

NOTICIA DE LIBROS
Y REVISTAS

1. NOTICIA DE LIBROS

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

1. La monografía de José Luis Piñar, que constituye en su esencia la tesis doctoral, fue concebida y en parte elaborada a lo largo de su estancia en el Istituto di Diritto Pubblico de la Facultad de Derecho de Florencia. Aquella labor paciente, intensa y reflexiva la viví día a día. Por ello, la valoración objetiva y crítica del trabajo planteará ciertas dificultades, que, no obstante, intentaré superar.

El libro refleja con metodología clara y precisa el estado de la cuestión de las relaciones entre el Estado y las regiones en Italia, lo cual, como indica en el prólogo García de Enterría, es de agradecer, pues, la labor de síntesis realizada es encomiable y ello exigía un conocimiento profundo de la materia.

El trabajo se divide en dos partes: el núcleo principal lo constituye la segunda (pág. 73-296), sin embargo en la primera se lleva a cabo el enmarque constitucional del tema. De ahí su trascendencia, puesto que en ella se están estableciendo los fundamentos y límites del sistema de relaciones entre el Estado y las regiones. Esta primera parte adquiere todavía mayor importancia, pues frente a la sugestiva pretensión de Piñar de interpretar las normas constitucionales y ordinarias lo más favorablemente posible a las regiones (ello da un mayor interés al trabajo, pues

le exige interpretaciones jurídicas muy finas), nos ofrece cual es la situación real desde un punto de vista jurídico-constitucional.

2. La manifestación concreta de la autonomía (art. 5 de la Constitución) es la existencia de las regiones de Estatuto común y las de Estatuto especial. Tanto unas como otras gozan de potestades legislativas y administrativas. Una vez dicho esto hay que añadir a continuación que la Constitución establece una supremacía del Estado sobre las regiones muy acusada: controles sobre los Estatutos y leyes regionales, sobre las materias de competencia legislativa y, asimismo, el hecho que las regiones no tienen plena autonomía financiera (pág. 54). Por otra parte, las regiones de Estatuto ordinario solamente pueden ejercer competencias legislativas compartidas o concurrentes frente a las de Estatuto especial, que sí tienen competencias legislativas exclusivas. A su vez, estas últimas no han elaborado y aprobado sus Estatutos como lo han hecho las regiones comunes, sino que ha sido hecho por el Estado, con lo cual no han tenido ninguna iniciativa respecto a sus Estatutos. Existen asimismo una serie de controles constitucionales (arts. 122, 126 y 127 de la Constitución) que

someteren las regiones a la tutela del Estado, de tal forma que se dan diferencias cualitativas sustanciales a mi juicio, entre la autonomía de las regiones en Italia y las comunidades autónomas (incluso las de segundo grado) en España.

La realidad de que la autonomía de las regiones es insuficiente es percibida claramente por J. L. Piñar, por ejemplo, cuando, en relación con el art. 117 (que establece unos límites precisos que reducen la autonomía de las regiones con Estatuto común), considera necesaria por parte del Estado una transferencia «generosa» de funciones administrativas a las regiones (pág. 56), o bien cuando constata con cierta decepción que la función más importante del comisario del gobierno es controlar la actividad regional (pág. 242), más que coordinar la Administración regional con la estatal.

Ante esta realidad constitucional de una autonomía de las regiones muy limitada el autor considera que el art. 117 ha sido reinterpretado con amplitud, lo cual ha conducido a un regionalismo cooperativo. El medio ha sido la ley número 382 de 22 de julio de 1975 y los DPR números 616, 617 y 618 de 1977. A través de la ley se delega en el gobierno la facultad de transferir funciones administrativas a las regiones dentro de las materias del art. 117. La consecuencia de esta delegación fueron los tres DPR, el primero de los cuales es el de mayor trascendencia, pues configura el cuadro de relaciones entre el Estado y las regiones de Estatuto ordinario e incluso especial (pág. 62). Tanto la ley como los decretos, especialmente el 616, tuvieron como consecuencia una potenciación de la autonomía de las regiones frente al carácter restrictivo de los decretos de 1972. Sin embargo, hay que tener en consideración que la expansión autonómica se realizó, por una parte, dentro de los límites del art. 117, que alguna doctrina como Gizzi conside-

ra insuficiente para una efectiva gestión autónoma de muchos intereses públicos (cita 14), y, por otra parte, que la labor de «*indirizzo e coordinamento*» tanto en la ley como en el decreto 616 se reserva al Estado, con lo cual se establece una subordinación de las regiones al Estado, que hace tambalear el sistema cooperativo, el sistema precisamente que esas mismas normas pretenden fomentar.

