

LEGISLACION ESTATAL Y REGIONES *

Por MASSIMO CARLI

Sumario: 1. PLANTEAMIENTO.—2. LOS DEFECTOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.—3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE LAS LEYES ESTATALES.—4. REMEDIOS A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS O REGLAMENTARIAS. PROBLEMAS ABIERTOS.—5. NOTAS MARGINALES AL CONGRESO.

1. Planteamiento

En la actualidad está claro que las regiones, tras diez años de vida, son algo diferente del modelo pensado por los constituyentes: la autonomía legislativa existe (cuando existe) al margen, en buena medida, del esquema marco estatal-ley regional de integración; la administración regional es más frecuentemente administración directa (o por entes) que, como dice el artículo 118 de la Constitución, administración delegada a los entes regionales; la autonomía financiera, lejos de ser autonomía de ingresos y de gastos, es sólo —y apenas— autonomía de gastos.

Tales anomalías han sido ya señaladas por la doctrina. Lo que falta —o mejor, lo que faltaba antes del Congreso de Nápoles (1)— es

* En *Democrazia e Diritto*, núm. 6, 1979.

(1) Se trata del congreso que tuvo lugar en Nápoles, a primeros de diciembre del año pasado, sobre la legislación estatal relacionada con las regiones. Han sido promotores los Consejos de las regiones de Estatuto ordinario y especial y de las provincias autónomas; las *Actas del congreso* han sido publicadas por la editorial Marsilio (Venecia), en abril de 1979; a ellas se hará referencia para las citas de las comunicaciones e intervenciones planteadas en el congreso.

una valoración seria de la entidad del fenómeno, presupuesto indispensable para cualquier investigación sobre las posibles causas y los remedios correspondientes.

Sobre este punto hay que ser claros. Afirmar que el conocimiento de las relaciones Estado-regiones —tal como se configuran en la legislación estatal y, por ello, en la realidad del presente momento histórico—, así como la previsión de nuevos modelos organizativos, son condiciones necesarias para un mejoramiento de las relaciones Estado-regiones, no significa, en absoluto, considerar tales condiciones, además, de necesarias, suficientes.

Toda modificación del ordenamiento jurídico existente requiere el consenso o, cuando menos, la no oposición de los partidos, los sindicatos y de las grandes fuerzas económicas (2); toda nueva normativa, una vez introducida, presenta, por lo que a su gestión se refiere, un amplio abanico de posibilidades diversas.

Si es cierto que no bastan, por muy válidos que sean, los análisis y las propuestas normativas hasta tanto no arraiguen en el interior de las estructuras relevantes y decisorias (3), y que procede afrontar también la dimensión política en cuyo seno los problemas se plantean (4), no lo es menos que la voluntad política no es ni el demiurgo que todo lo allana y resuelve (desdeñando así el valor de los procedimientos y de las fórmulas organizatorias) ni tampoco el chivo expiatorio para todo aquello que no funciona (5).

Para concluir sobre este punto, quien escribe opina que, a efectos de una conveniente comprensión de los límites de cualquier propuesta técnica, la necesidad no debe ser despreciada.

Las leyes-marco se harán esperar y las existentes configurarán relaciones Estado-regiones diversas en cada caso y al margen de toda previsión hasta que no se dé con un modelo de relaciones que garantice, junto a la cooperación Estado-regiones, la autonomía legislativa (y, por lo tanto, política) de las mismas. Los presupuestos regionales actualmente vigentes llegan hasta 1981; todos muestran sus límites y sus defectos, pero nadie sabe cómo conciliar la programación de los recursos (y de las intervenciones) con la autonomía regional; la reforma de los ministerios no progresa, pero si fuese necesario hacerla

(2) Para una valoración sobre el papel cubierto en estos treinta años por los grandes partidos, sindicatos y grupos económicos, cfr. las consideraciones personales planteadas por el primer ponente en el Congreso, F. D'ONOFRIO, pp. 258-260. Para el tema de la disociación entre responsabilidad y poder presente en nuestro ordenamiento, cfr. la intervención de CAPACCIOLI, pp. 109-110.

(3) En este sentido, la intervención de MÓDICA, p. 377.

(4) Así, la intervención de FANTI, p. 386.

(5) La observación es de BARBERA, p. 336. En contra, sin embargo, SMURAGLIA, p. 310, para quien las incoherencias de la legislación estatal no se deben a problemas técnicos, y MAURI, p. 328, según el cual las limitaciones de algunas de las propuestas adelantadas en el congreso consistirían en la creencia de que la ausencia actual de una relación operativa entre Parlamento y regiones estaría en función de la falta de instrumentos organizativos apropiados.

mañana se advertiría que las ideas acerca de cómo emprenderla siguen siendo muy confusas.

En el Congreso de Nápoles se han dado pasos adelante para la comprensión de la situación actual de las relaciones Estado-regiones y se han avanzado varias propuestas para la modificación de la situación actual a través de la práctica y tras de previas modificaciones legislativas o de los reglamentos parlamentarios. Diagnósticos y terapias que deben ahora ser estudiados y discutidos. Los primeros porque son fruto de una investigación que, si ha visto trabajar juntos a funcionarios regionales y profesores universitarios, no ha podido gozar, salvo muy marginalmente, de la colaboración del mundo parlamentario (funcionarios de las cámaras de una parte, diputados y senadores de otra); las segundas porque han sido adelantadas en el congreso a título personal o sugeridas por la lectura de la documentación parlamentaria de un elenco de leyes no muy amplio (treinta leyes). Propiciar tal conocimiento es el fin de estas notas.

