

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VIII

ENERO-FEBRERO 1949

NUM. 45

Las Regiones en la nueva Constitución italiana y el precedente español

Italia había admitido como circunscripciones administrativas la provincia, el circondario, el mandamento y el municipio. La provincia ha venido teniendo base histórica en Italia. Su territorio correspondía, en la mayor parte de los casos, con diversos nombres a circunscripciones de los antiguos Estados italianos. En las obras de Derecho Administrativo italiano puede verse, ejemplo la de Zanobini, el recuerdo de las divisiones del Piemonte, los compartimentos de Toscana, las delegaciones del Estado Pontificio y las provincias del Reino napolitano.

La legislación italiana del siglo XIX había tenido en cuenta las diversas leyes sobre administración local existentes en la península. Esas leyes sirvieron de base a la Ley de 20 de marzo de 1865 —inspirada en la del Piemonte, de 23 de octubre de 1859—, posteriormente modificada con anterioridad al régimen fascista y durante éste reformada en 1923, 1926, 1928, y el texto único adquirió fuerza legal con el Decreto de 3 de marzo de 1934.

El régimen fascista había colocado al frente de las provincias al Prefecto, representante directo del Poder ejecutivo, máxima autoridad y director de la vida provincial. A su lado existía el Consejo de Prefectura y la Junta Provincial Administrativa, más el Consejo Provincial de Sanidad. El primero, órgano colegial con funciones de carácter consultivo; la Junta Consultiva, con funciones de fiscalización de entidades locales y de jurisdicción, primeramente compuesta de tres funcionarios gu-

bernativos, Prefecto y dos Consejeros, y cuatro miembros electivos nombrados por el Consejo Provincial, y más recientemente compuesta por el Prefecto, Intendente de Finanzas, Inspector Provincial, dos miembros designados por el Prefecto y otros cuatro por el Secretario del Partido.

El municipio se colocó por el régimen fascista bajo la autoridad del «Podestá», Oficial del Gobierno que sustituye al Síndaco administrativo del régimen anterior. El Podestá, como administrador del municipio, estaba solamente sometido a la fiscalización practicada por el Estado de las administraciones autárquicas, pero como Oficial del Gobierno e inferior jerárquico del Prefecto y del Ministro del Interior, recibía órdenes e instrucciones del Prefecto, estando obligado a los deberes impuestos por la jerarquía.

La nueva Constitución italiana, aprobada en 22 de diciembre de 1947 y que ha entrado en vigor el 1.º de enero de 1948, está dividida en dos partes, seguidas de disposiciones transitorias y finales. La segunda refiérese al ordenamiento de la República, y su Título V a «las Regiones, las Provincias y los Municipios». La República italiana, según el artículo 114, se divide en Regiones, Provincias y Municipios. Las Regiones (art. 115) están constituidas como entidades autónomas con propios poderes y funciones, según los principios fijados en la Constitución; las Provincias y los Municipios (art. 128) son entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados en las leyes generales de la República, que determinan sus funciones. Son (art. 129) circunscripciones de descentramiento estatal y regional. Las circunscripciones provinciales pueden ser subdivididas en circondarios, con funciones exclusivamente administrativas para ulterior descentramiento.

El artículo 116 señala para Sicilia, Cerdeña, Trentino, Alto Adigio, Friuli, Venezia Giulia y el Valle de Aosta la atribución de formas y condiciones de autonomía, según Estatutos especiales adoptados por leyes constitucionales. En cuanto a la región Friuli-Venezia, en virtud de la disposición transitoria X, se aplican provisionalmente las normas generales, admitiéndose

la tutela de minorías lingüísticas, conforme al precepto del artículo 6.º de la Constitución, que declara que la República tutela con apropiadas normas dichas minorías lingüísticas.

