonomías locales».

Sin embargo, la segunda solución estaba más ampliamente difundida que la primera, por lo menos hasta hace unos años. Así, por ejemplo, inmediatamente después de la plena entrada en funcionamiento de las regiones de derecho común, Paolo Barile preveía que el Tribunal constitucional sería «uno de los puntos cardinales de la actuación de las regiones en el transformado clima político», añadiendo incluso que el propio Tribunal funcionaría como «auténtica aguja en la balanza entre Estado y región», hasta el punto de llegar a tenerse que pronunciar, a falta de leyes-marco, sobre muchos casos de des-

bordamiento de poder y de conflicto de atribuciones. Y D'Atena insistía en una fase posterior en la «definición en vía contenciosa de las dos esferas de competencia», estatal y regional.

En efecto, jurídicamente hablando no puede discutirse el hecho de que cuando las leyes regionales o estatales sean impugnadas en vía directa, o cada vez que surjan conflictos de atribuciones entre el Estado y las regiones, es únicamente al Tribunal a quien corresponde pronunciarse en única instancia. Pero eso no significa que las sentencias del Tribunal hayan sido hasta ahora determinantes a la hora de definir las líneas de desarrollo de la reforma regional. En este sentido son, en cambio, decisivos los modos, los plazos, las medidas en que el propio Tribunal es llamado a manifestarse, y aún más decisivo es el cómo éste reacciona ante los estímulos externos, cómo interpreta su papel de juez de las controversias entre las regiones y el Estado. Si observamos la realidad de esos fenómenos hay que concluir pacíficamente —aunque sea *a posteriori*— que la que se ha concretado y se concreta es la primera de las dos soluciones planteadas por la doctrina.

Sin embargo, los investigadores que en el Tribunal reconocen la situación afectiva no están plenamente de acuerdo, ni siquiera con Berti, cuando éste insiste sobre el «valor político» de la jurisprudencia constitucional referente a las regiones. Efectivamente, la politicidad del conjunto de estas decisiones me parece, por muchas razones coincidentes, mucho menos evidente que en otros sectores de nuestro ordenamiento en donde la aportación del Tribunal ha sido verdaderamente original y significativa.

No es accidental, ante todo, que se trate de una jurisprudencia muy poco creativa. Si buscamos en este campo cuántas y cuáles son las sentencias de interpretación, añadidas o manipuladoras, nos damos cuenta, efectivamente, de que su número es más bien escaso y muy poca su importancia. No debe llevarnos a engaño el hecho de que, ya en los años cincuenta, varias decisiones que resolvían controversias o conflictos entre el Estado y las regiones incluyan dispositivos en los que se declara la ilegitimidad de los actos impugnados «en el sentido y en los límites señalados en la motivación». En realidad, en la mayoría de los casos la llamada a la motivación no sirve más que para definir mejor las disposiciones o las partes de disposición declaradas ilegítimas, o bien para aclarar el porqué de la acogida del recurso, o también para subrayar que la región interesada no es incompetente en absoluto, sino sólo en la medida en que faltan las normas de transferencia (4) indispensables; y únicamente en raras ocasiones nos encontramos ante fórmulas esenciales para determinar el alcance de la decisión; en lugar

(4) Ver en el primer sentido las sentencias de 8 de julio de 1957, núm. 123, y 6 de julio de 1960, núm. 53; en el segundo sentido, las sentencias de 26 de enero de 1957, números 15, 23 y 25; 9 de marzo de 1957, núm. 39; 15 de julio de 1959, núm. 44, y también las sentencias de 7 de marzo de 1964, núm. 13; en el tercer sentido, las sentencias de 19 de junio de 1958, núm. 37; 31 de marzo de 1961, núm. 20; 7 de julio de 1962, número 83.

de añadidos jurídicamente superfluos que induzcan a confundir la motivación con el dispositivo (5).

Después del sesenta y uno, por otra parte, este tipo de fórmulas no vuelven a ser utilizadas en muchos años. E incluso cuando el Tribunal vuelve a utilizar, con mayor precisión de conceptos y de lenguaje, sentencias de tipo interpretativo para definir las respectivas competencias en los conflictos de atribución, o bien a declarar la ilegitimidad de leyes estatales referidas a regiones de estatuto especial—por cuanto éstas hubieran tenido que disponer y no prevén en cambio—, o más simplemente para rechazar el recurso sobre la base de una interpretación adecuada del acto impugnado (6), ninguno de esos pronunciamientos incide a fondo sobre las relaciones entre el Estado y las regiones. Pero todas se colocan—con razón—dentro de los criterios de relación establecidos por las leyes estatales, a las que sólo se les añaden correctivos marginales, justamente porque una operación delicada y compleja, como lo es por su naturaleza el trasvase de funciones, de las oficinas, del personal, de los medios necesarios para el objetivo, no podía evidentemente ser hecha a golpe de sentencias.