2. Los defectos de la legislación estatal

En relación a las conclusiones de la investigación que ha precedido al desarrollo del congreso (6) se desprende, unánime, la consideración de las incertidumbres y ambigüedades de la legislación estatal sobre el papel, las tareas y los vínculos de la actividad regional.

Se ha evidenciado cómo la legislación anterior a los decretos de transferencia de funciones administrativas de 1972 había considerado a las regiones sólo marginalmente, sin apoyar, por lo tanto, la entrada en funciones de los nuevos centros de gobierno local; cómo la sucesiva, cuando no ha intentado recuperar para el centro competencias ya transferidas, había favorecido la consolidación del papel administrativo de las regiones; cómo, en el sector de los servicios sociales, se ha instrumentado un modelo de colaboración Estado-regiones-entes infrarregionales para la consecución de objetivos unitarios con carácter polisectorial (7).

Se ha hablado de situación grave (8), de panorama alucinante (9) y de tendencia involutiva con tendencia a prevalecer (10). Lo que no parece retórica si se tiene en cuenta que: a) las leyes-marco son escasas y su papel ha sido cubierto por más de doscientas leyes o decretos-leyes que confían a las regiones las funciones más variadas,

(6) Las finalidades de la investigación están resumidas en la ponencia introductoria del presidente del Consejo regional toscano, MONTMAGGI, pp. 227 y ss. La composición del grupo de investigación, así como la metodología empleada, pueden verse en la presentación al citado volumen en el que se recogen las actas del congreso.

(7) SCUDEIRO, en particular pp. 49 y 50.

(8) MÓDICA, p. 375.

(9) SANTINI, p. 391.

(10) FANTI, p. 399.

y por, aproximadamente, ciento ochenta leyes (o decretos-leyes) que, pese a ser relativos a materias de competencia regional, no las mencionan en absoluto (11); b) las leyes que dan intervención a las regiones no distinguen, a menudo, entre normas de principio (inderogables) y normas de detalle (derogables); con frecuencia los principios son o demasiado detallados o demasiado genéricos; muy frecuentemente, el legislador estatal pretende individualizar el órgano regional competente, violando así la autonomía estatutaria regional; ha sido creada una jungla de centros de consulta (o de acuerdo) ministerios-regiones; a menudo, no queda claro si se está ante transferencias o delegación de funciones a las regiones (con lo que ello supone en términos de potestad legislativa); no es extraño, en fin, que las regiones sean utilizadas para dirigir y controlar a los entes locales.

Si lo que se tiene en cuenta son las finanzas regionales, se advierte que ninguna ley se limita a integrar el fondo a que se refiere el artículo 8 de la Ley 281/1970 y que se da una extrema sectorialización de las intervenciones, con efectos importantes sobre los gastos. Si se contempla el procedimiento de formación de la ley estatal, se ve cómo la intervención regional no ha tenido nunca el carácter de participación en la formación de una ley, sino, más simplemente, naturaleza informativa y explicativa sobre los problemas locales, o bien ha sido utilizada como ocasión para reivindicaciones corporativas (12).

Las motivaciones de esta situación que han sido expuestas en el congreso pueden ser resumidas así:

Para explicar la excesiva concreción de las leyes regionales, se ha evidenciado cómo inciden en este resultado: a) la existencia de asociaciones profesionales a nivel nacional (además de una escasa regionalización de los partidos, sindicatos y fuerzas económicas), que sólo se sienten amparadas por un precepto legislativo que individualice formas y tipos de intervención, tiempos y financiaciones de los mismos; b) la ausencia de relaciones institucionalizadas Gobierno-Parlamento-regiones, que permitiría a la legislación estatal limitarse a los principios, pudiéndose muy bien evitar la (eventualmente) dañosa diversidad de las acciones regionales mediante el ajuste y la colaboración alcanzados a través de la participación en el único órgano colegial; c) la inactuación de los controles de oportunidad.

Vale la pena detenerse sobre esta última cuestión. Que no se puede, invocando la autonomía, impedir el desarrollo de eficaces acciones programáticas fundadas sobre opciones nacionales me parece indu-

(11) Tales leyes (y decretos-leyes) han sido publicados como apéndice a la investigación (pp. 200-214). Es posible que se haya insertado alguna ley de más o que, viceversa, haya alguna omisión, habida cuenta de la no precisa determinación del criterio de selección (sectores de competencia o intereses regionales). Sólo la ponencia del subgrupo «territorio» ha hecho un empleo exhaustivo de tales leyes; algunos datos se encuentran también en la ponencia del subgrupo «servicios sociales».

(12) Las afirmaciones indicadas en el texto proceden de las cinco ponencias de la investigación, y a menudo se encuentran reiteradas en las demás ponencias.

dable. Pero, si no se quiere reducir las regiones a meras agencias periféricas del Estado es necesario encontrar —además de módulos procedimentales y organizativos capaces de configurar efectivamente a los niveles inferiores como partícipes en las directivas provenientes de los niveles superiores (13), sobre lo que pronto se volverá— instrumentos distintos al ya conocido de la concreción de la legislación estatal.