A las Regiones se atribuyen, en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, el dictar normas legislativas, que no contradigan los intereses nacionales ni los de otras Regiones, en las materias siguientes: ordenamiento de los oficios y entidades administrativas dependientes de la Región; circunscripciones municipales; policía local, urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolástica; museos y bibliotecas de entes locales; urbanística; turismo e industria hostelera; tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; viabilidad, acueductos y obras públicas de interés regional; investigación y puertos locales; aguas minerales y termales; turberas; caza; pesca en aguas interiores; agricultura y florestas; artesanado y otras materias indicadas por leyes constitucionales. Las leyes de la República pueden delegar a la Región el poder de emanar normas para su actuación.

Interprétase tal texto constitucional básico en materia de administración regional, por Falcone, en el sentido de que la Asamblea aprobó el artículo 117 con el espíritu de que el Poder legislativo no puede ser ejercitado por la Región en vía directa o de primer grado, puesto que para que la Región pueda legislar en una de las indicadas materias debe concurrir que previamente esa materia esté regulada por una ley nacional del Parlamento, que tal ley no discipline totalmente la materia, pero fije los principios fundamentales a base de los cuales la Región proveerá a una legislación de adaptación a las necesidades locales. Tal es, dice el comentarista, el alcance jurídico de la norma, mas falta por ver si en la práctica las cosas sucederán así. La designación de materias para función legislativa es limitativa. Sólo puede ser modificada por una ley constitucional y el último apartado de artículo parece prever el ejercicio de un poder reglamentario por delegación de las leyes nacionales para la aplicación de éstas.

El artículo 118 determina que corresponden a la Región las funciones administrativas para las materias específicas en el 117, salvo aquellas de interés exclusivamente local que pueden ser atribuidas por leyes de la República a las Provincias, a los Municipios o a otros entes locales. El Estado puede por ley delegar a la Región y la Provincia otras funciones administrativas. La Región ejercita normalmente éstas, delegándolas a la Provincia, a los Municipios o a otros entes locales, valiéndose de sus oficinas.

La Constitución considera como órganos de la Región (artículo 121) el Consejo regional, la Junta y su Presidente. El Consejo Regional ejercita la potestad legislativa y reglamentaria atribuida a la Región y las otras funciones que confiera la Constitución o las leyes. Puede formular propuesta de leyes a las Cámaras. La Junta regional es el órgano ejecutivo de la Región. El Presidente de la Junta representa la Región, promulga las leyes y el Reglamento regional, dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región, conformándose a las instrucciones del Gobierno central.

El sistema de elecciones, número, casos de elegibilidad y de incompatibilidad de los Consejeros regionales se establece por ley de la República. Nadie puede pertenecer contemporáneamente a un Consejo regional y a una Cámara del Parlamento o a otro Consejo regional. El Consejo elige de su seno un Presidente y un oficio de presidencia para sus propios trabajos. Los Consejeros regionales no pueden ser llamados a responder de las opiniones expresadas y de los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. El Presidente y los miembros de la Junta se eligen por el Consejo regional entre sus componentes.

El sistema de elección no está previsto por la Constitución. Remítase a ley de la República (art. 122).

Cada Región, según el artículo 123, tiene sus Estatutos en armonía con la Constitución y las leyes, estableciendo las normas relativas a la organización interna de la Región. Dicho Estatuto regulará el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes o proveídos administrativos de la Región y la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales.

El Estatuto se redacta por el Consejo regional por mayoría absoluta de sus componentes y se aprueba por ley de la República. El Consejo regional puede ser disuelto (art. 126), cuando realice actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de la ley, no corresponda a la invitación del Gobierno de sustituir la Junta o el Presidente que hayan realizado análogos actos o violaciones. Igualmente puede ser disuelta cuando por dimisión o imposibilidad de formar mayoría no pueda funcionar. También por razones de seguridad nacional. La disolución se adopta en virtud de Decreto motivado del Presidente de la República, oída la Comisión de Diputados y Senadores constituida para las cuestiones regionales conforme a ley de la República. Al publicar el Decreto de disolución debe nombrarse una comisión de tres ciudadanos elegibles para el Consejo, que señale las elecciones en plazo de tres meses, provea a la administración ordinaria de la competencia de la Junta y a los actos improrrogables, que habrá de someter a la ratificación del nuevo Consejo.

