

LAS REGIONES ITALIANAS. ESPECIAL CONSIDERACION DE SUS COMPETENCIAS ECONOMICAS Y DE SU RELACION CON LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Tesis realizada bajo la dirección del Profesor Don Sebastián-Martin-Retortillo, - Catedrático de Derecho Administrativo, - que presenta Don Enrique Argullol Murgadas para la obtención del Grado de Doctor.

Barcelona - Junio 1974

I N D I C E

OBSERVACION PRELIMINAR.-	
INTRODUCCION.-	2
PRIMERA PARTE.-	
CAPITULO PRIMERO.- <u>Las autonomias regionales italianas.- Aspectos gene rales.-</u>	36
1.- Preámbulo.-	
2.- Precedentes históricos.-	
3.- Consideraciones generales sobre el - planteamiento de la cuestión regio - nal en la segunda postguerra.-	
4.- Las regiones en los trabajos de la - Asamblea Constituyente.-	
5.- Las regiones de Estatuto especial: - su instauración y experiencia.-	
6.- El proceso de actuación de las regio nes de Estatuto ordinario.	
7.- La perspectiva actual de las regio - nes autónomas italianas.-	
A) El medio institucional en el mo - mento de completar la actuación - del ordenamiento regional.	
B) La Región: sus características co mo consecuencia de la experiencia	

1.948-1.972.-

C) Dos temas para un planteamiento de -
las autonomías regionales.

D) Un horizonte para las regiones: La -
autonomía en clave democrática.

**CAPITULO SEGUNDO.- La autonomía regional: consti-
tucional y política.-**

108

- 1.- Una precisión sobre el concepto de Esta-
do.-
- 2.- Principios de autonomía y límite consti-
tucional de la unidad.
- 3.- Regulación constitucional de las auto-
nomías regionales.
- 4.- Aproximación al concepto de autonomía.-
Autonomía normativa y autonomía consti-
tucional.-
- 5.- Autonomía política.
- 6.- La función de dirección política.
- 7.- Autonomía política de las regiones y po-
der de la dirección política general.
- 8.- Autonomía regional y entidades locales-
menores.
- 9.- Quiebras y realidad de la autonomía re-
gional como autonomía política.

CAPITULO TERCERO.- Autonomía legislativa.-

168

- 1.- Preámbulo.-
- 2.- Regulación Constitucional de la autono-

- mía legislativa regional.
- 3.- Consideración de la ley regional.
- a) Ley regional, ley en sentido técnico valor y fuerza de la ley regional.
 - b) Características generales de un ordenamiento constitucional pluralista.
 - c) Procedimiento legislativo regional.
- 4.- Ambito de competencia de la potestad — legislativa regional.
- a) Materias legislativas.
 - b) En torno al tema de la reserva de Ley
 - c) La legislación regional en materia — de derecho privado.
- 5.- Límites de la potestad legislativa regional.-
- a) Límite Constitucional.
 - b) Límite de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado.
 - c) Límite del territorio.
 - d) Límite de las obligaciones interna — cionales.
 - e) Límite de las reformas económico-so — ciales.
 - f) Límite de los principios fundamenta — les establecidos en las leyes del Estado.

g) Límite del interés nacional y de las otras regiones.

h) Consideraciones finales.

CAPITULO CUARTO.- Autonomía estatutaria.-

251

- 1.- Consideraciones generales.
- 2.- Procedimiento de aprobación de los Estatutos.
- 3.- Límites de las normas estatutarias.
- 4.- Contenido de las normas estatutarias.
- 5.- Las normas programáticas de los Estatutos.
- 6.- Normas estatutarias y ordenamiento jurídico.-

CAPITULO QUINTO.- Autonomía financiera.-

274

- 1.- Consideraciones generales.
- 2.- Regulación constitucional de las finanzas regionales.
- 3.- Actual ordenación de las finanzas de -- las regiones de estatuto ordinario.
- 4.- Ordenación de las finanzas de la región de autonomía particular.-
- 5.- Dominio y patrimonio regionales. Precisiones sobre este encuadramiento.

CAPITULO SEXTO.- Funciones administrativas de la -- región.-

297

- 1.- La región titular de funciones administrativas.-
- 2.- Funciones administrativas regionales --

propias: consideraciones generales.

- 3.- Las normas de actuación de los Estatutos de las regiones especiales.
- 4.- La transferencia de funciones a las regiones de Estatuto ordinario.
- 5.- La función estatal de dirección y coordinación de las funciones administrativas regionales.
- 6.- Las funciones administrativas estatales delegadas a la región.
- 7.- El ejercicio de las funciones administrativas regionales.
- 8.- Control de la actividad regional y actividad regional de Control.
- 9.- Potestad organizativa de la región: una manifestación característica, la institución de entes públicos instrumentales.

SEGUNDA PARTE.-

CAPITULO SEPTIMO.- Estudio de las competencias regionales en materia económica.-

366

- 1.- Encuadre constitucional del tema.
- 2.- Consideraciones iniciales.
- 3.- Criterios para un estudio de las competencias regionales.-
- 4.- Exámen de las competencias regionales de carácter económico:
 - A) Agricultura
 - B) Industria y minería

- C) Transportes
- D) Turismo e Industria hotelera
- E) Comercio
- F) Crédito
- G) Vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional.
- H) Ordenación del territorio.

CAPITULO OCTAVO.- Plan y región: planteamiento general.

466

- 1.- Planteamiento general.
- 2.- El Plan en la Constitución italiana.
- 3.- La Ley como forma de la planificación y ley regional.

CAPITULO NOVENO.- Planificación nacional y región.

490

- 1.- Consideraciones iniciales.
- 2.- Evolución de las ordenaciones legislativas del tema.
 - A.- Planificaciones no globales.
 - a) Actividad estatal de intervención extraordinaria.
 - b) Leyes estatales y planificación sectorial.
 - c) "Piano di Rinascita" de Cerdeña
 - B.- Planificación global.
 - a) Comités regionales de planificación económica.
 - b) Organos de la planificación económica.

- c) Primer programa económico nacional.
- d) El proyecto de ley sobre procedimientos de planificación económica.
- e) Últimas tendencias de la legislación estatal.
- f) Los Estatutos de las regiones ordinarias y la planificación.

3.- Participación regional en el procedimiento de planificación general.

A.- Planteamiento general.

B.- Fórmulas de participación.

- a) Incorporación de representantes de la Región en órganos estatales.
- b) Establecimiento de órganos ad hoc.
- c) Audiencia a las regiones.
- d) Iniciativa de procedimientos. Propuestas.
- e) Conciertos y acuerdos

4.- El plan y las limitaciones de la actividad regional.

A.- Planteamiento general.

B.- El interés nacional.

C.- Las normas fundamentales de las reformas económico-sociales.

D.- Los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado.

E.- La función de dirección y coordinación de las actividades administrativas.

tivas regionales.

F.- Especial consideración de la hacienda regional en la perspectiva de la planificación.

5.- Perspectivas de la ordenación de la relación plan-región: la planificación como coordinación.

CAPITULO DECIMO.- Planificación regional.

604

1.- Noción de planificación regional.

2.- Teorías negativas.

3.- La planificación económica global de la región.

4.- La planificación económica sectorial de la región.

5.- Tipología de planes.

6.- Forma de los planes.

7.- Plan regional y sistema de fuentes.

8.- Plan regional y presupuesto.

9.- Procedimientos de planificación regional y estructuras organizativas de la región.

10.- Contenido de la planificación regional.

CONCLUSIONES.-

656

BIBLIOGRAFIA.-

667

PRINCIPALES ABREVIATURAS.

Arch. dir. pubbl.	Archivio di diritto pubblico
Com. Dem.	Il Comune Democratico
Corr. Amm.	Il Corriere amministrativo
Dem. e Dir.	Democrazia e Diritto
Dir. dell'eco	Il diritto dell'economia
Doc. Adm.	Documentación administrativa
Enc. Dir.	Enciclopedia del diritto
E.A.C.E.	Etudes et documents du Conseil d'Etat
Foro Amm.	Foro amministrativo e delle acque pubbliche
Giur. compl. cass.civ.	Giurisprudenza completa della Corte suprema di Cassazione - S zioni civili
Giur. cost.	Giurisprudenza costituzionale
Giur. It.	Giurisprudenza Italiana
N. Rass.	Nueva rassegna di legislazione per i Comuni
Noviss. Dig. It.	Novissimo digesto italiano
Rass. Dir. Pubb.	Rassegna di diritto pubblico
R.A.P.	Revista de Administración Publica
R.E.V.L.	Revista de Estudios de la Vida Local
R.D.P.	Revue de droit public et de la science politique
R.J.C.	Revista jurídica de Cataluña
Riv. dir. agr.	Revista di diritto agrario
Riv. dir. fin. se. fin.	Revista di diritto finanziario e scienza delle finanze
R.T.D.P.	Revista trimestrale di diritto pubblico

Observación Preliminar.-

El presente estudio sobre las autonomías regionales italianas, iniciado durante una estancia en el Instituto de Derecho Administrativo que dirige el profesor G. Miele, se desarrolla en dos partes. En la primera parte, capítulos primero a sexto, se examinan las características generales del ordenamiento regional italiano. En este sentido, se han tenido en cuenta tanto los elementos que se desprenden de la regulación constitucional de las estructuras regionales, como los demás datos que derivan de las intervenciones del legislador estatal, del Tribunal Constitucional y de las propias regiones, y de la dinámica institucional que ha acompañado el proceso de actuación de la Constitución republicana desde su entrada en vigor hasta la actualidad.

En la segunda parte, capítulos séptimo a décimo, se estudian las competencias económicas de las regiones y se dedica especial atención a su papel en el marco de los procedimientos de planificación económica. De esta forma es posible destacar, con referencia al ordenamiento regional italiano, una de las facetas más importantes de las administraciones públicas contemporáneas, eso es, la intervención pública en la economía, haciendo especial hincapié en una de las formas de la actividad administrativa -la planificación- que resume la problemática general de las diversas formas de la acción pública y ofrece el marco idóneo para comprobar las perspectivas -y los obstáculos- del principio de autonomía en las organizaciones públicas actuales.

INTRODUCCION

El observador interesado, aunque sólo sea superficialmente, en el conjunto de temas sobre los que se proyecta la organización de nuestra sociedad habrá percibido, en el transcurso de los últimos años, la creciente importancia de lo que, genéricamente, podríamos denominar cuestión regional. Sea a través de una literatura especializada (1), sea -hecho más frecuente- en las páginas de la información periódica, lo cierto es que se ha asistido no sólo a un replanteamiento de problemas que, con frecuencia, han estado presentes en las sociedades modernas a raíz de los desajustes consecuentes a la ordenación de sus respectivos Estados, sino también a la aparición de nuevas perspectivas, de nuevas necesidades del sistema establecido, que reclaman una reorganización de las estructuras administrativas.

Es en este marco de antiguos problemas y de necesidades nuevas que distintos caminos y miras contrapuestas confluyen sobre el concepto de región. Quizá puede decirse que, tras un largo período de paulatino deterioro de la región como pieza esencial de la organización social, el tema regional se está dibujando como un signo fundamental de los tiempos actuales. Tanto desde el punto de vista del análisis, como del de la opción, las distintas disciplinas toman posiciones alrededor de este tema. Así se constituyen, ya no sólo como referencia académica sino como determinación natural y cotidiana, una economía regional, una política regional, una sociología de las regiones

Pero lógicamente, y esto es también signo de los tiempos, a la actualidad del tema le sigue necesariamente la p

lencia de su tratamiento. Desde distintos prismas, persiguiendo diferentes y hasta contradictorios objetivos, delineando diversas perspectivas de futuro, la región es hoy un tema testigo, un tema problemático sobre el que se reproducen, con toda su complejidad, los caracteres y antagonismos propios de la sociedad industrial (2).

Como consecuencia de ello, si sintéticamente nos limitamos a las grandes opciones, el desarrollo del tema regional puede entrañar alternativas divergentes. Por un lado, la región puede ser connotada como mito tecnocrático (3) cuando sirve como argumento para consolidar los principios ideológicos autoritarios propios de la organización política de las sociedades capitalistas modernas. Por otro lado, como planteamiento opuesto, la política regional puede esgrimirse como catapulta de democratización de la base social; tendencia que, para algunos, llega a adoptar el carácter de -- nueva revolución: la revolución "regionalista" (4).

De cualquier forma, y tanto en un caso como en el otro, bajo los diversos programas regionalistas, puede ya hablarse de una verdadera ideología de la región que, más allá de soluciones fraccionadas, adquiere el valor de categoría totalizante.

De ahí que al estudiar el tema regional deba tomarse especial cuidado en desligar lo que son simples valores semánticos de lo que constituyen auténticos planteamientos ideológicos.

Por esta vía, puede establecerse una clara diferencia -- entre las soluciones que son simples apariencias, subsistiendo en el fondo el sistema centralizador, y las que son-

fieles a la solución tradicional que ve en las regiones el principal y más idóneo instrumento para la realización de un programa de descentralización administrativa y política. La eclosión del fenómeno regional, -aunque sea con las ambigüedades indicadas- es general. Afecta tanto a países cuya configuración como Estado es reciente -Italia-, como a países -cuyas instituciones políticas han venido consolidándose a lo largo de los siglos -Inglaterra-, o a países cuya organización administrativa se ha venido inspirando en constantes y acentuados criterios centralistas -Francia-. Se trata, pues, de una problemática -diversa de su contenido, común en su enunciado- que afecta a la generalidad de los países desarrollados, y concretamente a los europeos. Problemática, por otro lado, de ningún modo ajena a sus futuros sociales.

Ahora bien, como hemos señalado, con la misma denominación de región se establecen instituciones distintas (5). En unos casos, se habla de región para referirse a una simple división administrativa para la prestación de servicios o para la organización de la acción estatal. En otros, el nombre de región se aplica a un determinado centro de acción administrativa, con variable grado de autonomía en relación con la administración del Estado, centro o institución al que generalmente se atribuye personalidad jurídica propia (6). En otras palabras, las diversas concepciones sobre la organización del poder, en las diferentes situaciones que presentan los Estados contemporáneos, se proyectan sobre la tipología de estructuras territoriales. En este sentido, la elección del tipo de organización regional es un hecho exquisitamente político. Optar por dar uno u otro contenido a la instancia

regional es necesariamente una consecuencia de los objetivos --
perseguidos globalmente, en un determinado estadio histórico, --
por una sociedad (7).

La primera de las tendencias apuntada --la región como sim-
ple división administrativa estatal-- no deja de tener numero --
sos precedentes en los países continentales. Existe incluso --
una variada gama de divisiones regionales en los diversos sec-
tores de la administración pública, divisiones que no siempre-
son coincidentes, delineándose, a este nivel, delicados proble-
mas de coordinación. Hoy, sin embargo, se plantea con mayores-
ambiciones, relacionando el establecimiento de estas circuns-
cripciones con la planificación económica y la ordenación del-
territorio. (8). Ahora bien, esta organización regionalizada, --
si bien puede suponer una más eficaz prestación de los servi-
cios estatales, no incorpora ningún nuevo valor de participa-
ción de los administrados. Estos son simples destinatarios de-
unas decisiones en las que directa e indirectamente no inter-
vienen, ya que el nivel central de la representación política--
--en los países en que existe esta vía de integración popular --
de los poderes decisorios esenciales, o aun no ha degenerado--,
no deja de ser un punto de referencia lejano y no siempre di-
rectamente relevante para el desarrollo de la acción adminis-
trativa, acción que está sujeta a conocidos procedimientos de-
mediación interesada.

Bien puede decirse, por tanto, que con esta regionaliza --
ción de la organización estatal, los miembros de la comunidad--
ocupan más bien el puesto de súbditos que de ciudadanos.
Esta constatación, por otra parte, no resulta lesmentida, en --
forma esencial, por la posible incorporación de formas de re --

presentación de intereses en la gestión de los asuntos públicos por la organización regionalizada del Estado, o por el recurso a la llamada descentralización institucional. - (9). Es preciso insistir en que esta adjunción de representantes de los intereses del territorio regional no varía - el carácter sustancialmente ajeno a las comunidades regionales de las decisiones y de la acción en general de los - órganos estatales de carácter regionalizado. La interven- ción de estos representantes de los intereses regionales - se limita a un nivel impulsor o consultivo sin que, en nin- gún momento, esta intervención sea, ni parcialmente, deci- siva o resolutoria. A este respecto, no deja de ser signi- ficativa la forma corporativa o quasi-corporativa con que- se procede a la composición de estas instancias de represen- tación de intereses (10).

Ahora bien, sentada esta conclusión, no puede dejarse- de valorar la posible función, más o menos accidental, de - estas estructuras regionalizadas en el sentido de que, en - países de consolidada e indiscutible tradición centralista, puede contribuir a un progresivo afianzamiento de una volun- tad de cambio, al nacimiento o crecimiento de fuerzas que - pueden encarnar una precisa voluntad política de crear autén- ticas instancias regionales (11).

En todo caso, repetimos, la caracterización de estas for- mas de administración estatal regionalizada no cambia. Esta- mos ante la observación de funcionalidades de un determinado sistema de organización administrativa, que no varían el va- lor que propiamente debe atribuirse al mismo por su precisa- configuración en orden al principio de autonomía.

En los sistemas contemporáneos se observa un segundo-tipo de soluciones basadas en la consideración de las regiones como centros dotados de autonomía, como entidades con propia personalidad jurídica (12). A esta tendencia se adscriben estructuras regionales de muy diverso cariz. En ocasiones, la región es una entidad que desempeña funciones similares a las que corresponden a las tradicionales-entidades locales. También aquí, tanto a nivel de atribuciones, como de relaciones con el Estado, en sentido estricto, varias son las soluciones no sólo posibles, sino efectivamente existentes en la realidad. En otros sistemas, la región aparece configurada como una entidad con funciones legislativas y administrativas, de forma que el principio de autonomía y la consideración de la región como entidad política capaz de desarrollar un propio y autónomo programa de gobierno alcanzan una mayor virtualidad. A veces, la región, como institución autónoma, es fruto o resultado de la acción de los propios poderes locales. Más generalmente tiene su origen en una precisa definición del poder constituyente o de los órganos estatales. En todo caso el procedimiento de institución no tiene una importancia decisiva.

La región, en la perspectiva de organización autónoma, representa una nueva instancia de incorporación de los ciudadanos a la gestión de los asuntos públicos. Se hace posible una directa e indirecta intervención, con el alcance propio de cada solución concreta, de los mismos destinatarios de las decisiones administrativas. Se hace posible --

también la determinación de orientaciones -delimitadas por el ámbito de competencias y atribuciones- autónomas que -- pueden resultar alternativas con respecto a las seguidas -- por otros poderes públicos, reproduciéndose, con mayor amplitud y significación, las características de las tradicionales entidades locales. Especial importancia habrá de tener la acción de las regiones autónomas como instrumento de participación en la configuración de la acción política general.

Estos aspectos permiten afirmar el papel de las regiones, no sólo como órganos que expresan los intereses del -- ámbito territorial y a los que se atribuye la correlativa- acción del gobierno, sino sobre todo como elementos inte- -- grados en una escalonada y sistemática organización de -- instancias de democracia para asegurar la presencia conti- nuada de la sociedad civil en la gestión del poder.

También en relación con las regiones como instituciones autónomas es significativo el sistema generalmente elegido para la integración de sus propios órganos: el recurso al- sufragio universal y directo ha de constituir una garantía para hacer realidad los objetivos inherentes al estableci- miento de las regiones como entidades dotadas de autono -- mía (13).

Por otra parte, la adopción de estas fórmulas organiza- tivas, especialmente en cuanto las regiones estén dotadas -- de poderes legislativos y de instrumentos para intervenir -- en las decisiones constitucionales, determina incluso la -- caracterización misma del Estado. En este orden de conside-

raciones, debe tenerse en cuenta la tentativa de configurar el Estado regional como una de las formas del Estado contemporáneo (14), con características en parte semejantes a las del Estado federal, pero sin llegar a confundirse con éste. Desde un punto de vista dinámico, el Estado federal surge como agrupación de entidades independientes. Y desde la posición de partida existe una progresiva tendencia a la unificación de algunas de las atribuciones inicialmente propias de sus miembros. Por el contrario, el Estado regional tiene origen en una configuración unitaria de la organización política, en la que sucesivas correcciones permiten incrementar las instancias de gobierno con posibilidad de propia determinación de objetivos políticos. Desde un punto de vista estático, las diferencias entre un Estado regional y un Estado federal varían bastante según los modelos que se toman en consideración. Una diferencia básica, sin embargo, distingue a uno de otro: en el Estado de base regional falta una representación institucionalizada y paritaria de las regiones en el Parlamento, al tiempo que no posee un aparato judicial propio en sus distintas unidades locales.

En todo caso, puede decirse que muchas de las diferencias, que teóricamente podrían señalarse entre un Estado federal y un Estado articulado en regiones pierden importancia en la actualidad a la vista del doble proceso de centralización en los Estados federales, y de descentralización en los de carácter unitario. Va abriéndose camino la perspectiva de un escalonamiento de instancias autónomas de participación democrática que, junto a sus propios y es-

pecíficos cometidos, intervengan en las decisiones políticas generales (15).

El planteamiento del tema regional obliga a delimitar el espacio regional. En otras palabras, es preciso averiguar el criterio a partir del cual es posible aceptar el territorio en el que deberá asentarse la acción regional de gobierno, o que ha de servir para determinar las circunscripciones de la acción regionalizada del Estado (16).

En realidad, existe una gran pluralidad de criterios en orden a delimitar las regiones. Así, por una parte, se señala que la identificación de las regiones debe realizarse en base a los datos que ofrecen los estudios geográficos, tomando en consideración los diversos elementos naturales. Desde otro punto de vista, se destaca el criterio histórico con lo que para un reconocimiento actual de las regiones, es preciso recurrir a las conformaciones originadas en el devenir histórico. Finalmente, se aboga por valerse de las características económicas para delimitar el espacio regional. Se trata de partir del específico concepto de región económica para establecer las instituciones regionales.

Naturalmente, el recurso a uno u otro criterio tiene como consecuencia el establecimiento de diversos, y hasta contradictorios espacios regionales, ya que sólo en algunos casos existe una coincidencia en la aplicación de los diversos criterios. Por lo demás, no es fácil pronunciarse sobre la validez y utilidad de cada criterio, en abstracto, sin tomar en consideración su reflejo en una realidad con

crota. En todo caso, pueden ponerse de relieve algunos puntos de interés, o señalarse algunas tendencias que se deducen de la ya amplia experiencia actual en materia de regiones.

Generalmente, el establecimiento de regiones autónomas se hace en base a la aplicación del criterio histórico, recogiendo, en cierto sentido, la herencia de realidades institucionales anteriores al proceso de formación del Estado moderno. A este respecto, el ejemplo de las regiones italianas esclarece. También lo es la experiencia de la segunda República Española. Esta interconexión entre región como entidad autónoma y criterio histórico para la delimitación del espacio regional no deja de ser lógica si se tiene en cuenta la directa relación, al menos en algunos casos, entre el establecimiento de la organización regional y la existencia de minorías nacionales con especiales problemáticas culturales y socio-económicas.

Por lo contrario, los criterios geográfico y económico, sobre todo cuando de su aplicación se deducen realidades contrarias a las viejas instituciones históricas, son utilizados generalmente en relación con programas políticos dirigidos a una simple regionalización de la organización estatal, o en los que la región aparece en su versión funcional. En este sentido, es paradigmático el ejemplo de Francia donde se discute sobre el tema de la delimitación del espacio regional en los términos de una simple cuestión técnica.

Más allá de esta problemática concreta, preciso es - destacar la importancia del elemento espacial para la -- propia viabilidad de la institución regional y de la actividad de la misma. A este respecto, no se puede dejar de considerar que, en parte, el actual renacimiento del tema regional es consecuencia de la inidoneidad de las - tradicionales entidades locales para enfrentarse con los problemas de la administración contemporánea, inidonei - dad a la que contribuye, en no pequeña medida, la reduci - da extensión territorial de los mismos. Por tanto, pre - senta notable trascendencia el hecho de que el territo - rio en el que se proyecta la acción regional tenga las - dimensiones adecuadas para la prestación de los servicios de acuerdo con los niveles de la actual etapa de desarro - llo económico y tecnológico (17).

Finalmente es preciso advertir que la utilización - -o no- del criterio económico para la delimitación de - los espacios regionales no condiciona la posible atribu - ción a las unidades regionales de competencia de inter - vención en la económica. Una cosa es que para identificar a la región se haya recurrido a los datos que proporciona la ciencia económica, y otra muy distinta es que la re -- gión pueda intervenir con las diversas técnicas de la ac - ción administrativa en las actividades económicas. También en este punto es significitivo el ejemplo de las regio - nes italianas definidas de acuerdo con criterios históri - cos y con gran proyección en la ordenación de las activi -

dades económicas (18).

El actual florecimiento de una ideología de la región, hecho al que ya hemos aludido, hace que la cuestión regional adquiera una directa significación política. Considerada como pieza esencial en la organización de las sociedades, la región -y en consecuencia, el regionalismo- ha podido ser utilizada tanto por el pensamiento político de la derecha, como por el de la izquierda. Hecho que nos prueba que la confrontación del concepto de región no solamente -no puede aislarse del contexto histórico en el que se analiza, sino que su plena significatividad política e ideológica debe ir siempre referida a éste.

Así no puede olvidarse que en un momento determinado -el centralismo y la uniformidad ha tenido una carga de democracia. Frente a situaciones de privilegio, a poderes autónomos autoritarios, los postulados centralistas del siglo XIX tienen una significación renovadora (19). Al propio tiempo, el intento de reestablecer un regionalismo de antiguo régimen es un punto que ha estado presente en todo programa reaccionario (20). Así pues, la formulación concreta de la estructura regional, y el contexto social y político en que se plantea son elementos decisivos a la hora de valorar el papel del regionalismo. Ahora bien, no debe confundirse el programa reaccionario de un replanteamiento de soluciones adocráticas con la continuidad de razones y causas que aconsejan la adopción de estructuras organizativas de carácter regional. A lo largo del siglo XIX continuará vivo el problema de las minorías nacionales. Los -

movimientos en reivindicación de sus derechos, a pesar de algunos elementos de confusión (21), no propugnan soluciones autoritarias, ni una simple vuelta al pasado, sino que, en general, plantean la creación de nuevas instancias de democracia que permitan manifestar y realizar a dichas minorías su propia identidad (22).

Sin embargo, hoy, a pesar de que subsiste la cuestión de las minorías nacionales como fundamento para el establecimiento de organizaciones regionales, no puede decirse — que la presente generalizada atención sobre las regiones — encuentre en la misma su única o principal explicación. En la actualidad, el tema regional se plantea en el marco de una más amplia perspectiva en la que la gestión del poder político y la filosofía del desarrollo son puntos esenciales (23).

