

LA LEY MARCO ITALIANA DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

Paola Sabatini

Al efectuar un estudio sobre las posibles aplicaciones de la Ley marco en el ordenamiento jurídico español, parece inevitable tomar como punto de partida el artículo 150.1 del texto constitucional de 1978, cuyo contenido —lo recordamos— es el siguiente: «Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades autónomas».

Sin embargo —según Muñoz Machado¹— «la expresión 'Ley marco' en este último caso (se refiere al artículo 150.1) se ha utilizado en un sentido inespecífico, que no se corresponde con el tipo de ley acuñada por la legislación y doctrinas europeas». Tal observación resulta ineludible a la hora de efectuar, como en este caso, una comparación entre la Ley marco española y la «*legge quadro*» italiana porque, en primer lugar, el artículo 150.1 supone una «ampliación extraestatutaria»,² facultativa por parte del Estado, de las competencias autonómicas, mientras que en Italia, la Ley marco, aunque no haya sido prevista expresamente en la Constitución, es el único instrumento por medio del cual se puede desarrollar correctamente la potestad legislativa, compartida entre el Estado y las regiones ordinarias,³ sobre las materias indicadas en el artículo 117 del texto constitucional.⁴

Por lo tanto, y en segundo lugar, para poder enfocar bien la comparación de la que estamos tratando, es necesario situarse en otro artículo de la Constitución

1. Muñoz Machado, Santiago, *Las potestades legislativas de las CCAA.*, Civitas, Madrid, 1981, 2ª edición, pág. 114.

2. Aja, Eliseo y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 142.

3. La potestad (o autonomía) regional italiana puede ser exclusiva (o primaria), compartida (o concurrente) o integrativa. Estas tres categorías se deducen tras una atenta comparación entre los Estatutos regionales especiales y el Título V de la Constitución; las únicas regiones que poseen los tres tipos de potestad son Sardeña, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia, mientras que el Estatuto de Val d'Aosta no prevé competencias compartidas y Sicilia tiene una potestad de tipo exclusivo sobre algunas materias y una potestad «híbrida» (véase Paladín Livio, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1985, p. 68) sobre las demás. Las otras quince regiones «ordinarias», tienen competencias que han de compartir, según el artículo 117 de la Constitución, con el legislador estatal, ya que pueden ser ejercitadas solo «*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*».

4. En efecto, el artículo 117 ha sido interpretado, desde el principio y por parte de la doctrina (antes que por el mismo legislador) a la luz de la necesidad (tácita) de adoptar un tipo de ley que fije el marco dentro del cual las regiones habrán de legislar. En este sentido, aconsejamos la lectura de Paladín, op. cit., págs. 92/93.

de 1978, el 149.1. La razón de ello está en que, aunque el constituyente haya fijado en este último las competencias exclusivas del Estado, numerosos apartados del susodicho artículo prevén la exclusividad legislativa estatal sólo sobre las «bases» (o la «normativa básica» o la legislación-base «sin perjuicio» de lo que establezcan las Comunidades Autónomas) de determinadas materias, mientras que el «desarrollo» de las mismas es competencia del legislador autonómico.⁵

Estamos, esto es, frente a una «repartición» de competencias similar a la que se deduce del artículo 117 de la Constitución italiana. A pesar de ello, sobre la utilización de la Ley marco como instrumento principal de legislación básica, la doctrina española está muy lejos de alcanzar la unanimidad⁶ y, sin duda alguna, el Tribunal Constitucional, a través de algunas de sus sentencias, ha fomentado las discrepancias sobre este punto; de ello hablaremos más tarde.

Hemos mencionado antes las similitudes existentes entre el artículo 149.1 (CE) y el artículo 117 (CI); nos faltan las diferencias. Estas últimas se refieren principalmente al listado de materias: es mucho más amplio el del artículo 149, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.⁷ El artículo 117, en cambio, prevé las únicas materias legislables por parte de las regiones ordinarias (muy pocas en realidad) siempre y cuando éstas respeten los principios fundamentales que sobre dichas materias hayan sido establecidos por el Estado.