En cada Región, con residencia en su capital, existirá un Comisario del Gobierno (art. 124), que entienda en las funciones administrativas que debe ejercitar el Estado y las coordine con las ejercitadas por la Región.

La Constitución ha establecido normas de fiscalización. Respecto a las leyes aprobadas por los Consejos regionales, el artículo 127 determina que deben ser comunicadas al Comisario, el que, salvo caso de oposición por parte del Gobierno, debe dar su visto en término de treinta días, debiendo promulgarlas en los diez días siguientes y entrando en vigor la ley a los quince días de su publicación. En caso de urgencia declarada por el Consejo regional y si el Gobierno de la República lo consiente, la promulgación y la entrada en vigor no están sometidas a los plazos anteriores. Si el Gobierno de la República entiende que una ley aprobada por Consejo regional excede de la competencia de la Región o está en contradicción con los intereses nacionales o los de otra Región, la renueva al Consejo regional y si éste la aprueba de nuevo por mayoría absoluta, el Gobierno puede a los quince días siguientes en el que le sea comuni-

cada, promover la cuestión de la legitimidad ante la Corte Constitucional o la «di mérito» ante las Cámaras. En caso de duda la Corte decide de quién es la competencia.

En cuanto a la fiscalización de legitimidad de los actos administrativos de la Región, el control se ejerce (art. 125) en forma descentrada por órgano del Estado, en los modos y en los límites establecidos por las leyes de la República, pudiendo la ley admitir en determinados casos el control «di mérito» al solo efecto de promover con requerimiento motivado el reexamen de la deliberación por parte de los Consejos regionales.

En las Regiones se instituyen órganos de justicia administrativa de primer grado, según el ordenamiento establecido por las leyes de la República, pudiendo instituirse secciones con sede diversa de la capital de la Región.

A las Regiones (art. 119) se les otorga autonomía financiera en la forma y límites establecidos por las leyes de la República, coordinándola con la del Estado, la Provincia y Municipios. A las Regiones se atribuyen tributos propios y cuotas de tributos estatales en razón a las necesidades de la Región para los gastos necesarios al cumplimiento de sus funciones normales. Para proveer a fines determinados y particularmente para valorizar el Mediodía y las islas, el Estado asignará por leyes en determinadas Regiones contribuciones especiales. Conforme a la modalidad establecida por las leyes de la República, la Región tiene propio dominio y patrimonio, pero (art. 120) no puede instituir tasas de importación y exportación o tránsito entre Regiones, ni adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de personas y cosas entre ellas. Tampoco puede limitar el derecho del ciudadano de ejercitar en parte alguna del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo.

Como antecedente en el régimen regional regulado por la nueva Constitución de Italia, puede señalarse la Constitución de la República española, de 9 de diciembre de 1931. En ella el artículo 8.º estableció que el Estado español estaría integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las Regiones que se constituyeran en régimen de autonomía. El artículo 11 disponía que si una o varias provincias limítrofes, con

características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma, para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado español, presentarían su Estatuto, que podría recabar las atribuciones determinadas en los artículos 15, 16 y 18. El Estatuto, una vez aprobado, sería la ley básica de la organización político administrativa de la Región autónoma. Dicha Constitución requería, como es sabido, para la aprobación del Estatuto de Región autónoma, que tal cuerpo legal fuera propuesto por la mayoría de los Ayuntamientos o al menos por aquellos cuyos Municipios comprendieran dos terceras partes del censo electoral de la Región, que lo aceptasen por lo menos dos terceras partes de los electores inscritos en dicho censo y que lo aprobaran las Cortes (art. 12). No se admitía la federación de Regiones autónomas (art. 13).