Realmente, en la profusión de consideraciones sobre la validez de las organizaciones regionales para la asunción de los cometidos del desarrollo económico, y concretamente en relación con la planificación económica (24) y la ordenación del territorio (25), es preciso distinguir también las formulaciones, que, responden a necesidades técnicas — de la estructura socio-económica y de sus poderes, sin voluntad de cambio — simple manifestación de ideologías tecnocráticas — de las que expresan una, al menos implícita, — orientación de cambio y modernización de los factores y objetivos que determinan la vida de la sociedad civil y, especialmente, la titularidad y ejercicio del poder.

Ahora bien, una cosa es la valorización y comprensión

de estos simples expedientes de conservación de las actuales relaciones, y otra, la apreciación de las necesidades técnicas que deberán ser tenidas en cuenta en la adopción de las decisiones organizativas al servicio del cambio social. En otras palabras, frente a la pretendida perfección técnica -- con que en la forma se presentan las fórmulas regionalizadoras de sello tecnocrático, la constitución de las regiones -- como instancias de democracia no puede dejar en el olvido -- sobre todo a nivel de los contenidos-- las características -- del proceso productivo, singularmente los esfuerzos tendentes a la planificación económica y territorial.

Naturalmente, todo el aparato ideologizante de las propuestas regionalizadoras de corte autoritario responde a las exigencias de la actual estampa del capitalismo monopolista de Estado, que, para resolver los acuciantes problemas del crecimiento económico, precisa tomar en consideración espacios idóneos para la ejecución de las decisiones de gestión -- los espacios regionales. De ahí la visión funcional de las estructuras regionales. De ahí el corporativismo como criterio para integrar los órganos establecidos para conectar -- con los intereses regionalizados. De ahí el temor a la realización del principio de autonomía. Por lo demás, el planteamiento es extremadamente coherente con el proceso de involución democrática de las organizaciones políticas de ese -- área, en comparación con momentos anteriores en que habían -- alcanzado mayor desarrollo los ya viejos esquemas liberales. Señalemos algunos indicios de este proceso: la división de -- poderes es hoy, explícitamente, una quimera y queda perfec --

tamente de manifiesto la preponderancia, a menudo total, del ejecutivo, como si fuera un nuevo monarca absoluto, y el envilecimiento del Parlamento destinado a ser generalmente una cámara de registro; decadencia de los tradicionales poderes locales, decadencia en el ámbito de sus ya limitadas posibilidades; progresivo aumento del papel de técnicos y burócratas, de quienes no tienen relación con los métodos electivos y democráticos. Aspectos de la realidad política de hoy que tienen una mayor significación aún, si tenemos en cuenta su coincidencia con el cada día mayor intervencionismo estatal.

Añadir a estas someras apreciaciones la falta de realización de la dimensión sustancial de los principios de igualdad, justicia y libertad recogidos en las Constituciones es recordar una simple constatación, fácil de observar.

Frente a las concepciones que, bajo las supuestas exigencias del desarrollo económico, propugnan el establecimiento de estructuras regionales funcionalizadas que no subviertan sino que continúen la línea de organización política preexistente, es preciso dirigir una atención preferente al principio de autonomía, por cuanto en sí mismo y por su propia dinámica interna, puede oponerse a las formas de administración autoritaria y, al menos potencialmente, dar pie a nuevos horizontes organizativos (27).

Hemos anunciado más arriba las dos orientaciones que generalmente se anidan bajo la denominación regional.

Un planteamiento regional renovador supone la descentralización, eso es, transferencia del poder de decisión -titularidades de competencia, posibilidad de propia determina -

ción de objetivos- a las instancias regionales. (28). En -- otras palabras, se trata de realizar una difusión de las po -- sibilidades de presencia del individuo, sobre todo en forma asociada, en la gestión del poder.

Naturalmente, cuando insistimos en la necesidad de que -- la región responda a las coordenadas de una política descen -- tralizadora nos referimos a la descentralización territo -- rial -personificación de comunidades- y no a la descentrali -- zación institucional por servicios o funciones, que "envuel -- ve riesgos antidemocráticos no desconocibles, y puede con -- tribuir a la impermeabilización de las estructuras públicas a la voluntad social, a su autopropagación fuera del circui -- to de decisiones populares y al encasillamiento burocrático de los detentadores técnicos de poderes ejecutivos" (29).

La descentralización territorial, por el contrario, per -- mite situar a las comunidades del espacio regional en el pa -- pel de protagonista de las opciones ligadas al mismo y, al -- propio tiempo, las habilita para intervenir, en cuanto tales en la dirección del Estado.

La realización de una política de descentralización te -- rritorial -diríamos de descentralización auténtica- sólo es -- posible en el marco de un programa de acentuados contenidos -- democráticos, o lo que es lo mismo, la descentralización es -- traña a cualquier entorno autoritario.

En la perspectiva de hoy, la institución de regiones au -- tónomas, fruto de una política de descentralización "políti -- ca", es uno de los más eficaces instrumentos "para distri -- buir ampliamente el poder en una línea democrática" (30). -

Más aún, puede verse en ella una propia función alternativa. De ahí, la rigidez de las estructuras actuales, refractarias a una descentralización efectiva que no sería ya una simple-descentralización administrativa a nivel de ejecución, sino- una autonomía local que se extendería hasta la facultad de -cisoría y hasta un poder legislativo local. En efecto, en razón de las relaciones internas entre poder legislativo y ejecutivo y de la axiomatización del sistema, esta autonomía, -interviniendo en este "punto" sistemático, presentaría chan-ces -o riesgos, según la versión capitalista- de un grave --desmantelamiento" (31).

Por tanto, la instauración efectiva de los principios de autonomía y de la descentralización suponen -no decimos que- determinen, pues se está en la esfera de la posible utilidad de las técnicas jurídicas-, además un medio, un instrumento- para la realización de los derechos fundamentales de igual -dad y libertad en su aspecto sustancial. No es, por ello, --aventurado señalar el valor alternativo de tales políticas en la situación actual. Por lo demás, este valor ratifica la --significación de la región autónoma para la efectiva realiza- ción del principio de soberanía popular, revalorizando la --democracia directa y reduciendo el alcance de las delegacio- nes de poder. En definitiva, la realización de un programa de autonomías políticas se inscribe en los proyectos sociales -de renovación.

Los aspectos apuntados realzan perfectamente el interés -que presenta la actual organización regional italiana. Como -es sabido, los Estados europeos -centrándonos en nuestro mun

do cultural- ofrecen diversas soluciones al problema del poder, por lo que se refiere a la aceptación del principio de autonomía y de las regiones. En los países continentales -- pueden distinguirse el caso de la República federal alemana con la configuración enunciada en su propia denominación, - el supuesto de Francia que se inclina por soluciones implícitamente centralista y el caso del Estado italiano organizado de acuerdo con un esquema de estructuras regionales -- autónomas. La región en Italia se presenta como una vía idónea para realizar una profunda transformación de los procesos de desarrollo de la actividad pública y, en este sentido, se constituye una nueva instancia de democracia para -- perseguir las finalidades de cambio social inscritas en la Constitución. Las páginas sucesivas intentan explicar las características de las regiones italianas y su significación como auténtica alternativa a la regionalización tecnocratizante tan apreciada, miméticamente, en un contexto como el nuestro, rico de experiencias pasadas, y necesitado hoy de planteamientos renovadores (32).

NOTAS

- 1.- Limitándonos a los estudios y trabajos de tratadistas españoles de derecho público, señalan la actualidad del tema regional, entre otros, JORDANA DE POZAS La previsible alteración de nuestra división territorial, en Rev. Est. Vid. Local n. 155, 1967, 641 ss.; A. NIETO Regionalismo y Regionalización en "Problemas de la vida local", VII, 1967, 105 ss.; MARTIN MATEO, R. Aspectos de la administración regional, en Rev. Est. Vid. Local, 1967, 38; id., El horizonte de la descentralización, Madrid 1969, 20 ss.; VALLINA, J.L. Aspectos jurídico-administrativos de la región en "Problemas ... (cit.)" V 129; GARRIDO FALLA, La descentralización administrativa, Universidad de Costa Rica, 1967, 33 ss.; GUAITA La división territorial en la ley Orgánica del Estado; en Doc. Adm. n. 125, 1968 11 ss.; CAMBRA El espacio regional en el desarrollo económico de España, ed. ZYX, 1970; SAENZ DE BURUAGA, Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia, Madrid, 1969; MORELL OCAÑA Estructuras locales y ordenación del espacio, Madrid, 1972; S. MARTIN-RETORTILLO Descentralización administrativa y organización política, 3 volúmenes, Madrid, 1973; LARUMBE La región, aspectos administrativos, Madrid, 1973.
- 2.- Recuerda Martín Mateo en El horizonte, cit., p. 187, unas palabras de LABASSE que conviene recordar: "Pocos conceptos son tan equívocos como el de región; según se utilice por un

hombre del campo o por un hombre de negocios cambia totalmente de sentido y de alcance. Lo mismo sucede curiosamente con los científicos".

3.- MARTIN RETORTILLO y SALAS HERNANDEZ El nuevo "regionalismo" y la llamada regionalización de la planificación económica en "Descentralización administrativa y organización política".

Tomo III cit. p. 203

4.- LAFONT La revolución regionalista, Paris 1967, trad. cast. Barcelona 1971.

5.- En algunos países no se utiliza el nombre región para referirse a las acotaciones de espacio y realidades que llamamos región. Así en Inglaterra el Informe de la Comisión RADCLIFFE-MAUD sobre Reforma del régimen local inglés, denomina "provincias" los entes y circunscripciones de carácter regional. vid. resumen y comentarios en T.R. FERNANDEZ en R.A.P. núm. 60, p. 489 ss. En este sentido, puede recordarse como en Francia durante el Antiguo Régimen existían las provincias, auténticas regiones. Asimismo el sentimiento regionalista ha recibido, en determinados momentos, la denominación de "provincialismo" vid. MARTIN RETORTILLO Aproximación histórica al tema de la descentralización 1872-1931 en "Descentralización administrativa y organización política", tomo I, p. 104 y nota 154.

6.- vid. sobre esta doble perspectiva, si bien con acentos diversos, MARTIN MATEO, op. cit. p. 194 ss.; MORELL OCANA, op.

cit., p. 209-210 (este autor habla, respectivamente, de noción funcional y sustancial de región); MARTIN RETORTILLO - SALAS, op. cit. in totum y COSCULLUELA La Región p. 311 a 339 y RISCO Regionalismo y planificación: la experiencia francesa p.55 y 57. Estos tres trabajos están contenidos en MARTIN RETORTILLO "Descentralización administrativa y organización política" tomo III cit. ARINO Descentralización y planificación, Madrid 1972, p. 161 ss. NIETO Regionalismo y regionalización en "Problemas de la vida local" VII, 1967, p. 105 ss. ALBI La crisis del municipalismo, Madrid 1966, p. 347.

7.- Es preciso hacer hincapié, aunque pueda parecer obvio, en la naturaleza política de las opciones en materia de organización pública y del carácter político de cualquiera de las soluciones que se adopten. Claro está, con diverso valor político, eso es, en función de distintos u opuestos fines políticos. Con esto nos apartamos de las tendencias que pretenden oponer al regionalismo económico que es, más bien, una simple modificación de las estructuras estatales, permaneciendo la orientación centralista, un nuevo regionalismo que es no menos político, en cuanto servidor del objetivo de permanencia de los principios centralistas. vid. una crítica de la falsa oposición de un regionalismo político a uno despolitizado, MARTIN RETORTILLO - SALAS, op. cit., p. 216 y nota 19.

8.- Es naturalmente la doctrina francesa la que mayor atención ha dedicado a esta configuración del fenómeno regional, vid.

volumen colectivo Administration traditionnelle et planification regionale, Paris 1964, en especial QUERMONNE Planifications regionales et reforme administrative, p. 88 ss.; colectivo dirigido por QUERMONNE Amenagement du territoire et developpement regional, Grenoble 1968-69. Del mismo autor, Vers un regionalisme fonctionnel en *Rev.Fr.Sc.Pal.*, dic. 1963.

LANVERSIN L'amenagement du territoire et la regionalisation Paris 1970; CLOSN La region, cadre d'une administration moderne. MONIER Region et economie regionale, Paris 1965. FLORY Le mouvement regionaliste français. Sources et développements, Paris 1966. GRAVIER La question regionale, Paris 1970. BRONGNIART La region en France, Paris 1971. MASTRAY La region pour un etat moderne, Paris 1972, BOURJOL Region et administration regionale, Paris 1970.

Como es habitual, en los últimos años "los administradores" del Estado español han manifestado un interés también por estos aspectos de la organización pública francesa. En realidad, a diferencia de cuanto ha sucedido en orden a las estructuras de la planificación, el interés no ha encontrado reflejo legal consistente. vid. MARTIN RETORTILLO El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica, en el tomo III de la obra "Descentralización administrativa y organización", cit., p. 147 ss.

9.- Una referencia a la región gubernativa en nuestro país en MANZANERO-PARADA Corporaciones legales y desarrollo económico,

Madrid 1971, p. 139-172, con bibliografía en notas 99-100-111. Sobre la administración institucional, ROYO VILLANOVA La nueva descentralización, Valladolid 1914, que opuso esta forma de a parente descentralización al intento entonces existente en nuestro país de vertebrar indirectamente una región autónoma. También la importante obra de GARRIDO-FALLA Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid 1950.

10.- RISCO, op. cit., p. 94 ss.

11.- GRAVIER, op. cit., p. 164.

12.- Así, mientras con respecto al regionalismo funcional es la doctrina francesa la que más extensamente se ha ocupado del tema, en relación con la región como ente autónomo destacan las aportaciones de la doctrina italiana. Dado el tema de este estudio, las indicaciones bibliográficas se exponen en su momento.

Entre los estudiosos españoles, aparte de las obras ya citadas en notas anteriores, señalamos por lo que se refiere a la región en general MARTIN MATEO, op. cit., p. 185 a 213; COSCULLUELA, op. cit. in totum; LARUMBE, op. cit. in totum.

13.- ROVERSI-MONACO Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa, Padua 1970, p. 62 ibi bibl.

14.- Sobre este punto, FERRANDO BADIA Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional, Madrid 1964.

15.- vid. como exámen exhaustivo de las características y ev

lución de los Estados federales, DOWIE-FRIEDRICH Estudios sobre federalismo, Buenos Aires 1958.

16.- MARTIN MATEO, op. cit., p. 187 a 192; MORELL, op. cit., p. 211; MARTIN RETORTILLO-SALAS, op. cit., p. 209-210; AZAOLA La regionalización de España, Madrid 1972, p. 405 a 407.

17.- MARTIN MATEO, op. cit., p. 189.

18.- MARTIN RETORTILLO - SALAS, op. cit., p. 218-9.

19.- vid. GARCIA DE ENTERRIA La revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea en homenaje a Perez Serrano II, Madrid 1959, p. 235; MARTIN RETORTILLO Presupuestos políticos de la vida local en RAP nº 43, 1964, p. 9 ss., Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931 en "Descentralización administrativa y organizativa" tomo I p. 6 ss. y 63 ss.; MARTIN MATEO El horizonte cit., p. 47 ss.

20.- Esto es especialmente claro en relación con Francia, vid. BOURJOL Les institutions regionales de 1789 a nos jours, Paris 1969. En relación con nuestro país, no puede dejarse de mencionar el papel del movimiento carlista vid. Aproximación histórica cit. en nota anterior p. 87 ss.

21.- Por ejemplo, en relación con uno de los movimientos regionalistas catalanes, se han puesto de relieve algunas afirmaciones corporativistas y antiparlamentarias contenidas en su programa vid. SOLE TURA Catalanisme i revolució burgesa, Barcelo

na 1967; NOLAS Las bases de Manresa y la reforma del Estado Español en Rev. jur. de C. extraordinario 1970 p. 137 ss.

22.- Vid. con respecto a la realidad del Estado español, los trabajos sobre La región cit. p. 320 ss y Mancomunidades interprovinciales, p. 429, ambos en el tercer volumen de la obra colectiva "Descentralización administrativa y organización" cit., de la que también puede consultarse la Aproximación histórica cit. del primer volumen p. 286-314, bibliografía.

23.- Algunos autores dan prelación a estas nuevas razones. Por ejemplo, BROGNIART op. cit. p. 4 afirma que "sería incorrecto contemplando estos precedentes (girondinos en 1789) considerar el realce actual de la regionalización como una simple emergencia de una corriente política ideológica antigua más o menos estabilizada ... De hecho la corriente actual de regionalización no está fundada en consideraciones ideológicas, sino en una visión crítica de la cosa pública y de los problemas de desarrollo".

Más instrumental es la concepción de la región en orden en los problemas del desarrollo en otros autores y autoridades. Así se afirma que "para obtener una política de desarrollo se ha hecho indispensable una política de desarrollo regional..., en la sociedad moderna se ha impuesto poco a poco la idea de que la región puede ser un factor de expansión económica y permitir la distribución de los frutos del progreso material y social entre los habitantes de todas las partes del país". (O.C.

D.E. Le facteur regional dans le développement economique. Politiques dans quinze pays industrialisés de l'O.C.D.E.).

24.- La relación de la organización regional con la planificación económica ha de ser objeto de especial atención en la última parte de este estudio. Aquí nos limitamos a ofrecer unas simples indicaciones bibliográficas sobre este tema tan anden te, prescindiendo, sin embargo, expresamente, por la razón que acabamos de indicar, de la doctrina italiana.

Entre los estudiosos españoles cabe citar, entre otros, los siguientes: MARTIN RETORTILLO Planificación y administración local en Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona 1967; El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica en "Descentralización administrativa y organización" cit. volumen III p. 119 ss. Asimismo, ARINO Descentralización y planificación, Madrid 1972. También los dos volúmenes con el título La planificación de los entes locales, editados por el Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona 1971, con trabajos de desigual valor.

Ha sido la doctrina francesa la que quizás ha insistido más en este tema, sin duda por la íntima conexión de los proyectos y normativas de las estructuras regionales de aquel país con los planes económicos. vid el vol. colectivo Administration traditionnelle et planification regionale, París 1960; MO NIER Region et economie regionale, Paris 1965.

25.- También este tema ha sido objeto de la atención de estudiosos y publicistas, vid MORELL Estructuras locales y ordenación del espacio, cit.; MARTIN MATEO El horizonte, cit.; p.192 y 325 ss.; SERRANO GUIRADO Planificación territorial, política del suelo y administración local, Madrid 1963; SAENZ DE BURUAGA Ordenación del territorio, cit.; MEILAN El territorio, protagonista del desarrollo, Madrid 1971.

En la doctrina francesa cabe citar los volúmenes, de vario contenido y amplia bibliografía, publicados por el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble con el título "Amenagement du territoire et developpement regional. Les faits, les idées, les institutions."

Asimismo, LANVERSIN L'amenagement du territoire et la regionalisation, Paris 1971.

26.- vid DURRIER Regionaliser la France. Capitalisme ou socialisme, Paris 1969. LAFONT La revolution regionaliste, cit. in totum.

27.- Entre otros muchos, GIANNINI Il decentramento del sistema amministrativo en "Problemi dell Publica Amministrazione", Bologna 1958, vol. I p. 156; MARTIN MATEO, op. cit., p. 36, 47-8 y 62 ss.; FLORY, op. cit., p. 109.

28.- vid sobre el concepto de descentralización, con varios matices, entre otros, MARTIN MATEO, op. cit. p. 9 ss.; GARRIDO FALLA La descentralización administrativa, cit.; ARINO, op. cit. p. 17 ss.

En general, los diversos trabajos de la obra colectiva dirigida por MARTIN RETORTILLO Descentralización administrativa y organización política, cit.

29.- MARTIN MATEO, op. cit. p. 66.

30.- ROBSON Local government in crisis, Londres 1968, p. 150.

31.- POULANTZAS Pouvoir politique et classes sociaux dans l'Etat capitaliste, Paris 1968, p. 36. Trad. esp. México 1969.

32.- En el caso del Estado español el tema regional presenta una problemática específica: los planteamientos generales deben estar acompañados por las consideraciones referidas a las particularidades de su proceso histórico y de su actualidad jurídico-política. Digamos ya inicialmente que es indudable la existencia de realidades regionales -en cuanto hecho socio-económico y político- en la España actual, realidades que, sin embargo, no han sido incorporadas ni contempladas por el poder público. Puede afirmarse incluso, que la situación del país ofrece, a este respecto, una realidad doblemente plural. Existe la lógica pluralidad propia de toda configuración regional. Pero, junto a ésta, se contempla una ulterior diferenciación, como consecuencia de la preexistencia de minorías nacionales que ofrecen una propia problemática. En este punto, no es arbitrario establecer un paralelismo con la situación italiana de un doble orden de regiones: regiones de estatuto ordinario, regiones de estatuto especial. Posiblemente cuando

pueda afrontarse el tema de la estructuración regional del estado español será útil recurrir a tal distinción. En todo caso, en el momento actual, la vigencia del tema regional en España -por la existencia de minorías étnicas y culturales, por la necesidad de plantear una gestión democrática del poder, por la precisión de nuevas circunscripciones de acción pública- es indudable. De ello puede ser testimonio, además de la preocupación de la doctrina, la constante presencia de tema en el mundo de la información, o la profusión de propuestas de división regional, planteadas con más o menos arbitrio, durante estos últimos años, para no citar indicios de otro tipo.

Por otra parte, la cuestión regional tiene en nuestro país una historia consistente. Ya en el siglo XIX, el planteamiento de la región, si bien en forma balbuzeante, es un tema polémico que ocupa a políticos y estudiosos. Después, a lo largo del primer tercio del s. XX, la región hace su aparición -y por dos veces- en el mundo de las realidades jurídicas. A lo largo de este amplio período, las autonomías regionales son propuestas como soluciones de las reivindicaciones nacionalistas de la periferia. El tema regional es, en el fondo, el problema catalán, el problema vasco. Los hitos de esta etapa anterior a la guerra civil son la Mancomunidad de Cataluña (1913-1924) y las regiones autónomas de la II República (1931-38).

Esta última oportunidad constituye un auténtico pronunciamiento político -directo y explícito- sobre el tema regional.

(A diferencia del primero que ofrece un carácter más bien e - líptico, aunque su existencia es ciertamente significativa). La Constitución Republicana de 1931 admite la institución de regiones autónomas. De hecho, la sanción del fenómeno regionalista es, sin duda alguna, una de las novedades más importantes. lo mismo en el terreno jurídico que en el político, de la Constitución de 1931. A su amparo se publicaron dos Estatutos de regiones autónomas: el del 15 de septiembre de 1932 para Catalunya y el de 4 de octubre para el País Vasco. Como es obvio, no podemos entrar en el marco de estas páginas, en el estudio de sus características. No obstante, la mejor indicación, en el contexto de este estudio, es decir que los propios constituyentes italianos afirmaron reiteradamente que el modelo de 1931 había inspirado muchas de las particularidades del sistema regional italiano.

El examen de la historia de las estructuras organizativas del Estado Español, permite sentar una conclusión: los planteamientos descentralizadores acompañan a la instauración de regímenes democráticos, de la misma forma que la afirmación de esquemas centralizadores se produce acompañando a sistemas autoritarios y dictatoriales. De ahí que el triunfo nacionalista, al final de la Guerra Civil, supusiera la ruptura con la estructura descentralizada de la República y la instauración de un "frenético" unitarismo centralista. Para el nuevo Estado, el regionalismo es simplemente un elemento disgregador

y, en cuanto a tal, un virus que debe eliminarse. Solo en estos últimos años, y al socaire de formulaciones tecnocratizantes relacionadas con la planificación y el desarrollo económico, se ha replanteado la organización estatal, no recurriendo, sin embargo, a los esquemas de la autonomía regional, sino sirviéndose de las elaboraciones francesas sobre la regionalización de las estructuras estatales. Estamos naturalmente ante la solución autoritaria y centralista, lejos de planteamientos de difusión democrática del poder. Esto, por lo demás, es perfectamente lógico ya que no ha cambiado sustancialmente el cuadro constitucional del Estado de 1939. Y este era intensamente centralista y antirregionalista y autocrático. Los enunciados de los partidarios de la regionalización -y sólo son enunciados, porque, ni aún en la modestia de sus objetivos, han encontrado realización- pretende simplemente afrontar las nuevas necesidades de la actual etapa de crecimiento del capitalismo español. No entra, naturalmente, en sus intenciones ni un aumento de instancias de democracia -serían un cuerpo extraño al sistema-, ni un reconocimiento de los problemas de las minorías nacionales, constantemente presentes en los dos últimos siglos.

Ahora bien, la persistencia de estos problemas que podemos llamar regionales, y el afianzamiento progresivo de objetivos democráticos en el cuerpo social justifican la búsqueda de programas que permitan el desarrollo de las potencialidades ani-

dadas en nuestra sociedad de acuerdo con las perspectivas de hoy.

vid. los trabajos de MARTIN-RETORTILLO, NIETO, COSCULLUELA en "Descentralización administrativa y organización". También MARTIN MATEO, *op. cit.*, p. 23 ss. y LARUMBE, *op. cit.*, p. 319 ss.

PRIMERA PARTE

CAPITULO PRIMERO

LAS AUTONOMIAS REGIONALES ITALIANAS.- ASPECTOS GENERALES.-

1. Preámbulo.-
2. Precedentes históricos.-
3. Consideraciones generales sobre el planteamiento de la cuestión regional en la segunda postguerra.-
4. Las regiones en los trabajos de la Asamblea Constituyente.-
5. Las regiones de Estatuto especial: su instauración y experiencia.-
6. El proceso de actuación de las regiones de estatuto ordinario.-
7. La perspectiva actual de las regiones autónomas italianas.-
 - A) El medio institucional en el momento de completar la actuación del ordenamiento regional.-
 - B) La Región: sus características como consecuencia de la experiencia 1.948-1.972.-
 - C) Dos temas para un planteamiento de las autonomías regionales.-
 - D) Un horizonte para las regiones: La autonomía en clave democrática.-

1. Preámbulo.-

La caída del régimen fascista, al final de la segunda guerra mundial, abrió en Italia una nueva etapa política, que alcanzó un nivel de progresiva consolidación a partir del referéndum institucional de 2 de junio de 1.964, favorable a la forma republicana, que coincidió con la elección de la Asamblea Constituyente. Después de más de un año de estudios y deliberaciones, el 22 de diciembre de 1.947 se aprobó la Constitución de la República Italiana promulgada por el jefe provisional del Estado el 27 de diciembre de 1.947, que entró en vigor el 1 de enero de 1.948. (1).