La activación del control de oportunidad sobre las leyes regionales daría al Parlamento las garantías indispensables de armonización entre directivas políticas nacionales y regionales; algo que, sin embargo, hoy se intenta alcanzar mediante la excesiva concreción de las previsiones normativas (además de con la sectorialización de los recursos). Según el ministro Morlino, los controles de oportunidad no han sido activados porque faltaba la premisa mayor (que sería el plan Pandolfi) mediante la que dar «al juez el parámetro para verificar la conformidad o disconformidad con los intereses reales de las regiones» (14). En la doctrina, sin embargo, se ha hablado de: *a)* dificultad para atribuir contenidos concretos al dictado constitucional y para determinar, en consecuencia, un ámbito lo bastante cierto de aplicación del instituto; *b)* imprecisión de los módulos procedimentales a través de los que debiera concretarse la oposición en base a la oportunidad; *c)* ausencia de una normativa de detalle que, más allá de las previsiones procedimentales, identificase expresamente hipótesis o supuestos frente a los cuales la potestad en cuestión podría ser orientada por una valoración, de algún modo reglada, a cargo del Parlamento (15); *d)* convicción gubernamental acerca de la inoportunidad de suscitar cuestiones delicadas en el ámbito parlamentario, como las relativas a conflictos sustanciales de leyes regionales (16).

No es éste el lugar para profundizar en las razones de la inactuación del control de oportunidad sobre las leyes regionales; sin embargo, no parece que esté en lo cierto el ministro cuando atribuye a la ausencia de un parámetro de juicio, que habría venido dado por el plan Pandolfi, esta carencia, y ello porque parámetros de juicio, no muy distintos de los del plan citado, se podrían y se pueden extraer de las declaraciones programáticas de los diversos gobiernos, en las relaciones provisionales y programáticas presentadas anualmente al Parlamento y, en todo caso, en la dirección política de la mayoría. Ni son tampoco muy convincentes las alegaciones que hacen referencia a las incertidumbres de los módulos procedimentales, a la vista de la desenvoltura con la que el Gobierno ha improvisado módulos

(13) La observación de que nadie ha encontrado aún los modelos procedimentales y organizativos de que se habla en el texto es de AMATO («Commento all'art. 11», en *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali, Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, BARBERA y BASSANINI eds., Bolonia, 1979, p. 150).

(14) Cfr. p. 316.

(15) GAMBOLI: «Indirizzi e linee d'azione del governo nell'esercizio delle funzioni di controllo sulle leggi regionali», en *Stato e regioni*, 1979, 1/2, p. 114.

(16) GIZZI: *Manuale di diritto regionale*, Milán, 1976, p. 588.

procedimentales, al margen de toda previsión normativa, como los visados con observaciones o los reenvíos a la espera del criterio de la CEE. Basta, para nuestros propósitos, con haber llamado la atención sobre la necesidad, al menos en el estado actual de nuestros conocimientos, de la activación del control de oportunidad, a los fines de una legislación estatal menos analítica y más respetuosa, por lo tanto, de las autonomías regionales. La pretensión de las leyes estatales de individualizar el órgano regional competente para ejercitar las funciones y, en ocasiones, incluso el procedimiento para la formación del acto (presidente de la Junta, a propuesta del inspector sectorial para la agricultura que sea competente en el territorio, se lee en una ley examinada por la comunicación Pastori) se ha debido, además de a la tradicional impostación centralista (17), a cicaterías y prejuicios uniformizadores, pero también a la exigencia de ofrecer garantías a las partes sociales interesadas (18). La jungla de instancias consultivas ha sido designada como índice evidente, en lo que no se puede dejar de convenir, de la necesidad de no plantear el problema de la construcción del Estado de las autonomías sólo —o prevalentemente— en términos de reparto de competencias, sino también —y, tal vez, ante todo— en términos de delineación de líneas de encuentro entre todos los niveles de gobierno para la consecución de objetivos comunes (19).

Las mencionadas características de las finanzas regionales (proliferación de fondos sectoriales con destino más o menos vinculado) se han debido, de una parte, a la tendencia dominante en el período considerado a aumentar las funciones administrativas de las regiones en menoscabo de efectivos espacios de autonomía; de otra, a la carencia de todo tipo de programación, lo que, si no justifica, sí explica, ciertamente, la necesidad de vínculos de gastos al objeto de alcanzar los objetivos fijados en el plano nacional.

La causa de la escasa participación de las regiones en el *iter* de formación de la legislación estatal ha sido determinada en el hecho de que las administraciones sectoriales siguen siendo, junto con las organizaciones socioprofesionales, los interlocutores privilegiados de las comisiones parlamentarias, incluso en los sectores de competencia regional; cuestión ésta que remite a la otra, más general, de la aportación exterior a los trabajos parlamentarios, problema sólo parcialmente solucionado por las modificaciones de los reglamentos parlamentarios introducidos en 1970 (20).

(17) BARTOLE, p. 21.

(18) BARBERA, p. 336.

(19) D'ONOFRIO, p. 256.

(20) La referencia a la necesidad de modificar los reglamentos parlamentarios se contiene en la ponencia de PASTORI, p. 129.