Ello confirma una vez más los criterios de Bassanini cuando él sostiene que en este sentido «los Tribunales rechazan suplir el papel del legislador» y, por el contrario, se limitan, normalmente, a interpretar las normas constitucionales del título V (o de los Estatutos espe-

(5) Tal es el caso de la sentencia de 26 de enero de 1957, núm. 4 (donde, por otro lado, no queda claro si la declaración de la ilegitimidad de un artículo de una ley regional de Cerdeña «en cuanto que han sido omitidas las reglas sobre la inelegibilidad y sobre la incompatibilidad de los miembros de los órganos de control que se deducen de los principios de la legislación nacional en materia de entes locales» habría de implicar, para el Tribunal, la inmediata integración del propio artículo o la anulación total del mismo, con la textual indicación del criterio en base al cual se aprobaría una vez superado el control preventivo de legitimidad). Más significativo y menos problemático es en todo caso el caso de la sentencia de 11 de julio de 1981, núm. 40, mediante la cual el Tribunal ha reservado al Estado, a la hora de resolución de un conflicto, la disolución de los Consejos municipales en el Valle de Aosta, siempre que sea «determinado por motivos de orden público»; mientras que en una decisión interpretativa de rechazo se resuelve la sentencia de 28 de noviembre de 1981, núm. 63.

(6) En el primer grupo se incluyen las sentencias de 8 de julio de 1987, núm. 91, y 30 de mayo de 1977, núm. 89; además de las sentencias de 14 de julio de 1978, núm. 175, que constituye un caso singular de manipulación, relativa a un conflicto de atribución (resuelto por el Tribunal en el sentido de que «no corresponde a la Región del Lacio aprobar el plan regulador del municipio de Sabaudia, sin que, en las partes en que incluye zonas incluidas en el Parque nacional del Circeo, sea previamente establecido un acuerdo con los órganos del Estado competentes»). Al segundo grupo pertenecen, en cambio, las sentencias de 28 de diciembre de 1970, núm. 192; de 18 de mayo de 1972, núm. 96; de 27 de julio de 1972, núm. 151; mientras la sentencia de 5 de julio de 1973, núm. 1112, incluye una análoga decisión indicativa de acogida, relativamente a una ley regional siciliana. Finalmente forman parte del tercer grupo las sentencias de 4 de marzo de 1971, núm. 39 (a pesar de la ambigüedad que la caracteriza, sobre la interpretación del artículo 20 de la ley financiera); de 24 de julio de 1972, número 139 (en cuanto a las Ipb operantes «en el territorio regional»); de 1 de marzo de 1973, núm. 25; de 15 de julio de 1975, núm. 208; de 22 de julio de 1976, número 190.

ciales) sobre la base de las leyes ordinarias a través de los cuales éstos actúan. En efecto, son aisladísimas las decisiones que prescinden de las normativas específicas de transferencia y que concreten las atribuciones regionales únicamente sobre la base de los textos constitucionales (7); y por el contrario es corriente que las materias relativas a las regiones —aunque estén enumeradas por la Constitución o por los Estatutos especiales— se definan siguiendo las correspondientes normas de transferencia: en primer lugar las contenidas en los decretos legislativos de actuación estatutaria y más tarde en las leyes delegadas que han permitido el paso de las funciones estatales a las regiones ordinarias, de acuerdo con el artículo 17 de la ley financiera.

Sin embargo, en estas circunstancias no me siento capaz de trazar —como hace Bassanini— auténticas directrices jurisprudenciales, consolidadas y bien definibles en el tema del reparto de las competencias estatales y regionales. Para encontrar alguna orientación de los Tribunales que sea determinante para establecer el significado de ciertas normas constitucionales del título V hay que señalar de manera particular la jurisprudencia que ha tenido por objeto, especialmente en los últimos años, el procedimiento legislativo regional y la serie de controles preventivos sobre las leyes de las regiones. Por el contrario, en lo que se refiere al reparto de las competencias, ni siquiera la «invencción» del límite de los intereses nacionales, entendido positivamente, puede considerarse el fruto de una orientación definida, puesto que sería inútil, desde este punto de vista, la búsqueda de estándares jurisprudenciales que permitan establecer, de una vez por todas, los criterios de juicio de los Tribunales; por el contrario, es claro que en demasiadas ocasiones nos encontramos en presencia de una fórmula verbal más que ante un concepto preestablecido, al que los Tribunales recurren tanto porque lo requieren las dimensiones de los problemas a resolver como porque las decisiones consiguientes han de ser siempre adoptadas a nivel nacional —para garantizar mejor la igualdad de tratamiento o el equilibrio redistributivo—, así como porque la importancia de dichas decisiones es tal que conviene reservarlas para el Estado, aunque sus objetos estén situados dentro de los territorios regionales.

Por tanto, si se quiere descubrir una constante en la jurisprudencia constitucional sobre la definición de los poderes que corresponden a las regiones, no se trata de buscarla en forma de precedentes confirmados repetidas veces, de los cuales surja un claro y duradero diseño de los contenidos y de las limitaciones de las atribuciones regionales —salvo pocas excepciones: por ejemplo, en el tema de la determinación de las penas y de los delitos—; por el contrario, hay que recordar esa natural inclinación a la severidad de los juicios, ese estado de

(7) Se trata, en concreto, de la sentencia de 15 de julio de 1969, núm. 136 (pero véanse también las sentencias de 28 de mayo de 1971, núm. 108, y de 20 de febrero de 1974, número 34).