Quedaba reservada a la exclusiva competencia del Estado español la legislación y ejecución directa en las siguientes materias: adquisición y pérdida de nacionalidad; regulación de derechos y deberes constitucionales; relación entre Iglesias y el Estado y régimen de culto; representación diplomática y consular; declaración de guerra, tratados de paz, régimen de colonias y protectorado; toda clase de relaciones internacionales; defensa de la seguridad pública en los conflictos supra-regionales o extra-regionales; pesca marítima; deuda del Estado; ejército, marina de guerra y defensa nacional; régimen arancelario; tratados de comercio, aduanas, abanderamiento de buques mercantes y extradición; jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo lo reconocido a poderes regionales; sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria; régimen de comunicaciones; aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas transcurran fuera de la región o el transporte de energía saliera fuera del término de ésta; defensa sanitaria que afectase a intereses extra-regionales, policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería; hacienda general del Estado; fiscalización de la producción y comercio de armas.

Correspondiendo al Estado español la legislación, podía co-

responder a las Regiones autónomas la ejecución, a juicio de las Cortes, sobre: legislación penal, social, mercantil y procesal y en cuanto a la civil la forma de matrimonio; ordenación de registros e hipotecas; bases de obligaciones contractuales; regulación de Estatutos personal, real y formal, siendo inspeccionada por el Gobierno de la República la ejecución de las leyes sociales para garantía de su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales; legislación sobre propiedad intelectual e industrial; eficacia de comunicados oficiales y documentos públicos; pesas y medidas; régimen minero; bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería; ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos, puertos de interés general, reservando al Estado la reversión y policía de los primeros y ejecución directa que pudiera reservarse bases mínimas; la legislación sanitaria interior; régimen de seguros; legislación de aguas, caza y pesca fluvial; régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos; derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares; socialización de riquezas naturales y empresas económicas; servicios de aviación civil y radiodifusión.

En lo no indicado anteriormente (arts. 14 y 15), podía corresponder a la competencia de las regiones autónomas, tanto la legislación exclusiva como la ejecución directa, según los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes (art. 16). El Estado (art. 19) se reservaba poder fijar por ley las bases a que habrían de ajustarse las disposiciones legislativas de las Regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el general de la República.

El Estatuto de Cataluña fué aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932, constituyéndose Cataluña en Región autónoma dentro del Estado español, con arreglo a la Constitución de 1931 y al Estatuto que aprobaron las Cortes. La Región comprendía el territorio de las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona, y el organismo representativo de la Región era la Generalidad de Cataluña. Se hizo aplicación de los artículos de la Constitución que señalaban la posible competencia en materia legislativa y ejecutiva de las Regiones.

Aparte la amplitud de facultades en materia civil y administrativa que atribuía el Estatuto, se entregó a la Región el nombramiento de Jueces y Magistrados, mediante concurso entre los del escalafón general; se admitía la existencia de un Tribunal de casación de Cataluña con jurisdicción sobre la materia civil y administrativa, cuya legislación se atribuía a la Generalidad. La Generalidad estaba integrada por el Parlamento, por su Presidente y el Consejo ejecutivo. El Presidente de la Generalidad se elegía por el Parlamento y representaba a la Región en sus relaciones con la República y el Estado. Los conflictos de jurisdicción entre autoridades de la República y la Generalidad se atribuían a la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Conocido es, y no es menester recordarlo en detalle por lo reciente de los sucesos, lo acaecido con la puesta en práctica del Estatuto. Se efectuó por los Decretos de 14 y 16 de enero de 1933 y otros el traspaso de servicios del Estado a la Región, y tuvo la Región catalana realidad de la autonomía político-administrativa. La generalización de este régimen, que se inicia con la redacción del proyecto de Estatuto vasco, que tropezó con dificultades para su aprobación y que no la obtuvo sino de las Cortes republicanas después del 18 de julio de 1936, hubiera prácticamente convertido al Estado español de un verdadero Estado unitario en un Estado de forma federalista. No triunfaron los partidarios de ésta totalmente al aprobarse el régimen constitucional, pero indudablemente desaparecería la unidad político-administrativa del Estado español.