3. La participación de las regiones en el procedimiento de las leyes estatales

La determinación de remedios para las carencias anteriormente señaladas se ha beneficiado algo menos de la investigación, ya que ésta se ha dirigido preferentemente a la individualización del estado de hecho existente, así como de sus causas posibles. Por ello, se han producido llamadas de atención en el congreso tendentes a considerar las propuestas presentadas como un punto de partida para un encuentro con más interlocutores (21) y se ha sugerido el emprender una investigación, por iniciativa y en el ámbito de la institución parlamentaria, capaz de extraer resultados más significativos (22) de la experiencia de los parlamentarios y de la integración de datos proporcionados por investigadores independientes. Es ésta una idea, la de la profundización de la temática del congreso en un seminario parlamentario, sobre la que parece oportuno llamar la atención, no sólo por la autoridad de su proponente (el entonces presidente de la comisión bicameral para las cuestiones regionales), sino también porque la participación, por todos auspiciada, de las regiones en el *iter* de formación de las leyes estatales padece márgenes de incertidumbre, peligrosísimos para su actuación concreta.

El segundo ponente en el congreso (Bassanini) ha afirmado que, en las materias de competencia regional y local, las regiones y los entes locales deben contarse entre los interlocutores privilegiados del legislador, ya como consecuencia de la superposición de tantos legisladores locales al legislador estatal único (sobre la misma materia), competentes unos para la fijación de las normas de detalle y otro para la individualización de los principios, ya a causa de que, en las materias de competencia regional o local, las administraciones regionales han sustituido a las estatales en la procura de los intereses públicos vinculados a los sectores en cuestión y, en consecuencia, la deben sustituir también como promotores de las demandas de nueva legislación que, como es notorio, se origina, en no pequeña medida, a través de la experiencia adquirida en la gestión de las leyes (23).

Se ha replicado a estas observaciones que una implicación participativa de las regiones deviene, inevitablemente, codeterminación en alguna medida y que la codeterminación del acto legislativo, al margen objeciones de sistemática constitucional, no es oportuna, toda vez que amenazaría con acentuar los criticados fenómenos de dilución de la

(21) FANTI, p. 396.

(22) BASSANINI, p. 274.

(23) Análoga cuestión se plantea también para las regiones, con referencia a la legislación regional en las materias atribuidas o delegadas a la competencia administrativa de municipios y provincias; en este sentido, cfr. BASSANINI, p. 276; MONTMAGGI, páginas 228-229-230, así como las intervenciones de SANLORENZO, PINI, MARCHETTI y SACCHETTO.

responsabilidad, además de hacer todavía más lento y complicado el procedimiento de formación de las leyes (24).

También en otros comentarios al congreso de Nápoles se ha subrayado la inadmisibilidad de formas de cogestión de la función legislativa, aun considerando innegable, dentro de ciertos límites, la conveniencia de consultas previas con las regiones en la forma que cada Cámara tenga por oportuna (25). Pero el sentido de las propuestas de Bassanini (26) no es, según creo, el de llevar a las regiones a codeliberar con el Parlamento las leyes que las afectan, sino el de poner a disposición de las Cámaras representantes de las regiones (y funcionarios regionales), sobre la base de que contarán con un mejor conocimiento de las necesidades de las colectividades locales a través de la procura de los intereses públicos previstos en la normativa vigente y del mandato electoral de la colectividad misma. Si la participación regional está en condiciones de asegurar tal resultado pierde también trascendencia el otro inconveniente (retraso en el procedimiento legislativo), no siendo posible valorar negativamente todo aquello que sirve para conseguir una legislación más acorde con las efectivas exigencias de la realidad (27).

Pero ninguna participación efectiva de las regiones —y no meramente ritual, como hasta ahora— podrá emprenderse si no se resuelve el problema de la representación de las regiones en el Parlamento. Veinte regiones y dos provincias autónomas; veintidós presidentes de Junta y veintidós presidentes de Consejo no pueden pretender ser consultados todos juntos. De ahí la propuesta adelantada en el Congreso (28) de un Comité de representantes de las regiones —construido sobre el modelo del Comité de representantes de las regiones meridionales instituido por el artículo 3 del texto refundido de las leyes sobre intervenciones extraordinarias en el *mezzogiorno*— con la tarea de coordinar las diversas formas de participación de las regiones en los trabajos parlamentarios y de indicar, sobre todo, las representaciones regionales competentes para tratar cada tema específico.

Sobre la composición del Comité, integrante de Juntas y Consejos, se han alzado voces discordantes en el Congreso (29) que me parecen

(24) TRAVERSA, pp. 423-424.

(25) GIZZI: «In margine al convegno di Napoli», en *Stato e regioni*, 1978, 6, p. 115.

(26) Las observaciones críticas de TRAVERSA a algunas propuestas de BASSANINI se refieren a las intervenciones de las regiones en el seno de comités restringidos, así como a la posibilidad de presentación formal de propuestas de enmiendas por parte de las regiones y a la manifestación por éstas de dictámenes vinculantes (cuando no directamente obligatorios). Pero tales propuestas, en el texto publicado de la ponencia, son matizadas por BASSANINI en el sentido de necesitar una verificación tanto en el *an* como en el *quomodo*. La intervención de TRAVERSA, presentada por escrito a la presidencia del congreso, no ha podido hacerse cargo, evidentemente, de la expresión definitiva del pensamiento del ponente.

(27) En este sentido, MONTEMAGGI, p. 232.

(28) BASSANINI, p. 294.

(29) ROSSI, p. 361, ha sostenido que también las relaciones parlamento-regiones deben ser mantenidas por los ejecutivos, preveyendo sólo, complementariamente, proce-

por completo fuera de lugar si es verdad que el órgano colegial debería colaborar con el Parlamento en la formación de las leyes-marco y de las demás leyes que afecten a las regiones; las leyes, evidentemente, no pueden ser consideradas como un hecho que afecte sólo a los ejecutivos regionales (30).