ánimo que se inspira en una radical desconfianza respecto de las regiones, que por tan largo tiempo han caracterizado los pronunciamientos de los tribunales. El que lo anterior no sea una simple impresión está confirmado por algunas estadísticas sobre los tipos de decisiones adoptados por los Tribunales en juicios relativos a la legitimidad de leyes de las regiones con Estatuto especial cuando aún no se había generalizado la reforma regional. En los años cincuenta y sesenta, y aun excluyendo del cómputo las numerosas sentencias que en ciertos aspectos declaran infundadas las cuestiones relativas a este tema y en otros anulan las disposiciones adoptadas, se puede calcular que las decisiones del tipo señalado suman casi los dos tercios de los casos en los que las leyes locales habían sido impugnadas, y no sólo en vía preventiva por parte del gobierno, sino por parte de cualquier juez en el curso de un juicio (o por iniciativa de una de las dos provincias autónomas de Trento y de Bolzano). Ello representa un porcentaje singularmente elevado respecto a la relación entre aceptaciones y rechazos que encontramos en el mismo período con respecto a los demás juicios de legitimidad constitucional de las leyes. Y, de otro lado, esta primera indicación se ve confirmada por la circunstancia de que los porcentajes se invierten cuando se considera la cantidad de anulaciones de leyes estatales casadas por los Tribunales a raíz de impugnaciones regionales directas: en el curso de los mismos años, en efecto, las aceptaciones alcanzan apenas la cuarta parte del total de decisiones de este tipo, que de cualquier modo son mucho menos numerosas que las que se refieren a la legislación local.

Se explica fácilmente entonces que entre las administraciones regionales—en el momento de entrada en funciones de las regiones de derecho común—estuviese difundida la convicción de lo inútil o de lo peligroso que era presentar recursos al Tribunal constitucional para defender la integridad de las atribuciones legislativas o administrativas locales, o, peor todavía, para reivindicar nuevas atribuciones ejercidas por el Estado-aparato. Y los célebres y criticadísimos pronunciamientos del 24 de julio de 1972 sobre la primera transferencia de funciones estatales a las regiones ordinarias han hecho aún más fuerte y sensible la tendencia a huir del proceso constitucional. Tanto es cierto que el propio control preventivo de las leyes regionales se desarrolla en muchos casos a través de larguísimo procesos de pactos entre el gobierno y las regiones, hasta en forma de dobles y triples remisiones (al margen de las hipótesis que estaban originalmente en la base del artículo 127 de la Constitución), y sin que nunca se concluyan con un recurso gubernativo al Tribunal.

Con ello no quiero decir que tuviesen toda la razón quienes, entre finales del 72 y principios del 73, sostenían que el Tribunal constitucional, «negándose a ser árbitro», terminaba por aparecer como «el representante más cerrado y extremo del poder central». Por el contrario, me parece que esta opinión—formulada entonces en un informe de

Amato Cassese, Cheli, Rodotà y Serrani—ha demostrado ser sumario y apresurado: al igual que tantas valoraciones y previsiones que en los últimos años se han hecho sobre la suerte de la reforma regional. En efecto, ya en 1975, en un marco político-legislativo distinto, surgió, de otro lado, una línea jurisprudencial que, no sin énfasis, Gizzi definió como panregionalista. Pero nuevamente fue un error, puesto que el criterio de la jurisprudencia constitucional de los años setenta sigue estando formado, fundamentalmente, por la legislación estatal ordinaria que el Tribunal interpreta, pero no contradice ni olvida en absoluto, como se puede verificar hasta en casos límites de pronunciamiento aparentemente sostenidos por una férrea y autosuficiente lógica interna del tipo de la sentencia número 138 de 1972 en materia de ferias y mercados (8).

De todos modos es cierto que la realidad de hoy no se corresponde a los temores de quienes preveían un Tribunal sumergido o paralizado por las impugnaciones directas, estatales o regionales. En contra de las suposiciones primeras de varios observadores, ni siquiera la entrada en vigor y las primeras aplicaciones del decreto 616 de 1977 han creado hasta el momento un gran contencioso que hubiera de resolverse por medio de procesos constitucionales. Las causas principales del actual bloqueo del Tribunal—que a finales de 1978 tenía pendientes casi dos mil demandas—son de otro tipo. Pero este bloqueo alienta a su vez la huida de las regiones respecto de la justicia constitucional, dado que está claro que un conflicto de atribuciones o, peor aún, un juicio preventivo sobre la legitimidad de una ley regional corren el riesgo de quedar vaciados de la importancia que tienen o de sus propios objetos originales si la respuesta del juez llega—como suele ocurrir—dos o tres años después.

4. Más competencia, menos autonomía política

En el concurrir de todo este conjunto de factores puede considerarse descartado, hoy por hoy, que la tarea de precisar y reequilibrar continuamente las relaciones entre el Estado-aparato, las regiones y las entidades autónomas territoriales menores ha de ser y es desarro-

(8) «La distinción de las ferias y de los mercados de acuerdo con su distinto carácter —territorialmente calificado— era ya conocida desde hacia tiempo para nuestro ordenamiento (cfr. r. d. l. de 29 de enero de 1934, núm. 454) y, lo que más cuenta, resulta haber sido utilizada pacíficamente en el reparto de las competencias entre el Estado y las regiones de estatuto especial, en el sentido de reconocer que corresponden a estas últimas... sólo las manifestaciones de carácter regional, sin que haya tenido ninguna importancia la circunstancia de que los Estatutos, precisamente como ocurre para el artículo 117 Const. no especificasen el límite de la regionalidad (cfr., por ej., d. P. R. de 19 de mayo de 1950, núm. 327, para Cerdeña; d. P. R. de 30 de junio de 1951, núm. 574, para Trentino-Alto-Adigio; d. P. R. de 28 de agosto de 1965, número 116, para Friuli-Venecia-Julia)». De manera que aquí también se manifiesta la tendencia a utilizar la denominada *gesetzmassige Auslegung der Verfassung*.

llada por el legislador estatal ordinario. Pero ¿cuál es la realidad de dichas relaciones a la luz de como quedan éstos configurados por la vigente ley del Estado? ¿Qué perspectivas y posibilidades ofrecen sobre esta base a la autonomía de las regiones? ¿Qué separación se ha determinado consiguientemente entre las situaciones de hecho y las intenciones de la Asamblea constituyente?