La Constitución, cuyo contenido refleje la unidad de dirección programática entre las diversas tendencias políticas y sociales dominadoras de la nueva situación, en orden a situar sobre bases democráticas de la relación entre sociedad y Estado, se coloca lógicamente en la perspectiva de una radical ruptura con el sistema anterior (3). Se quiere que esta solución de continuidad no se limite a una contraposición del pasado reciente, sino que asuma también la significación de una alternativa del viejo estado liberal que dió paso al régimen fascista a partir de 1.922. En definitiva, se pretende instaurar un nuevo sistema de poder que permita realizar objetivos de igualdad sustancial y real.

En este orden de consideraciones, la institución de la organización regional y la redefinición del restante sistema de autonomías locales, significa no sólo la contraposición a la acentuada centralización del periodo 1.922-1.943 (3), sino también el intento de organizar en forma diversa la Administración local respecto de la que había estado vigente desde los tiempos de la Unidad (4). El nuevo enfoque de la Constitución enlaza, sin embargo, con la tradicional corriente anticentralizadora (preferimos, por ahora, ésta referencia negativa por la variedad de formulaciones en que tomó cuerpo la oposición a la centralización durante el período en que se forjó la unidad de Italia.), en un intento de conseguir enderezar el Estado italiano por vías diversas, en la búsqueda de un segundo "Risorgimento".

Las Regiones son, en este sentido, protagonistas de la opción esencial que los constituyentes italianos realizan (ó piensan llevar a cabo): su establecimiento había de representar un cambio en la organización y acción públicas. En otras palabras, "la creación de la región se encuadra perfectamente en aquella necesidad profunda

de reforma que caracteriza el estado de ánimo popular después del desastre de la guerra perdida" (5), el estado de ánimo forjado en las filas de la Resistencia, luchando contra el fascismo.

Ahora bien, en el cuadro de estos objetivos globales, la decisión de establecer la organización regional y de potenciar las autonomías locales respondía también a necesidades de carácter diverso, bien sea económico ó social, bien sea político contingente (6). Es esta una característica que tampoco puede olvidarse, ya que, como veremos, explica muchos aspectos del ordenamiento regional.

La orientación descentralizadora aparece recogida en la Constitución nada menos que a nivel de principios fundamentales. En efecto, el artículo quinto dispone:

" La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adecúa los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y del "decentramiento".

Esta autonomía local, que el Estado no sólo debe reconocer, sino que además debe promover, alcanza su plasmación más importante en las regiones cuyos poderes y funciones se configuran en la propia Constitución ó en normas de rango equivalente.

A éste respecto el artículo 115 es preciso:

" Las Regiones son constituidas como entidades autónomas con propios poderes y funciones según los principios fijados por la Constitución".

Y en el artículo 131 se enumeran las siguientes Regiones, delimitadas según criterios históricos:

Piamonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche,

Lazio, Abruzzi, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Cerdeña y Molise, (La creación de ésta última región está regulada en la ley constitucional nº 3 de 27 de diciembre de 1.953).

Ahora bien, algunas de éstas Regiones están sujetas a un régimen jurídico especial. De ahí que, en el ordenamiento italiano, existan dos tipos de regiones: regiones de estatuto ordinario y regiones de estatuto especial. A éstas últimas se refiere la Constitución cuando en el artículo 116 determina que:

" A Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia y al Valle de Aosta se atribuyen formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adaptados con leyes constitucionales".

En todo caso, la instauración de la región se engloba en un mismo proceso de reorganización estatal, que, a pesar de las diversas orientaciones confluyentes en el esquema constitucional, puede identificarse en un enunciado -genérico- de articulación de autonomías, con una doble perspectiva en su régimen jurídico según sean regiones de estatuto ordinario o especial.

2. Precedentes Históricos.-

Si bien es verdad que, como acabamos de decir, la institución de las regiones responde a la concreta problemática existente a la caída del fascismo, en realidad, la problemática regional ha estado casi constantemente presente en el siglo de existencia del Estado italiano. Precisamente, por su estrecha relación con los problemas que se fueron suscitando a lo largo del complejo proceso de creación del Estado italiano, la idea de la región responde a orientaciones diversas y presenta significaciones asimismo diferentes (7).

Necesariamente los planteamientos no podrían ser iguales en los momentos anterior y posterior a la Unidad. En el primer caso, la idea de región estuvo instrumentalmente relacionada con el proceso político, de forma que se veía en ella un medio -incluso transitorio- para alcanzar la unidad real del neo-estado. Luego, con la unidad conseguida, aparecieron en el primer plano otras preocupaciones derivadas, tanto de las consecuencias a que dio lugar la forma concreta de la Unidad, como de planteamientos eficientistas o reformadores de la acción administrativa.

No nos proponemos seguir la concreta dinámica histórica de las propuestas políticas y de la cultura jurídica, o los intentos legislativos para la introducción del ente región. El examen de estos temas escapa por completo al objetivo de este estudio. Ahora bien, la comprensión de la institución regional -objeto de nuestra atención en esta parte nos obliga a recoger las grandes líneas u orientaciones que derivan de los precedentes históricos: estas mismas orientaciones, diversamente dosificadas, han estado presentes en el momento constituyente y dejan sentir su influencia en la regulación constitucional de las regiones.

Superado el debate preunitario, en el que se han delineado dos corrientes -federalistas, de diverso origen, y unitarios-, en 1.860 todos los programas de los partidos del Risorgimento, naturalmente con diversos acentos, admitían la necesidad de una descentralización regional (8). La relativa concordancia, en algunos aspectos centrales, sobre la reivindicación de una descentralización regional no impide descubrir tendencias bastante claras en la configuración de la idea región. El pensamiento liberal cuando se enfrenta con el tema de la descentralización ofrece corrientes específicas. Por un lado, la orientación liberal pura se preocupa principalmente de los aspectos garantes de los poderes locales. Por otro, la co-

riente liberal democrática pone el acento en el significado de la descentralización como medio de asegurar la participación de la colectividad en la elaboración de las orientaciones políticas y administrativas (9). En otras ocasiones, se postulan fórmulas de simple descentralización burocrática o desconcentración.

Esta concordancia entre los diversos grupos políticos sobre la cuestión regional coincide con el más completo intento de instituir en Italia las regiones. En 1.860, ocupando la Presidencia del Consejo el Conde de Cavour, el Ministro del Interior, Farini, preparó unas nuevas normas legislativas sobre las autonomías locales en las que se preveía la creación de la región. Se establecían las regiones como circunscripciones al frente de las cuales se situaba a un gobernador dependiente del poder ejecutivo " y no una representación electiva regional (similar a la municipal y provincial) para evitar -se decía- la formación de verdaderos Parlamentos administrativos que habrían desnaturalizado la función de la región" (10). Este esquema, basado en las formulaciones de una descentralización burocrática, sufrió sustanciales modificaciones como fruto de los trabajos de la comisión creada para el estudio de dichas reformas en los que se reflejaron, sin duda, las propias contradicciones de la clase gobernante. Dimitido Farini, el nuevo Ministro del Interior, Minghietti, presentó un nuevo proyecto de Ley sobre administración regional: se establecía un gobernador con atribuciones desconcentradas y se creaba un ente regional con funciones deliberadoras (11). En otras palabras, se preveían dos modos de efectuar la descentralización (evidentemente utilizamos éste término en sentido atécnico): "delegando a los representantes del gobierno algunas facultades de los ministros, o bien privando al gobierno de algunas facultades atribuyéndolas a los ciudadanos" (12).

Sin embargo, la iniciativa gubernativa no consiguió la aproba-

ción del Parlamento que, con la ley de 1.865, extendió a todo el Reino la legislación del reino sardo inspirada en los principios del centralismo francés.

La contradicción entre el resultado deparado al proyecto Minghietti y las ideas y programas políticos prácticamente generales es evidente. La explicación de sus causas reviste gran interés ya que, en perspectiva, reproduce una discusión más general sobre la conveniencia de la institución regional. Aparecen, con la coloración de muy concretas cuestiones políticas, razones que habremos de ver repetidas en el actual debate sobre las regiones. Se ha señalado como "los enemigos de la descentralización regional basaban las antipatías en dos razones: manifiesta, una, y oculta, otra: 1) la descentralización regional es un peligro para la unidad del Estado; 2) la centralización sirve a los intereses de la clase gobernante, tanto de la Derecha (en aquel momento en el poder), como de la Izquierda (que cuando lo alcance años después no variará el régimen administrativo)" (13). En otras palabras, como ha señalado Giannini, "la actuación del principio de la descentralización, así como la actuación del principio de la autonomía política, que han estado inscritos en los programas electorales desde los tiempos del Risorgimento, no se han llevado a cabo nunca por razones exclusivamente políticas: el uso del aparato centralizado del Estado es un medio importante para la conservación del poder que las fuerzas políticas en el Poder no han querido abandonar" (14).

Estamos, pues, ante unas razones de valor general en el tiempo y en el espacio válidas en el contexto italiano de entonces y de ahora, válidas también en nuestro país y quizás con particular énfasis en virtud de las coordenadas históricas en que se desenvuelve nuestra vida pública (15).

Ahora bien, junto a éstas causas generales, no pueden ignorarse

aspectos más específicos que permitan comprender, como partiendo de un planteamiento descentralizador prácticamente aceptado por todas las fuerzas políticas, se acabó adoptando normas de carácter centralista, y a un nivel más concreto aún, permitan hacerse cargo del cambio rotundo y rápido -de 1.860 a 1.865- que hizo fracasar el proyecto de ley presentado por la Derecha en el Parlamento en el que esta fuerza política era mayoritaria. A éste respecto es preciso hacer referencia al problema meridional, eso es, a las consecuencias del grave atraso económico social del sur y de las islas "La perspectiva de extender el programa de descentralización a regiones de una composición social diversa y en la que la posibilidad de hegemonía se presentaba para los moderados en términos bastante más complejos que en las regiones centro-septentrionales, impulsó a los moderados a operar una opción política en favor de la continuidad del Estado y de sus instituciones (eso es, del Estado sardo y de sus instituciones) y a echar al mar todo propósito descentralizador" (16).

Con la vigencia de la ley de 1.865 se limitó, de inmediato, sensiblemente el debate sobre la creación de la región. Sólo con el transcurso del tiempo reapareció el tema, si bien su planteamiento se realizó, o desde tribunas intelectuales, o por fuerzas exteriores al sistema constitucional. Sin embargo, incluso la más consistente de estas fuerzas, los federalistas republicanos, viejos defensores de la región, dejaron de preocuparse por la misma, al menos de forma principal, y dirigieron su atención al nivel municipal de las autonomías (17).

Una especial referencia debe hacerse con respecto al planteamiento del tema del regionalismo a la problemática de la Italia meridional. En general, los meridionalistas temían que la institución de las regiones pudiera suponer una acentuación de los desequilibrios existentes entre el Norte y el Sur de la Península. (Sólo en las islas puede encontrarse una tradición regionalista de cierta consis-

tencia). De ahí que fueran contrarios a la descentralización regional "todos los que propugnaban más amplias y decisivas intervenciones del Estado, bien sea como reequilibrador social, o en cuanto equilibrador económico". (18). Esta preocupación por la significación de la autonomía regional en zonas de atraso económico ha sido, y, en cierto sentido, es un dato primario en las consideraciones sobre la introducción y actuación del ordenamiento regional. Ahora bien, ya entonces con independencia de estas corrientes generalizadas de opinión, algunos autores, reasumiendo los planteamientos de Cattaneo, propugnaban la necesidad de superar la organización centralista del Estado para hacer posible el rescate del sur. "En un país en que todos los intereses comunes están administrados por las masas y no por empleados funcionarios todopoderosos, que habitan en una lejana capital, en la que es preciso tener un representante posiblemente competente y rico, en un país no unitario las masas están movidas por sus propios intereses diarios a tomar el puesto de combate..." (19) y de ésta forma es posible un renacimiento de las zonas atrasadas. El texto de Salvemini es suficientemente expresivo y no exige comentario alguno. En resumen, la cuestión meridional se ha alegado alternativamente como argumento para defender o rechazar la introducción del principio de descentralización regional.

En el momento de estallar la primera guerra mundial, potencialmente la gama de opciones anticeutralizadoras ofrecía una variedad tal que anunciaba la crisis rotunda de los esquemas centralistas impuestos en 1.865, la introducción del sufragio universal, las consecuencias del final de la primera guerra, la crisis del estado liberal. hicieron posible que la cuestión regional reapareciera en un primer plano. (20)

Es, por lo demás, de esta época la primera disposición del ordenamiento (italiano) que trata expresamente de regiones: en una aceptación equiparable al significado actual del término, se encuentra una referencia a la región en el real decreto de 8 de septiembre de 1.921 nº 1219 concerniente a los territorios anexionados al Reino después de

la primera guerra mundial. En el momento en que se instituí una comisión consultiva para la ordenación administrativa a actuar en el Trentino-Alto Adige y en la Venezia-Giulia, esta resolución preanunciaba de hecho la concesión de "autonomías regionales", además de las provinciales y municipales, destinadas no solamente a desenvolverse en el plano de la administración, sino implicando también "el ejercicio de los poderes legislativos que corresponden a las dietas provinciales", subsistentes en las nuevas provincias después de la disolución del imperio austro-húngaro (21). Se hacía alusión al problema de las minorías nacionales, anunciando, en cierto sentido, un motivo para crear las regiones que reaparecerá en el Estado posterior a la segunda guerra mundial.

Dejando aparte estos supuestos necesariamente aislados y específicos, con la crisis de la primera guerra mundial la problemática regional aflora con fuerza suficiente para que ninguna corriente política pueda ignorar su existencia. Incluso el partido fascista, hasta 1.923, planteará en su programa la necesidad de proceder a una descentralización regional.

Ahora bien, el tema regional sólo entrará plenamente en la vida pública como consecuencia de la aparición o potenciación del partido popular y del partido socialista, nuevas fuerzas que se insertan en el círculo de los grupos que actúan en el régimen monárquico. El primero, que se proponía agrupar las masas católicas, se pronunciaba decididamente por la instauración de la región, no como entidad de descentralización burocrática, sino como entidad representativa y autónoma, en el marco de una concepción organicista. "La región propuesta por Sturzo se diferenciaba de la minghettiana, punto de referencia de todas las discusiones precedentes, no sólo por la amplitud de sus poderes y de sus funciones, sino también por su carácter institucional. Hasta aquel momento en la historia

italiana ninguna propuesta regionalista había encontrado una formulación tan clara y explícita" (22). También el partido socialista en alguna de sus corrientes se preocupó por la reforma regional. Significativa es, en fin, la presencia de los movimientos autonomistas de las islas. Con la implantación del régimen fascista, olvidadas sus anteriores manifestaciones favorables a las autonomías locales y a la descentralización regional insertas en su habitual demagogia, la lógica aplicación de sus concepciones políticas supuso una aceptación de la centralización de la organización estatal: en tal perspectiva, la creación de la región se convirtió en uno de los puntos fundamentales de las fuerzas integrantes de la Resistencia, que se oponían al régimen fascista, y luego habían de ocupar la dirección del Estado de la Constitución de 1.948. De esta forma, tanto los republicanos fieles a su tradición federalista -en todo caso, anticontralista, defensores de los poderes locales-, como los demócrata-cristianos, herederos del partido popular que consideraba el regionalismo- como uno de los extremos fundamentales de su línea política, y los partidos obreros, en una línea más peculiar pero dispuestos a aceptar y propugnar la instauración de la región a fin de acrecentar las posibilidades de aproximar la administración a la realidad, propugnan con varias fórmulas el mismo objetivo de articular el Estado en forma autónoma.

3. Consideraciones generales sobre el planteamiento de la cuestión regional en la segunda postguerra.-

Como hemos dicho, en la segunda postguerra el problema regional se planteó como punto central de la reconstrucción de la organización estatal. El rotundo contraste del principio de la autonomía con los principios que habían inspirado la organización política y administrativa

del Estado desde la unidad, y específicamente en el último periodo, permite explicar la aceptación del planteamiento regional, con mayor o menor entusiasmo, por todos los sectores de la Asamblea Constituyente. Bien puede decirse por tanto que "una de las raíces de las regiones es el simple anticontralismo" (23).

Ahora bien, junto a esta causa negativa, en la génesis de las regiones pueden individualizarse otros diversos factores. En este orden de consideraciones, es preciso destacar que la existencia de un movimiento de separatistas en Sicilia y, con más matices, en el Valle de Aosta, Cerdeña y el Alto Adige, dada la voluntad de mantener el Estado unitario, obligó a resolver con medidas inmediatas estas situaciones concretas.

La introducción previa del principio autonomista en estas regiones no podía dejar de tener influencia en el desarrollo posterior de la cuestión regional en la Asamblea Constituyente.

Asimismo, deben tenerse en cuenta razones políticas de naturaleza contingente. La incertidumbre sobre cual sería el equilibrio resultante entre las fuerzas políticas (en otras palabras, el temor de un posible triunfo electoral del bloque de izquierdas) no fue ajena a la perseverancia del grupo democristiano, que, por lo demás, se mantenía en la línea del viejo partido popular, en su lucha en favor de la institución de la región. Sin embargo, de ahí que señalemos el carácter contingente una vez resuelta la incertidumbre electoral, se retrasó durante casi veinte años la actuación del ordenamiento regional, a pesar de ser (mejor en razón de ser) el partido democristiano el eje de la vida política italiana. Al propio tiempo, las fuerzas de la oposición, con una tradición regionalista de mucha menor envergadura, han ido manifestando un entusiasmo cada vez mayor por la reforma regional. En realidad, esta evolución de las fuerzas políticas integrantes del Pacto Constitucional no puede extrañarnos. Al contrario, nos permite constatar una vez más como el tono de la

afirmación regionalista depende, en parte, de la relación con el poder; en otras palabras, de situarse en posiciones de gobierno o de oposición, y de la firmeza existente en la voluntad de establecer los nuevos principios organizativos.

Por otra parte, un examen de las cuestiones que han favorecido la instauración de las regiones no puede olvidar tampoco problemas y motivaciones de origen antiguo que, como hemos visto, han venido acompañando las vicisitudes de la organización estatal italiana. El carácter heterogéneo-geográfico y económicamente hablando- del Estado italiano y su reciente vertebración unitaria constituyen factores de indudable significación.

También, lógicamente, la cuestión meridional estuvo presente en el debate de la segunda postguerra sobre las regiones. Por una parte, cuando la Asamblea había emprendido el examen preliminar del Título V, no estando aún nada comprometido ni en pro ni en contra de la Región, puesto que precisamente era esto lo que se trataba de decidir, la "cuestión meridional", constituyó motivo de contraste entre regionalistas y antiregionalistas, e, as, ulterior motivo de división entre unos y otros. Sin embargo, cuando la aceptación constitucional de la región era un hecho, la relación entre la "cuestión meridional" y la región adquirió una particular resonancia con respecto a la exigencia de una formulación de principio que garantizará a todas las regiones que se instituyan la indispensable autonomía financiera. La Asamblea acogió la solución de subrayar, con la sanción constitucional, la existencia del subdesarrollo del Mezzogiorno, así como la necesidad de ponerle remedio, precisamente en el mismo artículo que se refería a la autonomía financiera de la Región. (24)

Evidentemente a esta problemática, en cierto sentido, particular y específica de la situación italiana, hay que añadir el conjunto de razo-

nes y argumentaciones que han puesto de actualidad el tema de las regiones aún en países en que están ausentes las motivaciones más concretas y directas de éste caso. A las razones y argumentaciones generales nos hemos referido ya, por lo que aquí es suficiente recordarlas. Digamos sólo que la solución italiana, lo hemos apuntado y en ello habremos de insistir reiteradamente, se inserta en una clara opción política, como se dijo en la propia Asamblea Constituyente: "No se trata solamente de llevar al gobierno a la puerta de los administrados, con una descentralización burocrática o administrativa, sobre cuya necesidad el consenso es general; se trata de poner a los administrados en el gobierno de sí mismos" (25).

En la Asamblea los criterios favorables al establecimiento de las regiones eran ampliamente mayoritarios. Sólo sectores muy reducidos eran contrarios al mismo, y, a tal fin, oponían las tradicionales argumentaciones sobre la unidad nacional o la no dispersión de esfuerzos. Ahora bien, entre las voces favorables a las regiones muchas son las matizaciones que pueden establecerse. Concretamente, algunos sectores señalaban la necesidad de valorar cuidadosamente la compatibilidad de los poderes que se atribuyeran a las regiones con las nuevas formas de intervención pública en la economía. Más específicamente, por boca de exponentes de las fuerzas políticas de izquierda se expresaba el temor de que, en ciertas zonas, la implantación del ordenamiento regional pudiera adoptar un significado retardatorio.

Así pues, junto a las motivaciones favorables, estuvieron presentes preocupaciones que habían de introducir modulaciones importantes en orden a establecer la regulación definitiva de los entes regionales.

En todo caso, las razones y motivaciones de uno y otro signo, de origen lejano o próximo, se han entrecruzado en el momento de proceder a la definición de las estructuras estatales que debían sustituir al viejo Estado liberal o fascista. De esta forma, se ha hecho posible una recepción de las corrientes históricas al tiempo que se asumían, aunque fuera sólo

parcialmente, los problemas de la realidad contemporánea.

4. La Región en los trabajos de la Asamblea Constituyente.-

Cuando en Julio de 1.946, poco después de un mes de su elección, la Asamblea Constituyente a través de la comisión llamada "de los setenta y cinco", se dispuso a redactar el proyecto de Constitución, el tema de las autonomías locales, y en especial, de la región, presentaba, además de una rica tradición derivada del famoso proyecto de los años de unificación, ligado a los nombres de Cavour, de Farini y de Minghetti, y de las instancias reprobadas muchas veces en tal sentido en el curso de los decenios sucesivos y, particularmente, en la primera postguerra, también una historia reciente, pero no menos significativa, constituida por las experiencias maduradas entre la caída del régimen fascista y el referéndum del 2 de junio (26), eso es, las experiencias nacidas a la luz de las luchas y proyectos -y también realidades- de la Resistencia (27). Las necesidades y contingencias de aquellos momentos en los que la organización del viejo Estado se derrumbaba, y en algunos puntos había desaparecido por completo, dieron origen a formas de organización y gestión de los poderes públicos inspiradas en la más rotunda aplicación de los principios de autonomía. Más allá de su concreta significación, que no queremos sobrevalorar, estos hechos iban a contribuir a crear un clima de inicial aceptación del establecimiento de las regiones y de contundente negación de los esquemas organizativos del viejo Estado liberal.

La Comisión "de los setenta y cinco" se dividió en tres subcomisiones, una de las cuales estaba encargada del ordenamiento constitucional de la República. Para la elaboración de la parte referente a la reforma regional se estableció en el seno de esta subcomisión un núcleo de diez diputados, presididos por Ambrosini. A lo largo de los trabajos de la Asamblea Constituyente se formularon varias tesis: desde la solución federal hasta la

desconcentración, pasando por la autonomía política y la descentralización autárquica, puede decirse que se examinaron todas las posibilidades de dar una nueva ordenación a los poderes públicos (28). Por el contrario, "ninguna voz se levantó para defender la tesis de la centralización administrativa" (29). Hay que tener en cuenta, por otra parte, que en el momento en que la Asamblea Constituyente iniciaba sus trabajos, el principio regional había sido ya asumido por el ordenamiento republicano, en cuanto en algunas zonas del país se habían establecido regulaciones especiales de los poderes públicos, y concretamente en Sicilia existía el estatuto de autonomía regional. Es preciso hacer hincapié en lo que significa esta ordenación previa a la Constituyente. Las Regiones de alguna manera estaban presentes en las decisiones de la Asamblea y el tratamiento no uniforme del problema regional era prácticamente un hecho (30).

El debate para la institución regional polarizó la Asamblea en dos posiciones: crear un ente con autonomía legislativa, o bien establecer la región como eslabón de descentralización administrativa. Como fruto de la confluencia entre las dos tendencias, se atribuyó a las regiones una competencia legislativa, pero circunscrita por los principios establecidos por las leyes estatales, y en consecuencia, se delimitó una diferencia entre el ordenamiento regional común y el régimen de autonomía, que se había concedido ya o se concedería a algunos territorios de la República que presentaban características peculiares.

Las dificultades y complicaciones surgidas para alcanzar un planteamiento unitario que permitiera la introducción del ente región explican también la remisión al legislador ordinario para la regulación de aspectos de tanta significación como la normativa para la elección de los Consejos o Asambleas regionales, o la regulación precisa de la autonomía financiera (31). "El legislador constituyente, ha puesto de relieve Giannini, ha querido una de las especies de descentralización pura, pero se ha dejado co-

locar las leyes-cornisa, ha regulado mal los controles sobre las regiones, no les ha dado garantías en cuanto a los ingresos. No sabiendo como estos varios instrumentos funcionarán, no podemos consecuentemente saber en qué forma y en qué medida las regiones realizarán el intento descentralizador"(32). En definitiva, el esquema aprobado por la Asamblea Constituyente si bien ofrece puntos firmes para conocer la ordenación definitiva de la organización estatal, deja inconclusas y delega a una posterior concreción legislativa otras cuestiones no menos importantes. De ahí la necesidad de conocer los resultados alcanzados y las soluciones adoptadas en la actuación del ordenamiento regional.

A continuación, y a título simplemente enunciativo, con el fin de proporcionar una inicial -y escueta- idea de la región regulada en la Constitución, se hace referencia a los puntos más sobresalientes de dicha regulación.

La región, según la regulación constitucional -título quinto artículos 114 a 133- es un ente representativo cuyos órganos son el Consejo regional y una Junta y Presidente elegidos por el Consejo. A la región se atribuye potestad legislativa de carácter concurrente para un conjunto de materias taxativamente enumeradas, y potestad legislativa integrativa o actuativa de las leyes estatales que así lo prevengan. En las mismas materias en que tiene competencia legislativa concurrente le están atribuidas las funciones administrativas. Asimismo, el Estado puede delegar a la región alguna de las funciones administrativas estatales. Para completar la definición de sus estructuras organizativas, la región tiene atribuida autonomía estatutaria. Asimismo, la Constitución indica que las regiones tienen autonomía financiera, y señala algunos principios para su posterior regulación por el legislador estatal ordinario, al objeto de coordinar los diversos niveles -estatal, regional y local- de las finanzas públicas. En el título V se prevé también un articulado sistema de controles de la potestad le-

gislative a través de la Corte Constitucional y el Parlamento, y de la actividad administrativa a través de una Comisión desconcentrada a regular por el legislador ordinario. Al propio tiempo, se establecen medios de control sobre el funcionamiento de los órganos regionales, previéndose incluso la posibilidad de disolución del máximo órgano regional, el Consejo regional. Para las relaciones entre la organización del Estado y la región se establece un Comisario del gobierno. Se atribuye asimismo a la región la posibilidad de participar en la elección del Presidente de la República y de presentar proyectos de ley a las Cámaras parlamentarias de la República. Al propio tiempo, se prevé que cinco Consejos regionales puedan solicitar referéndum abrogativo de leyes estatales. Por otra parte, la Constitución dispone que el Senado sea elegido en base a circunscripciones de carácter regional.