3. A partir de este momento se examinarán las bases en las que se asientan las relaciones de cooperación entre el Estado y las regiones, teniendo en cuenta que la primera fase, llamada de conflictividad (hasta la ley 382), ha sido superada. Con ello, se aborda la parte segunda del trabajo, que está dividida en seis capítulos.

La determinación por leyes del Estado de los *principios fundamentales* que vinculan a la legislación regional, nos lleva, de nuevo, al examen del art. 117.1 de la Constitución. En relación con este tema, J. L. Piñar hace una doble distinción: en primer lugar, se ocupa del desarrollo teórico de los principios fundamentales y a ello dedica casi todo el capítulo (pág. 79-109), pero, en segundo lugar y al final, hace unas consideraciones sobre lo que ha sucedido en la práctica.

El art. 117 atribuye las competencias legislativas a las regiones, pero «en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, ...». La interpretación que la doctrina italiana ha realizado de ese precepto implica que el Estado debe citar leyes-marco y, posteriormente, las regiones deben desarrollarlas, o sea, que el Estado fija los principios fundamentales y las regiones los desarrollan en detalle (pág. 81), desarrollo que puede realizarse dentro de una misma materia.

Este planteamiento de principio sufrió disfunciones importantes, porque no se

dictaban las leyes-marco, con lo cual se estaban paralizando las posteriores leyes de desarrollo de las regiones. Ante esta situación, en el art. 17 de la «legge finanziaria» de 1970 se establece la posibilidad de deducir los principios fundamentales no sólo de las leyes-marco, sino también de la legislación vigente. Esta solución conduce a que el sistema regional italiano gane en agilidad y efectividad, pero pierda en seguridad (pág. 89). Ello hace necesario una labor de interpretación y la Corte Constitucional tiene que tomar un protagonismo que no le corresponde. Ésta, por ello, establece que es posible deducir los principios de la legislación vigente, pero que es preferible dictar leyes de principios. Es importante en esta línea la sentencia número 39 de 4 de marzo de 1971 (pág. 90 y ss.).

Otra cuestión que ha planteado dificultades en la doctrina italiana es si las normas de principio tienen carácter de mero límite de las leyes regionales o bien si pueden determinar el desarrollo de la legislación regional. Parece que los principios fundamentales pueden delimitar previamente la competencia regional y cumplen (concretados o no en leyes-marco) una función de «indirizzo» (pág. 101 y ss.). Una sentencia de la Corte Constitucional de 26 de mayo de 1981 (núm. 70) ha establecido que los «principios deben referirse al modo de ejercicio de la potestad legislativa regional y no comportar la inclusión o exclusión de su ámbito de concretos sectores de materia». Según Piñar (pág. 104), eso significa que el límite no se entiende como criterio de reparto de competencias, sino de distinción de funciones en una misma materia.

En la práctica parece que esta técnica jurídica deja bastante que desear, pues no ha potenciado la autonomía de las regiones (pág. 110 y ss.). Las leyes de principio aprobadas hasta 1985 no son muchas, lo cual dificulta el desarrollo legislativo

regional, porque sólo de forma excepcional a través del art. 17 de la «legge finanziaria» pueden deducirse los principios de la legislación vigente. Incluso, algunas de las pocas leyes de principio dictadas son demasiado concretas, lo cual imposibilita el desarrollo posterior regional. Asimismo, la inexistencia de leyes-marco ha sido aprovechada por el Estado para invadir el ámbito reservado a la potestad normativa de las regiones.

4. Una vez más hay que acudir a la Constitución y concretamente al art. 117 para configurar las relaciones entre el Estado y las regiones, puesto que el límite del *interés nacional* determina esas relaciones. El interés nacional no constituye sólo un límite aplicable a las regiones ordinarias, como lo constituía el de los principios fundamentales, sino también a las regiones especiales, pues lo recogen sus propios Estatutos con la excepción del de Sicilia.