Los sucesos revolucionarios de octubre de 1934 en Cataluña y en el Norte de España determinaron la modificación del régimen de la Región, y por Ley de 2 de enero de 1935 se declararon en suspenso las facultades que las Cortes, al aprobar el Estatuto de Cataluña, habían conferido al Parlamento de la Generalidad, suspensión no definitiva, ya que se declaraba sólo hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno y levantada la suspensión de garantías, acordaran el establecimiento normal del régimen autonómico. Volvió posteriormente a ponerse en vigor el traspaso de servicios, pero, a partir del 16 de julio de

1936, el Gobierno Nacional consideró sin validez en el orden jurídico español el Estatuto de Cataluña, y la Ley de 5 de abril de 1938 preceptuó que a las cuatro provincias catalanas se aplicasen las normas generales de las demás para la administración del Estado provincial y municipal, considerando revertida al Estado español la competencia de legislación y ejecución que tenían los territorios de derecho común, como asimismo los servicios que habían sido cedidos a la Región catalana en virtud de la Ley de 15 de septiembre de 1932.

En cuanto al denominado país vasco, sabido es que no obtuvo antes del alzamiento nacional la aprobación de las Cortes el Estatuto a él referente; que lo aprobado con posterioridad por la Cámara dejó de tener efectividad en el momento de la liberación de Bilbao y la provincia de Vizcaya por las Fuerzas nacionales en 1937, y que por Decreto-ley de 23 de junio de ese año, se dejó sin efecto el régimen de concierto económico con las Diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya, quedando subsistente tan sólo el régimen especial a que se había llegado en el siglo XIX para la provincia de Alava, declarando en vigor lo aprobado por el Decreto de 9 de junio de 1926, reglamentado por el de 24 de junio del mismo año.

País como el nuestro, celoso de su unidad, no había visto con íntima satisfacción la necesaria para reforma de tanto alcance, como la que operaba la Constitución de 1931, con los preceptos en ésta contenidos en cuanto al régimen regional. Intento anterior de constitución de Regiones no tuvo efectividad, pues no la tuvieron los preceptos contenidos en el Estatuto provincial de 1925, que autorizaba la existencia de Regiones, como no llegó el régimen de Mancomunidades provinciales a constituir verdaderas Regiones autónomas, aunque los iniciadores de dicho régimen aspirasen a obtener tal fin.

No es difícil comprender los motivos que a los legisladores italianos han llevado a incluir en la Constitución las normas que anteriormente quedan indicadas. Movimientos políticos advertidos en el antiguo Reino de Italia en los últimos años, singularmente después de la terminación de la guerra, pueden explicar el nuevo hecho legislativo, pero si normalmente la ten-

dencia en países en que existen provincias o territorios autónomos, es el ir robusteciendo las atribuciones del Poder general del Estado, de los poderes de la Unión de Estados particulares, movimiento advertido en Estados Unidos en la materia social y en Suiza, adonde se ha llegado al establecimiento de un solo Código civil, completando la obra codificadora que se inició con la publicación del Código federal de obligaciones, cuando se trata de Estados que habían logrado su unidad, mantenida en Italia después de la publicación del tan conocido Estatuto sardo de 1848, los nuevos preceptos pueden ser el comienzo de una nueva época, en la que los poderes centrales habrán de estar vigilantes para evitar que la tendencia expansiva de la autoridad al ejercicio de su poder, no pueda conducir en algún caso a movimiento desintegrador o a desconocimiento de la autoridad del Estado en ciertas materias.

J. GASCÓN MARÍN