Además, algunas de estas materias (como la artesanía y el turismo) según el artículo 148 de la Constitución española de 1978 están bajo la potestad exclusiva de las Comunidades Autónomas mientras que en Italia son compartidas.

1. Determinación de las Leyes básicas y de las Leyes marco en general

La «legge quadro» italiana, según una famosa definición de Cuocolo, es el instrumento a través del cual se realiza una «*ripartizione di competenza su una stessa materia, fra almeno e di regola due fonti equiordinate, delle quali una è abilitata a porre la disciplina più generale, o di principio, mentre l'altra susseguente, può e deve porre l'ulteriore disciplina per lo più di dettaglio*».⁸

En España, faltando una definición clara de lo que ha de entenderse por legislación básica y, estando muy lejos de una concepción formal de la Ley

5. Véase lo que se había previsto a este respecto en el artículo 2 de la LOAPA.

6. Favorables a esta interpretación parecen Tornos, Joaquín en Aja y otros, op. cit., pag. 142 y ss., Garrido Falla, «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», RAP, 1981, pags. 13/32, aunque este autor habla de una superioridad jerárquica de la norma estatal sobre la autonómica, por lo tanto, dejaría de ser una competencia legislativa concurrente. Se muestran contrarios a esta interpretación García de Enterría, «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», Rev. Der. Constitucional, 1982, pags. 63/93 y Muñoz Machado en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 417 y ss. Este último autor cambió justo después de algunas sentencias del Tribunal Constitucional ya que muy diferente resulta ser el planteamiento del mismo con un trabajo anterior (Las potestades... pág. 99).

7. Esto explica el gran interés que las Comunidades Autónomas han demostrado hasta ahora hacia una definitiva interpretación de lo que ha de entenderse por básico, ya que, sin lugar a dudas, es más interesante legislar sobre planificación económica general (149.1.6) o medios de comunicación (149.1.13) que sobre artesanía (148.1.12).

8. Cuocolo, Fausto, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1967, pag. 2.

que la contenga, es imposible considerar de Ley marco tal y como se concibe en Italia. En ese mismo país hubo muchas dificultades a la hora de utilizar la «legge quadro»; es más, hasta ahora ha servido como punto de partida de un amplio e inagotable debate doctrinal, mientras que muy pocas veces como instrumento de una debida aplicación por parte del legislador en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las regiones. Pero, antes de señalar algunas de las causas de este «descuido» legislativo, es mejor pasar a una breve síntesis de la situación española.

Efectivamente —como ha escrito Muñoz Machado⁹— cuatro son las declaraciones principales del Tribunal Constitucional en materia de bases y legislación básica:

- 1) Que las bases «no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las Leyes marco reguladas por el artículo 150.1 CE.»
- 2) Que «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad es la Ley. Sin embargo puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular (...) algunos de los aspectos básicos de una materia determinana» (Sentencia de 28 de enero de 1982, nº 1).
- 3) Que «las Cortes deberán establecer que es lo que haya de entenderse por básico».
- 4) Que la noción de bases «ha de ser entendida como una noción material» (Sentencia de 28 de julio de 1981, nº 6).

Estas declaraciones, sin lugar a dudas, nos alejan de una posible aplicación de la Ley marco, tal como se realiza en Italia, para el desarrollo de los apartados del artículo 149.1 que hablen de «bases» o «normativa básica», etc. Esto impide, y es el primer problema que se nos plantea, la determinación jurídica de lo que es la legislación básica porque al tratarse de un concepto material, todo y al mismo tiempo nada, puede considerarse como básico.

Bajo este punto de vista, la situación italiana se nos muestra diferente y, en lo que cabe, más clara. Decíamos un poco más arriba, que las causas de la escasa aplicación de la «legge quadro» son múltiples: la tardía constitución de las regiones ordinarias, la falta de un empuje «regionalista» que exigiera la emanación de estas Leyes a partir del último decreto de traspaso de competencias de 1977;¹⁰ la falta de interés por parte de un Parlamento que «nunca se mueve cuando lo que está en juego es una mera repartición vertical de competencias legislativas entre el Estado y las regiones»; y otras causas que no merecen la pena de ser mencionadas.