Obtenida la mayoría de la Asamblea para la ordenación del ente regional, cuyos puntos esenciales hemos enunciado, y aprobada la Constitución, comenzó una etapa, que se había previsto corta, pero que, como veremos, ha resultado extraordinariamente larga, para actuar el ordenamiento regional y llevar a la realidad de las instituciones el esquema elaborado por los constituyentes. El relator del proyecto de la Comisión de los setenta y cinco ante la Asamblea había señalado que "la innovación más profunda de la Constitución se encuentra en la organización de las instituciones estatales en base al principio de la autonomía". A juzgar por el tiempo que se ha necesitado para vencer la resistencia que toda innovación encuentra, no debe dudarse de las posibilidades anidadas en la reforma regional.

Más adelante, luego de examinar las regiones de estatuto especial, tomaremos en consideración el proceso de establecimiento de las regiones de estatuto ordinario.

5. Regiones de estatuto especial: su instauración y experiencia.-

En la realidad organizativa del Estado italiano, tal y como vimos, junto

a las regiones de autonomía común o de estatuto ordinario, reguladas esencialmente en el título quinto de la Constitución, existen las llamadas de estatuto o autonomía especial. Hemos hecho ya una breve referencia a las mismas. El constituyente, ante la alternativa de un régimen jurídico uniforme o diferenciado en materia regional, optó por sancionar la especialidad en aquellos supuestos en que determinadas causas o problemas exigían una particular regulación, mientras en el restante territorio nacional establecía una ordenación uniforme. Evidentemente, el hecho de que el Estatuto siciliano estuviere ya en vigor, condicionó a la Asamblea Constituyente que difícilmente podía ya apartarse de la dualidad de tipos de regiones.

En realidad la opción en favor de establecer ambos tipos de regiones deriva de decisiones anteriores incluso al Estatuto siciliano propiamente dicho. Concretamente a partir de 1.944 se establecieron determinados órganos desconcentrados de la Administración del Estado en algunas de las que después serían regiones especiales. Esto por lo demás es un indicio claro de que las autonomías particulares responden a iniciativas provenientes de la problemática de las mismas regiones.

Con R.D.L. de 27 de enero de 1.944, nº 21, se instituye en Cerdeña un "Alto Comisario" con la función de dirigir todos los órganos administrativos de la isla. En el ejercicio de estos cometidos estaba asistido por una "Junta consultiva", luego "Consulta regional", compuesta por representantes de diversas instancias isleñas que, asimismo, debía examinar, de acuerdo con un posterior D.L.L. de 28 de diciembre de 1.944 nº 417, los problemas sardos y formular propuestas para el ordenamiento regional. Con ello se establecían, de una parte, órganos regionales en el seno de la administración estatal, y de otra, se introducía, aunque limitadamente, un principio de colaboración de las representaciones de los intereses regionales en la actividad pública. (33).

El R.D.L. de 18 de marzo de 1.944 nº 91 instituyó en Sicilia una organización semejante a la de Cerdeña. En septiembre de 1.945 el Alto Comisa-

rio dispuso la preparación por parte de la "Consulta" de un proyecto de estatuto, que definiera la autonomía regional. Transmitido a la "Consulta nacional" (34), ésta lo examinó con indicación de que debería ser presentado a la posterior consideración de la Asamblea Constituyente cuando se reuniera. El Estatuto se aprobó por la ley del Consejo de Ministros de 15 de mayo de 1.946, nº 455.

Dos son los aspectos que merecen subrayarse en relación con la génesis de la autonomía siciliana. En primer lugar, la concesión del estatuto de autonomía con anterioridad a la aprobación de la Constitución responde a la exigencia de enfrentarse con el movimiento separatista siciliano, que intentaba aprovechar un estado de ánimo derivado de la grave situación económica de la isla (35). En segundo lugar, y por esta misma razón, la especificidad de la autonomía siciliana, incluso en relación con las demás regiones especiales.

La Asamblea constituyente, al aprobar la Constitución incluyó la disposición transitoria XVII que prorrogaba en un mes sus sesiones después de la entrada en vigor de la Constitución de 1º de enero de 1.948, con el fin de examinar, entre otros temas, los Estatutos de las regiones de autonomía. En realidad, sólo se dedicaron tres días a examinar y aprobar los Estatutos de las cuatro restantes regiones de autonomía particular. El 29 de enero fue examinado en base al texto propuesto por la Consulta sarda el proyecto de la subcomisión para los Estatutos regionales. Igualmente se ratificó el Estatuto de la Región siciliana sin introducirle modificaciones. Por otra parte, el mismo día 29 de enero se examinó el Estatuto de la región Trentino-Alto Adige en base al texto formulado por una comisión constituida por el gobierno, que consultó las representaciones locales. Este Estatuto se situaba en el cuadro del desarrollo de los acuerdos de GASPERI-GRUBER de 5 de septiembre de 1.946 en que expresamente se recogía el compromiso de conceder la autonomía legislativa y admini-

trativa a la población altoadesina. En este caso, pues, la especialidad de la autonomía regional respondía a una doble motivación: existencia de una minoría étnica y ejecución de un acuerdo internacional. La ordenación regional preveía, en este caso, un doble nivel provincial y regional con competencia legislativa y administrativa en ambos. Sin embargo, la no completa realización del espíritu del acuerdo, sobre todo por el complejo engranaje del esquema establecido, hizo que se replantara, a finales de los años cincuenta, la llamada cuestión altoadesina. Después de un largo y difícil proceso, con la ley constitucional nº 1 de 10 de noviembre de 1.971 se aprobó un nuevo Estatuto para la región. En la nueva normativa resulta reforzada la autonomía provincial frente a la organización regional ampliando considerablemente las competencias provinciales. Además, se prevén diversos medios para la protección de la minoría lingüística alemana (36).

De cariz muy diverso es la evolución seguida en la ordenación de la Región del Valle de Aosta. Con el D.O.L. de 7 de septiembre de 1.945 se estableció un especial ordenamiento administrativo para el Valle de Aosta, consistente en la creación de un Consejo electivo para el ejercicio de las funciones tradicionalmente atribuidas a prefectos y órganos periféricos de la administración estatal, cuidando incluso del mantenimiento del orden público, de acuerdo con las directrices gubernativas. En este caso concreto se configuraba, pues, una organización local de acuerdo con principios de autogobierno semejantes a los característicos del régimen local inglés (37). Las razones específicas que obligaron a establecer la que puede considerarse primera medida descentralizadora de la postguerra, en el bilingüismo y los peligros de anexión del Valle por Francia (38). El 30 de enero de 1.948 la Asamblea Constituyente aprobó el Estatuto para el Valle de Aosta, fruto de los acuerdos entre la subcomisión de la Constituyente y los órganos administrativos del Valle.

De las cinco regiones de autonomía especial previstas en la Constitu-

ción, la institución de una de ellas, Friuli-Venezia Giulia, planteaba problemas de carácter internacional, cuya solución no era inmediata, por lo que la disposición transitoria y final décima de la Constitución preveía que provisionalmente se aplicaran las normas del título V de la Constitución. Posteriormente, con la ley constitucional nº 1 de 31 de enero de 1.963 se aprobó el Estatuto de esta región (39). Vista la génesis de las regiones especiales, examinemos los puntos en que se concreta dicha especialidad.

Los puntos esenciales de la especialidad de la autonomía de estas regiones residen, en primer lugar, en la forma y valor de sus normas organizativas. Los Estatutos de cada región han sido aprobados por los órganos del poder constituyente (estatal), sin que se prevea un propio ejercicio de autonomía estatutaria. Tienen, por tanto, valor de leyes constitucionales. Para desarrollo de los Estatutos especiales se prevén específicas normas de actuación dictadas por el Jefe del Estado.

En segundo lugar, hemos de hacer referencia a la mayor relevancia y extensión de su potestad legislativa que, en general, para algunas materias es de carácter exclusivo (no limitada por principios establecidos por leyes estatales). Asimismo, en otras materias tienen atribuida potestad legislativa concurrente e integrante.

En tercer lugar, las finanzas regionales presentan una más articulada definición, en general, en base al principio de la cesión de los impuestos estatales a recaudar en la región. Asimismo, prevén la concesión de ayudas estatales en razón de solidaridad nacional (Sicilia), o para planes de desarrollo económico (Cerdeña y Friuli Venezia Giulia).

En cuarto lugar, en relación con los órganos regionales—con independencia de la especial significación de la región siciliana donde el Consejo regional se le denomina Asamblea y a los consejeros, diputados, la explicación de lo cual hay que buscarle en las raíces específicas de ésta región autónoma—, en general, (excepto para el Valle de Aosta), las modalidades de elección de

los Consejos regionales son fijadas por las propias regiones. Sólo la duración del mandato y el número de integrantes de los consejos han sido posteriormente regulado por la ley constitucional nº 1 de 23 de febrero de 1.972.

En quinto lugar, generalmente la competencia administrativa está regulada en forma similar a la establecida para las regiones de estatuto común. Sin embargo, en la región siciliana corresponde al presidente regional ejercer las funciones administrativas también en las materias no atribuidas a la competencia legislativa, siguiendo las directrices gubernativas.

Finalmente, en algunos casos se prevén formas más intensas para relacionar entre sí la organización estatal y el ente región, singularmente en la región siciliana. En este orden de consideraciones, puede citarse la previsión en orden a la presencia de los presidentes regionales en los Consejos de Ministros que traten de asuntos de interés para la región, o en determinados organismos administrativos competentes en materia tarifaria o aduanera.

Para completar este apartado sobre las regiones de estatuto especial, es preciso tomar en consideración la experiencia que se desprende de la acción llevada a cabo por las mismas a lo largo de período de tiempo transcurrido desde su constitución y la significación de su presencia en el ordenamiento italiano. Para ello es necesaria una observación inicial.

A pesar de que las regiones de estatuto especial, en cuanto entidades públicas autónomas, existen desde el momento de la promulgación de sus correspondientes estatutos, éstos preveían para el ejercicio de funciones y atribuciones regionales, para el traspaso de las funciones y órganos estatales y para completar la regulación estatutaria la emanación de normas de actuación a propósito. En ausencia de éstas, como así fue y aún es en algunos sectores de su competencia, se reducía extraordinariamente la posibilidad de una efectiva actividad regional. Asimismo, al contenido intensamente limitativo de muchas de las normas de actuación emanadas ha condicionado

negativamente la acción regional. A estos temas nos referimos con más detalle al tratar específicamente de las funciones administrativas de la región, en el capítulo correspondiente, pero valgan estas puntualizaciones para encuadrar debidamente, ya desde ahora, la experiencia de las regiones de estatuto especial.

Ahora bien, para comprender el significado de estas regiones de autonomía particular, y cuanto acabamos de decir, no puede olvidarse el carácter, no ya especial, sino excepcional de su situación en el esquema organizativo del Estado italiano durante más de veinte años. "Las regiones especiales -se ha puesto de relieve-, cuando consiguen alcanzar una operatividad, se encuentran por largo tiempo en la singular condición de formar una serie de institutos autónomos aislados, en el cuadro de un ordenamiento administrativo en todo momento bastante centralizado, que tiende inicialmente a ejercer respecto de ellas una verdadera y propia acción de rechazo. El reenvío de la reforma regional en el restante territorio del país ha perjudicado, por tanto, la funcionalidad de las mismas regiones ya existentes. En particular, entre las Administraciones regionales y Administración estatal tardan en realizarse las formas de integración y de coparticipación sin las cuales la región no es capaz -por sí sola- de construir una eficaz instrumento de desarrollo económico y social de las poblaciones locales. De ahí que el Estado, muchas veces, persigue una propia política económica en las mismas materias nominalmente atribuidas a los entes regionales, financiando y ejecutando en sus territorios programas e intervenciones en los que las regiones no son llamadas a colaborar de ninguna manera" (40).

La excepcionalidad del hecho regional se ha transformado, pues, para las regiones de autonomía particular, en un elemento reductivo de su autonomía, en forma directa, y también indirectamente al facilitar que "las normas de actuación de los estatutos especiales y la sucesiva legislación nacional completaran gradualmente la obra de transformación del instituto, hasta hacerlo compatible con la estructura del Estado centralista. El tras-

paso y, de ahí la distribución de las atribuciones entre el Estado y regiones, se ha realizado en forma desorganizada y casual: más que la exigencia de hacer de las regiones entidades eficientes, capaces de ejercer sus funciones, ha existido la preocupación de salvaguardar los instintos que caracterizaban al Estado como un estado centralista, de recortar en las competencias atribuidas a las regiones cada parte de materia que pudiera constituir objeto de interés nacional" (41).

Excepcionalidad, inserción de la autonomía regional en un marco estatal que continúa inmodificado, centralizado, lenta complementación de las normas estatutarias, progresivos recortes de sus competencias a través de la legislación estatal parecen ser datos significativos para comprender la trayectoria de la institución regional a lo largo del periodo de inactivación del título quinto de la Constitución.

En este cuadro debemos incluir además otro elemento. La Constitución establecía que el control de legitimidad de las leyes regionales y estatales, y la resolución de los conflictos de atribuciones entre el Estado y las regiones eran de la competencia de la Corte Constitucional. Este Tribunal sólo se constituyó a partir de la ley n. 87 de 11 de marzo de 1.953, relativa a las "Normas sobre la Constitución y funcionamiento de la Corte Constitucional". De esta forma, en el periodo precedente al inicio de actividades de la Corte Constitucional, las regiones estuvieron desprovistas de medio para discutir la legitimidad de las normas de actuación dictadas por el Estado (42). Después, realmente, no cambió tampoco mucho la situación para las regiones, ya que la Corte Constitucional, desde sus primeras sentencias de 1.956 ha mantenido generalmente una orientación de carácter restrictivo en materias referentes al ordenamiento regional -durante muchos años referida concretamente a las únicas regiones existentes, las regiones de autonomía particular (43). Naturalmente, la Corte, al imprimir este cariz a su jurisprudencia, ha reflejado también, y fielmente, las orientaciones prevaletentes en el ámbito político sobre la

cuestión regional. En definitiva, por uno y otro medio se ha producido una efectiva reducción de las posibilidades y potencialidades de la autonomía regional.

Con independencia de estos aspectos institucionales, no pueden olvidarse, sin embargo, otros factores, como el carácter periférico, físico y políticamente, de todas las regiones especiales, o la insuficiencia o indeterminación de sus medios financieros. Particular significación tiene, además, el hecho de que las regiones de autonomía particular --al menos, las más importantes estuvieran situadas en zonas de profundo subdesarrollo económico con las lógicas consecuencias políticas y administrativas (44). Al citar esta particularidad nos referimos a la amplia problemática de los condicionamientos que una situación de depresión económica crea para la realización de una administración eficaz. Pero también a las consecuencias reductoras inmediatas derivadas de la mayor o más compleja intervención estatal presente en los problemas del Mezzogiorno respecto a la realizada en otras zonas (45).

Cabe plantearse, finalmente, la situación de las regiones especiales en el momento en que se ha completado la actuación del ordenamiento regional. En un nivel general, puede afirmarse indudablemente que la influencia de la definitiva articulación regional del Estado ha de afectarlas en forma prácticamente automática. En un nivel más concreto, puede decirse que "la alternativa fundamental que actualmente se presenta a tales regiones es, de hecho, entre la exigencia de conservar y cultivar aún la "especialidad" estatutaria como característica, no sólo técnica, sino también política, y la exigencia opuesta de alinearse en la acción emprendida por otras regiones, incluso a riesgo de atenuar el alcance político de las diferencias conexas a la "especialidad". Las observaciones que pueden hacerse inclinan decididamente a considerar positivamente, a los fines de un desarrollo realista del esquema regional, la segunda parte de la alternativa: la progresiva mutación de la comunidad nacional contribuirá, por otra parte, a deter-

minar en el futuro una evolución del significado mismo de la especialidad, favoreciendo, su transferencia del plano de las motivaciones políticas al estrechamente formal ó técnico-normativo" (46).

6. El proceso de actuación de las regiones de estatuto ordinario.-

A) Cerrado este largo paréntesis, necesario para exponer las características y problemática de las regiones de estatuto especial, reanudemos el examen del ordenamiento regional común regulado en sus diversos aspectos por la Constitución.

La Constitución, aunque los hechos sucesivos lo hayan desmentido prácticamente, como veremos, no se limitó sólo a prever y regular la organización y atribuciones de la región, sino que estableció también, e incluso en forma minuciosa, una periodificación del proceso de instauración o constitución de las regiones, con específica referencia al traspaso de poderes, a la celebración de elecciones para cubrir los órganos regionales y a la adaptación de la legislación estatal a las nuevas estructuras del Estado. (47).

Sin embargo, a pesar de la inclusión de estos preceptos constitucionales, ni las elecciones se llevaron a cabo, ni se realizó la adecuación de las leyes estatales a las peculiaridades de la nueva ordenación de las autonomías locales según las previsiones de la Constitución. En realidad, puede decirse que clausuradas las sesiones de la Asamblea Constituyente, el tema regional desapareció de las preocupaciones de la nueva mayoría parlamentaria surgida de la ruptura del Pacto Constitucional y al socaire de los primeros avatares de la guerra fría y basada en la hegemonía del partido democristiano. Ante ésta situación, bien cabía preguntarse por el destino de las autonomías regionales, como hacía un jurista ilustre, Calamandrei, interpelando al Presidente del Gobierno "para pedir con discreción informaciones sobre una común amiga de la que desde algunos meses no se tienen noticias: lo que podría hacer temer que no se encontrara en

buenas condiciones de salud" (48). "La común amiga", la autonomía regional, tardaría años en incorporarse al sistema institucional real italiano. Comenzó un largo período en que justamente podía hablarse de Constitución inactuada.

Si bien a nosotros interesa ésta fenómeno en cuanto atañe al ordenamiento regional (no simplemente al título V en términos estrictos, como hemos visto), es interesante señalar que la inactuación, luego transformada en lenta y gradual actuación, de la Constitución ha afectado a todas las vertientes de la misma, eso es, tanto las que se refieren a los derechos y deberes de los ciudadanos, como a la estructura de la organización de los poderes públicos. En relación con esta praxis constitucional, autorizadamente se ha indicado que "si el asentimiento dado a la afirmación de los principios constitucionales se debiera valorar sobre la base de la experiencia madurada después de su entrada en vigor, podría presumirse que subsistían en muchos de quienes lo dieron, muchas reservas mentales, y consecuentemente considerar que los demasiado frecuentes reenvíos a la ley por parte del constituyente más que tener el significado de un propósito de su gradual actuación, correspondían al sobreentendido de reenviarla sine die. Este fenómeno es fácilmente explicable si se tiene en cuenta que, una vez fracasada la tentativa de hacer deliberar por la misma Constituyente algunas de las principales reformas de estructura previstas por la misma, y permaneciendo inmutadas las precedentes posiciones de poder, particularmente eficientes en una sociedad que se distingue por acentuados desequilibrios entre las clases y las regiones, inevitablemente habían de prevalecer las resistencias a cualquier cambio del que pudiera seguirse un debilitamiento de las posiciones mismas" (49).

En el supuesto del ordenamiento regional, la intervención del Parlamento era necesaria, no solamente en los casos a que se refieren las disposiciones transitorias y finales octava y novena, sino también - en parte, precisamente, para hacer posible el cumplimiento de tales disposiciones- para

la elección de los Consejos regionales (el artículo 122 de la Constitución disponía: "El sistema de elección, el número y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad de los consejeros regionales son establecidos con ley de la República), para el funcionamiento de los órganos regionales (el artículo 112: el control de la legitimidad de los actos administrativos de la región es ejecutado en forma descentralizada, por un órgano del estado de los modos y en los límites establecidos por leyes de la república...), para la determinación de las finanzas regionales (el artículo 119: las regiones tienen autonomía financiera en las formas y en los límites establecidos por leyes de la República....). Como hemos señalado ya, también depende de los órganos del Estado-persona jurídica la completa aplicación de los estatutos de las regiones de autonomía particular.

Ahora bien, ante la inactuación del ordenamiento regional, cabe preguntarse sobre cuales pueden ser las causas que han dado origen a este fenómeno. Parece claro que una explicación del mismo debe relacionarse con aquellas razones políticas contingentes, de contenido prevalentemente garantizador, que, al menos en parte, habían determinado la actitud de las fuerzas políticas centristas en sentido favorable a la introducción del ente región. En otras palabras, estas fuerzas veían en las regiones un instrumento de equilibrio frente al que en un primer momento parecía posible triunfo electoral de las fuerzas de izquierda. Como éste no se produjo, se cambió el planteamiento, de forma que, en las nuevas circunstancias, la defensa de los mismos principios que les habían impulsado a propugnar la introducción de las autonomías regionales debía realizarse precisamente a través de la no actuación de las regiones, sobretodo teniendo en cuenta que, en algunas de ellas, podían triunfar coaliciones de Frente Popular (50). En definitiva, "las vicisitudes del regionalismo italiano desde 1.948 son, imputables principalmente a razones de orden político" (51). En una visión más globalizadora y en la perspectiva histórica de hoy, puede decirse que en los primeros

años posteriores a la Constitución, "el centralismo, más que un esquema organizativo inspirado en módulos de eficiencia, más aún, quizás que el natural reflejo centralizador de quien ocupa el poder central y es naturalmente contrario o reactivo a autoridades e instancias políticas locales, es, en realidad, la expresión de una actitud bastante poco preocupada por el problema de la creación de instrumentos de efectiva participación..." (52).

En otro orden de consideraciones, debe tenerse en cuenta que la inactividad del ordenamiento regional se ha reflejado en ámbitos no directamente relacionados con la institución de las regiones. Piénsese en las funciones atribuidas a las regiones en orden a la iniciativa legislativa de leyes estatales, a la elección del Presidente de la República, a la abrogación de leyes estatales, a la revisión constitucional... De ahí que el incumplimiento del ordenamiento regional no haya sido solamente un problema de interés regional, sino que además haya afectado a la misma esencia constitucional del Estado al incumplir uno de los aspectos más característicos de su estructura (53).

B) Para el estudio del largo proceso que ha sido necesario para la institución del completo ordenamiento regional, pueden señalarse varias etapas.

Una primera etapa abarca la fase propiamente constituyente, a la que ya nos hemos referido.

Una segunda etapa comprende los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución durante los cuales no se dió cumplimiento a sus disposiciones, a pesar de que el Gobierno poseía en el Parlamento la mayoría absoluta. Inicialmente, se tuvo incluso la preocupación de dar una cobertura jurídica al incumplimiento de los plazos establecidos por la Asamblea constituyente a través de la aprobación de leyes de prórroga (54).

Durante éste periodo el gobierno presentó dos proyectos de ley: uno, con el número 221, presentado el 10 de diciembre de 1.948 se refería a la "Constitución y funcionamiento de los órganos regionales", y otro, con el número 211, presentado también en 10 de diciembre de 1.948, sobre "Normas para la elección de los Consejos regionales y de los órga-

nos electivos de las administraciones provinciales". Sin embargo, a través de un auténtico "obstruccionismo de la mayoría" (55), se impidió que el segundo proyecto se convirtiera en ley, y se retrasó por más de cuatro años la aprobación del primero, que, por lo demás, aisladamente no permitía la institución de las regiones.

Podemos considerar como una tercera etapa el período de tiempo centrado en la ley nº 62 de 10 de febrero de 1.953 sobre la "Constitución y funcionamiento de los órganos regionales". A pesar de lo que pudiera hacer suponer la denominación de la ley, dado su valor real "la ley en cuestión podría haberse titulado bastante mejor como de "no-constitución" de las regiones ordinarias: desde su entrada en vigor transcurren de hecho -inútilmente- no menos de quince años antes de que se diera un paso ulterior (y, esta vez sí decisivo) con la aprobación de la ley electoral regional" (56). Si el simple hecho de la promulgación de esta ley puede indicar un cambio en el marco de una orientación global de incumplimiento de las disposiciones constitucionales, su contenido pone de relieve una intención de modificar el significado de la reforma regional. O, en otras palabras, interpretar las ambigüedades del título quinto de la Constitución en un sentido reductor de la autonomía regional. En dos aspectos se manifiesta esta orientación restrictiva: atentados a la autonomía estatutaria de las regiones y reforzamiento de los controles estatales sobre la actividad y órganos regionales. No podemos entrar en mayores precisiones. Señalemos, sin embargo, que una vez constituidas las regiones ordinarias, y con su impulso -las nuevas regiones impugnaron numerosos artículos de esta ley ante la Corte Constitucional-, se ha modificado la ley de 1.953 al abrogarse algunos artículos y limitarse la eficacia de otros al período transitorio en espera de que hayan sido aprobados los estatutos regionales.

En una cuarta etapa pueden incluirse los años en que, sin establecer nuevos instrumentos para la actuación del título V de la Constitución (57), se adoptan algunas medidas para posibilitar el funcionamiento de las regiones

de estatuto especial, singularmente mediante la emanación de normas de actuación de dichos estatutos, el contenido de los cuales responde a los criterios reductores de la autonomía regional, cuya aparición ya hemos señalado. Por otra parte, durante estos años se procede a la creación de la Corte Constitucional, competente para resolver los conflictos entre estado y región. Desde sus primeros pronunciamientos puede observarse que la jurisprudencia de este tribunal no se aparta de la orientación general dominante.

Finalmente, en la quinta etapa, inaugurada iniciados los años sesenta, se perfila un cierto cambio en la orientación de los poderes públicos, de forma que a medida que pasan los años, la actuación del ordenamiento regional se convierte en un objetivo más preciso. No puede olvidarse que esta etapa coincide plenamente con el agotamiento de las fórmulas centristas para las coaliciones de gobierno y el inicio y desarrollo de la colaboración entre el partido de mayoría relativa y el partido socialista.

Dejando aparte la aprobación del estatuto especial de autonomía de la Región Friuli-Venezia Giulia, con lo que se completa el número de las regiones especiales previstas en la Constitución, el punto central de esta etapa definitiva se sitúa en la aprobación de la ley número 108 de 17 de febrero de 1.968, sobre "Normas para la elección de los Consejos regionales de las Regiones de estatuto normal" (58), ya que en la misma, con plazos precisos y determinados, se prevé la entrada en funcionamiento de las regiones. En efecto, el artículo 22 de esta ley disponía: "Las primeras elecciones regionales en actuación de la presente ley tendrán lugar contemporáneamente a las elecciones provinciales y municipales a efectuar en el año 1.969 en virtud del artículo 2 de la ley nº 663 de 10 de agosto de 1.964. Antes del agotamiento de este plazo serán emanadas las normas relativas al ordenamiento financiero de las regiones". En esta ocasión los objetivos de la ley se han cumplido y, a pesar de sufrir un inicial aplazamiento, las elecciones se han verificado en junio de 1.970 (59).