Definir el concepto de interés nacional es tarea que ofrece especiales dificultades. Se puede decir que es un concepto jurídico indeterminado, con lo cual se quiere indicar que no es posible una concreción en detalle y con carácter general, sino que habrá que examinarlo casuísticamente. Si es aceptable como tesis —y en este sentido los argumentos de J. L. Piñar (pág. 121 y ss.), en mi opinión, son de una gran solidez no sólo en este capítulo sino en todo el trabajo en general—, que el interés nacional puede coincidir con el interés del Estado-ordenamiento, pero no con el interés del Estado-aparato o Estado central, pues en este último caso éste determinaría el interés nacional, frecuentemente al margen de las regiones con la pretensión, en definitiva, de restringir sus competencias. Concretando, el interés nacional deriva de la Constitución y a través del Estado-ordenamiento condiciona la actividad nacional y asimismo la de las regiones.

Tanto la Constitución (arts. 117.1 y 127.3) como los Estatutos especiales configuran el límite del interés nacional en un doble sentido: como presupuesto de «legitimidad» y como límite de «mérito». En el primer caso, se hace referencia a la dimensión territorial del interés y la localización de los efectos de la regulación de la materia, y, en el segundo caso, se aprecia la oportunidad de la ley regional en relación con los principios constitucionales.

La determinación del límite de mérito ha planteado dificultades, especialmente porque se ha convertido en problema de legitimidad, con lo que el conflicto de intereses que se planteaba entre el Estado y la región llevaba a la identificación del interés nacional con el del Estado. Con ello se restringían las competencias regionales. A esta situación ha coadyuvado, en especial, la Corte Constitucional (pág. 144 y ss.), que ha mantenido una tesis restrictiva, en el sentido de que, a través de una interpretación extensiva del interés nacional, el Estado excluía determinadas materias de la competencia regional. Posteriormente, si bien con reservas, a partir de la sentencia número 70 de 26 de mayo de 1981, se produce un cambio de actitud y el interés nacional se utiliza para encauzar y coordinar la actividad regional en la línea mantenida por J. L. Piñar de regionalismo cooperativo (superación del modelo conflictivo y paso al de colaboración).

Otra cuestión que se examina en este apartado es la prevalencia del derecho estatal sobre el regional. Esta cláusula, existente en el derecho comparado, no está recogida en el derecho italiano. Sin embargo, a través del límite de mérito, que se convierte en límite de legitimidad, la Corte Constitucional ha establecido una auténtica cláusula de prevalencia del derecho estatal (pág. 164 y ss.).

5. La función de *indirizzo e coordinamento* tiene como fin orientar la actividad de sujetos más o menos autónomos. Como se trata de sujetos autónomos, en principio no se puede presuponer una relación de subordinación. Frente a los principios fundamentales y el interés nacional, el poder de *indirizzo* no tiene una base constitucional. Ello ha dividido a la doctrina sobre el fundamento constitucional de este poder del Estado. Su regulación aparece por vez primera en el art. 17.a de la «legge finanziaria» (pág. 176).

Que el Estado pueda reservarse la facultad de *indirizzo* para encauzar la actividad regional no plantea dificultades. Sí las plantea si esta facultad de *indirizzo* se ejerce por vía gubernativa. A desarrollar esta cuestión se dedica gran parte del capítulo.

La cuestión a examinar, por tanto, es si el ejercicio del poder de *indirizzo* por vía gubernativa sobre la actividad administrativa propia de las regiones tiene un apoyo constitucional. La doctrina se encuentra dividida en esta cuestión. Existen diversas tesis (pág. 184 y ss.): una parte de la doctrina niega, sin más, la constitucionalidad de la función estatal de *indirizzo*; otra tesis doctrinal admite esta función de *indirizzo*, pero no por vía gubernativa; la tercera postura admite la actividad de *indirizzo*, incluso por vía administrativa; finalmente, una tesis intermedia admite la función de *indirizzo*, pero con una habilitación legislativa previa para poder ejercerla por vía administrativa. Esta última tesis, defendida por Paladin, mantiene en definitiva el ejercicio administrativo de la función de *indirizzo*, pero con una ley previa que lo autorice expresamente y con límites precisos.