9. Muñoz Machado, *Der. Pública...*, p. 421.

10. Paladin, Livio, «Le Regioni oggi», *Le Regioni*, 1985, vol. I, pag. 10 «... per un verso, leggi del genere (se refiere a las leyes marco) sono assai difficili da elaborare in quanto il Parlamento non si muove mai al solo scopo di ripartire sul piano verticale le competenze legislative dello Stato e delle Regioni ma opera limitatamente alle materie da riordinare nella loro sostanza componendo e soddisfacendo interessi ben diversi da quelli pubblici, sia centrali che locali».

Otra causa importante fue la problemática surgida alrededor de lo que había de entenderse por principios fundamentales y qué naturaleza jurídica tenían. Cuocolo intentó, hace muchos años (1967) dar una respuesta global a ambos problemas; respecto al primero, los principios fundamentales han de ser considerados tanto normas jurídicas como normas programáticas y por lo tanto subordinadas a recibir un desarrollo más detallado por parte de las regiones.¹¹

Otro autor que se ha ocupado mucho de este tema es Sergio Bartole y él opina que *«dalle leggi cornice sin qui adottate risulta una nozione molto varia di principio, oscillante fra le indicazioni di indirizzi molto larghi e poco determinati e invece, la statuizione di regole puntuali e dettagliate»*.¹²

Por su parte, la jurisprudencia constitucional no ha aportado una gran ayuda ya que aún entre sus sentencias más recientes no logramos encontrar un concepto claro de principio; sólo definiciones particulares sobre casos particulares.

En este sentido, nos parece útil recordar brevemente las que más y mejor se han ocupado de este tema. La primera es la Sentencia 97/1974, en la que el Tribunal afirmó que se debe conceder a las Regiones la facultad de introducir en el ámbito regulado por el Estado «aquellas variaciones que sean necesarias para adaptar las leyes nacionales a las exigencias especiales de su propio territorio». ¹³ En la segunda, Sentencia 7/1982 (al igual que en la Sentencia 70/1980), el Tribunal declara que los principios tienen que referirse siempre a las modalidades para el ejercicio de la potestad legislativa regional y no pueden de ninguna manera incluir o excluir sectores colegiados con esta materia.¹⁴ En fin, en la Sentencia 10/1980 el Tribunal establece que las normas principio (...) se deducen mediante todas las Leyes estatales que regulen las «relaciones de empleo».¹⁵

Desde luego, hasta ahora no ha habido Ley marco sin normas de «detalle» y la causa principal ha de atribuirse a la dificultad que representa teorizar un principio sin resbalar en un detalle.

Ahora bien, tomando como punto de referencia la definición de Cuocolo, nos parece muy inteligente y muy apropiada la propuesta avanzada por la comisión parlamentaria permanente para los asuntos regionales en la sesión del día 27 de

11. Cuocolo, *Le leggi...*, pág. 30/38.

12. Bartole, Sergio, «Articolo 117», *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, Bologna, 1985, Pág. 154; Paladin *Le regioni*, págs. 10/11 «... le leggi cornice che pure sono state approvate in questo último periodo (...) non hanno certamente formato una panacea, dal punto di vista della Regioni a statuto ordinario ma sono spesso convertite in camicie di forza vista la minuziosissima regolamentazione da esse stabilita, che tende a confondere i veri principi con norme di dettaglio...»

13. Sentencia 97/1974: «La regione nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia tributaria non è tenuta infatti a ripetere pedissequamente le norme della legislazione dello Stato, dovendo questa solo rispettare i principi e gli interessi generali cui questa si informa e può quindi introdurre quelle variazioni utili ad adottare le leggi nazionali alle speciali necessita del suo territorio.»