Por otra parte la ley nº 281 de 16 de mayo de 1.970 sobre "Medidas financieras para la actuación de las regiones de estatuto ordinario" dio actuación al segundo párrafo del artículo 22 transcrito. La significación de esta ley es superior a la que sugiere su denominación porque, junto al desarrollo de los principios del artículo 119 de la Constitución para la ordenación de las finanzas regionales y su coordinación con las finanzas estatales y locales, contiene disposiciones precisas en relación con el traspaso de las funciones estatales y de sus órganos y de los funcionarios adeptos a los mismos a las regiones.

Naturalmente la nueva orientación que progresivamente ha ido apuntándose se ha reflejado en numerosas normas que, sin contemplar directa ó exclusivamente el ordenamiento regional, regulan la presencia de las regiones en las actividades públicas en general. Se trata, en definitiva, de pasos, si se quiere tibios, en orden a convertir en realidad la estructuración regional del Estado apuntada en la Asamblea Constituyente (50).

Con la constitución de las regiones de autonomía común, previstas en el título quinto de la Constitución, puede considerarse que se ha abierto una nueva etapa en la que la misma voluntad de las regiones ha de influir en la ordenación de la acción pública. En este sentido, tienen gran significación los nuevos Estatutos de las regiones ordinarias en los que se ha realizado una afirmación de autonomía que contrasta en muchos aspectos con la orientación que ha venido prevaleciendo en los órganos estatales para la actuación del ordenamiento regional. Bien puede decirse, por tanto, que los Estatutos de las regiones ordinarias constituyen un signo claro del papel que las mismas regiones se atribuyen en el marco del Estado-comunidad. De ahí que aparezca una auténtica dialéctica institucional entre las diversas instancias estatales y regionales, cuyos concretos resultados dependerán de múltiples factores difícilmente identificables sino se abandona la óptica del Estado centralista. En esta orden de consideraciones, es

oportuno indicar que las últimas medidas normativas, las leyes delegadas emanadas por el gobierno para el traspaso de las funciones estatales a las regiones en 1.972, reflejan ya, en alguna medida, este fenómeno. En todo caso, ésta es una problemática a la que enseguida vamos a referirnos con mayor extensión.

7. La perspectiva actual de las regiones autónomas italianas.-

A) El medio institucional en el momento de completar la actuación del ordenamiento regional.-

En el momento de apuntar las líneas de la perspectiva que hoy se ofrece a la institución regional en Italia, es preciso tomar en consideración el medio institucional -el conjunto de relaciones e instituciones jurídico-públicas que se producen o existen en el Estado-ordenamiento- en cuya configuración participe la región, al tiempo que sus propias características resultan condicionadas por la dinámica del propio medio institucional.

En este orden de consideraciones, hay que preguntarse, en primer lugar, sobre cuales son las características de la acción de los poderes públicos en la actualidad y de los poderes jurídicos y metajurídicos que inciden en la misma. Este es, evidentemente, un tema extenso de gran importancia, al que aquí podemos referirnos sólo tangencialmente señalando algunos puntos, indicando unas pocas acotaciones que concreten la alusión inicial al mismo.

El Estado se presenta hoy como un ente entre cuyos cometidos destaca la función de precisar las orientaciones y directrices fundamentales para el desarrollo del proceso económico y la de intervenir directamente en el mismo. No creemos que sea necesaria una especial demostración de estas afirmaciones. El nuevo papel del Estado en la economía es, por lo demás, un fenómeno que aparece cada día con mayor evidencia sólo teniendo en cuenta el volumen de sus decisiones relacionadas con las actividades económicas. Esta mutación en los objetivos de la actividad estatal se ha reflejado lógicamente en las características de su organización y en el funciona-

miento general del aparato estatal. Piénsese a éste respecto en la proliferación de entes públicos económicos o en la existencia de una auténtica cascada de directrices. Asimismo, la ley ha perdido su originaria configuración unitaria y ha dejado paso a una diversidad de contenidos a los que se han atribuido diversas denominaciones: ley-media, ley-directriz, ley-cuadro o ley-programa. En otras palabras, se ha producido una progresiva administrativización de la ley, que ya no pretende normalmente regular situaciones generales y atemporales, sino disciplinar supuestos concretos, individualizados o individualizables, o establecer fines u objetivos para la acción pública, o definir el marco general para el desarrollo de la actividad estatal (61). Al propio tiempo, la actividad administrativa se desarrolla por nuevas vías, sometiéndose a leyes que establecen procedimientos regulados por el principio de la objetividad de la autoridad decisoria, con la intervención de las partes, de tal forma que se difuminan las diferencias entre procedimiento y proceso. Por otra parte, la administración adopta cada vez más formas no autoritarias en relación con los administrados. (62).

No son necesarias muchas palabras para poner de relieve la influencia que han de tener estas características de los poderes públicos en orden a configurar las autonomías locales y singularmente las regiones. En concreto, la ampliación de las esferas en que incide la actividad de las administraciones públicas y el papel activo del Estado en el proceso económico son factores objetivos que condicionan las opciones a la hora de disciplinar las relaciones entre los diversos entes que actúan en el Estado-ordenamiento. En este sentido, el mejor servicio que puede prestarse a los enemigos de la descentralización y del desarrollo del principio de autonomía es plantear el papel de los entes autónomos desconociendo las peculiaridades que hoy presenta la actividad pública en general, que en muchos aspectos, es tendencialmente centralizadora (62). Sobre estos extremos ha-

bremsos de volver dentro de unas páginas, limitándonos ahora a enunciar esta amplia problemática.

Ahora bien, esta referencia al medio institucional para entender la perspectiva actual de las regiones, no puede quedar reducida a esta visión genérica. Es preciso observarlo a otro nivel. En otras palabras hay que tomar en consideración las características específicas del esquema constitucional y de su reflejo en la realidad institucional italiana.

En las páginas que anteceden, sobre todo al hacer referencia al paralelo proceso de retardada institucionalización de las regiones ordinarias y de experiencia de las regiones de autonomía especial, se ha indicado como, en contra de lo previsto en la Asamblea Constituyente, la supervivencia de muchas de las características estructurales y funcionales del viejo estado centralista ha sido una realidad. Conviene tener presente este dato, no para olvidar los cambios sucedidos y, sobre todo, los que puedan acontecer una vez ultimada la articulación regional, o los cambios en las motivaciones de la existencia de determinados instrumentos organizativos, sino para, apreciando unos y otros, retener el elemento básico, organización centralista, que intentará sobrevivir a la aplicación del principio constitucional de las autonomías, encontrando nuevas fuerzas en particularidades de la acción pública estatal de la actualidad. Este es un punto de gran importancia y de cuya comprensión depende en parte la suerte de las regiones.

Ahora bien, es necesario plantearse también en qué medida el esquema regional previsto en la Constitución ha sufrido el paso del tiempo; en otras palabras, hasta qué punto actualmente, cuando se ha procedido a su actuación, las características del mismo son aún adecuadas para conseguir los objetivos que ha previsto la Constitución. Para responder a esta cuestión es preciso además plantearse más ampliamente algunas características del propio esquema constitucional del ordenamiento regional.

Tres son los temas sucesivamente enumerados. En primer lugar, supervivencia de las estructuras centralistas del Estado en la realidad. Aquí la simple observación permite afirmarlo. Cuestión diferente será tratar de corregir el fenómeno, en virtud de opciones necesariamente políticas, pero además previamente constitucionalizadas.

En segundo lugar, posible envejecimiento de aquellas normas y preceptos de la Constitución que regulan las autonomías regionales. De ser cierto, en ello residiría en parte -y sólo en parte- una explicación de la supervivencia del esquema centralista. Asimismo debería tenerse en cuenta para actuar en esta realidad centralista los principios constitucionales de autonomía.

En fin, adecuación o no, ya en el momento originario del esquema constitucional a las necesidades y condicionamientos del sistema social. En otras palabras, suficiencia de los procedimientos e instituciones inicialmente establecidos. Evidentemente, estos dos últimos temas están relacionados.

Es sabido que las instituciones jurídico-políticas reflejan determinadas opciones de base. Sin necesidad de caer en simplismos reductores, es posible destacar las interacciones, la relación dialéctica entre el nivel estructural -económico y social- y la forma y contenido de los instrumentos jurídicos. Por tanto, cabe plantearse la idoneidad -y la completud- de la regulación constitucional de las autonomías regionales y los momentos inicial y actual del sistema económico-social y político italiano. Es clara que ésta es una problemática de gran envergadura que no puede tratarse en el reducido marco de estas páginas. Sin embargo, aludir a ella es, en nuestra opinión, del todo imprescindible.

En este sentido, señalar la gran diferencia entre la sociedad italiana de la Constituyente y la actual puede ser de gran utilidad. Diríamos, no obstante, que la mediación ideológica de la representación política acentúa

esta diferencia, ya que el esquema constitucional de las regiones, veáse al respecto, por ejemplo las enumeraciones de materias de competencia regional, refleja una concepción prioritariamente agrario-rural de la Sociedad. (64). Con independencia de este último aspecto, debemos tener en cuenta que procesos tan importantes a la hora de configurar la acción pública en general, como la industrialización y la urbanización generalizada, son -en cuanto elementos centrales de la vida social- en gran parte posteriores a la redacción de la Constitución, y por tanto la problemática que de los mismos se deduce no fue considerada en la Asamblea Constituyente, en cuyo marco, sin embargo, algunas veces la esbozaron sin mayor trascendencia (65). Piénsese que se atribuyó a las regiones la competencia en materia de urbanismo entendiéndolo como ordenación de la ciudad cerrada y sin vislumbrar lógicamente la futura extensión del concepto y la relación entre planificación económica y ordenación del territorio. O se previó en un determinado precepto constitucional la actividad de planificación, sin que se acertase a comprender su extensión ó profundidad, o cuanto menos su relación con las autonomías regionales de forma explícita a través de la regulación de más complejos procedimientos de coordinación entre los diversos entes que actúan en el ordenamiento.

Con esto no queremos denunciar un posible carácter utópico del esquema constitucional. Por el contrario, queremos señalar sólo algunos factores que deben tenerse presentes precisamente para que la autonomía regional no se convierta, en realidad, en una utopía. Hay que tener en cuenta que cuando la región, cuya regulación había concebida en parte desde perspectivas agrario-rurales, se convierte en la entidad local que puede representar una articulación pluralista de los poderes públicos de la sociedad industrial, -"el nuevo tipo de ente local del período de la civilización industrial"- (66), no puede extrañar que el estudioso constataste como "algunas de estas normas (constitucionales) han envejecido" (67). Quizás la contundencia de la expresión -y en ello está por otra parte su valor- no exprese con

suficiente matización lo que queremos poner de relieve.

Evidentemente no se trata de decir que es "viejo" el precepto constitucional que atribuye la potestad legislativa a las regiones, o que lo es aquél que afirma la autonomía financiera de las mismas. Mas bien la vetustud hay que referirla a concepciones globales o a las interpretaciones conjuntas de los preceptos que regulan las autonomías regionales. En definitiva, es preciso hacer una lectura de la Constitución y de los Estatutos especiales que incorpore los nuevos fenómenos que han aparecido a lo largo de más de venticinco años.

Unas acotaciones sobre el contexto institucional en que se sitúan las regiones no pueden dejar de referirse al sistema de fuerzas políticas en presencia y a su articulación. En este sentido debe tenerse en cuenta el alto grado de organización y centralización de los partidos políticos y de los mismos sindicatos en Italia conformándose un tejido político consistente, que si bien limita la posibilidad de formación de programas políticos absolutamente originales, sin embargo hace posible que las instancias regionales, por su autonomía, sean un auténtico instrumento de incorporación de fuerzas sociales en la gestión del poder; cuando los tradicionales procedimientos parlamentarios entran en crisis, y la relación y contraste entre las fuerzas políticas en el gobierno y en la oposición se hace difícil y pierde peso específico con respecto al conjunto de la actividad estatal, la existencia de regiones autónomas, con gobiernos de signo distinto al nacional, puede ser una vía para reflejar a nivel de las decisiones el espectro político y social del país.

En todo caso, la consistencia de la articulación de las fuerzas políticas elimina cualquier tipo de riesgo en la más amplia actuación de los principios de autonomía regional.

B) La Región: Sus características como consecuencia de las experiencias

1.948 - 1.972.-

Como tendremos ocasión de exponer con detalle a lo largo de los capítulos que siguen, las regiones existentes en la realidad son el resultado tanto de los preceptos constitucionales como de la actuación de los órganos pertinentes, Estado-persona y Corte Constitucional. La ambigüedad o generalidades de aquellos han facilitado la aplicación de medidas reductivas del alcance del principio de autonomía.

En realidad, este fenómeno, con toda su gravedad, no pueda extrañar si se recuerda cuanto decíamos sobre la persistencia de las estructuras centralistas, persistencia que debe atribuirse naturalmente, en primer lugar, a la no actuación de las regiones ordinarias, pero que es asimismo consecuencia de la consagración de los criterios reductores antes señalados. Evidentemente, en el momento de describir el medio institucional en que se plantea la perspectiva de la institución regional, detenerse en el examen de las características de la misma, de acuerdo con los datos derivados de la experiencia transcurrida desde la promulgación de la Constitución, no precisa de ninguna justificación. La involución denunciada, que acarrea el peligro de situar a las regiones en la vía muerta de los entes territoriales que no han podido incorporarse a la nueva dinámica de los poderes públicos de los tiempos de la planificación y de la intervención pública en la economía, se concreta en varios puntos.

Las competencias regionales estaban definidas en la Constitución en forma tal de superar el tradicional sistema de círculos de intereses. Sin embargo, como efecto de las orientaciones seguidas por el legislador estatal y el juez constitucional, se ha impuesto en general el tradicional sistema binario que parte del criterio, difícil, por no decir imposible de definir la distribución de cometidos en función que los intereses sean locales o nacionales (68). La ley regional, teóricamente abierta a la disciplina de cualquier tipo de relaciones jurídicas, se ha convertido en una ley "administrativa" que contemple solamente supuestos regulados con nor-

mas de derecho público: "en el fondo la función legislativa de las regiones resulta ser una función instrumental respecto de la administrativa"(69). En las materias de competencia regional, junto a la intervención de la región, se han admitido paralelas actuaciones legislativas y administrativas del Estado, intervenciones que gozan de un más fuerte respaldo financiero, y, por tanto capaces de condicionar la misma actividad regional. La misma disciplina de las finanzas regionales y su coordinación con el sistema financiero parecen situar a las regiones en una posición subalterna en el sistema de poderes públicos del ordenamiento italiano. En definitiva, estos pocos pero decisivos ejemplos son suficientes para afirmar el marcado carácter aproximativo que hasta hoy ha alcanzado el principio pluralista a través de la vía de las autonomías regionales.

C) Dos temas para un planteamiento de las autonomías regionales.-

Precisamente durante estos últimos años en que se ha preparado y realizado la completa actuación del ordenamiento regional, la necesidad de plantear las instituciones regionales en la realidad actual ha obligado a considerar las relaciones de las regiones con la planificación económica y con la reforma del Estado.

El fenómeno de la planificación constituye un procedimiento generalizado de la actividad pública en el que destaca la unitariedad de objetivos y la coordinación de la acción. Naturalmente en el momento de instaurarse las regiones de estatuto ordinario era lógico preguntarse por la compatibilidad de la planificación con las autonomías regionales, compatibilidad que no era inmediata ya que las regiones italianas no constituyen un simple instrumento técnico, sino que son auténticas instancias dotadas de autonomía política.

No pretendemos responder en este apartado a la amplia problemática que el tema suscita, problemática que, por lo demás, se examina en varios capítulos de este estudio. Simplemente, queremos mencionar el hecho signifi-

cativo de que, en el momento de crear las regiones ordinarias, se una su establecimiento al tema de la planificación económica. Podría interpretarse como un signo de la voluntad de superar las limitaciones del esquema constitucional y de su actuación: como un intento de poner de relieve como el regionalismo italiano, ante la crisis del Estado, responde, tanto a las cuestiones políticas, como a la problemática técnica (70). En esta perspectiva hay que tener en cuenta, sin embargo, la especificidad del caso italiano ya que "si la planificación... unitaria se actúa por parte de un Estado regional, no se puede dejar de asignar a las regiones competencias, tanto en sede de formación y de ejecución del plan, como para la formación de propios planes". Que la propia Constitución asume esta perspectiva, se desprende del mismo hecho de atribuir a "las regiones competencia en materia urbanística, y hoy la planificación urbanística... no es sino una cara de la planificación económica" (71).

Ahora bien, a pesar de lo que acabamos de decir, no deja de ser cierto que el señuelo de la planificación ha servido para instrumentalizar nuevas fórmulas centralizadoras -lo hemos apuntado páginas más arriba-, o para desvirtuar el contenido de autonomía de determinados esquemas de organización. Es un peligro, una tendencia, pero no una consecuencia ineluctable. Hoy, en Italia, con la completa realización del ordenamiento regional, la opción ya no es, desde luego, entre instituir o no las regiones, sino que la problemática actual reside en su concreta ordenación, en el papel que se les reserve; y en este sentido, es evidente que el contraste habrá de ser entre una región instrumentalizada respecto al Estado-persona, y una región que ejerce las facultades que derivan de su condición de ente dotado de autonomía política en el cuadro del Estado-ordenamiento. Sin embargo, no existe -repetimos- ningún automatismo necesario entre el hecho de contemplar la región relacionada con la planificación económica y una concepción instrumentalizada del instituto regional. Además actualmente la presencia y acción de las propias regiones ha de influir necesa-

riamente en la definición de su propio papel en el proceso de planificación económica, partiendo siempre de un punto evidente: no es concebible una negación de tal relación. Por el contrario, en el marco de la planificación, las regiones deben afirmar su propia identidad a través de una participación autónoma en los procesos decisorios públicos.

En el momento de actuar el ordenamiento constitucional un segundo tema ha adquirido gran significación. Se trata de un tema que anuncia perfectamente aquel valor de cambio de estructuras estatales intrínseco a la introducción de la región. Planteando de ésta forma la actuación del ordenamiento regional, se reasume la línea de pensamiento que veía en la región un momento de ruptura en la tradición organizativa posterior a la Unidad y es establecimiento de una nueva forma de organizar las actividades públicas y, en definitiva, de administrar. Posición, que, además adquiere un especial significado en el momento en que la crisis de las estructuras estatales es grave (72).

En esta perspectiva, los objetivos que las regiones pueden proponerse no son fáciles. A lo que se apunta, en definitiva, es a lograr una nueva articulación, de base regional y descentralizada, de las estructuras del Estado, eso es, que con su dinámica institucional, el esquema organizativo surgido en la Asamblea Constituyente consiga realmente establecer una solución de continuidad con el viejo Estado (73). Sin duda éste es un objetivo de gran envergadura. Incluso puede parecer de muy difícil realización. En todo caso, es un objetivo no meramente técnico, cuyo alcance representa el cumplimiento de una opción política clara en orden a aproximar, la sociedad civil y las estructuras de poder.

Por lo demás, uno y otro tema, el de la planificación y el de la reforma de las estructuras estatales son entre sí complementarios, y señalan las grandes líneas que han de circunscribir la actividad regional.

D) La perspectiva de las regiones: La autonomía en clave democrática.-

Hemos visto, a nivel general, cuales son en la actualidad las carec-

terísticas del medio institucional en que se insertan las regiones y se establece la actualización de los mismos. También hemos tomado en consideración los datos que se deducen de los años en que ha estado en vigor la Constitución, especialmente en orden a calificar la actividad de la región y consecuentemente sobre la realización del esquema constitucional. Estos son puntos en los que debe basarse cualquier afirmación sobre el futuro, sobre las perspectivas del ordenamiento regional. Algunos de estos puntos reclaman sin duda una alternativa, si es que se quiere llevar a cabo la actuación del principio de la autonomía, inscrito en la Constitución. Citemos a este respecto la involución sufrida en los criterios de atribución de competencias a las regiones. De otros aspectos, que caracterizan actualmente la actividad de las regiones, podrían hacerse similares consideraciones. Sin embargo, otros factores, especialmente los que se deducen de las tendencias actuales de los poderes públicos, son más bien datos a incorporar a un propio planteamiento de futuro sin que ello quiera decir que la configuración de los mismos sea definitiva e inalterable. Al contrario, la aplicación del principio de la autonomía en el campo de la planificación económica, por ejemplo, puede constituir el único remedio contra la creciente y progresiva ademocraticidad de la actividad pública. Se trata, por tanto, de aplicar la descentralización política, teniendo en cuenta las particularidades de los poderes públicos, en una sociedad industrial desarrollada. Enseguida examinaremos más concretamente esta problemática.

Antes es preciso completar la visión de los factores existentes en el ordenamiento. En este momento la organización regional italiana ofrece una característica nueva, que no estaba presente a lo largo de los años cuya experiencia hemos tomado en consideración. El ordenamiento regional se ha generalizado. No es ya una excepción ni un hecho periférico o extraño. Es una realidad que se extiende a lo largo y a lo ancho del Estado. Pero es que además, completada su regulación, con propios Estatutos, con las funciones

administrativas estatales traspasadas, y, sobre todo con una presencia real, ya no es posible entenderlo sobre la base de la interpretación de los preceptos constitucionales realizada por el Estado o por la Corte Constitucional. Estos últimos aspectos son importantes, sin duda, Pero hoy es preciso incorporar un nuevo aspecto que es precisamente la presencia real de las regiones, presencia contradictoria pero que da una dinamización al cuadro institucional.

En definitiva, actualmente, la completa actuación del ordenamiento regional -con las regiones ordinarias que deben también oponerse a orientaciones que pueden anular el alcance político de su autonomía puede ser un presupuesto positivo para plantear la definitiva identidad autónoma de las regiones, sin que quepa pensar que las normas de traspaso de funciones constituyen una última etapa, sino que son sólo un momento importante, como lo ha sido también la elaboración de los Estatutos de las regiones ordinarias. La definición del papel de las regiones ha de realizarse a través del funcionamiento de las instituciones en general, y con motivo de la ejecución de los precisos mandatos constitucionales en particular, especialmente en el ámbito de la adecuación de la anterior legislación a las exigencias de las autonomías, como dispone la disposición transitoria y final novena. Queremos insistir, pues, que no nos encontremos ante una ordenación definitiva e inmodificable de las regiones. Por el contrario, existe un proceso abierto en el que las mismas regiones deben intervenir, para lo que cuentan ya con una orientación básica en los Estatutos recientemente aprobados.

Ahora bien, para que ésta intervención no resulte inútil es preciso partir, como decíamos más arriba, de las características actuales de la acción de los poderes públicos y tener en cuenta los procesos jurídicos y metajurídicos que inciden en la misma.

En este orden de consideraciones, es difícil concebir el papel de las

autonomías locales, y concretamente de las regionales, a partir de un planteamiento basado en la matización del carácter nacional o regional de los intereses. En el marco de la planificación, es prácticamente imposible deslindar, con carácter firme y permanente, los intereses locales y los intereses nacionales. Así pues, deben buscarse otras coordenadas para plantear el papel de las autonomías regionales en la actualidad y asegurar una intervención eficaz de las regiones con tal fin.

Quede bien claro que este objetivo, el fortalecimiento de las autonomías regionales, responde además al preciso objetivo de aumentar la presencia de la sociedad civil en las estructuras públicas. Se trata de una opción política, no de una simple, aunque ineludible, alternativa técnica. Téngase en cuenta que "la multiplicación de los entes territoriales, tanto hacia abajo como hacia arriba, de una pirámide social ideal, constituye el único contrapeso eficaz de la decadencia de la democracia en las sociedades industrializadas. El problema radica pues, no en disminuir los niveles territoriales y comunitarios -para volver a poderes exclusivos o competencias exclusivas sino en inventar nuevos módulos de participación de las varias instancias en la dinámica de los poderes sociales" (74).

En realidad, para comprender el significado de la ordenación regional en la actualidad, no es preciso inventar nuevas concepciones. Es preciso solamente impulsar el desarrollo de una de las orientaciones que estuvo presente en los debates de la Asamblea Constituyente.

En relación con las autonomías locales, se han formulado dos diferentes concepciones, con claras raíces históricas. Una, deriva de la tradición utilitarista que considera la independencia de los cuerpos territoriales particulares como continuación de la libertad de iniciativa individual, y la otra, de la tradición garantizadora que aprecia, en cambio en los poderes locales otros tantos frenos a la autoridad central (75).

En la regulación de las autonomías en la Constitución de 1.948 se

comprueba las influencias de ambas orientaciones, en la línea de confluencia de diversas tendencias que caracteriza el texto constitucional. En realidad las preocupaciones políticas contingentes motivaron que no se preste suficiente atención a los procedimientos de coordinación y colaboración imprescindibles para la instrumentación democrática de la autonomía. No obstante, el constituyente dispuso algunos medios como la iniciativa regional de leyes estatales, y, sobre todo, consagró implícitamente un principio de colaboración y coordinación que ha encontrado iniciales desarrollos en la regulación de los procedimientos de planificación económica, y una entusiasta recepción en los recientes Estatutos de las regiones ordinarias (76).

Precisamente, las peculiaridades de la acción de los poderes en la actualidad, en especial en los campos relacionados con el desarrollo económico y tecnológico, al hacer imposible la existencia de compartimentos estancos, plantea la necesidad de recuperar la identidad de los entes territoriales potenciando sus raíces participacionistas.

Se trata de plantear la acción de las regiones valorando especialmente su dimensión participativa de la actividad pública general del Estado. Se trata de superar "las concepciones que ven en los entes intermedios solamente la tutela de una exigencia de autogobierno de los problemas locales o una defensa de la misma esfera de libertad del ciudadano; ahora bien, la superación de tales concepciones en favor de la acentuación del momento de participación que las regiones expresan, no implica que deban ser reducidas las garantías de una aportación autónoma y original de las colectividades locales" (77).

Conviene insistir en que esta perspectiva de participación no puede suponer la anulación de toda esfera de autonomía propia realizándose una total confusión de las funciones del Estado y de la región con el resultado paradójico de que el intento de constituir un marco idóneo para que las autono-

mías regionales puedan desarrollarse teniendo en cuenta las características actuales de la actividad de los poderes públicos, se concluya con la completa anulación de la reforma regional.

Precisamente, en las discusiones sobre el papel de la región, con ocasión de la actuación del título quinto de la Constitución, realizadas contemplando -como hemos dicho- la significación de la autonomía regional en la doble perspectiva de la planificación económica y la reforma general de las estructuras organizativas del Estado italiano, ha aparecido esta disyuntiva. Entre las corrientes regionalistas, aparte de la orientación que asumía preponderantemente la raíz garantizadora, (78) los autores, que se pronunciaban por impulsar la vertiente democrática del esquema constitucional, y señalaban la necesidad de proyectar la acción de las regiones en términos de participación en la global actividad pública, aparecían diferenciados por la valoración o no del momento autónomo, como presupuesto de la participación regional.- (79).