La complejidad y la frecuente incoherencia de la legislación estatal concerniente a las regiones hace muy difícil responder en términos lineales y unívocos. Pero en principio hay que señalar el hecho de que en los últimos años se han venido evidenciando al menos dos directrices bastante seguras y constantes, aunque la una contradiga o redimensione la otra y viceversa: nos referimos a la tendencia a la expansión de las competencias regionales vistas horizontalmente y a la tendencia a la compresión vertical de la autonomía de las regiones.

a) Una primera ampliación de las atribuciones y de las responsabilidades regionales se deriva—por extraño que nos pueda parecer—de los decretos mismos del 14-15 de enero de 1972. Es cierto que los mismos han sido sometidos justamente a fuertes críticas por parte de quienes señalaban que el gobierno había tenido muy poco en cuenta la directriz fundamental de la ley financiera, que perseguía una transferencia que había de realizarse «por sectores orgánicos de materias» en lugar de hacerse por briznas de funciones. Sin embargo, hay que reconocer, de un lado, que aquella serie de normas más de una vez, ha excedido las indicaciones emanadas del Tribunal constitucional, en lo que se refiere a los criterios del paso de atribuciones o de oficinas administrativas, en la sentencia de julio de ese mismo año: por ejemplo, en el tema de las ferias nacionales o internacionales que tuvieran un carácter ocasional o—más puntualmente—en el tema de entidades públicas, que no fueran el Estado, que actuaran en el campo de la formación artesanal y profesional. Y de otro lado hay que señalar que el alcance de esa primera transferencia de funciones estatales a las regiones ordinarias superaba con mucho, en varios casos, la de los correspondientes decretos de actuación estatutaria adoptados anteriormente para cada región por separado; ello es tan cierto, que se hicieron necesarios posteriores decretos de actuación para superar la diferencia que se había creado, paradójicamente, en perjuicio de las administraciones regionales con estatuto especial.

A pesar de las indudables insuficiencias de las atribuciones decididas en 1972, la tendencia a ampliar las competencias de las regiones ordinarias se ha acentuado desde los años inmediatamente posteriores. En efecto, las propias regiones se esforzaron—con cierto éxito—en legislar dentro los límites de los sectores definidos por los decretos de primera transferencia o en intervenir también por encima de los límites de dichos sectores; y en alguna ocasión han logrado superar—con la aquiescencia tácita o gracias a la inercia del gobierno—la barrera de los controles preventivos. Al analizar este fenómeno indi-

cativo, Merussi, de modo especial, ha señalado que en ciertos casos los legisladores locales se referían a una personal interpretación del artículo 117, ignorando el filtro que representaban las normas de transferencia—por ejemplo, en el sector asistencial o de los servicios sociales—, mientras que en otros casos se salían sin más de la lista constitucional de las materias regionales, concebidas objetivamente; así ocurrió cuando tomaron disposiciones en materia de actividades culturales—precariamente situadas junto a los temas de museos y bibliotecas—o trataron de subvencionar la pequeña industria (asimilándola a la artesanía).

Pero, al mismo tiempo, al alterar el primitivo reparto de competencias también contribuían—con muy distinta eficacia—las numerosas leyes estatales establecidas para regular sectores ya considerados por los decretos del 14 y 15 de enero de 1972. Para darse una idea rápida de ello pensemos en la construcción de obras públicas y de viviendas que, en base a las normas de transferencia para las obras públicas de interés regional seguía siendo considerada atribución estatal, salvo las funciones delegadas a las administraciones regionales; en este punto, el decreto presidencial 1036 de 1972 confirió sin más a las regiones—según la interpretación del Tribunal constitucional (9)—la realización de las obras correspondientes. O pensemos también en la beneficencia, en donde la concepción caritativa de las atribuciones regionales—supervalorada por el Tribunal mismo—estaba en ciertos aspectos en la base de las remisiones gubernamentales y de la jurisprudencia constitucional; pero en otros aspectos resultaba superada—en el sentido de que el tema quedaba colocado al nivel de la asistencia social modernamente entendida—por las leyes estatales sobre las guarderías o sobre la regionalización del OMNI.

Desde el final de la primera legislatura regional, este proceso sufre, sin embargo, una clara aceleración por efecto de la ley 382 de 1975, en la que finalmente parece expresarse una política regionalista de los órganos estatales de gobierno, ya no fragmentada en una serie de episódicas decisiones sectoriales. De ello se derivan algunas consecuencias inmediatas importantes; como cuando se introduce un nuevo sistema de colaboración entre el estado y las regiones en el tema de la puesta en práctica de las obligaciones comunitarias (10) y, sobre todo, se preordena una redefinición sistemática de las competencias regionales que habrán de actuar no sólo «en base a criterios objetivos deducibles de significado pleno», de las distintas materias detalladas por el artículo 117, primer párrafo, de la Constitución, sino a la luz de la «más estrecha conexión existente entre funciones afines, instrumentales y complementarias»; de tal manera que permitan esa configuración teleológica, relacionada con los objetivos a alcanzar en las

(9) Cfr. la sentencia de 17 de julio de 1975, núm. 221.