14. Sentencia 71/1982.

15. Sentencia 10/1980 (en materia de empleo estatal): «... Il limite dei principi stante l'autonomia regionale, non comporta che il legislatore regionale debba necessariamente uniformarsi al l'articolazione delle tradizionali carriere (direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria) quali risultando dallo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al D.P.R. 10/1/1973» que hi ha página nº 3. (En este sentido, ver el capítulo «La giurisprudenza de la Corte Costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti» de Augusto Cerri, *le Regioni*, nº 1/2, 1987).

enero de 1982, cuyo contenido era aproximadamente el siguiente: toda Ley marco debería comprender la «*contestuale approvazione in Parlamento di due norme distinte, recanti sia i principi generali (...) sia le disposizioni di dettaglio suscettibili di dare attuazione a tali principi qualora, entro un congruo termine prestabilito, le singole regioni non abbiano emanato le norme di loro competenza*».¹⁶ El «detalle», en efecto, sería mucho más útil como estímulo para el legislador regional y no como limitación a su potestad. En este sentido, y considerando el segundo problema planteado, sería indudable la función instrumental propia de toda Ley marco.¹⁷

1.1. *Leyes marco vigentes en Italia*

En Italia es posible saber cuántas son las Leyes marco existentes aunque el número exacto varía según el criterio que se utilice para identificarlas ya que podrían ser consideradas como tales además de las que expresamente se autodefinen Leyes marco (ya sea utilizando la expresión «*legge quadro*» u otras como «*principios fundamentales*», «*principios generales*» o «*normas de principio*»), también aquellas Leyes que contengan unas cuantas normas principio.¹⁸

Apartándonos de las cuestiones formales y después de una atenta búsqueda entre las (excesivamente) numerosas Leyes que rigen la sociedad italiana, podemos decir que las Leyes marco vigentes en Italia son las siguientes:

- Ley 19/5/1976 n.º 335 («*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni*»)
- Ley 27/12/1977 n.º 968 («*Principi generali e disposizioni per la tutela della fauna e la disciplina della caccia*»)
- Ley 27/12/1977 n.º 984 («*Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola etc...*»)
- Ley 4/8/1978 n.º 440 («*Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*»)
- Ley 23/12/1978 n.º 833 («*Instituzione del servizio sanitario nazionale*»)¹⁹
- Ley 21/12/1978 n.º 845 («*Legge quadro in materia di formazione professionale*»)
- Ley 10/4/1981 n.º 151 («*Legge quadro per l'ordinamento e la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio per gli investimenti nel settore*»)

16. Citada por Paladin, *Dir. regionale...*, pág. 104.

17. Cuocolo, *Le leggi...*, pág. 449 «... ci sembra preferibile (...) definire la legge cornice, per l'aspetto qui esaminato, come fonte strumentale nel senso che essa, pur avendo un contenuto materially adquisita per certi aspetti un significato organizzativo nei confronti della potestà legislativa regionale in quanto contribuisce a determinare i modi di esplicazione di tale potestà».

18. Ya que, en efecto, una buena cantidad de normas principio se hallan desparramadas en otras tantas leyes, desconectadas entre sí y por lo tanto impiden una reglamentación bien estructurada y completa sobre las materias a las que se refieren (Ejem. artículo 10 de la Ley 24/1/1978 n.º 14; artículo 25 de la Ley 5/8/1978 n.º 457).

19. Cuyo contenido no ofrece lugar a dudas sobre su carácter de ley marco, no obstante el encabezamiento de la ley.

- Ley 29/3/1983 n.º 93 («Legge quadro sul pubblico impiego»)
 Ley 17/5/1983 n.º 217 («Legge quadro per il turismo interventi per il potenziamento e la qualificazione della offerta turistica»)
 Ley 8/8/1985 n.º 443 («Legge quadro per l'artigianato»)
 Ley 7/3/1986 n.º 65 («Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale»)

Un caso atípico es el de la Ley 30/4/1976 n.º 386 («Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo agricolo») ya que su contenido consiste en la reglamentación (de principios) de un sector muy específico perteneciente a una de las materias del artículo 117, la agricultura, o sea, de los «entes de desarrollo agrícola» y por esta razón no podemos considerarla una Ley marco «*strictu sensu*».