En este sentido, es preciso indicar que el momento autónomo no puede estar constituido sólo por valoraciones de las necesidades regionales y de los intereses públicos ligados al territorio regional, y sus conexiones con los más generales intereses públicos. Las regiones son entes "con propios poderes y funciones", y en estos radica un presupuesto esencial para la autónoma aportación de las regiones en los procesos en que se articula su participación. En otras palabras, la interpretación de la autonomía regional en clave de participación supone precisamente esta autonomía. En caso contrario, se estaría propugnando un retorno a las viejas técnicas de representación de intereses.

En definitiva "en un Estado con acentuado carácter social y de impronta democrática, a los órganos estatales y regionales incumbe un preciso deber de colaboración al que unos y otros deben atenerse y en base al cual sus poderes deben ser interpretados. El Estado no puede ignorar las indicaciones del ente que representa la colectividad regional; por otra parte, los poderes atribuidos a las regiones deben entenderse de forma que permita la

consecución de finalidades sociales que interesan a toda la colectividad nacional, como consecuencia del deber ^{de} solidaridad que incumbe a todas las formaciones sociales, además de a los concretos sujetos que contribuyen a formarlas -artículo 2 de la Constitución- y de ahí también a las regiones" (80).

La doctrina ha puesto de relieve con progresiva insistencia, como la colaboración -cooperación constituye una directriz para las relaciones entre Estado y región (81). También aquí es preciso tener en cuenta el sentido concreto de proposiciones aparentemente similares. A este respecto, debe tenerse en cuenta como numerosos preceptos de las normas de actuación de los Estatutos especiales establecen procedimientos de colaboración entre órganos estatales y regionales (82). Ahora bien, varios de estos preceptos constituyen precisamente ejemplos de la concepción de la participación que instrumentaliza la autonomía regional, entendiendo la colaboración en sentido unidireccional y otorgando a los órganos estatales poderes de supremacía, no previstos -ni implícita ni explícitamente- por la Constitución. Además, con recordar que precisamente esta aplicación peculiar del principio de colaboración entre los entes públicos ha presidido la actividad de las regiones especiales cuya experiencia se trata de superar, es claro que al principio de colaboración debe darsele un desarrollo diverso, de acuerdo con las orientaciones prevalentes en el momento de la actuación de las regiones ordinarias. Este principio obliga al Estado y a las regiones a integrar los respectivos intereses, pero no obliga a uno, por sí mismo, a limitar los poderes del otro, sino en los modos previstos en la Constitución, esto es, cuando la forma de colaboración constituya un principio fundamental que, a través de la ley -cornisa, vincule la actividad regional. Sobre esta base, los mismos procedimientos de colaboración que han tenido tan graves consecuencias para la autonomía regional, pueden ser un medio para la efectiva afirmación de estas mismas autonomías. En este sen-

tido no debe olvidarse que los sistemas de colaboración asumen un significado, un contenido de libertad o de sujeción según la concepción política de fondo. (83). Por lo demás, la propia configuración de las formas de gobierno del ente regional concentrando, por ejemplo, en el Consejo regional las potestades legislativa y reglamentaria y la emanación de los actos administrativos más significativos, con previsibles consecuencias en orden a la relación entre las diversas formas de actividad regional, facilita la adopción de técnicas de participación que, por lo demás, han de alcanzar específica significación precisamente en función de la planificación económica. En su momento, pues, nos referiremos con más detenimiento a la función de la región con respecto al que ha de ser el instrumento principal de la participación de la región en la acción pública general, eso es, el plan.

En definitiva, hemos querido señalar una alternativa a la forma garantizadora tradicional de las autonomías, orientándolas en la dirección de integrarse en los procesos públicos actuales.

Por esta vía, la concepción de la autonomía regional, como autonomía política puede dejar de tener un valor aproximativo y asumir una presencia real.

NOTAS

1.- La Constitución italiana se compone de: Principios Fundamentales -en doce primeros artículos- entre los cuales, por su significación para la problemática expuesta en estas páginas, debe destacarse el expresado en el artículo 5; Primera parte, que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos y se desglosa en cuatro artículos; Segunda parte, se refiere a la Ordenación de la República, compuesta de seis títulos; especialmente importante para nosotros el título quinto que regula las Regiones, las provincias y los municipios -artículo 114-133 inclusive-; y las disposiciones transitorias y finales con específico interés para el tema que aquí se aborda, las disposiciones octava, novena, décima, undécima y décimo séptima.

2.- Esta afirmación es una constante de la literatura constitucional y política italiana. Por ejemplo, CALAMANDREI Introduzione storica en "Commentario sistematico della Costituzione italiana", bajo la dirección de P. CALAMANDREI y A. LEVI, Florencia 1950. Por otra parte, la configuración de la Constitución italiana como expresión de unidad de las fuerzas políticas y sociales más que como un compromiso entre las mismas, permite destacar el contenido real de la Constitución y su carácter progresivo frente a concepciones basadas en un poder

reductivo que ve en las estructuras institucionales y en los aparatos normativos los instrumentos invariables de una regulación de la vida social, perturbada por sus contradicciones, pero, precisamente por ello, reconducible a la lógica de unos equilibrios internos, gracias a un uso de sus poderes estatales, fundado en la autoridad de los institutos del Estado y en la subordinación de los derechos individuales y sociales.

3.- Como señala AQUARONE en un importante estudio "L'organizzazione dello stato totalitario", Turín 1965, "era realmente natural que una de las primeras preocupaciones del gobierno fascista, situado en la vía de la construcción del Estado totalitario, fuera la de dar un golpe mortal a las autonomías locales y, en particular, a las de los municipios que constituían uno de los últimos baluartes de las oposiciones rechazadas cada vez más fuera de la vida política de la nación. Por lo demás, la conquista, valiéndose de cualquier medio, de las administraciones municipales había sido una de las principales directrices de la acción del fascismo ya antes de la marcha sobre Roma. Ahora que se encontraba sólidamente instalado en el poder, tanto en el centro como en la periferia, se trataba, como siempre, de dar sanción jurídica a la que, en adelante, era la realidad objetiva de los hechos, y de eliminar cualquier vestigio de autónoma vida política en los municipios." Los instrumentos normativos de la centralización llevada a cabo

por el régimen fascista son las leyes de 4 de febrero de 1926 y de 17 de diciembre de 1928, reflejándose en esta última el temor de que las entidades locales pudieran servir de plataforma, no ya a las oposiciones -en aquel momento reducidas al silencio, al exilio y a las cárceles- sino a sectores o agrupaciones locales del mismo movimiento fascista.

4.- BENVENUTI La funzione dell'autonomia regionale nello sviluppo del Mezzogiorno en "Vecchi e nuovi termini della questione meridionale", Milán 1956, p. 123-4. La introducción del ordenamiento regional tuvo el significado de una revolución "destinada a señalar una nueva era en la historia del Estado Italiano".

5.- MIELE La regione, en "Comentario sistematico della Costituzione italiana", bajo la dirección de CALAMANDREI y LEVI, p. 228-9.

6.- Sobre estos puntos, si bien en las páginas sucesivas se insistirá en aspectos concretos del mismo, puede verse DEMARCO Per la storia economico-sociale dell'ordinamento regionale italiano: le origini intellettuali dell'articolo 117 della Costituzione en *Rass.Dir.Pubb.* 1965, p. 557 ss. ibi bibliografía. ROTELLI L'ordinamento regionale nel dibattito politico dell'Assemblea costituzionale en "Le Regioni", Turín 1971, p. 183 ss. Del mismo autor, L'avvento della regione in Italia, Milán 1967. SANTARELLI L'ente regione, Roma 1960, p. 86 ss.

7.- La bibliografía sobre la evolución de la idea de la región en el proceso histórico italiano es amplia, limitándonos al período anterior a 1943 y a los trabajos recientes de carácter general sobre el tema, puede indicarse: E. SANTARELLI L'ente regione, Roma 1960; TROCOLI Il problema della regione in Italia, Florencia 1963; RUFFILLI La gestione regionale dall'unificazione alla dittadura 1862-1942, Milán 1971; MONACO La regione. Sintesi storica dell'autonomia regionale in Italia, Roma 1957; CARBONIERI Delle regione in Italia, Modena 1961, Il regionalismo italiano, en Quaderni della Città di Milano, 1962; TALAMO Il problema delle regioni nella cultura politica del Risorgimento, en "Le Regioni", Turín 1971; en lengua española, FERRANDO BADIA Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, Madrid 1962, capítulo 1º.

8.- RAGIONIERI Accentramento e autonomie nella storia della Italia unita, publicado originariamente en "La Regione", Florencia 1963, núm. 1, enero-febrero, recogido posteriormente en el volumen del autor "Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita", Bari 1967, de donde citamos p. 152-3, señala como "para los moderados italianos el modelo de self-government de los counties ingleses, mientras que, por una parte, permitía una lenta conversión desde el federalismo al unitarismo político, por otra, era coherente con las preocupaciones dirigidas a conservar, en el ámbito de una organización política unitaria una parte, al menos, de las instituciones admi-

nistrativas autónomas de los viejos estados regionales. Al mismo tiempo, el partido democrático no veía obstáculo, en su proverbial lucha contra los planteamientos federalistas ó con federalistas, para considerar "la región como un ente intermedio entre el Estado y el municipio, órgano de primaria importancia en un sistema articulado de autogobierno popular operante en todos los niveles de la vida nacional".

9.- GIANNINI Le Regioni. Rettificazione e prospettive, en "Nord e Sud" 1963, p. 50 ss. Este autor plantea, con referencia histórica y actual, la doble corriente que, variamente combinada, aparece en el proceso de creación del ente región.

10.- TALAMO, op. cit. p. 240.

11.- La región estaba configurada como consorcio obligatorio de provincias, regido por el gobernador, con funciones ejecutivas, y una Comisión elegida por los consejos provinciales, con funciones deliberativas en materia de instrucción superior, o bras públicas, bonificación de terrenos agrarios, caza y pesca.

12.- TALAMO, op. cit., p. 241, recogiendo el sentido de las palabras de Minguetti, y PETRARCHI Le origini dell'ordinamenti comunale e provinciale italiano, venecia 1962, p. 315.

13.- FERRANDO BADIA, op. cit., p. 59.

14.- GIANNINI Diritto Amministrativo, Milán 1970, p. 286.

15.- Vid. NIETO La organización local vigente: uniformismo y variedad, cit. in totum.

16.- RAGIONIERI, op. cit. p. 154. También señala este aspecto PETRARCHI, op. cit. p. 285; vid. asimismo VOLPE Autonomia locale e garantismo, Milán 1972, p. 40.

17.- GIANNINI en Le Regioni: Rettificazioni, p. 57-8 explica el sentido de la función de los federalistas republicanos. "Siendo los republicanos una minoría, se puede explicar su insistencia acerca de la instancia municipalista: la encontramos y la encontraremos propugnada por todas las minorías y oposiciones que ven en la posible conquista de municipios, la adquisición de centros de poder y no siempre se dan cuenta que éste es un simplicismo y que el reforzamiento de la oposición jurídica y política de los poderes locales en sociedades globalmente aristocráticas -como eran las de entonces- se puede resolver también en un reforzamiento de las alianzas entre los estratos de la mayoría.

18.- Idem. p. 61.

19.- SALVEMINI La questione meridionale e il federalismo, en "Scritti sulla questione meridionale" (1896-1949), Torino 1955, p. 104 cit. en TALAMO, op. cit., p. 568. Sobre estos problemas puede verse también TALAMO Il problema della diversità e degli equilibri regionali nella cultura italiana del periodo dell'unificazione alla caduta della destra, y ARFE Il problema delle diversità e degli equilibri regionali nella cultura politica italiana dalla caduta della destra all'avvento del

fascismo, ambos en "Gli equilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico", Milán 1962, respectivamente pp. 93-100 y 133-170. MARANINI Ordinamento regionale e problema meridionale, Milán 1956. VILLARI Il Sud nella Storia d'Italia I y II, Bari 1970. TARANTINO Regioni e questioni meridionale, en Nuova Rassegna XVII, 1969.

20.- V.E. ORLANDO La questione economica ed amministrativa in Italia en Arch. dir. pubbl. V 1895 formula una apasionada crítica del sistema organizativo entonces vigente en Italia. "Seguimos una política administrativa totalmente desaconsejable. Más que darnos con la cabeza contra un muro, hemos construído exprofeso el muro, para rompernos luego la cabeza contra él. Marchando contra nuestras tradiciones, contra nuestro verdadero espíritu nacional y contra la más elemental convivencia, en treinta y cinco años hemos tratado de sofocar de todos los modos las autonomías locales, creando artificiosamente un centro único del que emana toda la fuerza política. Todo parte de él; allí es donde todo se crea o se destruye. Hemos hecho de Roma una especie de Meca hacia la que todo buen italiano debe dirigirse en sus deseos y en sus plegarias. Roma, el centro de todos los órganos directivos de nuestra Administración ...; en Roma la solución de cualquier problema, por minúsculo que sea. Todo a Roma y, desde luego, es un verdadero milagro que no hayan tratado de llevar también el Duomo de Monreale o el campanile del Giotto". Por su parte, Santi ROMANO en Decentramento

administrativo, escrito en 1897 y recogido en "Scritti minori" II, Milán 1950, p. 11 ss. pondera la significación de un cambio en sentido descentralizador del sistema organizativo italiano. "Las ventajas de la descentralización, tal y como generalmente se señalan, serían las siguientes: ante todo, un mayor conocimiento de los asuntos por parte de los funcionarios públicos que deben entender de ellos, una mayor celeridad y, de ahí, también un ahorro económico en el desarrollo de las correspondientes funciones, una mayor autoridad de los órganos locales, que aparecerían dotados de poderes propios, y no como instrumentos de la voluntad de otros. Se añade a ello, especialmente por lo que se refiere a la descentralización autárquica, una disminución en los abusos y en las parcialidades, siempre que existiera una justicia administrativa bien organizada, de otra forma, y tenemos pruebas en Italia, la administración sobre la base de la descentralización tiene estos defectos mucho más acentuados que la centralizada. Además, con la descentralización se obtendría, especialmente por lo que respecta a las administraciones municipales e institucionales, un mayor desarrollo en el espíritu de iniciativa de los ciudadanos y una plataforma adecuada para educarlos para la vida política. Las ventajas de la centralización se reducirían a una mayor unidad y uniformidad de la administración pública que, en los Estados de reciente formación, que o no tienen tradiciones administrativas, o no poseen, como Francia,

una constitución con un grado de consolidación suficiente para resistir los embates de los partidos, puede en algunos momentos impedir la disgregación del mismo Estado y salvarlo de la anarquía en la que de otra forma caería si a la inestabilidad de las formas políticas y de los gobiernos no hubiera frente una gran firmeza en la administración propiamente dicha".

21.- PALADIN Diritto regionale, Padua 1973, p. 1.

22.- RAGONIERI, op. cit. p. 187.

23.- GIANNINI Le Regioni: rettificazioni, p. 64.

24.- ROTELLI L'avvento, p. 398-399.

25.- RUINI Relazione al progetto di costituzione della Repubblica. Citado en AMBROSINI L'ordinamento regionale, Bologna 1957, p. 78-9.

26.- ROTELLI L'ordinamento regionale, p. 183.

27.- Vid. LEGNANI Politica e amministrazione nelle repubbliche partigiane.

28.- Sobre los trabajos de la Asamblea Constituyente sobre la cuestión regional, aparte del estudio citado, en la nota anterior, pueden verse en general ROTELLI L'avvento; SANTARELLI L'ente regione; GIANNINI Le Regioni: rattificazione; FERRANDO BADIA Las autonomías ...

29.- ROTELLI L'avvento, p. 299.

30.- A este respecto, puede recordarse el sentido de las pala

bras de PEREZ SERRANO La Constitución española, Madrid 1932, p. 77, sobre la presencia del problema regional en el debate constitucional de la Segunda República, predeterminando las soluciones, si bien en el supuesto español, contrariamente a lo sucedido en Italia, no existió una precisa y previa regulación formal del régimen regional: la Constitución republicana es de 9 de diciembre de 1931 y el Estatuto de Cataluña es de 15 de setiembre de 1932. En este sentido, vid. COSCULLUELA La Región en "Descentralización administrativa y organización política", Madrid 1973, p. 321 nota 14.

31.- A estas características de la regulación constitucional se refería Salvemini cuando exclamaba que los preceptos constitucionales constituyan "un uso vacío con la etiqueta región".

32.- GIANNINI Le Regioni: rettificazioni, p. 65.

33.- Vid. WEIBEL La création des regions á statut spéciale en Italie, Ginebra 1971. CONTINI Lo Statuto della regione sarda, Milán 1971. GASPARRI L'autonomia regionale sarda, Cagliari 1953.

34.- En ausencia del Parlamento, y hasta el inicio de los trabajos de la Asamblea Constituyente, en junio de 1946, este organismo desempeñó funciones consultivas permanentes cerca del Gobierno, titular de los poderes legislativo y ejecutivo.

35.- Vid. ROTELLI L'avvento, p. 54 ss. WEIBEL op. cit., p. 115 ss. 295 ss. 336 ss. SALEMI Lo statuto della regione siciliana, Padua 1961. LA BARBERA Lineamenti di diritto pubblico della

Regione siciliana, Milán 1965.

36.- Sobre los problemas de la autonomía de la región Trentino Alto Adige: PIZZORUSSO Le minoranze nel diritto pubblico interno (con un apéndice sobre condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano), Milán 1967, vol. I p. 425 ss. WEIBEL op. cit. p. 73 ss. y 300. En especial, sobre el nuevo estatuto PALADIN Diritto p. 11, 15 y 20 ss., POTTSCHNIG Trentino-Alto Adige en Noviss.Dig.It. vol. XIX.

37.- GIANNINI La región como unidad de acción administrativa, Madrid 1970, p. 17. GIZZI Manuale di diritto regionale, Milán 1972, p. 20.

38.- ROTELLI L'avvento, p. 67 ss. WEIBEL op. cit. p. 93 ss. y 270 ss. PALADIN Diritto p. 6. FERRANDO BADIA op. cit. p. 201. ONIDA Aspetti dell'autonomie della regione Valle di Aosta, R. T.D.P. 1971 p. 257 ss.

39.- Sobre los problemas de la autonomía de la región Friuli-Venezia Giulia, ROTELLI L'avvento p. 74 ss. WEIBEL op. cit. p. 45 ss. PALADIN Comento allo Statuto della Regione friuli-venezia Giulia, Udine 1969 in totum.

40.- PALADIN Diritto p. 15-16.

41.- PIRAS Le Regioni e lo Stato en "Le Regioni" cit. p.- y 10.

42.- En la región siciliana instituida por su estatuto especial (título III) que, de acuerdo con el art.25 juzgaba "sobre

92

la constitucionalidad: a) de las leyes emanadas por la Asamblea regional; b) de las leyes y los reglamentos emanados por el estado respecto al presente estatuto y a los fines de la eficacia de los mismos en la Región". Con la sentencia n.38 de 27 de abril de 1957 y n. 6 de 22 de enero de 1970, la Corte Constitucional ha declarado la ilegitimidad del art. 25 y ha absorbido las atribuciones de la Alta Corte.

43.- Sobre la orientación jurisprudencial de la Corte Constitucional acerca del tema regional véase PIRAS La Corte Costituzionale e le regioni a statuto speciale en "Atti IV Convegno studi regionali", Milán 1965, p. 107 ss. CRISAFULLI Le regioni di fronte alla Costituzionale, R.T.D.P. 1963 p. 537 ss. GUARINO La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia regionale in Rass.Dir.Publ. 1964 p. 599 ss. D'ALBERGO L'antiregionalismo sull'indirizzo della Corte Costituzionale en Critica Marxista 1970 n. 3 p. 99 s. BARTHOLINI Interesse nazionali e competenza delle regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, Padua 1967, in totum.

44.- El tema Mezzogiorno-regionalismo es, como hemos dicho, una constante del debate político administrativo de los últimos cien años: un planteamiento de los distintos aspectos en ROTELLI L'avvento, p. 398 ss.

45.- CHELI Prespettive attuali nei rapporti tra regioni con speciale autonomia e regioni ordinarie en R.T.D.P. 1971, p.

239. También BASSANINI Alcune riflessioni sui problemi attuali delle regioni a statuto speciale e sui rapporti fra autonomia regionale e autonomia ordinaria en R.T.D.P. p. 1712 ss., 1971.

46.- CHELI Prospettive, p. 251-2.

47.- La disposición transitoria y final octava de la Constitución, dispone:

"Las elecciones de los Consejos regionales y de los órganos electivos de las administraciones provinciales se celebrarán en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Constitución.

"Leyes de la república regulan por cada rama de la Administración pública el traspaso de las funciones estatales atribuidas a las regiones. Hasta que no se prevea la reordenación y a la distribución de las funciones administrativas entre los entes locales, continúan correspondiendo a las provincias y a los municipios las funciones que ejercen actualmente y las demás de las que las regiones les deleguen su ejercicio.

"Leyes de la república regulan el traspaso a las regiones de funcionarios y dependientes del Estado, incluso de las administraciones centrales, que sea necesario al nuevo ordenamiento . . . "

La disposición transitoria y final novena dispone:

"La República en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Constitución adecua sus leyes a las exigencias

de las autonomías locales y a la competencia legislativa atribuida a las regiones".

48.- Interpelación presentada en la sesión de 28 de julio de 1948, citada en VOLPE Autonomia, p. 205.

49.- MORTATI Costituzione (dottrine generali e costituzione della Repubblica italiana) en Enc. di Dir. XI p. 229.

50.- VALENTINO El lungo "iter" dell'attuazione delle regioni a statuto ordinario en "Le Regioni", cit. p. 142 y nota 2.

51.- PALAZZOLI Les regions italiannes. Contribution a l'étude de la decentralization politique, Paris 1966, p. 34.

52.- BASSANINI L'attuazione delle Regioni, Florencia 1970 p.12.

53.- FERRANDO BADIA Las autonomías, p. 318.

54.- Leyes de 24 de diciembre de 1948, 30 de octubre de 1949 y 31 de diciembre de 1950.

55.- BASSANINI L'attuazione, p. 19. Para una descripción detallada de la larga tramitación de estos proyectos vid. VALENTINO, op. cit. p. 141 ss.

56.- PALADIN, Diritto, p. 10.

57.- De este período es el llamado proyecto Amadeo de ley de iniciativa parlamentaria sobre elección de los consejos regionales, que no llegó a ser aprobada. Es significativo señalar como en el transcurso de una discusión en la Cámara de diputados se había añadido un párrafo del tenor siguiente: "Las vota

ciones electorales deberían ser realizadas en el plazo de sesenta días de la fecha de la publicación de la ley sobre finanza regional en la Banca Oficial de la República", ley de finanzas de la que naturalmente no existían trazas en el Parlamento.

58.- La característica más significativa de esta ley, aparte de su valor para la definitiva actuación del ordenamiento regional, reside en la opción que en la misma se realiza por el método del sufragio universal para la elección de los consejeros regionales. Para un examen de las distintas propuestas sobre formas de elección de los consejos regionales, véase VALENTINO, op. cit. p. 149. Por otra parte, se nota en esta etapa una mayor sensibilidad del Parlamento respecto a la autonomía regional. Manifestaciones de la nueva actitud son las modificaciones sufridas por algunos proyectos de ley en el iter parlamentario: ley n. 588 de 11 de junio de 1962, por la que se aprobó el llamado "Piano di Rinascita" de Cerdeña, ley n. 717 de 26 de junio de 1965 sobre medidas en el Mezzogiorno, ley n. 685 de 27 de julio de 1967 de aprobación del primer programa económico.

59.- La ley n. 774 de 7 de noviembre de 1969 reenvió las elecciones municipales y provinciales que debían celebrarse en dichos años a la primavera de 1970.

60.- Ejemplos significativos son, tanto el proyecto de ley sobre "Procedimientos de la planificación económica", como las

normas dictadas para determinadas planificaciones sectoriales o subcentrales, o la legislación de intervención en el Mezzogiorno (texto único aprobado por decreto del Presidente de la República n. 1523 de 30 de junio de 1967) y la legislación especial en materia de agricultura (ley n. 910 de 27 de octubre de 1966) o en materia de acueductos (ley n. 129 de 4 de febrero de 1963) o de planificación hospitalaria (ley n. 123 de 12 de febrero de 1968).

61.- La bibliografía sobre la transformación de la ley es amplia. En la doctrina italiana pueden citarse: MORTATI Le leggi provvedimento; Milán 1965; GUARINO Sul regime costituzionale della leggi di incentivazione e di inderezzo en "Scritti di diritto publico dell'economia", Milán 1962, p. 125-189; BACHELET Leggi o superleggi di incentivazione, en Giur. cost. 1965, p. 587 ss.; PALADIN La legge come norma e come processamento en Giur. cost. 1969, p. 871 ss.; FERRARI Le Leggi rinforzate nell'ordinamento italiano en "Studi per la decennale della Costituzione" vol. II, Milán 1968; BARBERA Legge di piano e sistema de fonti, Milán 1968.

62.- GIANNINI Diritto p. 57-59. En relación con la configuración no autoritaria de las relaciones Administración y administrados es interesante el estudio de BERTI La Pubblica Amministrazione come organizzazione, Padua 1968.

63.- D'ALBERGO Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano, Milán 1969, p. 314-5, señala esta tendencia al

decir: "En la función de administrar la economía, el Estado -que encuentra ya causas estructurales para regular las relaciones en una condición de democraticidad inversamente proporcional al grado de centralización de un poder decisonal- ~~tiende a desarrollar la lógica de su presencia operativa, hasta el punto de vaciar aquel valor de las autonomías políticas que, con las instancias de la sociedad contemporánea postulan incluso en las regiones las vocaciones operativas que convierten hoy por hoy al ente político y normador en un ente administrador de la economía".~~

Esta desvalorización del papel de los entes territoriales, a su vez condiciona las características de los intereses de la esfera pública que "no sólo se presentan como heterogéneos sino incluso conflictivos sobre todo desde que su cuidado ya no está atribuido a entes territoriales, sino a entes profesionales y económicos", RODOTA Funzione politica del diritto dell'economia e valutazione degli interessi realizzati dall'intervento publico en "L'uso alternativo del diritto" I, Bari 1973 p. 241.

64.- BASSANINI L'attuazione, p. 24.

65.- ROTELLI L'avvento, p. 349.

66.- GIANNINI La region come unidat, p. 7.

67.- PIRAS Le regioni e lo stato, p. 8.

68.- Para una referencia sobre los resultados negativos de la

aplicación de este criterio, vid. GIANNINI Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale en "Atti del III Convegno di studi giuridici della Regione", Milán 1969, p. 183 ss.

69.- LAVAGNA Intervento en "Autonomia regionale. Esperienze e prospettive", Milán 1972, p. 137.

70.- PALAZZOLI, op. cit. p. 6 y 7.

71.- GIANNINI Le regioni: rettificazioni, p. 67.