(10) Pero, sobre este punto, el art. 1.º tercer párrafo, núm. 5 de la ley 382 había sido anticipado por la ley de 9 de mayo de 1975, núm. 153.

regiones; que hasta aquel momento el Tribunal constitucional había prácticamente descartado, entre otras cosas por el hecho de que ésta no había sido prevista ni por las normas de actuación estatutaria ni por los decretos de transferencia, del setenta y dos.

Sin embargo, el decreto 616 de 1977 no representa la pura y simple concretización de las decisiones ya realizadas por el legislador delegante. En efecto, el propio criterio de la conexión constituía una directriz en todo caso abierta, susceptible de ser llevada a cabo en las formas más variadas, de acuerdo con valoraciones ampliamente políticas; tanto es así, que en algunas materias—como la asistencia sanitaria que incluye la higiene, o la agricultura, en la que van incluidas, entre otras cosas, las «intervenciones de protección de la naturaleza»—el legislador delegado ha utilizado ese criterio con decisión, mientras que los contenidos de otras materias regionales siguen siendo fundamentalmente los mismos que en el setenta y dos.

Las nuevas normas delegadas de transferencia van incluso más allá de las indicaciones expresas dictadas por la ley de delegación: como cuando definen materias nuevas, deducibles por sumatorio—de acuerdo con la expresión de Merusi—a partir de las conexiones susceptibles de ser establecidas entre las distintas materias señaladas en el artículo 117, primer párrafo, para luego subdividir las de una forma no preestablecida entre el Estado, las regiones y los entes territoriales menores. De esta forma, por ejemplo, se explica la transferencia parcial de las funciones de protección del medio ambiente de la contaminación: funciones que el decreto 616 relaciona implícitamente con la urbanística, con los trabajos públicos de interés regional, con la asistencia sanitaria que incluye la higiene—aunque no faltan los intérpretes que consideran que en ese campo se da una excesiva delegación—. Pero conviene añadir que determinadas transferencias de funciones o determinados reconocimientos de poderes regionales no se prestan a ser reconstruidos ni siquiera en estos términos: «como en el típico caso de las actividades de promoción educativa y cultural», que quedan de una forma ambigua, en una situación intermedia entre las materias de competencia propiamente regional y las delegadas a las regiones, desde el momento en que la disciplina consiguiente se resuelve, por ahora, en la legitimación de las eventuales leyes locales de gastos.

b) Sin embargo, la masiva expansión de las competencias regionales ha ido siempre acompañada—y de alguna manera compensada, aunque no sabría decir si consciente o inconscientemente—por la reducción o la difuminación de la autonomía política de las regiones, hecho que se manifiesta con evidencia en todas las materias en que hoy se centra la atención de los órganos estatales de gobierno. En dichos sectores—que engloban desde la asistencia hospitalaria a la urbanística, desde las obras públicas a la agricultura—la legislación estatal tiende a agotar el espacio que debería quedar a disposición de las opciones libres o discrecionales de los legisladores locales, de

acuerdo con los esquemas constitucionales. Correlativamente, en lugar de la rigurosa separación de las tareas y de las competencias, prevalece la idea de que las materias regionales han de ser objeto de legislaciones concurrentes, en un sentido próximo al que tiene el término en el lenguaje germánico o norteamericano, puesto que en estas mismas materias se está asistiendo, a pesar de la plena entrada en funcionamiento de las regiones de derecho común, a una constante y creciente intervención del legislador estatal ordinario, en unas formas y medidas que desde luego no habían sido imaginadas por la Asamblea constituyente.

En primer lugar, y en contra las previsiones de quienes consideraban que ni siquiera venía a cuento hablar de las leyes marco, en los últimos años más de una materia o submateria correspondiente a las regiones ha sido sometida a una legislación orgánica estatal de principio: desde la contabilidad general hasta la caza, hasta determinadas materias más específicas pero de importancia crucial, como la que se refiere a la edificabilidad de los suelos—por no hablar de los distintos proyectos de ley que están en vistas de análisis o de aprobación por parte de las Cámaras, y que tratan de determinar los principios fundamentales de la reforma sanitaria, de la asistencia social, de la formación profesional, de los transportes locales—. Sin embargo, la característica común de esas normativas consiste en trazar un entramado muy tupido, dejando a la legislación local puntuales funciones de actuación—piénsese una vez más en el caso ejemplar de la denominada Ley Bucalossi—, incluso confundiendo en un solo contexto las disposiciones de principio con las de detalle, como resulta explícitamente de los propios títulos de algunos de estos actos legislativos. Surge en consecuencia el problema de cuánto podrán apartarse las regiones de los límites establecidos por el Estado y viceversa, se produce desde ahora una superposición de las leyes estatales respecto a las leyes regionales preexistentes, hecho que, al menos en ciertas hipótesis, implica indudablemente la inmediatamente derogación de estas últimas fuentes.