Un Comité como el pergeñado, compuesto por tres representantes de cada región o provincia autónoma —es decir, por sesenta y seis personas— no puede asumir sus tareas si no se reúne periódicamente y si no dispone de un aparato organizativo auxiliar (servicios y personal) capaz de preparar adecuadamente los asuntos tratados por el Comité. La ritualidad de las actuales consultas a las regiones está también en función del hecho de que no es infrecuente el que las regiones o no dan respuesta a las ofertas de consultas (porque no saben qué decir) o adoptan posiciones meramente retóricas. Caso de que estas actitudes se reproduzcan, no hay Comité que pueda propiciar una efectiva participación de las regiones en el procedimiento legislativo estatal.

Han sido varias las observaciones críticas en el congreso, siempre sobre la cuestión de la eficiencia de las regiones (31): la escasa credibilidad de las regiones en el Parlamento ha sido presentada como un dato que se desprende de los debates parlamentarios, así como de las enmiendas introducidas en los proyectos de ley en las varias fases del procedimiento legislativo. La profundización en el estudio de la legislación estatal podrá arrojar alguna luz también en este sentido, porque no hay duda de que ciertas ineficiencias vienen favorecidas por un cierto tipo de legislación estatal: piénsese en la incidencia de los fondos sectoriales vinculados sobre la formación de los balances negativos; en el fomento de la sectorialización de la acción regional por las relaciones diseñadas en varias leyes estatales entre ministerios y asesores regionales; en la continua transferencia a las regiones de funciones administrativas estatales, correspondientes o no a materias de competencia regional, que ha ofuscado el papel previsto

dimientos que permitan a las regiones definirse, asumiendo, en las instancias regionales, las medidas necesarias. Rossi Locci habla sólo de la necesidad de una cámara de integración y ajuste entre las distintas problemáticas, exigida, periódicamente, por la programación en cada nivel y que debería tener su centro, respectivamente, en la presidencia del Consejo de Ministros y en las presidencias de las juntas regionales (p. 434).

(30) En su intervención, COLONNA ha sostenido que las regiones deben tener un papel en el seno del procedimiento legislativo, pero que las regiones mismas no han hecho demasiado por conseguirlo y que, cuando se les ha ofrecido, no lo han desarrollado correctamente (p. 341).

(31) Además de las críticas de COLONNA, señaladas en la nota precedente, cfr. las intervenciones de GALLI, RUSSO, ARAGONA, MARCHETTI, SANTINI, FANTI, junto con las conclusiones del ponente BASSANINI, quien ha insistido mucho en la necesidad, para las regiones, de recuperar credibilidad. Por el contrario, MAURI, aun reconociendo la objetiva carencia de respuestas adecuadas por parte de las regiones, ha atribuido la responsabilidad de ello al funcionamiento del sistema en su conjunto.

para la región como ente de legislación, programación y coordinación, atenuando así, de hecho, la necesidad y la urgencia de la delegación de funciones administrativas regionales a los entes locales.

4. Remedios a través de la práctica. Modificaciones legislativas o reglamentarias. Problemas abiertos

El Comité de representantes de las regiones de que hemos hablado anteriormente no requiere, para nacer, de ninguna modificación legislativa o reglamentaria. Basta con encontrarle una sede (32) y dotarlo de los servicios necesarios, aprovechando, si es posible, la ocasión para unificar los varios servicios romanos de las regiones (y los dos de Sicilia: uno de la Asamblea y otro de la Junta). La colaboración en el procedimiento para la formación de las leyes estatales puede alcanzarse sobre la base de acuerdos con los órganos de la presidencia de las dos Cámaras y de las comisiones interesadas, en los casos en que las regiones estén afectadas.

Hay otros correctivos, planteados en el congreso, que pueden ser inmediatamente puestos en práctica: a) designación de miembros de las dos primeras comisiones de la Cámara y del Senado como integrantes, también, de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales (33); b) consolidación de la interpretación, ya alcanzada en la práctica, de la primera parte del artículo 75, apartado primero, del reglamento parlamentario, en el sentido de la obligatoriedad de la asignación a las primeras comisiones, en sede consultiva, de todos los proyectos de ley que tengan características de ley-cuadro, al igual que viene previsto por el primer apartado del artículo 74 por lo que se refiere a la Comisión de Presupuestos y en lo relativo a las medidas que impliquen ingresos o gastos; c) explícita previsión de la imposibilidad, por parte de las comisiones de oportunidad, de apartarse de los pareceres expresados por las primeras comisiones sobre los proyectos de ley-marco, a no ser que se haga en forma motivada y con la expresión de las correspondientes argumentaciones *a contrario* en la ponencia escrita para la Asamblea; asimismo, la imposibilidad de inserción en el orden del día de esta última de proyectos de ley-marco sobre los que no se haya expresado efectivamente el parecer de la primera Comisión (34); d) audiencia a las regiones para la obtención de una panorámica integral de las situaciones existentes en cada región, sin que para estas consultas haya que esperar a que la si-

(32) BASSANINI ha hablado de un comité cerca del Parlamento. Tal dislocación obligaría, sin embargo, a las cámaras a la obtención de locales y funcionarios y esto podría retardar *sine die* el nacimiento del comité en cuestión.