72.- Este es un punto en el que a nivel de diagnóstico global, la coincidencia es bastante general. GIANNINI -lo citamos a título de ejemplo, especialmente oportuno al hacer este análisis, utilizando las regiones como alternativa, en Le regioni: rettificazioni p. 68 señala como "el Estado ya no consigue reclutar el personal propio, pierde los mejores funcionarios para ventaja de entes públicos menores, o empresas, acaso incluso de empresas estatales; no consigue renovar sus estructuras ni sus procedimientos; su desarticulación -y de ahí la explosión de conflictos abiertos entre sus mismas ramas- alcanza ya un nivel intolerable; gasta mal el dinero público y vive sufriendo extorsiones continuadas por parte de sus propios grupos sectoriales internos; ¿que podrá hacer la región en esta perspectiva?. Hay quien no duda en responder que será el caos. Sin embargo, se puede observar que los entes menores nacionales e incluso muchos municipios funcionan bastante mejor que

el Estado, y mejor funcionarían aún si no fuera por el Estado que los obstaculiza. Así pues la disyunción es un hecho específico de la Administración del Estado, y no de los poderes públicos".

73.- Tibia expresión del tema que estamos tratando puede ser considerada la voluntad de unir el traspaso de las funciones administrativas a las regiones de estatuto ordinario con la efectiva (y consecuente) reorganización de los ministerios. Sin embargo, de momento no parece que se haya alcanzado este objetivo. Sobre esta cuestión, vid. el volumen del Instituto per la scienza dell'amministrazione pubblica Riforma regionale e organizzazione dei ministeri, Milán 1971. También, en "Via Italiana alle regioni" la Introduzione de AMATO, p. 19 y la comunicación Riforma regionale e riordinamento dei ministeri de MORALES, p. 124 ss. Desde un ángulo más político, el volumen Riforma dello Stato, Roma 1968.

74.- BERTI Intervento en "Via italiana alle Regioni", p. 159-60. El subrayado es nuestro.

75.- PRETACCHI, op. cit. p. 247.

76.- FIORELLI Impostazione economica e urbanistica del trasferimento delle funzioni dallo stato alle regioni en "Riforma regionale" p. 214.

77.- BARBERA Regioni e interesse nazionale, Milán 1973 p.292.

78.- Por ejemplo, BASSANNINI en las diversas obras citadas en

este estudio. En general los estudiosos que se congregan alrededor de la revista "Esperienze Amministrative" de Milán pueden considerarse representantes de esta orientación.

79.- Como ejemplo de una desvalorización del papel de la región en el marco de los procedimientos para hacer posible la participación regional en la acción pública general, vid. BARTOLE Supremazia e collaborazione nei rapporti tra stati e Regioni, R.T.D.P. 1971, p. 84 ss. En la otra orientación, BARBERA Regioni, p. 274 ss.; AMATO Intervento en la "Via Italiana alle Regioni", p. 19 ss.

80.- OTTAVIANO I problemi del decentramento regionali e locali dei Ministeri e trasformazioni organizzative en "Riforma regionale", cit. p. 64. El artículo 2 de la Constitución dispone:

"La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo, sea en las formaciones sociales en que se desarrolle su personalidad, y requiere el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social".

81.- La exigencia de una colaboración entre Estado y Región, es destacada, entre otros, por BARTOLE Supremazia p. 145 ss.; MORTATI L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva en "Studi in onore di E. Crosa", Milán 1960; AMATO Il sindacato de costituzionalità sulla competen-

za legislativa dello stato e delle Regioni, Milán 1963, p. 449; FERRARI Il capoluogo regionale. Autonomia regionali a sovranità articolata, Milán 1970, p. 70; VOLPE Autonomia p. 145 ss.; BARBERA Regioni, p. 174 ss.

82.- BARTOLE Supremazia, p. 153 nota 242, ofrece una enumeración de supuestos de comparticipación de autoridades estatales y regionales en la adopción de decisiones atribuidas a la región.

83.- FERRARI Gli organi ausiliari, Milán 1956, p. 283 nota 11, citado en Regioni e Interesse, cit. p. 288.

CAPITULO SEGUNDO

LA AUTONOMIA REGIONAL: CONSTITUCIONAL Y POLITICA

- 1.- Una precisión sobre el concepto de Estado.
- 2.- Principios de autonomía y límite constitucional de la unidad.
- 3.- Regulación constitucional de las autonomías regionales.
- 4.- Aproximación al concepto de autonomía. Autonomía normativa y autonomía constitucional.
- 5.- Autonomía política.
- 6.- La función de dirección política.
- 7.- Autonomía política de las regiones y poder de la dirección política general.
- 8.- Autonomía regional y entidades locales menores.
- 9.- Quiebras y realidad de la autonomía regional como autonomía política.

1.- Una precisión sobre el concepto de Estado.--

En la actualidad, la organización de la sociedad política, según el módulo estatal surgido en la Edad Moderna, aparece como centro determinante de todas las relaciones jurídicas que se producen en el ordenamiento. Ahora bien, al propio tiempo el Estado presenta una mayor articulación, eso es, "se amplian las dimensiones y la potencia de la -- colectividad estatal y la de los otros grupos organizados --

que se mueven, tanto en el ámbito de la colectividad estatal, como fuera de la misma" (1). No hay que decir que este fenómeno presenta una especial significación en las organizaciones estatales presididas por el principio pluralista. El supuesto italiano, como en seguida veremos, lo confirma plenamente,

La complejidad de relaciones jurídico-políticas que se encubren bajo el término estatal es un claro indicio de la problemática que acabamos de enunciar. En este sentido, podemos decir que la clarificación de las diversas significaciones del mismo permite poner de manifiesto las articulaciones de los poderes públicos en la sociedad actual, y concretamente, por lo que aquí interesa, en el sistema constitucional italiano. Insistimos en este punto. La puntualización de las características esenciales de la organización estatal en Italia, tal y como resultan de sus enunciados constitucionales, permite establecer las bases adecuadas, eso es, no influenciadas por la subsistencia de esquemas organizativos extraños a los principios asumidos en la Constitución de 1948, para el estudio de la autonomía regional.

La Constitución italiana utiliza el término estatal para referirse a realidades diversas, como se desprende de un simple examen de artículos concretos de la Constitución. En este sentido, podemos citar los artículos 7 y 134. En el primero, se cita al Estado como complejo de estructuras y

poderes que se relacionan con la Iglesia. En el segundo, se regulan las controversias y conflictos entre Estado y Región. Es evidente, en una simple observación superficial, que las realidades que reciben la denominación de Estado en uno y otro caso son distintas. Asimismo, deben tenerse en cuenta los numerosos preceptos que enuncian fines u objetivos del Estado, o de su forma institucional, la República, fines en cuya actualización, dada la distribución de competencias que la misma Constitución establece desempeña un papel esencial una entidad como la Región que, según el artículo 134 antes citado, tiene o entabla controversias y conflictos con el Estado.

A la vista de estos datos no hay duda que bajo el nombre de Estado se contemplan hechos diversos. La realidad articulada y compleja de las organizaciones públicas actuales impone la necesidad de establecer una clara distinción entre la acepción del Estado como ente y Estado como ordenamiento y colectividad (2), distinción de carácter general, pero absolutamente imprescindible a efectos de nuestro estudio.

El Estado como ordenamiento constituye un concepto que se aplica para "designar" la totalidad de los elementos y de las relaciones de vida asociada que se desarrollan en el "ámbito estatal" (3). En otras palabras, se toma en consideración "el complejo de normas que regulan las relaciones entre varios sujetos" (4), entre las diversas estructuras de

poder, para decirlo con mayor precisión, una de las cuales, sin duda más importante, responde a la denominación de Estado como ente, o más en general, a la de Estado - gobierno o Estado - aparato en definitiva, y sin perjuicio de las observaciones que haremos a continuación, esta última acepción de Estado se refiere "al complejo de la organización y de la actividad que se refiere al poder supremo de mando con la función de asegurar las exigencias unitarias del ordenamiento" (5)

La utilización de los términos ente o persona para referirse a esta última acepción de Estado plantea la cuestión de la personalidad del Estado, problema que ha sido objeto de profunda y continuada atención por parte de la doctrina, y en el que, evidentemente, no podemos ni debemos entrar. Sin embargo como la distinción establecida entre Estado-ordenamiento y Estado-ente no deja de orillar los contornos de este tema, es preciso hacer algunas consideraciones (6).

Si dejamos aparte el aspecto de la personalidad internacional del Estado, cuya conexión, por la dimensión de la realidad de poder que contempla o a la que se refiere, con el concepto de Estado como ordenamiento es evidente, es preciso tomar en consideración la personalización del Estado como poder de una comunidad. En este sentido, es preciso observar que la personalidad es un atributo instrumental del Estado: sólo en cuanto actúa como administración el Estado es una

auténtica persona jurídica.

Ahora bien, obviamente la realidad estatal, como organización central de poder, no se agota en la Administración Pública. El Parlamento, los jueces son otras tantas estructuras del Estado, que no actúan en forma personalizada, pero que constituyen sin duda el Estado en la acepción a la que nos estamos refiriendo. El Estado realmente "no es como pensaban el romanticismo y el organicismo germánico, una persona única con órganos distintos, sino un cierto compósitum de realidades diversas cuya singularidad debe ser considerada en sus verdaderos contornos antes de disolverla en el gran magma de una idea apriorística. La unidad que se llama Estado es puramente estructural y externa, e interesa sobre todo, antes de afirmar y sustantivar esta unidad, definir y poner de relieve los elementos que la componen en el que realmente se encuentra la base de las realidades". En esta perspectiva, afirma también García de Enterría, "el Parlamento no es órgano de otra cosa que no sea el pueblo -entendido que su simple realidad social, y no como una entelequia histórica o una mística "Volksgemeinschaft", en el sentido nazi- y actúa en el sistema político, según una expresión de Hauriou, como titular de la "propiedad de poder".

En los Estados unitarios la irrelevancia de plantear la distinción entre Estado como ordenamiento y Estado como ente, en el sentido que acabamos de indicar, eso es, como estructura

de poderes con personalidad instrumental, es clara. La relación entre pueblo y Parlamento y entre éstos y Gobierno y Administración permite establecer el dominio de estos últimos sobre la organización. Y no quiebra este planteamiento por la existencia de entes menores descentralizados administrativamente. "La pluralidad de administraciones es reconducible a una clara unidad estructural, en cuanto todas, en mayor o menor medida, por medio de técnicas de tutela y de control, reconocen una supremacía de la Administración central por el hecho que en ella se concentra el proceso de apropiación del poder que de esta forma se extiende, sobre todo un vasto complejo de Administraciones públicas" (8).

Ahora bien, esta perspectiva no es aplicable en un sistema constitucional presidido por el principio pluralista en el que no es único el proceso de apropiación del poder y en el que no existe esta relación de supremacía. De ahí precisamente el interés de la distinción antes establecida. En el esquema constitucional italiano, como hemos dicho y como veremos exhaustivamente en las páginas que siguen, la región es un medio de realización de opciones políticas que pueden ser y, de hecho son distintas de las realizadas por la vía del Estado entendido como ente. La región puede cuestionar no sólo la legitimidad constitucional de los actos de Gobierno o de la Administración del Estado, sino que puede llevar también ante la Corte Constitucional a las mismas leyes dic-

tadas por el Parlamento. De la misma forma, el Estado - puede poner en cuestión la legitimidad de las leyes y detos de la región. En este sentido, pues, existe un marco superior, o más amplio en el que se inscriben las apropiaciones de poder, en el que se sitúan los medios de realización de la voluntad popular, previstos en la Constitución, y este marco, necesariamente, es algo diverso de uno de estos medios, el Estado como ente. Es a este marco al que - atribuimos la denominación de Estado como ordenamiento o - como colectividad y en él se resuelven las contradicciones entre las expresiones estatal y regional del poder político. Del mismo pueden considerarse órganos, en sentido atécnico, la Corte Constitucional y el mismo Parlamento. En - efecto, el Parlamento se inserta al propio tiempo en la unidad estructural que llamamos Estado como ente y en el Estado como ordenamiento, presentando su actividad en estos casos - una peculiar configuración: ejerce una auténtica potestad de dirección constitucional.

A este punto nos referimos en especial al examinar el - límite de interés nacional respecto de la potestad legisla-
tiva regional en el capítulo siguiente.

En definitiva, la articulación de las estructuras polí-
ticas de una colectividad según un principio pluralista en-
riquece la realidad de fenómenos a través de la cual se ex-
presa el poder político, y hace necesario, para un estudio

más realista de la misma, el establecimiento de la distinción entre Estado como ente y Estado como ordenamiento.

Por lo tanto, puede decirse que es el Estado, en cuanto ordenamiento, el que se define "como condicionante de todo poder que se quiera hacer valer en el ámbito territorial en que rige, y de ahí también de la potestad de imperio que corresponde al aparato estatal" (9) eso es, al Estado como ente.

Así pues, la distinción entre las dos acepciones del término estatal es un elemento esencial para comprender el pluralismo político y jurídico introducido por la Constitución. Precisamente la colectividad estatal realiza los fines señalados por la norma fundamental a través de un sistema plural de organizaciones: Estado, Región, entes locales menores (10)

En fin, se trata de señalar, por una parte, el carácter derivado de la regulación que configura las potestades y poderes de los distintos sujetos que actúan en el ordenamiento, precisamente según las indicaciones y límites establecidos por la Constitución, y, por otra, la necesidad de centrar en el Estado como ordenamiento la unitariedad del sistema organizativo italiano, sin que ello suponga desconocer que "el Estado-persona es el ente capaz de dar la contribución más importante para la unificación del país" (11).

2. Principio de autonomía y límite de constitucional de la unidad.

La Constitución al establecer los principios fundamentales del entero sistema jurídico consagra como uno de ellos, en el artículo quinto, el reconocimiento y promoción de las autonomías locales. Este precepto, como oportunamente se ha recordado, es quizás el que, en su orientación, recogía las mayores posibilidades de renovación de la estructura estatal. "la colocación de este principio entre los fundamentales de la Constitución acentúa el significado político constitucional atribuido a estas autonomías: "la sola consideración de las autonomías locales excluye que otras manifestaciones del pluralismo social o de la autonomía tengan en el Estado italiano el mismo significado fundamental" (12). La significación de este principio alcanza su dimensión adecuada no sólo en su contenido y en la posterior regulación de los diversos entes autónomos, si no también como clave para ~~estudiar~~ sistemáticamente la organización de la acción pública. Así pues, además de sus efectos específicos, el artículo quinto califica el ordenamiento jurídico de forma que en la comprensión de cualquiera de los múltiples elementos sujetos a análisis jurídico la vigencia del principio de las autonomías es un dato no negible. En otras palabras, "estas autonomías son relevantes no sólo para la organización administrativa, sino que inciden en profundidad sobre la estructura interior del

del Estado y no sólo tienden a adecuar los institutos jurídicos a la compleja realidad social que vive en el Estado - sino que constituyen para los ciudadanos ejercicio, expresión, modo de ser..." (13)

El mismo precepto indica como principio organizativo de los servicios estatales el de la desconcentración o descentralización burocrática. Estableciendo uno y otro punto, se pone de manifiesto la orientación constitucional "tendente a fijar y desarrollar la más amplia relación entre organización y comunidad siguiendo dos directrices diversas": la primera, indirecta, está constituida por la desconcentración y se desarrolla en el seno del Estado-persona; la segunda, directa, deriva de la configuración de una pluralidad de instituciones locales (autonomías locales) con propia organización, centros de vida territorial política y social (14). En definitiva, con el principio establecido en el artículo quinto se acepta la configuración pluralista del Estado, de forma que "el reconocimiento de una pluralidad de intereses corresponde una pluralidad de centros decisionales en que se articula la República." (15).

Se ha insistido de entrada en este aspecto, y no en el de unidad también presente en el artículo quinto, aún a riesgo de destacar su carácter renovador. Ello, por otra par-

te, no es óbice para desconocer la referencia que, coherentemente, se hace en el mismo artículo a la "República una indivisible", principio consecuente con una tradición estatutaria y que constituye un auténtico límite constitucional, que señala el marco en el que se despliega el principio de las autonomías.

Enuncia do el núcleo del precepto constitucional, es conveniente puntualizar algunos aspectos. En este orden de consideraciones, cabe señalar que la voluntad constituyente de dar un nuevo vigor a la actividad pública, a través del pluralismo autonomista, se manifiesta en los propios términos del precepto que no se limita a establecer o a reconocer dichas autonomías, sino que indica como cometido de la República, expresamente, la promoción de las autonomías. De modo más concreto, el mismo artículo quinto establece un verdadero mandato a la República para que adecúe "los principios y métodos de su legislación", señalando así el nivel, al menos mínimo, que debe alcanzar la promoción de las autonomías. Insistiendo en esta vía, la disposición transitoria y final IX dispone que la República debe adecuar "sus leyes a las exigencias de autonomías locales y a la competencia legislativa atribuida a las Regiones". De este forma, "se reafirma el derecho fundamental primario de las formaciones sociales menores a ver -

respetada una insuprimible exigencia que la República reconoce no sólo como inalienable en la economía del sistema, sino también como condición fundamental para la democracia de la República." (16)

Sin tratar por el momento, de la cuestión de si la referencia conjunta a las autonomías locales es suficiente para considerar que no existen diferencias cualitativas entre la autonomía de que goza el ente-región y la de los tradicionales entes locales menores, municipios y provincias, conviene, en cambio, aclarar la aparente antítesis entre el principio de autonomía y la referencia a la unidad de la República. En este sentido, es oportuno indicar que, tanto de la concepción impulsora de las autonomías locales, contenida en el artículo quinto, como de la misma letra del precepto, puede obtenerse la siguiente conclusión: la unidad e indivisibilidad de la República no constituyen un principio directo positivo, sino que son, simple y necesariamente, límites negativos que circunscriben el ámbito en que pueden desarrollarse las autonomías locales (17). Eso es, esta unidad de la República se realiza "como unidad compuesta, emergente de una armonia discors que tolera, dentro de determinados límites, incluso contrastes de orientaciones" (18), unidad que, en definitiva, hay que entender referida, como hemos señalado antes, al Estado-ordenamiento como unidad política. Con ello además

al nivel de los principios fundamentales de la Constitución, se recoge la dialéctica interna de la función de la región en el seno de la estructura jurídica.

Conviene precisar finalmente el carácter necesariamente genérico de este precepto constitucional, con lo que mayores precisiones, -en otras palabras, el significado concreto- deberá buscarse en otras normas constitucionales. Como se ha puesto de relieve, en la formulación del artículo quinto, "La República, y no otra entidad, es el sujeto, y, en sentido normativo, el objeto de la regla sancionada. De la misma no puede deducirse, por lo tanto, ninguna afirmación específica en orden a las autonomías regionales determinadas y configuradas por otras normas" (19).

Concretamente la Constitución regula la autonomía regional en el título V.

3. Regulación constitucional de las autonomías regionales.-

La relevancia de la Constitución para la regulación de las autonomías regionales, vistos los planteamientos realizados en las páginas precedentes, es obvia. Las normas constitucionales constituyen la fuente de la que se deriva el ordenamiento regional, regulan directamente las partes más significativas de la Región y suponen una orientación y un

límite para la actividad regional, orientación en cuanto de algunos preceptos constitucionales se desprenden directrices, incluso precisas, que deben desarrollar las distintas entidades, y no sólo el Estado-persona, que actúan en el Estado-ordenamiento, y límites en cuanto otros preceptos constitucionales establecen determinados condicionamientos o prohibiciones que la región debe respetar al desarrollar su actividad. En el examen de otros pormenores de la autonomía regional se estudia más concretamente esta cuestión.

Como sabemos, la Constitución dedica el título V a regular el régimen jurídico de las autonomías. Ahora bien, mientras en el supuesto de las tradicionales autonomías locales se limita a remitir al legislador ordinario la fijación de las funciones de tales entidades, definidas como autónomas, y a señalar criterios muy generales sobre el control de los actos de municipios y provincias, a completar también por el legislador estatal; en los restantes artículos del título se regulan los aspectos más significativos de la región. Así pues, con independencia del principio fundamental recogido en el artículo quinto, al que acabamos de referirnos, en numerosos preceptos la Constitución se refiere a la regulación de la Región y la califica como ente autónomo. El artículo 115 indica que las regiones son constituidas como entidades autónomas con propios poderes y funciones.."

declaración general que define la propia configuración del ente regional, y que se concreta en sucesivas y concretas normas constitucionales. En este sentido, cabe citar el artículo 117 que atribuye a las regiones la potestad legislativa, con la amplia significación que cabe deducir de esta decisión de la Asamblea Constituyente; el artículo 123 que dispone que "cada región tenga un Estatuto que establezca las normas relativas a la organización interna de la región..." admitiendo así un poder, si bien limitado, para autodeterminar sus propias estructuras organizativas; y el artículo 119 en el que se establece que las regiones "tienen autonomía financiera", precepto que expresa la voluntad de dar un apoyo real a la autonomía regional.

De todo ello, cabe deducir, por una parte, la distinta relevancia existente entre región y entidades locales menores, a juzgar por el alcance de la regulación constitucional; por otra, una constante reafirmación constitucional, a lo largo de todo el texto, en las correspondientes especificaciones, del carácter de la región como ente autónomo.

Por lo demás, si se toman en consideración otros puntos más específicos como la existencia de una potestad legislativa regional cuyo control corresponde al órgano de la justicia constitucional, al que también está atribuido la decisión en los conflictos de atribuciones entre el Estado y el ente

regional y el carácter privilegiado de sus relaciones con el Estado-ordenamiento, es preciso concluir que las atribuciones de las regiones están profunda y penetrantemente garantizadas por la Constitución.

En este orden de consideraciones, cabe plantearse si las regiones son entes constitucionales, o de relevancia constitucional (20). La respuesta no puede no ser positiva. En definitiva parece posible calificar a la región como ente constitucional, "tanto porque su institución y regulación se encuentra en normas de este nivel, como por el hecho de estar investidas de atribuciones fundamentales dirigidas a incidir directamente en el área constitucional del Estado", al menos potencialmente (21).

Sin embargo, de esto no pueden deducirse conclusiones válidas para configuración de la autonomía regional. El reconocimiento del valor constitucional tiene relevancia a los efectos de la garantía y certeza de las atribuciones de la región. En cambio, la configuración de la autonomía regional debe ser elaborada a través de una reconstrucción de las características de las regiones y de su posición en el ordenamiento jurídico. Y para esto los preceptos constitucionales, con sus varios reconocimientos de la autonomía de la región, con específicas aplicaciones instrumentales, ofrecen solo imprescindibles puntos de partida.

4. Aproximación al concepto de Autonomía. Autonomía normativa y autonomía institucional.-

El término de autonomía es, es sí mismo, impreciso. Del mismo se ha dicho acertadamente que constituye una "babel terminológica de excepción" (21), dados los significados diversos, y hasta opuestos, que se le han atribuido. La imprecisión, que a veces alcanza a dar un cariz equívoco a toda la argumentación que se plantea sobre el tema, se expresa tanto porque con este vocablo se han contemplado situaciones diversas, como por el hecho que supuestos semejantes han recibido, sin embargo, denominaciones distintas. Así pues, es perfectamente normal que para eliminar este equívoco, en general, se haya creído conveniente adjetivar la palabra autonomía con la intención de destacar los aspectos fundamentales y significativos de la misma. No pretendemos realizar una elaboración conceptual del tema. Nos limitamos a puntualizar algunos aspectos que nos permitan conocer la posición de la región italiana en el sistema de poderes previsto por la Constitución.

Partiendo del dato consistente en que la Constitución atribuye a las regiones la potestad legislativa - hecho que constituye el aspecto de mayor relieve de la regulación de la autonomía regional - se ha definido la autonomía de

la región como autonomía normativa (23).

En principio, la autonomía normativa -"primer significado de autonomía y hasta según la opinión tradicional el único auténtico en sede jurídica"- ha sido definida como "el poder atribuido a entes no soberanos de emanar normas jurídicas equiparadas a las normas del ente soberano... (con) eficacia de constitutividad del ordenamiento general" (24)

Ahora bien, por la propia naturaleza de los entes autónomos a los que está atribuida, tal producción normativa está sujeta a controles a fin de subordinarla al sistema jurídico estatal del que formar parte. En todo caso, las condiciones de la relación entre estas normas y las del Estado varían en los diversos supuestos normativos. Así en el caso de las leyes regionales, puede afirmarse que son "actos normativos de autonomía que según algunos están equiparados integralmente a las normas primarias del Estado, en el sentido que pueden modificar o abrogar normas de ley o actos con fuerzas de ley del Estado, y por éstos modificadas o abrogadas", y según otros, sin embargo, deben ser consideradas "normas subprimarias o sea normas equiparadas a las normas primarias pero sujetas al orden de principios establecidos por las normas primarias del Estado o cuanto menos a alguno de ellos"... (25). Además las leyes regionales, a diferencia de las normas de otros entes autónomos -como los reglamentos municipales- ofrecen la particulari-

dad de no estar sujetos a la jurisdicción normal y están equiparadas, en este aspecto, a la ley estatal, cabiendo solo la impugnación ante la Corte.

Sin embargo, la caracterización de la autonomía regional como autonomía normativa, si, por una parte, no parece suficiente para describir adecuadamente la función de la región, por otra, entraña una visión reductora de la misma, hasta el punto que se ha podido señalar que "la doctrina italiana, en su mayoría, identificando la autonomía política con la autonomía normativa ha rendido siempre un precioso servicio al anti-autonomismo" (26). Con la calificación de la autonomía regional como autonomía legislativa o normativa se reduce el ámbito de las opciones de la región, pues en definitiva, las políticas legislativas de la región se reconducen a la "orientación política general". Por otra parte, y pasando a una crítica externa a la consideración de la producción normativa, debe ponerse de relieve que la actividad de la región no se agota en el campo de la normación, sino que se manifiesta en varias y diversas formas, y siendo así, que de acuerdo con los principios constitucionales, toda la actividad de la región debe ser autónoma. Una definición de la autonomía que contempla una parte, - aunque esencial, de la actividad de las regiones es evidentemente reductora. De ahí que superando este enfoque, una parte de la doctrina haya calificado la autonomía regional como una autonomía institucional (27). De acuerdo con este

planteamiento, las leyes regionales, al tiempo de integrarse en el ordenamiento estatal constituirán un propio ordenamiento con las correspondientes consecuencias de tipo organizativo. Se trata en definitiva de la aplicación de la doctrina de Romano (28) sobre este punto, según la cual el concepto de autonomía no resulta formulado completamente sino se refiere a la global constitución de un ordenamiento jurídico y a la de sus varios elementos, y no solo a las normas de que el mismo puede constar.