En segundo lugar, se suele encontrar en las leyes estatales de financiación programadas unas normas de principio—aunque contingentes, no duraderas—que reiteradamente llegan a regular materias como la agricultura o las obras públicas. Mientras algunas de estas leyes se limitan a dar indicaciones generales, de manera que las regiones pueden mantener una gran autonomía a la hora de utilizar las sumas que el Estado reparte entre ellas (11), muchas otras preestablecen tan minuciosamente los destinos de esos fondos, que a las regiones no les queda más papel que la entrega de esas sumas a los entes o a los operadores previamente establecidos por el legislador estatal, de acuerdo con criterios y procedimientos rigurosamente prefijados (12).

(11) Considérese, concretamente, la ley de 7 de agosto de 1973, núm. 512.

(12) A título de ejemplo, cfr. la ley de 18 de abril de 1974, núm. 118 («Medidas urgentes para la zootecnia»).

En tercer lugar, se dan numerosas leyes estatales para la financiación de actividades que entran dentro de la competencia propiamente regional, que no incluyen disposiciones de principio (o calificadas de tales), sino que tratan siempre de condicionar estrictamente el ejercicio de los poderes adjudicados a las regiones, sobre la base de la coordinación financiera establecida por el artículo 119, primer apartado, de la Constitución, o bien remitiéndose más simplemente, como leyes de contribución especial, al sentido del artículo 119, tercer párrafo. Este es el caso, sobre todo, de las leyes que instituyen fondos especiales de destino obligatorio, como el Fondo nacional para la asistencia hospitalaria, cuyo número no se limita al que ya existía antes—como a primera vista podría deducirse tras el decreto 616 del 77—, sino que recientemente han tenido más desarrollo, lo cual llevará a una reducción aún mayor de la autonomía regional de gastos. Pero se podrían añadir otros muchos ejemplos; como el caso extremo de la ley 47 del 75, para la protección de los bosques contra los incendios, o de la ley 186 del 75, en el tema de intervenciones extraordinarias para la actividad constructora, que llegaban—respectivamente—hasta el punto de establecer la aprobación ministerial de los planes elaborados por cada región y la sustitución, por el ministro, de las administraciones regionales que no cumplieran (13).

En cuarto y último lugar, hay que recordar aquellas leyes estatales de sector, cuyo principal objetivo no es el de fijar normas de principio ni el de financiar ciertas clases de intervenciones, sino que lo que se proponen, en cambio, es reformar la administración de los propios sectores o regular la gestión de determinados servicios a nivel municipal o provincial, y en este marco confieren poderes específicos a las regiones, que éstas ejercen con respecto al ente local interesado en cada ocasión. En este sentido resulta ejemplar la denominada Ley Merli del 76, para la protección de las aguas de la contaminación, que confía a las administraciones regionales—no se entiende bien si por vía de delegación o bien institucionalmente—una tarea de primera aplicación de las normas que incluye o prevé, haciendo de ellas una especie de bisagra entre el Estado y los entes locales responsables de las fases ejecutivas (13). Pero en el mismo plano se podrían situar también las dos leyes del 75, cuyo objeto son los consultorios familiares y la curación de la adicción a las drogas: ahí las regiones constituyen, aunque de distintas formas, los trámites en la ejecución de las decisiones legislativas estatales, a fin de que los entes autonómicos menores puedan concretarlas posteriormente.

Merece la pena señalar, por otra parte, que el decreto 616 del 77 no ha puesto en absoluto un plazo para todas estas situaciones, que garantizara al menos para el futuro una mayor consideración de la autonomía legislativa regional. Por el contrario, pocos meses después

(13) Las funciones previstas por la ley 47 del 75 han sido, por otra parte, transferidas a las regiones, en virtud del artículo 69, tercer párrafo del d. P. R. 616 del 77.

de la entrada en vigor de las nuevas normas de transferencia, el legislador estatal ya contradecía o redimensionaba estas normas: por ejemplo, en materia de caza, de régimen de tierras no cultivadas, de realización de determinados tipos de obras públicas, etc. En definitiva, podemos decir que no ha faltado esa orientación dirigida a instrumentalizar a las regiones, metiéndolas dentro de unos procedimientos de programación en los que el Estado dispone y dirige, mientras que los entes locales ejecutan las relativas intervenciones, como queda claramente demostrado en la ley 457 del 78, que incluye nuevas normas para la construcción residencial.

Es decir, que cuantas más leyes salen sobre las relaciones entre el Estado y las regiones, en las materias de competencia regional, y cuanto más se aplica —por lo menos en este aspecto—, la adaptación a la legislación estatal prevista por la IX disposición transitoria de la Constitución, más restringido es el espacio que le queda a las decisiones políticas de los legisladores locales. Paradójicamente, se puede decir que las innovaciones que podían aportar las leyes regionales al ordenamiento jurídico común eran mucho más importantes cuando aún no existían las leyes-marco y otros actos legislativos del Estado al respecto —como resulta de las múltiples leyes locales de reforma, aprobadas en la fase final de la primera legislatura regional—; es decir, que el hecho de que el Parlamento se reactive acaba dejando a las regiones un papel mucho más modesto que el que entraba en sus ambiciosos propósitos iniciales.

5. Lo que les queda a las regiones en las perspectivas actuales

Llegados a este punto, ¿qué es lo que queda de todas esas filosofías políticas o constitucionales hasta ahora elaboradas para explicar el porqué de la reforma regional? De todos los argumentos que corrian por Italia, especialmente al principio de los años sesenta, me parece que queda bien poco.

