

NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES

1. NOTÍCIA DE LLIBRES

José Luis Piñar Mañas, *Las relaciones entre el Estado y las regiones (La experiencia italiana)*. Pròleg d'E. García de Enterría. Ed. IEAL, Madrid, 1986, 342 pàg.

1. La monografia de José Luis Piñar, que en essència constitueix la seva tesi doctoral, va ser concebuda i en part elaborada durant la seva estada a l'Instituto di Diritto Publico de la Facultat de Dret de Florència. Vaig viure dia a dia aquell treball pacient, intens i reflexiu. Per això la seva valoració objectiva i crítica plantejarà algunes dificultats, que tanmateix procuraré vèncer.

El llibre reflecteix amb una metodologia clara i precisa l'estat de la qüestió de les relacions entre l'Estat i les regions a Itàlia, cosa que, com assenyala García de Enterría en el pròleg, és d'agrair, perquè la labor de síntesi realitzada és encomiable i exigeix un coneixement profund de la matèria.

El treball es divideix en dues parts: el nucli principal és en la segona (pàg. 73-296), però l'emmarcament constitucional del tema es fa en la primera. D'aquí ve que tingui tanta transcendència, car s'hi estableixen els fonaments i els límits del sistema de relacions entre l'Estat i les regions. Aquesta primera part encara té més importància perquè, davant la suggestiva pretensió de Piñar d'interpretar les normes constitucionals i ordinàries al més favorablement possible a les regions (això acreix encara l'interès del treball, perquè exigeix de l'autor unes in-

terpretacions jurídiques molt fines), ens presenta la situació real des d'un punt de vista jurídico-constitucional.

2. La manifestació concreta de l'autonomia (art. 5 de la Constitució) és l'existència de les regions d'Estatut comú i les d'Estatut especial. Tant les unes com les altres tenen potestats legislatives i administratives. Després d'aquesta afirmació cal afegir tot seguit que la Constitució estableix una supremacia molt acusada de l'Estat sobre les regions: controls sobre els Estatuts i les lleis regionals, sobre les matèries de competència legislativa, i, ensem, el fet que les regions no tenen plena autonomia financera (pàg. 54). D'altra banda, les regions d'Estatut ordinari només poden exercir competències legislatives compartides o concurrents, mentre que les d'Estatut especial tenen competències legislatives exclusives. A més, aquestes darreres no han elaborat ni aprovat els seus Estatuts com ho han fet les regions comunes, sinó que els l'ha fet l'Estat, cosa que els ha impedit de tenir cap iniciativa respecte als seus Estatuts. Existeixen, així mateix, un munt de controls constitucionals (art. 122, 126 i 127 de la Constitució) que sotmeten les regions a la tutela de l'Estat de tal manera que hi ha diferències qualitatives substancials, crec

jo, entre l'autonomia de les regions a Itàlia i les comunitats autònomes (fins i tot les de segon grau) a Espanya.

La realitat que l'autonomia de les regions és insuficient, la percep clarament J. L. Piñar quan, per exemple, en relació amb l'art. 117 (el qual estableix uns límits precisos que minven l'autonomia de les regions amb Estatut comú), considera necessària, per part de l'Estat, una transferència «generosa» de funcions administratives a les regions (pàg. 56), o bé quan constata amb una certa decepció que la funció més important del comissari del govern és controlar l'activitat regional (pàg. 242) més que no pas coordinar les Administracions regional i estatal.

Davant d'aquesta realitat constitucional d'una autonomia de les regions molt limitada, l'autor considera que l'art. 117 ha estat reinterpretat amb amplitud, cosa que ha menat a un regionalisme cooperatiu. El mitjà per fer-ho ha estat la llei núm. 382, de 22 de juliol de 1975, i els D.P.R. núm. 616, 617 i 618 de 1977. Per la llei es delega en el govern la facultat de transferir funcions administratives a les regions en les matèries assenyalades a l'art. 117. La conseqüència d'aquesta delegació foren els tres D.P.R., el primer dels quals és el de major transcendència, car configura el quadre de relacions entre l'Estat i les regions d'Estatut ordinari i fins i tot especial (pàg. 62). Tant la llei com els decrets, especialment el 616, tingueren com a conseqüència una potenciació de l'autonomia de les regions enfront del caràcter restrictiu dels decrets de 1972. Tanmateix, hem de tenir present que l'expansió autonòmica es va fer, per una banda, dins dels límits de l'art. 117, que alguna doctrina, com Gizzi, considera insuficient per a una gestió autònoma efectiva de molts interessos públics (citació 14), i, per l'altra, que tant la llei com el decret 616 reserven a l'Estat la tasca d'«*indirizzo e coordi-*

namento» i així s'estableix una subordinació de les regions a l'Estat que fa trontollar el sistema cooperatiu, el sistema que, precisament, pretenen fonamentar aquestes mateixes normes.