Ahora bien, una vez establecido el número de leyes de este tipo, podríamos intentar examinarlas una por una pero este no es el objetivo principal de este trabajo, cuya meta es alcanzar un juicio global sobre la utilidad y la efectiva aplicación de este instrumento legislativo en Italia, destacando aquellos aspectos que puedan merecer la atención del legislador español y las similitudes existentes con las Leyes marco previstas en la Constitución de 1978.

Siguiendo con nuestro *excursus* analítico, hemos de recordar que de los diecinueve apartado del artículo 117, sólo ocho han sido objeto de «legge quadro». Una característica común a todo este grupo de leyes es el exceso de detalles que limitan la potestad legislativa regional. La Ley n.º 335/1976 es en este sentido una excepción, por ser la única Ley portadora de algunas innovaciones respecto al contenido del DPR 616²⁰ mientras que otras características frecuentes son la invasión (cuando no se trate de una verdadera expropiación) del legislador estatal, en sectores competenciales que con el DPR 616 habían de considerarse definitivamente regionales,²¹ y la «desarticulación» objetiva y evidente entre las normas-principio de una misma Ley marco reguladora de una sola materia.

1.2. *Potestad reglamentaria y poderes del ejecutivo en el ámbito de la potestad legislativa concurrente*

En la articulación de la legislación básica vigente en España, algunas de las técnicas adoptadas han favorecido abiertamente la posibilidad de un desarrollo reglamentario de las normas estatales por parte del Gobierno central, subordinado a la potestad del mismo, sectores que se suponían vinculados únicamente a la legislación estatal y/o autonómica; de tal manera que actualmente el legislador autonómico se encuentra obligado a respetar y considerar básicos todos los reglamentos ejecutivos que el Gobierno emane sobre una materia determinada (por no hablar de la confusión normativa creciente con la cual tendrá que enfrentarse cada día). La Ley Orgánica 53/1984, por ejemplo, reguladora de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, prevé una am-

20. Bertolissi, Mario, «La legge quadro sulla contabilità regionale», *Le Regioni*, 1981, vol. I, págs. 34/45.

21. Confrontar el artículo 99 del DPR con el artículo 4 de la Ley 27/12/1977 n.º 968 sobre la caza. Sobre este tema, Pizzetti Franco, «La legge quadro sulla caccia», *Le Regioni*, 1981 vol. I, págs. 46/70.

plia habilitación reglamentaria al Gobierno central, mientras que la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, sobre el derecho a la educación, dice en la Disposición adicional 1.^a que sus preceptos pueden ser desarrollados por las Comunidades Autónomas siempre que no haya habilitado el Gobierno para dictar reglamentos sobre los mismos. Todo esto parece, en principio, incompatible con la declaración del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia n.º 1/1982, ya que en ella se admite la posibilidad de que haya «supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria (...) para regular algunos de los aspectos básicos de una materia determinada» pero, aparentemente, sólo en casos excepcionales; en cambio, según las susodichas leyes orgánicas, no es necesaria esta condición de extraordinario.²²

Ahora bien si comparamos estos aspectos con el texto de las Leyes marco italianas, enseguida nos damos cuenta de que los poderes que el órgano ejecutivo posee sobre las materias del artículo 117 de la Constitución nada tienen que ver (directamente al menos) con la potestad reglamentaria; consisten más bien en la participación activa de representantes del Gobierno en los comités o consejos de coordinación previstos por las leyes mismas.