Pensemos en aquel *slogan* tan debatido, cuando se creía descubrir en las regiones un conjunto de contrapoderes que se podrían oponer al Estado central; o cuando gustaba teorizar sobre un nuevo pluralismo territorial; o cuando, desde otro punto de vista, se miraba a las regiones como instrumentos ideales de participación o como instituciones destinadas a hacer frente, según expresión de Bassetti, a una «nueva demanda política»; o cuando se auspiciaban las «regiones para unir», es decir, para construir un bloque de fuerzas sociales y políticas capaz de determinar —como decía Ingrao— «una nueva unidad nacional». Es muy fácil hoy replicar que los nuevos equilibrios políticos o las nuevas mayorías pueden lograrse, a lo sumo, por vías mucho menos tortuosas; que la parábola de la participación recorre desde hace años, como señalaba Berti, su arco descendente, y que el

pluralismo, político y social, estaría muerto y sepultado si sus aspectos centrales hubieran de resolverse en las regiones, en las provincias, en los municipios.

Desde mi punto de vista, insisto en la tesis de que en Italia no se ha concretado, ni parece que vaya a concretarse en un próximo futuro, la idea de un estado basado en las autonomías legislativas regionales, tan querida por los grupos regionalistas de la Constituyente, y tal vez relanzada en años más recientes. Bajo este punto de vista, en efecto, las conclusiones son más complejas, puesto que la marcha de la legislación regional en los años sesenta—desde que se instituyeron las regiones ordinarias, tiene un perfil sinuoso y cíclico en lugar de lineal y uniforme. Pero creo que hoy se puede confirmar, una vez completado un ciclo, que la razón fundamental de ser de las regiones no ha de buscarse—a pesar del gran número de leyes locales que han entrado en vigor—en el plano de la actividad legislativa entendida en el sentido material y tradicional del término.

En síntesis, considero que las fases del ciclo han sido esencialmente cuatro. La primera es la estatutaria o constituyente, como la denominaban los regionalistas más ardientes: es una fase caracterizada por el énfasis y la sobrevaloración de las tareas y de las responsabilidades regionales, en la que se esperaba (ilusoriamente) que las regiones ordinarias—en contra de lo que ocurría con las especiales de los veinte años anteriores—podrían realmente actuar como entes libres en cuanto a sus fines, aunque dentro de los límites de las líneas constitucionales establecidas para toda la república. Pero en lugar de una «situación de ebriedad» —como tantos estudiosos, desde Amato a Sabino Cassese, la denominaban irónicamente—se pasó a la mediocre realidad de las funciones estatales atribuidas con los primeros decretos de transferencia, y las ilusiones se vinieron abajo; mientras que la legislación regional termina por ser—en ese momento central de la primera legislatura—una masa de leyes-disposición (u organizativas de los nuevos aparatos) que a lo sumo encuentra su sitio y se mueve, de acuerdo con un juicio doctrinal acorde, en los intersticios de la legislación estatal. Pero al final de la legislatura se abrió una tercera fase en el curso de la cual la autonomía legislativa regional pareció ser utilizada por fin plenamente bajo forma de leyes muy innovadoras, sobre todo en el terreno de la administración local. Pero, en último extremo, varios factores concurren para reducir la entidad del fenómeno; de un lado, porque dichas leyes constituyen una anticipación, a veces casual, de reformas que habían de realizarse necesariamente a nivel nacional—tal es el caso del nuevo ordenamiento municipal y provincial, o bien el replanteamiento de los servicios sanitarios y sociales—; de otro lado, puesto que las regiones que adquieren tales iniciativas, aunque sea imitándose entre sí, están todas situadas en el centro-norte del país, mientras las regiones meridionales quedan generalmente marginadas.

Y entonces, inmediatamente después de las elecciones regionales de 1975, nos encontramos de nuevo con una fase de reflujo, que en gran medida continúa todavía, aunque con características distintas a las del pasado. Abundan, efectivamente, las leyes procedimentales, incluso nominativas—como en el caso extremo de la ley piemontesa para la manutención de Marzia Sanfratello, hija de Antonino, víctima del robo ocurrido el 15 de diciembre de 1975 (14)—, a las que acompañan numerosas leyes del presupuesto, o relativas al presupuesto, leyes de refinanciación de intervenciones ya dispuestas por las administraciones regionales, leyes de modificación puntual de normas regionales preexistentes, leyes reproductoras de las disciplinas adoptadas por otras regiones en la fase final de la primera legislatura. Viceversa, constituyen una rara excepción las leyes de reordenamiento de materias enteras o submaterias regionales, si bien se pueden citar, entre otras, la ley de Veneto o de la Toscana en tema de bonificaciones, las leyes de Lombardía sobre bosques o sobre las sanciones administrativas regionales, las leyes piemontesas sobre los procedimientos de la programación y de la planificación territorial o sobre las intervenciones en agricultura (15).

Es muy cierto que las leyes de la segunda legislatura regional no se reducen a esto. Efectivamente, el esquema quedaría muy incompleto si no se tomaran en consideración las muy importantes disciplinas normativas que se basan en las correspondientes leyes del Estado, allí donde éstas remiten a la legislación local: primero, en temas de guarderías o de planes hospitalarios; después, para determinar los precios-base de la leche o para organizar los consultorios o para prevenir y curar la adicción a la droga; finalmente, para regular los presupuestos y los programas regionales de desarrollo (de acuerdo con la ley-marco sobre la contabilidad regional), para cumplir las tareas imputadas a las regiones por la Ley Bucalossi, para aplicar el decreto 616 en el sector de los servicios sociales, y así en adelante. Pero el peso cada vez mayor que van adquiriendo este tipo de leyes, respecto a otros actos normativos regionales, no hace más que confirmar el carácter fundamentalmente ejecutivo o integrador de los poderes legislativos que corresponden a las regiones—tanto es así, que en casos como éstos, de hecho si no de derecho, se trata de poderes que generalmente son ejercidos una sola vez, en la medida necesaria para aplicar las normas estatales de remisión.