3. A partir d'aquest moment s'examinen les bases en què es fonamenten les relacions de cooperació entre l'Estat i les regions, tenint en compte que la primera fase, anomenada de conflictivitat (fins la llei 382), ha estat ja superada. Amb això s'aborda la segona part del treball, que és dividida en sis capítols.

La determinació per lleis de l'Estat dels *principis fonamentals* que vinculen la legislació regional ens porta a examinar novament l'art. 117.1 de la Constitució. Pertocant a aquesta qüestió, J. L. Piñar fa una doble distinció: en primer lloc, s'ocupa del desenvolupament teòric dels principis fonamentals i hi dedica gairebé tot el capítol (pàg. 79-109), però, en segon lloc i al final, fa unes consideracions sobre allò que s'ha esdevingut en la pràctica.

L'art. 117 atribueix les competències legislatives a les regions, però «en els límits dels principis fonamentals establerts per les lleis de l'Estat...» La interpretació que la doctrina italiana ha fet d'aquest precepte implica que l'Estat ha de dictar lleis-marc i, posteriorment, les regions les han de desenvolupar, o sigui, que l'Estat fixa els principis fonamentals i les regions els desenvolupen detalladament (pàg. 81), desenvolupament que es pot fer dins una mateixa matèria. Aquest plantejament de principi va sofrir disfuncions importants, perquè no es feien les lleis-marc i, en conseqüència, restaven paralitzades les posteriors lleis de desenvolupament de les regions. Davant d'aquesta situació, a l'art. 17 de la «*legge finanziaria*» de 1970, s'estableix la possibilitat de deduir els principis fonamentals no sols de les lleis-marc, sinó també de la legislació vigent. Aquesta solució fa que el sistema

regional italià tingui més agilitat i efectivitat, però menys seguretat (pàg. 89). Així esdevé necessària una tasca d'interpretació i aleshores el Tribunal Constitucional ha de tenir un protagonisme que no li correspon. Per això, aquest estableix que és possible deduir els principis de la legislació vigent, però que és preferible dictar lleis de principis. És important en aquest sentit la sentència núm. 39, de 4 de març de 1971 (pàg. 90 i ss.).

Una altra qüestió que ha suscitat dificultats en la doctrina italiana és si les normes de principi tenen caràcter de simple límit de les lleis regionals o bé si poden determinar el desenvolupament de la legislació regional. Sembla que els principis fonamentals poden delimitar prèviament la competència regional i exerceixen (concretats o no en lleis-marc) una funció d'«indirizzo» (pàg. 101 i ss.). Una sentència del Tribunal Constitucional de 26 de maig de 1981 (núm. 70) va establir que els «principis s'han de referir a la manera com s'exerceix la potestat legislativa regional i no han de comportar la inclusió o l'exclusió en el seu àmbit de sectors concrets de matèria». Segons Piñar (pàg. 104), això significa que el límit no s'entén com a criteri de repartiment de competències, sinó com a criteri de distinció de funcions en una mateixa matèria.

A la pràctica sembla que aquesta tècnica jurídica és bastant pobra, ja que no ha potenciat l'autonomia de les regions (pàg. 110 i ss.). Les lleis de principi aprovades fins el 1985 no són gaires, la qual cosa fa més feixuc el desenvolupament legislatiu regional, perquè només excepcionalment, a través de l'art. 17 de la «legge finanziaria», poden deduir-se els principis de la legislació vigent. Fins i tot algunes de les poques lleis de principis vigents són massa concretes, cosa que fa que s'impossibiliti el posterior desenvolupament regional. Altrament, l'Estat ha aprofitat la inexistència de lleis-marc

per envair l'àmbit reservat a la potestat normativa de les regions.

4. Un cop més cal acudir a la Constitució i concretament al seu art. 117 per configurar les relacions entre l'Estat i les regions, ja que el límit de l'*interès nacional* determina aquestes relacions. L'*interès nacional* no constitueix únicament un límit aplicable a les regions ordinàries, com ho era el dels principis fonamentals, sinó també a les regions especials, car el recullen els seus propis Estatuts llevat del de Sicília.