Estos comités u órganos mixtos responden a la necesidad de una mayor colaboración entre el Estado y las regiones en el ejercicio de sus respectivas competencias; entre ellos están el «Consiglio Nazionale Sanitario» (Ley 23/12 de 1978 n.º 833),²³ el «Comitato di coordinamento per la programmazione turistica» (Ley 17/5/1983 n.º 217, con facultades deliberativas) y el CIPAA, «Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare» (Ley 27/12/1977 n.º 984). Sin embargo parece que la supuesta colaboración mediante estos organismos no se ha verificado tal y como todos se esperaban.²⁴

Por el contrario, muchas interferencias por parte del Gobierno han sido previstas en la aplicación de las normas comunitarias en materia de agricultura, sanidad y ambiente. A través del sistema de aplicación establecido por el Parlamento en la Ley 13/5/1987 n.º 183,²⁵ podrá desarrollarse un desordenado apoderamiento, por parte del Gobierno central, de sectores pertenecientes a las competencias legislativas compartidas contenidas en el artículo 117 de la Constitución. Para de-

22. Sobre este aspecto Muñoz Machado, *op. cit.* p. 423, no está de acuerdo. El dice lo siguiente: «... a mi juicio no es por tanto esta una combinación excepcional (...) sino discrecional que (...) puede convertirse en ordinaria...».

23. Desiderio-Torchia, *I raccordi tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 1987, pág. 17 (a propósito de la Ley 984/1977) «... Quanto al funzionamento delle procedure di raccordo, queste sono state di fatto precedute ed affiancate da incontri informali tra ministero (ministro, sottosegretari, esperti e funzionari) e rappresentanti (assessori, esperti, funzionari) delle regioni che sono state la sedi effective di discussione sul documento di piano redatto dal ministero»; y pág. 40 «Nel complesso sembra quindi che nell'assetto previsto dalla legge 217/1983 convivano elementi propri di due modelli diversi, uno più accentuatamente collaborativo (...) e l'altro più tradizionale (coordinamento settorializzato, limitato agli esecutivi, controllo sull'utilizzo dei fondi). Tanto l'esegesi delle norme quanto l'esame della prima attuazione della legge quadro sembrano permettere di concludere per una prevalenza degli elementi del primo modello su quelli del secondo».

24. Cammelli, Marco, *Le Regioni*, 1981, pág. 1.174 «... risulta con sufficiente chiarezza che nel suo funzionamento il C.S.N. tende a perdere (specie per il Mezzogiorno) il proprio ruolo di organo di collaborazione Stato Regioni (...) e rischia di scivolare sul piano inclinato delle relazioni sindacali, categoriali e burocratiche, certamente estranee alla propria vocazione...»

25. Ley para el «Coordinamento delle politiche, riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari».

mostrar la veracidad de estas afirmaciones es suficiente leer el texto de los artículos 12, 14.2 y 15.1 de la Ley antes mencionada.²⁶

Las consecuencias prácticas y negativas para la autonomía regional italiana serán mayores (y peores) de las que supone una habilitación reglamentaria del Gobierno porque, en el primer caso, el ejecutivo *deberá* emanar normas vinculantes para las regiones (de otro modo sería imposible la actuación interna de los criterios políticos y legislativos establecidos por la CEE, que cada país miembro debe realizar y respetar) mientras que en el segundo caso, *podrá*, cuando esté previsto, emanar reglamentos.

El hecho de que se haya podido emanar una Ley de este tipo nos demuestra la escasa autonomía e importancia de la que gozan las regiones italianas, aún tratándose de materias como la agricultura que, sin duda alguna, constituye una de las competencias más importantes de las mismas, ya sean regiones ordinarias o especiales.

2. Órganos que actualmente regulan las relaciones Estado-Regiones en Italia

La Ley marco —en Italia— es sólo uno de los instrumentos que regulan las relaciones de competencias existentes entre el Estado y las Regiones. Otros medios son los órganos previstos por la Constitución o Leyes y/o decretos, a saber: el Comisario de Gobierno (art. 124 CI), la Comisión parlamentaria permanente para los asuntos regionales (DPR 24/7/77 n.º 616) y la Conferencia Estado-Regiones (d.d.l. 12/10/1983).