(33) Se reenvía a la ponencia de BASSANINI para una indicación precisa de las nuevas tareas que podrían ser confiadas a la comisión para las cuestiones regionales y a las dos primeras comisiones de la Cámara y del Senado según la composición indicada en el texto.

(34) TRAVERSA, p. 425.

tuación en regiones determinadas sea dramática (35); e) audiencia a las regiones, a requerimiento de las mismas, cuando la ley en examen por la Comisión afecte a materias de competencia regional (36).

Las modificaciones legislativas (o de los reglamentos parlamentarios) propuestas en el congreso, siempre en el sentido de mejorar las relaciones Gobierno-Parlamento-regiones, han retomado ideas ya avanzadas en su día por la doctrina, como la eliminación de la sectorialización de los aparatos ministeriales, que lleva consigo la análoga sectorialización de las competencias de las comisiones parlamentarias y de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental; el nombramiento regional de algunos jueces de la Corte constitucional, la creación de un órgano consultivo permanente Gobierno-regiones (a insertar en la Ley sobre la Presidencia del Consejo) en el que poder alcanzar un acuerdo efectivo de estas últimas en el proceso de formación de los objetivos y compromisos programáticos. Algunos de estos remedios, como el de la reestructuración de las comisiones parlamentarias, han sido presentados como mucho más eficaces que las modificaciones, anteriormente señaladas, en el *iter* del procedimiento legislativo (37).

No han faltado propuestas nuevas, al menos para quien escribe, referentes: a) la fijación de un código para los procedimientos de consulta, tendente a evitar que se situasen sobre un mismo plano, como con frecuencia ocurre, las consultas a sujetos político-constitucionales y las que se tengan con portadores de intereses particulares o, genéricamente, con expertos (38); b) la fijación de una cláusula general sobre la forma de consulta a las regiones (¿qué se consulta, cuándo, de qué manera? (39). Una verificación sobre la realizabilidad de tales hipótesis podrá tenerse en el auspiciado seminario al que ya hemos hecho referencia. El congreso no se ha definido aquí, pero ha señalado a la cultura jurídica campos de indagación sobre los que faltan reflexiones rigurosas, con el efecto de que los diversos puntos de vista son instrumentalmente utilizables en función de los resultados políticos que se intenten alcanzar.

Los decretos de transferencia de funciones (de 1972 y 1976) han sido actuados, como es conocido, con leyes delegadas. En el curso de 1981 deberán adoptarse los nuevos presupuestos regionales y, dada la complejidad de la materia, no puede excluirse que se vuelva a la idea de otra delegación al Gobierno. La delegación, en estos casos, es instrumento poco recomendable porque es inevitable que el Gobierno, delegado ayer para limitar las propias competencias a través de transferencias de funciones administrativas a las regiones y hoy, en hipótesis, para determinar los recursos financieros a traspasar a

(35) Russo, pp. 361-362.

(36) COLONNA, p. 342.

(37) Así, BASSETTI, p. 307. MURMURA ha definido como «ingenios complicados» a algunas de las propuestas de BASSANINI (p. 373).

(38) CAPACCIOLI, SORACE y SALIMBENI, p. 164.

(39) BARBERA, p. 337.

las regiones, juegue a la baja. Para evitar tal juego a la baja, la Ley 382 de 1975 y, hoy, la reforma sanitaria han previsto un discreto dictamen de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales, que no es sino una forma de eludir el dictamen vinculante de la Comisión misma. ¿Puede preverse tal dictamen vinculante?; en el Congreso se ha respondido afirmativamente (40), pero no hay duda de que el problema requiere una profundización que hasta ahora no ha sido llevada a cabo.

Es conocido que varias leyes, posteriores al Decreto de la Presidencia de la República (Dpr) 616, han excepcionado (a favor del Estado) el reparto de competencias contenido en el decreto mismo. Las regiones, en general, no han protestado (signo, no el menos importante, de su escasa eficiencia, ya que el silencio ha sido, frecuentemente, consecuencia del desconocimiento de la ley estatal en contraste con el Dpr 616), pero, ¿puede el legislador estatal excepcionar el reparto de competencias diseñado por el Dpr 616 tácitamente, es decir, sin modificación expresa del decreto mismo? (41). Más aún: ¿se puede privar a las regiones de funciones concretas sin criterio alguno o, por el contrario, puede afirmarse que toda la legislación estatal en la materia de reparto de funciones entre Estado y regiones debe siempre realizarse como un cuerpo orgánico de disciplina? ¿Puede sostenerse, incluso en lo referente a las funciones administrativas transferidas a las regiones, que la actuación de una constitución rígida da lugar a «adquisiciones definitivas», ni retractables ni revocables? (42).

La Comisión para las cuestiones regionales no ha tenido asignados hasta hoy, en régimen de dictamen previo, proyectos (o proposiciones) de ley, ya que, en tal caso, se insertaría en el procedimiento legislativo una comisión de composición bicameral, permitiendo a los senadores pronunciarse sobre proyectos pendientes en la Cámara y viceversa, con violación del «sagrado principio» del bicameralismo (43). Pero, ¿es insuperable tal objeción, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el artículo 2, apartado segundo, de la Ley de 7 de mayo de 1976, número 183, que prevé un dictamen de la Comisión bicameral para el *mezzogiorno* sobre las medidas legislativas en examen en el Parlamento y en orden a su coherencia con el objetivo del desarrollo de las regiones meridionales?