Definir el concepte d'*interès nacional* és una tasca que presenta especials dificultats. Se'n pot dir que és un concepte jurídic indeterminat, i amb això es vol indicar que no és possible una concreció detallada i amb caràcter general, sinó que caldrà examinar-lo casuísticament. Sí que és acceptable com a tesi —i en aquest sentit els arguments de J. L. Piñar (pàg. 121 i ss.) em semblen d'una gran solidesa no sols en aquest capítol sinó en tot el treball en general— que l'*interès nacional* pot coincidir amb l'*interès de l'Estat-ordenament*, però no amb l'*interès de l'Estat-aparell* o Estat central, car en aquest últim cas aquest determinaria l'*interès nacional*, sovint al marge de les regions, amb la pretensió, en definitiva, de restringir les seves competències. Concretant, l'*interès nacional* deriva de la Constitució i a través de l'Estat-ordenament condiciona l'activitat nacional i també la de les regions.

Tant la Constitució (art. 117.1 i 127.3) com els Estatuts especials configuren el límit de l'*interès nacional* en un doble sentit: com a pressupòsit de «legitimitat» i com a límit de «mèrit». En el primer cas, es fa referència a la dimensió territorial de l'*interès* i a la localització dels efectes de la regulació de la matèria, i, en el segon cas, s'aprecia l'oportunitat de la llei regional en relació amb els principis constitucionals.

La determinació del límit de mèrit ha plantejat dificultats, especialment perquè s'ha convertit en problema de legitimitat, i així el conflicte d'interessos que es plantejava entre l'Estat i la regió menava a la identificació de l'interès nacional amb el de l'Estat. D'aquesta manera es restringien les competències regionals. Ha contribuït sobretot a aquesta situació el Tribunal Constitucional (pàg. 144 i ss.), que ha mantingut una tesi restrictiva en el sentit que, a través d'una interpretació extensiva de l'interès nacional, l'Estat exclouïa determinades matèries de la competència regional. Més tard, si bé amb reserves, a partir de la sentència núm. 70, de 26 de maig de 1981, es produeix un canvi d'actitud i l'interès nacional s'utilitza per endegar i coordinar l'activitat regional en la línia mantinguda per J. L. Piñar de regionalisme cooperatiu (superació del model conflictiu i pas al model de col·laboració).

Una altra qüestió que l'autor examina en aquest apartat és la prevalença del dret estatal sobre el regional. Aquesta clàusula, que existeix en el dret comparat, no és inclosa en el dret italià. Això no obstant, a través del límit de mèrit, que es converteix en límit de legitimitat, el Tribunal Constitucional ha establert una autèntica clàusula de prevalença del dret estatal (pàg. 164 i ss.).

5. La funció d'*indirizzo e coordinamento* té com a finalitat orientar l'activitat de subjectes més o menys autònoms. Com que es tracta de subjectes autònoms, en principi no es pot pressuposar una relació de subordinació. Davant dels principis fonamentals i l'interès nacional, el poder d'*indirizzo* no té una base constitucional. Això ha dividit la doctrina sobre el fonament constitucional d'aquest poder de l'Estat. La seva regulació apareix per primera vegada a l'art. 17.a de la «legge finanziaria» (pàg. 176).

Que l'Estat es pugui reservar la facultat d'*indirizzo* per tal d'endegar l'activitat regional no suscita dificultats. Però sí que les suscita si aquesta facultat d'*indirizzo* s'exerceix per la via governativa. Una gran part del capítol està destinada a desenvolupar aquesta qüestió.

Allò que cal examinar, doncs, és si l'exercici del poder d'*indirizzo* per la via governativa sobre l'activitat administrativa pròpia de les regions té un fonament constitucional. La doctrina es troba dividida en aquesta qüestió. Existeixen diverses tesis (pàg. 184 i ss.): una part de la doctrina nega, ras i curt, la constitucionalitat de la funció estatal d'*indirizzo*; una altra tesi doctrinal admet aquesta funció d'*indirizzo*, però no per via governativa; la tercera posició admet l'activitat d'*indirizzo* fins i tot per via administrativa; finalment, una tesi intermèdia admet la funció d'*indirizzo*, però amb una habilitació legislativa prèvia per tal de poder-la exercir per via administrativa. Aquesta última tesi, defensada per Paladin, admet, en definitiva, l'exercici administratiu de la funció d'*indirizzo*, però amb una llei prèvia que l'autoritzi expressament i en marqui els límits precisos.