Se trata de órganos encargados de establecer (cada uno a su manera) un nexo de colaboración entre las dos entidades interesadas para facilitar el ejercicio de sus respectivas competencias. Pero, de hecho, es como si estos órganos no existieran porque el Comisario de Gobierno se ha convertido en un órgano de control y de supervisión, cuya única actividad consiste en aprobar definitivamente las leyes regionales cuando no hayan sido rechazadas por el Gobierno (art. 127); la Comisión parlamentaria posee únicamente competencias consultivas y no deliberativas (arts. 6, 81, 113-114 del DPR 616 del 1977), así que su labor no influye sobre las relaciones Estado Regiones.

Afortunadamente, en estos últimos años, ha habido un cambio de marcha ya que se ha ido desarrollando *«un indirizzo che contesta la possibilità che Stato e Regioni operino come monadi distinte e separate, ciascuna nel proprio ambito di competenza collegate soltanto dalle interferenze legislative che la Costituzione con-*

26. Ley 13/5/1987 n.º 183, artículo 12: «Il Governo (...) predispone nel più breve tempo possibile il relativo disegno di legge nel quale sono stabilite per le materie attribuite alle regioni le necessarie norme di principio, e viene indicato ser per specifiche materie già disciplinate con legge e non coperte da riserva di legge, l'attuazione nell'ordinamento interno delle raccomandazioni o direttive comunitarie debba avvenire nei modi di cui all'art. 11»; artículo 14.2: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato (...) verranno stabilite le norme di attuazione delle direttive di cui al comma 1»; artículo 15.1: «Il Governo è delegato ad emanare (...) le norme necessarie per dare attuazione alle direttive della C.E.E. indicate negli elinchi «B» e «C» allegati alla presente legge...» (se refiere a la agricultura, la sanidad y la tutela del ambiente).

*sente ed altrimenti destinate ad incontrarsi soltanto sul terreno dei controlli ovvero nei giudizi davanti alla Corte costituzionale».*²⁷

De tal manera que han sido creados órganos mixtos u órganos cuya finalidad principal es la de determinar concretamente cuáles son las competencias estatales y regionales y qué contactos hay o puede haber entre las mismas.²⁸

Algunos de ellos los hemos identificado hablando de los comités previstos por las Leyes marco. Otros son el «*Consiglio Nazionale per i beni culturali ed ambientali*» (Ley 29/1/1975, n.º 6), el «*Comitato per l'edilizia residenziale*» (Ley 5/5/1978, n.º 457) y el «*Consiglio superiore per la Pubblica Amministrazione*» (DPR 4/3/1976 n.º 328). En todos estos órganos hay representantes regionales y son órganos que podríamos llamar «oficiales». Además de éstos y con carácter extra-oficial opera la Conferencia de Presidentes Regionales.

2.1. Conferenza Stato-Regioni y Conferenza dei Presidenti

Son dos organismos nacidos casi al mismo tiempo. Pocos autores se han ocupado de ellos. Barile, en una intervención durante un debate sobre las regiones y las reformas institucionales, narró la historia de la Conferencia Estado-Regiones; a continuación, intentaremos resumirla brevemente.²⁹

El primer proyecto para la constitución de la Conferencia (1980) preveía un poder de «codeterminación en las decisiones gubernamentales» por parte de los representantes de las dos entidades (Regiones y Estado/Gobierno). En 1981, nace de manera espontánea, la «Conferencia de Presidentes de las regiones». En 1982, en un trabajo realizado por la Comisión parlamentaria-asuntos regionales, queda establecida la doble finalidad que la Conferencia Estado-Regiones deberá tener: 1) permitir que las regiones (y las dos provincias autónomas) expresen y aporten su punto de vista durante la elaboración y la actuación de los criterios políticos generales del Gobierno; 2) armonizar las exigencias regionales y estatales entre sí.

Ese mismo año, el Gobierno, bajo la dirección general del Presidente Spadolini, elaboró un proyecto de Ley para la reestructuración de la Presidencia del Gabinete Ejecutivo, en el cual, al hablar de la Conferencia Estado-Regiones, desaparecen las susodichas finalidades, substituidas por una serie de funciones consultivas y de propuesta, desechando el modelo de coordinación y codeterminación antes mencionado.