Aunque es un dato ya de la experiencia común, la investigación ha puesto de manifiesto la abundancia de instancias y procedimientos informales, durante el *iter* del procedimiento legislativo, en que nacen los acuerdos y se redactan las normas que más tarde serán llevadas primero a la Comisión y después al Pleno. Se ha señalado en el Con-

(40) BASSANINI, p. 290.

(41) BASSANINI, pp. 271-272.

(42) La intervención de SCUDIERO está íntegramente dedicada a estos problemas (pp. 402-408).

(43) CIAURRO considera tal objeción como no decisiva en «Regioni e legislazione», en *Stato e regione*, 1978, 6, pp. 8-9.

greso la necesidad de verificar la posibilidad en torno a la colaboración de funcionarios y expertos regionales con los comités restringidos y los grupos de trabajo de las comisiones parlamentarias, del mismo modo que hoy se practica por lo que se refiere a los funcionarios de la administración estatal, quienes, de hecho, colaboran de modo relevante en la elaboración concreta de las leyes. De otra parte, sobre la base de la evidente imposibilidad de una participación de las regiones en los trabajos del Pleno, conviene compulsar si es posible, y dentro de qué límites, un concurso de las regiones con el Gobierno en la utilización de los instrumentos de participación en los trabajos legislativos de las comisiones (44).

Los particulares problemas de las regiones con Estatuto especial pueden ser aquí útilmente recordados, porque la comunicación dedicada a los mismos (45) ha puesto de relieve los graves inconvenientes prácticos que derivan de la torpe solución de un problema jurídico.

Incluso las cuestiones relativas a las relaciones CEE-regiones han encontrado su sitio en el Congreso, en una comunicación correspondiente (además de en el debate), pero no es posible dar cuenta de los mismos en el breve espacio de estas notas (46).

5. Notas marginales al congreso

A) Cada vez con más frecuencia se escucha hoy que el regionalismo conflictual ha dado paso al regionalismo cooperativo, un eco de lo cual, como hemos visto, se ha dado también en nuestro Congreso. Con tal etiqueta se intentan definir las relaciones Estado-regiones configuradas en el artículo 11 del Dpr 616 y en las primeras leyes de programación aprobadas tras de este decreto.

Hay quien define al artículo 11 como norma sustancialmente inútil, aunque embargada de buenas intenciones (47), y quien, por el contrario, habla de gran perspicacia y de los nobles principios allí recogidos (48); existe un acuerdo, sin embargo, en que se trata de una norma meramente programática, cuya concreta eficacia se remite a desarrollos posteriores. Desarrollos que, en nuestra opinión, dejan mucho que desear, y ello tanto para los actuables en vía de hecho (es notoria la insatisfacción de las regiones con la participación realizada a propósito del presupuesto de 1979 o del plan Pandolfi) como para los diseñados en las nuevas leyes de programa.

Tómese como ejemplo la dimensión agrícola-alimentaria. En Alemania, donde se ha consolidado el federalismo cooperativo, es una ley

(44) Los problemas indicados en el texto han sido evidenciados por BASSANINI, p. 299.

(45) DE GUELMÍ: *La legislazione statale e le competenze primarie o esclusive delle regioni a statuto speciale*, pp. 163-183.

(46) La comunicación es la de GUERRA, pp. 343-346; la intervención, la de AUGELLI, páginas 347-349.

(47) Así, AMATO: *Op. cit.*, p. 146.

(48) BASSANINI, pp. 277-279.

de 1969 (49) la que prevé una Comisión para la programación, compuesta por representantes del Gobierno federal y por un representante por cada *land*. El número de votos correspondientes a los representantes del Gobierno federal es igual al número de todos los *länder* (once), los que, por su parte, tienen a su disposición un solo voto. Se requiere una mayoría de tres cuartos para las deliberaciones de la Comisión, que discute el programa sobre la base de propuestas de los *länder* y del Ministerio federal para la agricultura. En un caso como este puede hablarse de ajuste equilibrado entre las exigencias nacionales y locales. Ante todo, porque el plan nace de las propuestas del centro y de la periferia y no de las agencias del Gobierno (50) (el CIPAA, integrado por siete ministros, predispone el plan nacional); en segundo lugar, porque el Gobierno, aisladamente, no puede aprobar el plan, siéndole necesario el acuerdo de, al menos, cinco *länder* (votos disponibles, 22; mayoría de tres cuartos, 16,5; votos del Gobierno, 11).

Entre nosotros, por el contrario, aparte de la formación ministerial del plan, de un lado el Gobierno puede desconocer la voluntad de las regiones, bastándole una deliberación del Consejo de Ministros, precedida por una mera transmisión de la propuesta del plan a la Comisión bicameral para las cuestiones regionales; de otro, basta con la oposición de una sola región o provincia autónoma para aventar el entendimiento con el Gobierno.

El tema no cambia si se toma la reforma sanitaria. Aquí, el plan es también predispuesto por el Gobierno y las regiones son llamadas a consulta sólo mediante un dictamen del Consejo sanitario nacional: la última palabra corresponde al Parlamento, que aprueba con ley el Plan Sanitario Nacional (art. 55, apartado segundo, de la Ley número 833 de 1978).

En estos nuevos modelos de relación Estado-regiones, junto con la opción, ya contenida en el Dpr 616, de confiar la administración activa a los entes menores, hay quien ve el riesgo de hacer de la región nada más que una especie de enlace técnico entre las políticas de sector, decididas en el centro, y la Administración local (51), en el marco de un centralismo de nuevo tipo que no niega el papel de las regio-

(49) El ejemplo está extraído de CARETTI: *Autonomia regionale e intervento straordinario nel mezzogiorno*, Milán, 1974, pp. 135 y ss.