En el terreny de la praxi, el poder d'*indirizzo* per via administrativa ha estat molt poc utilitzat en quinze anys, cosa que indica la falta de convenciment del govern pertocant al seu ús (pàg. 198).

Diverses sentències del Tribunal Constitucional s'han ocupat d'aquesta qüestió. En una del 4 de març de 1971 (núm. 39) s'admet la constitucionalitat de reservar a l'Estat la funció d'*indirizzo*, tenint en compte l'art. 17. b de la llei 281/70, en el qual s'estableix que la transferència de competències estatals es farà per sectors orgànics de matèries (pàg. 201). En una altra sentència, la 150/82, el Tribunal exigeix una llei prèvia per tal d'exercir l'activitat d'*indirizzo*, si bé admet que aquesta es pot exercir per via administrativa.

6. A l'últim capítol de la segona part s'examina el pas des d'un regionalisme que podríem anomenar conflictiu a un model cooperatiu. L'objectiu de J. L. Piñar és demostrar, seguint els matisos que ofereix la doctrina italiana, la necessitat d'aquest model com a mitjà per aconseguir que funcionin les relacions entre l'Estat i les regions. Això no obstant, un pressupòsit previ del regionalisme cooperatiu és que les relacions no siguin de supremacia-subordinació, sinó de coordinació. És aquí on el model falla, crec jo, perquè la Constitució italiana no ofereix base per a l'admissió del regionalisme cooperatiu. En aquest sentit són molt clares les tesis de Bardusco (pàg. 271 i ss.), tenint en compte, a més, que aquest autor està a favor de les opcions regionalistes.

De tota manera, que el sistema de cooperació és més una tesis desitjable que un fet real queda palès quan l'autor del treball estableix que, més que una realitat, el sistema de cooperació és una opció que la doctrina considera indispensable per al futur del regionalisme (pàg. 292). D'altra banda, per tal que el regionalisme italià es concreti, cal, com a requisit *imprescindible*, una reestructuració a fons de l'Administració perifèrica i la creació d'una autèntica Cambra de les Regions que actualment no existeix.

7. La perspectiva original que ens ofereix J. L. Piñar de les relacions entre l'Estat i les regions a Itàlia i la profunditat amb què ho fa són dignes de ser destacades. A més, no es limita a presentar-nos una panoràmica estàtica de la qüestió, sinó que, des dels plantejaments doctrinals existents, porta a terme una labor creativa i ens ofereix les seves pròpies tesis. En aquest sentit, és paradigmàtica la construcció que realitza, des de les primeres pàgines, del regionalisme cooperatiu, tema que plantejava dificultats im-

portants, però al qual aconsegueix de donar un contingut i uns límits precisos, si més no des d'un punt de vista teòric. Aquests obstacles existien perquè, com s'ha posat de manifest, la Constitució, i en menor grau les lleis, no es decanten gens pel regionalisme cooperatiu. Calien arguments jurídics subtils per mantenir aquesta tesi amb aparença de credibilitat i, això no obstant, J. L. Piñar ho aconsegueix.

Ara bé, el regionalisme cooperatiu és més aviat una opció, potser política, que la doctrina ha aconseguit de plasmar teòricament, però de la qual és feble la base jurídico-constitucional i fins i tot el desenvolupament normatiu ordinari. El mateix autor ho reconeix al final de la seva obra. Per altra banda, la no existència en el context italià de partits polítics regionalistes implica, segons que crec, unes dificultats més grans per assolir una autonomia més àmplia (el model espanyol és un exemple nítid d'aquesta tesi) i fins i tot per consolidar un sistema cooperatiu, si això es vol fer des d'unes relacions que no siguin de subordinació.

Finalment, el model autonòmic espanyol s'acosta més al model federal centreeuropeu que al regional italià, com ho assenyala García de Enterría en el pròleg, i una altra doctrina com, per exemple, el qui això escriu («*El principio autonómico en relación con el federal*»). Per això, l'interès que ofereix el regionalisme italià al sistema autonòmic espanyol es troba en qüestions puntuals (ni més ni menys), però en els plantejaments essencials jurídico-administratius i fins i tot polítics cal adreçar-se, em sembla, al model federal. Pel que fa a aquests últims plantejaments, no cal sinó fullejar la premsa d'aquests darrers mesos per comprendre que aquí s'opta pel model federal.

Ricardo García Macho