El 12 de octubre de 1983, el Presidente del Gobierno Craxi instituyó la Conferencia Estado-Regiones (y Provincias autónomas). Las relaciones y el programa de trabajo las establecerá el mismo Presidente del Gobierno; la Conferencia, de todas maneras, podrá intervenir sobre los siguientes asuntos:

- 1) Criterios generales para el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación, y para los actos comunitarios;
- 2) Criterios generales para la actividad legislativa de interés regional; objetivos de programación de política regional;
- 3) Criterios generales para las Leyes marco inherentes a las materias regionales.

27. Bartole-Mastragostino-Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pág. 129 e ss.

28. Bartole-Mastragostino-Vandelli, *op. cit.*, pág. 131.

29. En este sentido recomendamos la lectura del libro escrito por Desideri y Torchia que hemos citado.

4) Temas decididos por el Presidente del Gobierno.

Al cabo de cuatro años, esta Conferencia se ha reunido sólo dos veces, perdiendo definitivamente los últimos restos de novedad que este nuevo órgano parecía tener. Por otro lado, la Conferencia de Presidentes sigue funcionando, aún siendo un órgano «informal» pero está muy lejos de alcanzar un peso efectivo en el ámbito de las relaciones Estado Regiones.³⁰

Aunque este «proyecto» haya sido un fracaso, es necesario tener en cuenta que, la mayoría de las veces, las relaciones de competencia de las que estamos hablando se desarrollan a nivel informal, en el sentido de que ni el Estado ni las Regiones, utilizan las vías oficiales mencionadas sino que prefieren el diálogo sin oficialidad.

Sin embargo, aunque estas no sean suposiciones, es muy difícil documentar estas afirmaciones.

Conclusiones

«... non sembra superabile, in senso positivo, senza residui di dubbio il quesito se la legge cornice sia idonea ad esaurire tutti i principi fondamentali limitanti la potestà legislativa regionale...»³¹

Estas palabras de M. Scudiero parecen la síntesis de todos los contrastes existentes en la doctrina italiana sobre la utilidad o inutilidad de las Leyes marco.

Sin duda alguna, no es suficiente —como ya hemos dicho— resolver los problemas relativos a la potestad legislativa compartida (o concurrente) a través de Leyes marco, aunque de tal manera se logre por lo menos salvaguardar el aspecto formal del problema gracias a la certeza jurídica propia de las Leyes.

Sin embargo, la certeza y la «formalidad» no impiden que el Parlamento, mediante sus actos legislativos, pueda, desde el punto de vista substancial, disminuir la autonomía regional.

Entonces, el problema no es «Ley marco sí, Ley marco no», al menos en Italia, sino que logre desarrollarse con más fuerza ese principio de colaboración que anima las relaciones y las competencias Bund-Länder en Alemania (Occ.), Federación-Estado en EE.UU. y, en teoría, Estado-Comunidades Autónomas en España. Una colaboración que, sin utopías, debería basarse en el respeto recíproco de las exigencias estatales y regionales; en la actuación completa del artículo 117 de la Constitución italiana, esto sí, a través de Leyes marco; en la delegación de facultades más amplias a órganos como, por ejemplo, la Conferencia Estado Regiones o la Comisión parlamentaria para asuntos regionales (con la participación activa, en el último caso, de representantes regionales); en el aumento de órganos de colaboración y coordinación de las actividades del Estado y de las Regiones.

¿Si no, de qué sirve la certeza jurídico-formal cuando las entidades interesadas no logran desarrollar sus propios intereses a través de ella?

30. Barile, Paolo, tema: «Conferenza Presidenti regioni-governo», *Atti del Seminario-dibattito Le Regioni verso le riforme istituzionali*, Venecia, 18-19/5/1982, publicado en *Quaderni del CISNEDO*, Roma.

31. Scudiero, Michele, tema: «Le leggi cornice», *Atti del Seminario-dibattito Le Regioni verso le riforme istituzionali*.