En el terreno de la praxis, el poder de *indirizzo* por vía administrativa ha sido utilizado muy poco en quince años, lo

que indica la falta de convencimiento del gobierno en su uso (pág. 198).

Diversas sentencias de la Corte Constitucional se han ocupado de este tema. En una de 4 de marzo de 1971 (núm. 39) se admite la constitucionalidad de reservar al Estado la función de *indirizzo*, teniendo en cuenta el art. 17.b de la ley 281/70, en el que se establece que la transferencia de competencias estatales se llevará a cabo por sectores orgánicos de materias (pág. 201). En otra sentencia, la 150/82, la Corte exige una ley previa para ejercer la actividad de *indirizzo*, si bien admite que ésta pueda ejercerse por vía administrativa.

6. En el último capítulo de la parte segunda se aborda el paso de un regionalismo que podríamos llamar conflictivo a un modelo cooperativo. El objetivo de J. L. Piñar a lo largo del mismo es demostrar, siguiendo los matices que ofrece la doctrina italiana, la necesidad de este modelo como medio de conseguir que las relaciones entre el Estado y las regiones funcionen. Un presupuesto previo, sin embargo, del regionalismo cooperativo es que las relaciones no sean de supremacía-subordinación, sino de coordinación. Es aquí donde el modelo falla, pues, a mi juicio, la Constitución italiana no ofrece base para la admisión del regionalismo cooperativo. En este sentido son muy claras las tesis de Bardusco (pág. 271 y ss.), teniendo en cuenta, además, que este autor está a favor de opciones regionalistas.

De cualquier forma, que el sistema de cooperación es más una tesis deseable que un hecho real se manifiesta cuando el autor del trabajo establece que, más que una realidad, el sistema de cooperación es una opción que la doctrina considera indispensable para el futuro del regionalismo (pág. 292). Por otra parte, para que el regionalismo italiano se concrete, incluso es un requisito *imprescindible* una

reestructuración a fondo de la Administración periférica y la creación de una auténtica Cámara de las Regiones, en la actualidad inexistente.

7. La perspectiva original que nos ofrece J. L. Piñar de las relaciones entre el Estado y las regiones en Italia y la profundidad con que lo hace son dignas de ser destacadas. No se limita, por otra parte, a ofrecernos una panorámica estática de la cuestión, sino que, desde los planteamientos doctrinales existentes, lleva a cabo una labor creativa, ofreciendo sus propias tesis. En este sentido, es paradigmática la construcción que realiza, desde las primeras páginas, del regionalismo cooperativo, tema que planteaba importantes dificultades, pero al que consigue dar un contenido y unos límites precisos, al menos desde un punto de vista teórico. Esos obstáculos estaban ahí porque, como se ha puesto de manifiesto, la Constitución, y en menor medida las leyes, ofrecen poca cancha al regionalismo cooperativo. Eran necesarios argumentos jurídicos sutiles para mantener esta tesis con visos de credibilidad y, no obstante, J. L. Piñar lo consigue.

Ahora bien, el regionalismo cooperativo es más bien una opción, tal vez política, que la doctrina ha conseguido plasmar teóricamente, pero cuya base jurídico-constitucional e incluso de desarrollo normativo ordinario es débil. El mismo autor lo reconoce al final de su trabajo. Por otra parte, la no existencia en el contexto italiano de partidos regionalistas implica, a mi juicio, mayores dificultades para alcanzar una autonomía más amplia (el modelo español es un ejemplo nítido de esta tesis) e incluso para consolidar un sistema cooperativo, si éste se pretende desde unas relaciones que no sean de subordinación.

Finalmente, el modelo autonómico español está más próximo al modelo federal

centro-europeo que al regional italiano, como lo pone de manifiesto García de Enterría en el prólogo, y otra doctrina como, por ejemplo, quien esto escribe (*«El principio autonómico en relación con el federal»*). Por ello, el interés que ofrece el regionalismo italiano al sistema autonómico español es en cuestiones puntuales (ni más ni menos), pero en los plantea-

mientos esenciales jurídico-constitucionales e incluso políticos es necesario acudir, a mi juicio, al modelo federal. Con relación a estos últimos planteamientos, no hay más que ojear la prensa de estos últimos meses para comprender que aquí se opta por el modelo federal.

Ricardo García Macho