(14) Se trata de la L. reg. Pi., núm. 11 del 76. Pero ver también la L. reg. Pi., número 28 del 77, titulada «para el mantenimiento de Nunzia Ciona, hija de Giuseppe, víctima del atentado ocurrido el 12 de marzo de 1977».

(15) Véase, respectivamente, la L. reg. Ve. de 13 de enero de 1976, núm. 3; la L. reg. To. de 23 de diciembre de 1977, núm. 83; la L. reg. Lo. de 5 de abril de 1976, núm. 8; la L. reg. Lo. de 20 de agosto de 1976, núm. 28; la L. reg. Pi. de 19 de agosto de 1977, núm. 43; la L. reg. Pi. de 5 de diciembre de 1977, núm. 56; la L. reg. Pi. de 12 de octubre de 1978, núm. 63.

6. Conclusiones provisionales

¿Es necesario entonces deducir que las regiones se definen, en primer lugar, como entes de administración?

En realidad, esta misma respuesta es demasiado simple y está expresada en términos demasiado tradicionales, para responder plenamente a la complejidad y a la novedad de las tareas que las regiones llevan a cabo actualmente. Por una parte no coincide en absoluto con lo que las regiones quisieran ser —y a menudo logran ser, bien gracias a delegaciones administrativas, bien, sobre todo, gracias a leyes regionales de planificación y de financiación—; es decir, los entes de gobierno de la administración local, situados en un plano muy distinto del nivel en que actúan los entes territoriales menores. Por otra parte, la idea de la región administrativa choca con el planteamiento del decreto 616 del 77, que ha configurado con enorme amplitud las funciones «de interés exclusivamente local», inmediatamente atribuidas a las provincias y a los municipios: con la consecuencia de que los aparatos regionales no disponen ya de una administración propia con respecto a sectores enteros de su competencia (a partir de los denominados servicios sociales), sino que tienen que limitarse a organizar y programar las actividades ejecutivas reservadas a los entes locales.

Ahora bien, es precisamente de aquí de donde hay que partir para dar, al menos, una primera solución a las preguntas sobre el por qué de las regiones. En otras palabras, hay que insistir en la función de programación, de alta administración a nivel local (más que en la de mera ejecución o en la de mera gestión de servicios específicos), que ya se les asignaba a las regiones ordinarias en sus propios estatutos, y que recientemente ha sido definida con mayor precisión tanto por las leyes locales constitutivas de los comprensorios, o las organizativas de otras formas de administración supramunicipal, como por una serie de leyes estatales de sector —como en el típico caso de la Ley Merli para la protección de las aguas de la contaminación—, como, finalmente, por la ley-marco sobre la contabilidad regional, por el artículo 11 del decreto 616 del 77 y por los proyectos de reforma del ordenamiento municipal y provincial.

Es evidente, sin embargo, que ésta es sólo una aproximación al tema de la función específica de las administraciones regionales, o del juicio que se debe formular sobre ellas. Las desafortunadas experiencias de falta de programación que ya se han producido en Italia inducen ante todo a olvidar las buenas intenciones, aun oficialmente proclamadas en las leyes estatales y regionales, y tener en cuenta sólo los resultados. Y a este nivel, por definición, las regiones no han de ser valoradas ya globalmente, sino tomadas de una en una, de acuerdo con las capacidades de previsión de las necesidades y de gobierno de los entes locales, que cada una de ellas demuestre en concreto.

Sin embargo, antes aún es necesario que el Estado decida—por la parte que le compete, es decir, en los sectores en que quiere y puede poner en marcha una programación nacional—de qué tipo será la programación regional, superando las incoherencias y las contradicciones que continúan presentándose en su legislación. Por un lado, de hecho, están las relaciones de colaboración sumariamente descritas en el decreto 616, allí donde se afirma que «el Estado determina los objetivos de la programación económica nacional con el concurso de las regiones», mientras «las regiones determinan» a su vez «los programas regionales de desarrollo (...) con el concurso de los entes locales territoriales». Por el lado contrario se presenta, en cambio, la programación en cascada, de corte jerárquico, que resuelve la aportación de los niveles inferiores en la especificación o en la ejecución literal de las directrices establecidas por los niveles superiores—como se puede ver, por ejemplo, en el caso reciente del plan decenal para la construcción de viviendas, basado en la ley 457 de 1978—, con resultados tanto menos adecuados, haciendo un inciso, cuando más están en juego necesidades y problemas territorialmente diferenciados de política económica.

El dilema de fondo reside precisamente en esto: que los programas y los planes nacionales recojan, coordinándolos entre sí, los programas y los planes regionales, o por el contrario, que las regiones queden sometidas, en cuanto a las materias de su competencia, a una programación impuesta desde arriba. Y es, sobre todo, así como puede medirse el avance de aquella autonomía regional que todavía perdura, una vez desechadas de forma irrevocable las viejas teorías que creían garantizar esa autonomía por sí mismas, desconociendo el moderno regionalismo cooperativo.