(50) Es de AMATO (*op. cit.*, p. 153) la observación de que conviene activar procedimientos de encuentro sin vínculos preconstituidos, de modo que puedan adelantarse medidas de intervención e hipótesis de desarrollo por cada comunidad territorial a dirigir a las instancias superiores antes de que estas adopten direcciones determinantes. No se le oculta al autor el riesgo de la mera acumulación de instancias particularistas, riesgo que se presenta como correlativo a la capacidad de mediación de los partidos políticos.

(51) SORACE: *Le regioni italiane alla fine degli anni 70* (ponencia presentada al VII Congreso de la asociación hispano-italiana de profesores de Derecho administrativo, celebrado en Las Palmas los días 8-11 de febrero de 1979), en *Le Regioni*, 1979, 4, páginas 521 y ss.

nes, pero que tiende a asimilarlo al viejo sistema administrativo en una posición asociada (y subordinada) a los órganos centrales (52).

La tendencia a la cooperación entre Estado y regiones parece impuesta por la fuerza de las cosas. Lo importante es no considerar como definitivos los existentes modelos de cooperación. Procede, de otra parte, tener bien presente que incluso el mejor modelo cooperativo tiene costos: a) los políticos locales que participan en la decisión con el Gobierno central saben que serán juzgados según lo que alcancen a obtener para la propia comunidad local y, ya que poco puede esperarse de las víctimas inmoladas al interés de la comunidad nacional, hace falta aceptar un reparto de los recursos nacionales, no (sólo) orientado en el interés de la comunidad nacional; b) la colaboración refuerza la posición política de las Administraciones que en ella participan y en el interior del propio ente; y ya que la colaboración comporta inevitablemente un papel preeminente del Ejecutivo sobre la Asamblea hay que contar con el reforzamiento de aquél sobre ésta (la experiencia reciente del primer acuerdo nacional para los empleados de las regiones de Estatuto ordinario es testimonio elocuente de este riesgo; c) la comunidad local singular, como unidad política autónoma, basculante sobre su propia base democrática, tiende a perder significado, sustituida por las comunidades locales como grupo enfrentado (o vinculado) al Estado central (53).

El hecho es que, por lo que se refiere a la organización del nuevo Estado regional, se sigue con ideas elaboradas en los años sesenta, siendo el problema más urgente el de definir un modelo de relaciones Estado-regiones, sin el cual las colaboraciones entre centros de gobierno estatales y periféricos, por más oportunas que sean, no pueden producir sino opciones contingentes y contradictorias, como las que se han evidenciado con la legislación vigente.

B) La individualización de un modelo Estado-regiones no puede hacerse sin convocar a los partidos y a la clase política. Se engañaría, en efecto, quien pensase actuar las delegaciones de las funciones regionales en los entes locales, olvidando que una de las causas de la administración regional directa viene dada por razones de partido—o de corriente de partido (54)—y que el modelo de la región que legisla, programa y dirige presupone fuerzas políticas diversas, es decir, dispuestas a luchar por su supervivencia sobre el terreno del consenso

(52) MÓDICA (entrevista a), en *Bolletino della sezione regioni ed autonomie locali del Comitato centrale del PCI*, 1979, 4, pp. 3-5.

(53) Las consideraciones planteadas en el texto sobre los costos de todo sistema cooperativo están tomadas de KISTER, en *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1977, 3, pp. 999 y ss. Sobre el federalismo cooperativo alemán, cfr. también CNR-Instituto de Estudios sobre las regiones, *La consultazione collegiale fra stato e regioni: il Bundestag tedesco ed altri modelli stranieri*; asimismo la intervención de La Pergola en el curso de la investigación desarrollada por la comisión para las cuestiones regionales (sesión del 31 de enero de 1974).

(54) ROTELLI: «Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale», en *Pol. del dir.*, 1977, p. 358.

político difuso más que sobre el del consenso negociado con unos y otros a través de ventajas individuales (55). Quien quiera eliminar las mermas del poder regional en las materias de su propia competencia (artesanado y agricultura, por ejemplo) debería incidir sobre los modos de obtención del consenso, presentes en todos los partidos (56). Incluso la aprobación del Dpr 616, según una autorizada interpretación (57), habría evidenciado la inmadurez de la clase política y su incapacidad para actuar según lógicas que no impliquen posiciones de poder.

Parece observación obvia que la actuación del ordenamiento regional, si no va acompañada por la regionalización de la organización interna de los partidos, impedirá considerar realizado, en la práctica, el Estado regional querido por la Constitución. Este es, actualmente, el nudo de la cuestión, pero el Congreso no ha tratado del mismo y, por tanto, en este momento podemos eximirnos de entrar en su análisis.

(55) AMATO: «Relazione di sintesi», en *Le assemblee e le leggi delle regioni*, edición a cargo de los consejos regionales de Lombardía, Piemonte y Toscana y del Centro Nacional para la Prevención y Defensa Sociales, p. 419.

(56) PRODI: «Regioni e programmazione economica», en *Informazioni Svimez*, 1978, 22, p. 857.

(57) GIANNINI: «Prefazione», *Commentario al Dpr 616*, cit., pp. 16 y 18.