Sin embargo, se ha señalado como al ser esta caracterización de la autonomía susceptible de aplicaciones diversas no permite una individualizada precisión (29). Además permanece ambigua la posibilidad de que el ente disponga de un propio poder de dirección, y en todo caso "es evidente que la autonomía de esta orientación política local es admitida exclusivamente en el interior de la esfera limitada constituida por el ordenamiento del ente y solo con referencia a su potestad normativa" (30). Por lo tanto, estando a las características de esta formulación no se alcanza a dar el relieve y la dimensión adecuadas a la autonomía regional en el marco del Estado-ordenamiento.

5. Autonomía política.-

En la actualidad puede decirse que para superar los planteamientos a que acabamos de referirnos, una gran parte de

la doctrina se inclina por configurar la autonomía regional como autonomía política (31). Las regiones "no sólo, pues, no están sujetas a la orientación política que establecen los órganos del Estado, como sucede para los entes auxiliares, sino que pueden darse orientaciones divergentes de la que se da asimismo el Estado" (32).

Partiendo de la caracterización de la autonomía "como figura organizativa cuyas relaciones organizativas entre figuras subjetivas de un mismo género están disciplinadas, excepcionalmente, en forma tal de atribuir a una de las figuras subjetivas poderes más amplios que aquéllos que son atribuidos a figuras congéneres", Giannini ha puesto de relieve como "en la mayoría de los sistemas positivos modernos los entes públicos no tienen poder de determinación general de la propia orientación político-administrativa, éste corresponde al Estado que, a través de propios órganos centrales, lo impone a los entes menores. Sin embargo -continúa- esta regla a veces atenuaciones y excepciones, o sea, recibe derogaciones parciales o totales; en estos casos, los entes menores, se dice, gozan de propia autonomía organizativa. Cuando es parcial su sustancia se expresa en una reducción de las intervenciones estatales respecto a la medida en que gravan a los entes homogéneos...; muy importante es, en cambio, la especie de derogación total, que al efectuar a los entes públicos territoriales locales pueden tener incluso relevancia constitucional y recibe una propia deno-

minación : autonomías locales...; el rasgo típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental de los entes locales territoriales es el pueblo en conjunto cuerpo electoral y que consiguientemente deriva la orientación político-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad... con la consecuencia que tal orientación puede diverger de la del Estado, o incluso contrastar..." (33)

La región responde a estas características. Incluso puede decirse en forma más completa que los tradicionales entes locales. La potestad legislativa y la autonomía estatutaria de que goza son, a este respecto, elementos decisivos. Es verdad que, ni una, ni otra en sí mismas agotan el alcance de la más general autonomía política, pero constituyen factores decisivos para la configuración de la autonomía regional en este sentido. La actividad legislativa es esencialmente libre en sus fines, no está sujeta a determinaciones ajenas, sino que precisamente es una inmediata, aunque no única, manifestación de las propias orientaciones del ente dotado de potestad legislativa. En otras palabras, la atribución de poder legislativo a un ente supone la existencia de esta capacidad de propia y libre determinación de objetivos que constituye la autonomía política. Igualmente la posibilidad de fijar, aunque no sea completamente las características de la propia estructura organizativa hay que entenderlo como una manifestación de esta autonomía política.

Sin embargo, ni la potestad legislativa ni la autonomía estatutaria agotan las potencialidades que ofrecen la configuración de la autonomía de las regiones como autonomía política, porque las determinaciones de los órganos regionales pueden expresarse por otras diversas vías, con otras características. Piénsese en la actividad administrativa no necesariamente derivada, al menos en forma directa, de la actividad legislativa, o en la actividad financiera, o en la acción de las regiones en orden a participar en las actividades generales del Estado, bien sea ejerciendo su iniciativa legislativa de leyes del Parlamento, bien sea interviniendo en la elección del Presidente de la República, o por otros varios procedimientos.

Así pues, tanto la potestad legislativa, como la posibilidad de elaborar sus propios Estatutos son vías que nos permiten configurar la autonomía regional como autonomía política, pero ésta puede manifestarse y de hecho se expresa por otras y diversas formas.

En este orden de consideraciones, conviene plantear algunas cuestiones sobre el concepto de autonomía política. En primer lugar, y con el simple objetivo de precisar el sentido del término, conviene aclarar el significado de la palabra "política". Evidentemente, y procedemos por exclusión, no es el vulgar, ni tampoco se utiliza en la acepción con que se califica una ciencia política, o una determinada parte del Derecho, como derecho político. Aquí tiene el sig-

nificado es de posibilidad libre de opciones u orientaciones, eso es, indeterminación del objetivo específico de la acción pública en su totalidad. Por lo tanto, la región como ente dotado de autonomía política puede desarrollar concretas políticas en el sentido anglosajón de "policy"- no coincidentes con las elegidas por el Estado, disponiendo el aparato jurídico idóneo para tal fin, sin necesidad de reproducir las técnicas o medios dispuestos por el Estado en cada sector de la intervención.

En segundo lugar, es preciso insistir en el doble presupuesto de esta caracterización del fenómeno autonomista. "Condición esencial para que exista autonomía política es, de hecho, no sólo que los órganos de dirección política se hallen en una posición de independencia estructural respecto a los órganos centrales, sino también que la determinación de la orientación política esté atribuida a órganos (generalmente representativos, en régimen democrático) que puedan ser expresión de fuerzas políticas diversas, e incluso contradictorias, en relación con aquéllas que determinan la política general del Estado" (34).

En tercer lugar, parece preciso dirigir la atención a hacia este elemento, por lo demás, esencial, calificante de la autonomía política que es la potestad de dirección política (35). Por lo tanto, preguntarse por su naturaleza, sus características, su fuente o justificación es, al propio tiem

po, plantear cuestiones esenciales sobre la naturaleza de la autonomía regional regulada por la Constitución.

Partiendo, pues, de la consideración de la función de dirección política autónoma como la base del concepto de autonomía política es preciso tomar en consideración las particularidades que la misma presenta.

6. La función de dirección política.-

La elaboración doctrinal sobre la función de dirección ha partido de la crisis de los esquemas liberales de la organización del Estado (36), especialmente en relación con la falta de realismo de las teorías de la división de poderes para explicar la dinámica de los procesos públicos y de las decisiones estatales. La orientación o dirección política puede caracterizarse como el complejo de directrices en el que debe inspirarse la actividad del ente en cuestión. "No puede existir, de hecho, orientación política sin que haya una acción de gobierno, y no puede haber acción de gobierno sin que exista una orientación política. La acción política o de gobierno considerada de este modo es referida a toda comunidad social por el hecho de que toda comunidad social se constituye en función de la consecución de un fin". (37).

Ahora bien, sólo las comunidades que disponen de un apa-

rato organizativo para la concreción de los fines susceptibles de proponerse pueden expresar una orientación política normativamente disciplinada. En la actividad de orientación política se han distinguido diversas fases. La primera se refiere a la individualización de la voluntad. La segunda consiste en orientar y dirigir la voluntad para la consecución del fin. Lo que significa, jurídicamente, que la voluntad sea ordenada y planificada según determinados esquemas normativos y que se dispongan medios apropiados y suficientes para su actuación. La tercera contempla el momento de realización de la actividad, en el que ésta se concreta en un resultado jurídico. Entre las varias fases existe una íntima conexión: sería inútil la individualización de los fines sin la disposición de un aparato organizativo y de medios para darles actuación, y éstos serían también inútiles sin estar precedidos de la individualización del fin. Consecuentemente se puede sentar como hipótesis que la titularidad de la función de dirección sea atribuida a una entidad compleja a cuyos componentes se imputarán jurídicamente los actos de dirección. De entrada, no necesita una explícita precisión la relevancia jurídica de las fases de realización e instrumental de la orientación política. Sus mismas características anulan cualquier duda al respecto. Pero también la fase previa - la individualización de los fines - tiene una dimensión jurídica. La normatividad del momento teleológico deriva especialmente del

nexo imprescindible entre la especificación de los fines y el aparato organizativo para darles cumplimiento. En definitiva, la actividad de orientación política en toda sus diversas fases, es jurídicamente relevante.

Generalmente, se relacionan estas fases con las tradicionales funciones del Estado, observándose que el momento de la determinación de los fines corresponde a la función materialmente legislativa, mientras que el momento instrumental, puede referirse, tanto a la función legislativa, como a la ejecutiva, y el momento de la realización se relaciona solamente con esta última.

No interesa aquí concretar como esta función se articula concretamente en el Estado-Gobierno según el actual esquema constitucional italiano. Señalamos sólo que en virtud del principio democrático que informa esta organización política, su punto de partida no puede ser otro que el cuerpo electoral en su totalidad. Interesará saber, más bien, como en el marco del Estado-ordenamiento, se atribuye la función de dirección a otras entidades.

En un principio, sólo al Estado-gobierno se reconocía la función de dirección; sin embargo, en el sucesivo planteamiento de la teoría pluralista y a la vista del hecho que otras comunidades distintas de la estatal expresan exigencias y valores diferenciados de los de aquella, también "se ha referido la acción política o de gobierno,

sostenida y guiada por una orientación política, a estas -
otras comunidades". (38).

La Constitución italiana puede considerarse expresión de estas tendencias al instaurar un pluralismo jurídico - "que se manifiesta en el crecido número de centros de poder político y de competencia de orden constitucional, al nivel del aparato, a través de meros órganos constitucionales y la creación de una vasta red de equilibrios constitucionales, de frenos y de controles, al nivel de la - comunidad, a través de la ampliación y el reforzamiento - de las autonomías individuales y colectivas, que permitan a la voluntad política elaborada en base al ordenamiento, una penetración siempre más acentuada en los engranajes - del aparato estatal" (39).

Así pues, en base a este carácter pluralista, explícitamente reconocido en lo que se refiere a las autonomías locales, no parece que pueda dudarse de que las regiones disponen, en sus respectivos ámbitos, de una potestad de dirección política, y ejercitan, pues, una función de gobierno a través de actos libres en los fines, dentro del margen de la autonomía regional, llamados a dar expresión jurídica a las fuerzas mayoritarias de las comunidades regionales, a las que compete determinar la orientación política de la región (40).

Ahora bien, la función regional de dirección -

está limitada, circunscrita, por precisas coordenadas. Es evidente que por el hecho de ser propia, la orientación de un ente puede ser diversa de la de otro. Sin embargo, esta divergencia debe producirse en el ámbito respectivo y con los límites constitucionalmente previstos. En otras palabras, las orientaciones políticas diversas de la estatal - pueden manifestarse en el Estado, sólo y en la medida en que no sean susceptibles de comprometer el espacio atribuido a la orientación política general (41). Eso es, las regiones, en el marco de los límites constitucionales que les son propios y con los controles constitucionalmente - establecidos, a los que nos referimos en otros capítulos, pueden tener una propia orientación política diferente de la estatal, aunque no pueden estar en contraste con los - principios estructurales del ordenamiento constitucional (42), sobre los que precisamente se asienta la misma existencia del Estado como ordenamiento. Y ello en virtud, no del contenido de la función, sino especialmente de su fundamento en el principio pluralista admitido en la Constitución.

En realidad, no es totalmente diferente el régimen - jurídico de la función estatal de dirección política ya que ésta se encuentra también circunscrita por los efectos reflejos de los límites de la función regional y por la necesidad de respetar el principio mismo de autonomía. No hay, pues, una diferencia cualitativa. Sólo el alcance o

dimensión son distintos.

En el supuesto de la orientación propia de las regiones, los límites coinciden con los constitucionalmente establecidos para la potestad legislativa en los diversos supuestos previstos por los distintos Estatutos y por la Constitución, límites que son una concreción del límite genérico representado por el principio de unidad de la República, reconocido en el artículo quinto de la Constitución. En este orden de consideraciones, contemplando globalmente todo el complejo de limitaciones de la función regional de dirección política, pueden distinguirse dos sistemas de límites de la potestad de dirección política regional (43): un sistema vertical, constituido por el límite de los principios de estructura del ordenamiento constitucional y de las normas constitucionales y por el de las indicaciones políticas del cuerpo electoral regional, y un sistema horizontal integrado por el límite del territorio y el de la esfera de competencia. Asimismo, en este marco debe entenderse que los diversos controles previstos no son sino el medio para verificar que realmente la región observa los límites. En definitiva, "los controles -como por lo demás los límites- forman parte del sistema de la autonomía política" (44).

Ahora bien, y conviene hacer hincapié en esto, estos límites y controles no impiden aquel elemento intrínseco a la función de dirección política que es la no determinación extraña de las opciones a perseguir en el desarrollo de la

acción regional, (45), ya que respetando estos límites, el fin político ^{no} adquiere carácter heterónomo, sino que simplemente se integra en la estructura del sistema. En igual dirección, puede concluirse si se examina desde la perspectiva de los controles, dada "la naturaleza externa y negativa de los mismos, dirigido a contener la actividad legislativa regional en los límites establecidos por las normas constitucionales y por el respeto del interés nacional en virtud del artículo 127" (46).

Algunas perplejidades pueden surgir, sin embargo, de algunas concepciones elaboradas sobre las características de varios límites de la actividad regional. Principalmente, determinadas formulaciones sobre el límite de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales y el límite del interés nacional y de las otras regiones, pueden desvalorizar de manera importante, tal y como veremos, el sentido de este elemento esencial de la autonomía política. A estos puntos haremos referencia en su momento.

Con los matices que hemos señalado, parece que la configuración de una función regional de dirección política puede considerarse perfectamente demostrada, "tanto se ha dicho en el plano dogmático, en cuanto es posible su "localización" en la constitución material y la consecuente especificación de los fines generales de la comunidad regional, como en el plano del derecho positivo habiendo sido atribui-

da a las regiones la potestad legislativa cuyo ejercicio necesariamente presupone un programa particularmente determinado que la dirige hacia los fines generales propios del ente" (47).

Queda por hacer una última precisión con respecto a la compatibilidad de cuanto se acaba de decir con el criterio adoptado en algunas ocasiones por la Corte constitucional, en relación con la posibilidad de una interpretación teleológica de las materias de competencia regional, en el sentido de afirmar que las regiones son entes con fines completamente predeterminados. Ahora bien, es claro que existe una diversidad de perspectivas entre las resoluciones jurisprudenciales que se refieren a la cuestión que acabamos de indicar y la determinación exterior o no de las finalidades de la propia acción regional en sus ámbitos de competencia definidos éstos sí, si se quiere, de acuerdo con la orientación de la Corte. Esto es "no parece que la jurisprudencia dirigida a negar que en la definición de los límites de materia de competencia regional puedan valer criterios finalísticos que no resulten de una valoración completamente objetiva del contenido, constituya un obstáculo para afirmar que la actividad legislativa regional está caracterizada por el elemento de la libertad en el fin. En realidad, una cosa es decir que las regiones no pueden legislar fuera del espacio determinado por la - - - -

"materia", y otra es decir que la "materia" contiene en sí misma el fin de la legislación (48).

De cuanto hemos dicho en estas últimas páginas se deduce una conclusión clara. Las regiones, por las características que la Constitución ha definido su posición autónoma, son titulares de una propia función de dirección política. De ahí que la configuración de la autonomía regional como autonomía política seaparectamente idónea para explicar las peculiaridades de las regiones italianas. Ppr lo demás, significativamente, la Corte Constitucional ha compartido en alguna ocasión esta orientación: "en el ámbito de nuestro ordenamiento caracterizado por la pluralidad de poderes, la Región se sitúa como ente dotado de autonomía política en la unidad del Estado" (49).

7. Autonomía política de las regiones y poder de dirección política general.

Hemos dicho ya que la autonomía regional en cuanto autonomía política no agota la potencialidad en el marco estricto de unas competencias o atribuciones territorialmente regionales. La autonomía política de las regiones va mas allá. Despliega su dinámica en un contexto más amplio aunque, claro esté, con la perspectiva que le es propia. Se establece una relación entre la autonomía regional y la función general de dirección política, sin que, sin embargo, resulten desvirtua-

das ni una ni otra.

Para explicar este nuevo aspecto de la configuración de la autonomía regional como autonomía política es oportuno partir de la misma peculiaridad del proceso de unidad de un Estado informado por el principio pluralista. Precisamente la conveniencia de lograr una unidad del Estado-ordenamiento, como fruto de una coordinación efectiva de los entes que desarrollan su actividad en su marco, ha determinado que se plantease el tema de la posibilidad de una participación de la región en la función general de dirección política, dada la superior relevancia de la actividad del Estado-persona para el mantenimiento del carácter unitario del ordenamiento. Más concretamente es interesante indicar ya ahora que precisamente en esta problemática se base, en parte, la participación regional en la definición de los instrumentos de la planificación económica nacional.

Por otra parte, la doctrina había establecido una distinción entre las funciones regionales propias y las de "participación" en las tareas del Estado (50). En este orden de consideraciones, es preciso señalar concretamente como el ordenamiento constitucional contiene expresas previsiones en orden a regular la participación regional. A esta orientación corresponden los preceptos contenidos en el artículo 121,1 sobre la posibilidad de que las regiones presenten proyectos de ley estatales en las Cámaras parla-

mentarias, en el artículo 75 que regula la intervención de la Región en la promoción del referéndum abrogativo de leyes estatales, y normas concordantes de los Estatutos especiales, o en el caso de la región siciliana en el artículo 21,3 de su Estatuto que prevé la participación del Presidente de la Región en las deliberaciones del Consejo de Ministros. Esta misma orientación ha sido recogida en los Estatutos de las regiones ordinarias cuando definen a las regiones como entes representativos de los intereses de las colectividades regionales o proclaman la naturaleza de la región como sujeto primario de la planificación nacional. Por lo demás, la legislación estatal ha venido recogiendo también esta orientación.

Partiendo de estos datos normativos se han tomado en consideración las características de la participación de la región en la función estatal de dirección política. Por una parte, se ha planteado que la participación regional debe limitarse a la actividad de dirección política, pero no a la determinación de la misma. Esta postura parte de distinguir entre la potestad de dirección política, concretada en la posibilidad de determinar la política general del Estado, y la actividad de dirección política que consistiría en la actividad dirigida en el plano jurídico a actuar tal política mediante los medios dispuestos por la Constitución. En este sentido, pues, "las regiones - se dicen no participan en la determinación de la dirección política estatal (al ser único el cuerpo electoral), sino -

que se puede configurar más bien una forma de participación de las regiones en la actividad de dirección política (51). Por otra parte, se ha preferido poner la atención, en primer lugar, en los nuevos modos de formación de los actos de dirección. A este respecto, si se tiene en cuenta que actualmente aparece como un hecho generalizado "la progresiva procedimentalización de la actividad de dirección ejercida por el gobierno, principalmente la dirección política en sentido estricto, exteriorizada en primer lugar, en la elaboración y aprobación de proyectos de ley" (52), no puede extrañar que no sea fácilmente aceptable una interpretación de la participación regional -pacíficamente admitida- en la formación de actividad de la dirección política estatal, que, al propio tiempo, y en virtud del propio sistema interno de tal concepción, sea irrelevante e intrascendente en cuanto se refiere a la determinación de la misma. Precisamente la procedimentalización de la actividad de dirección se articula a través de una escala de intervenciones, en cuya configuración deben apreciarse, tanto la identidad intrínseca de los actos en que se concreta, como la modulación derivada de la propia naturaleza y características de la parte o entidad de cuya intervención se trate (53). Sobre esta base puede distinguirse entre las intervenciones que suponen una función propulsora, preparatoria o consultiva -a las

que se llama "presencia-participación", y las que no tienen tales objetivos y se configuran como "presencia-intervención" con el fin de un mejor ejercicio del poder por quien continúe siendo su titular exclusivo. En el primer grupo, y como ejemplo mas característico, puede situarse la actividad de la región, de forma que su intervención no es la de simples interesados sino que, en virtud de su autonomía política, la intervención regional supone, con matices y graduaciones diversas, y sin representar nunca una total vinculación, una determinación no irrelevante de la decisión estatal.

En este sentido, la progresiva procedimentalización del ejercicio de poder de dirección política, con las intervenciones significativas de entes dotados de propia y autónoma función de dirección, supone la posibilidad de que, de algún modo, aquél poder sea compartido por los entes que intervienen en el proceso de formación relacionado con el mismo, "si se acepta como es pacífico que pueda hacerse en un ordenamiento democrático- que el orden de la producción y el orden de la imputación pueden no coincidir, de ahí que adquiera un sentido preciso el preguntarse sobre si el concurso en la producción del acto de dirección política, incluso cuando no se exteriorice en potestades de de liberación, lleva consigo una participación en el ejercicio del poder político y, de ahí, una contitularidad del

mismo" (54) En realidad, de la distinción entre orden de producción y de imputación existen ejemplos claros, así el caso de los actos del presidente de la República. En general, para que un órgano sea responsable es preciso - que tenga potestad de deliberación con respecto al mismo, eso es, que su intervención en la producción del acto sea determinante. Ahora bien, esto no ha de representar necesariamente que el poder, del que el acto es expresión, se agote sólo, y siempre, en el ejercicio de esta potestad. En otras palabras, es posible pensar que la participación - con determinadas características- de otros entes en la producción del acto suponga una participación en tal poder. Los distintos actos en que se concreta la intervención de las distintas instancias en el procedimiento no deben ser valoradas con total independencia de su relación con la potestad que en cada supuesto se ejerce a través del procedimiento en cuestión, de tal forma que las conclusiones que pueden obtenerse de la consideración formal y aislada de cada acto no coinciden siempre con las que se deducen de su relación instrumental en orden al ejercicio de la pertinente potestad. En otras palabras, no es siempre suficiente la calificación de consultivo o propulsivo para identificar la significación de un acto que realiza tales cometidos en un procedimiento para el ejercicio de un poder, concretamente el poder de dirección política. De este modo, se realiza una reconstrucción del ciclo de producción del

acto en el que las intervenciones de antes a quienes no se imputa el acto pueden constituir otras tantas participaciones en el poder de deliberación, en la producción del acto.

Evidentemente, con este planteamiento se modifica la concepción que considera que "el poder o la potestad se agota en el ejercicio del acto de deliberación y todos los demás (actos) son clasificados en relación no ya con el poder, sino con la función desempeñada en la economía del procedimiento... El poder—según estas concepciones— es, de por sí unitario, y obviamente, único en su titular. La democracia puede haber complicado las cosas creando procedimientos, trámites de instrucción, etc., pero la índole monocrática del poder continúa intacta " (55). Ahora bien, la observación de la realidad no confirma esta visión y pone de relieve determinadas situaciones que hay que comprender en su valoración jurídica. Especialmente, la evolución reciente de las estructuras del Estado pone de relieve un progresivo pluralismo institucional. En todo caso, estas tendencias pluralistas resultan particularmente significativas en un Estado como el italiano de base regional.

El planteamiento realizado sobre la formación de los actos de ejercicio de la potestad de dirección—sin variar la imputación de los actos de dirección, su producción no puede referirse exclusivamente aquel órgano que es responsable del mismo— no alcanza un nivel de generalidad, eso

es, no todas las intervenciones de órganos no titulares de la potestad de deliberación supone la participación en el ejercicio del poder de dirección. Sólo aquellos entes que son titulares de poder de dirección política pueden desarrollar esta intervención cualificada, esta "presencia-participación". Y como hemos dicho, este es el caso de las autonomías regionales italianas, tal como han sido configuradas por la constitución.

Lógicamente esta intervención regional ha de ser fruto de las opciones políticas realizadas por la propia región. De esta forma, la autonomía política de la región alcanza una dimensión nueva, superando planteamiento basado en una perspectiva localista. Incluso, a la vista de las características actuales de la actividad de los poderes públicos puede decirse que precisamente con un planteamiento de este tipo puede existir la posibilidad real de la propia autonomía regional. "La autonomía, que se coloca en el monte porque en el valle no encontraría más espacio en el que ejercerse, significa que la orientación política o político-administrativa del ente menor se expresa, no tanto (pero también a este nivel conviene precisarlo para, aunque puede ser ya superfluo, impedir cualquier confusión con orientaciones tecnocráticas) a través de leyes o reglamentos delimitados por las disciplinas estatales sino mediante actos diversos que le permiten influir antes sobre tales disciplinas"- (56).

8. Autonomía regional y entidades locales menores

Un problema, en parte, relacionado con la definición de la autonomía regional como autonomía política es el de las características de la autonomía de los tradicionales entes locales. No podemos aquí examinar sus diversos aspectos. Sin embargo, es preciso hacer referencia a la posibilidad o no de asimilar la autonomía de estos entes a la autonomía política regional. La doctrina está dividida al respecto, ya que mientras algunos autores proponen un concepto unitario, de forma que "la diferencia entre los poderes de los varios entes -principalmente regiones y municipios- deriva de la diferencia de extensión con - que estos límites están señalados por las normas estatales y, en general, tienen dimensiones mayores con la disminución de la extensión del ente" (57), otros estudiosos destacan las diferencias existentes entre los entes locales tradicionales y la autonomía regional, estando la "autonomía municipal y provincial vinculada funcionalmente por las leyes estatales" (58) y reconociendo sólo a la autonomía regional la posibilidad de desarrollar una función de dirección propia; en otras palabras, la acción de los entes locales tradicionales se desarrolla en el campo de la discrecionalidad y no de la politicidad.

Sin embargo, "parece que si se considera que también el poder político está vinculado constitucionalmente en el

fin se debe reconocer a los municipios y a las provincias un poder de dirección político-administrativo no siendo obstáculo el hecho que la acción de estos entes se resuelva completamente en el campo de la ejecución de la ley ordinaria y no, en cambio, de la ejecución directa de la Constitución, ya que la diversidad de los límites se explica en la diferente extensión del territorio de los entes y de los intereses de las colectividades establecidas sobre el mismo y que son, no obstante, siempre colectividades con fines generales de dimensiones locales" (59).

Ahora bien, estas diferencias resultan realmente significativas en el momento real de las autonomías locales. En este sentido, deben tenerse en cuenta las características de la crisis que afecta a los entes locales menores, consecuencia del mantenimiento de esquemas fuertemente centralizadores, reduciéndolos a entes con meras funciones ejecutivas, y en relación con los cuales, la afirmación de su autonomía política tiene simplemente la significación de un programa que debe todavía realizarse. Sin embargo, no puede omitirse que, junto a la causa citada, se han acumulado otros factores que hacen, en cierto sentido, problemática la realización de un programa de autonomía política de los entes locales; a este respecto, puede hacerse referencia a las nuevas necesidades que el proceso tecnológico plantea a la acción pública, o a la necesidad de áreas ópti-

mas para la prestación de servicios o para la realización de una eficaz acción de gobierno (60).

Examinando más concretamente la dimensión real de la autonomía de los tradicionales entes locales se comprueba el alcance, necesariamente más limitado, de la misma en cuanto autonomía política. En la vertiente normativa, la autonomía de estos entes alcanza nivel reglamentario, eso es, inferior a la ley, en lo que, a pesar de aceptar que este hecho no afecta a la cualidad de su configuración autonómica, ésta tiene un ámbito más reducido en el que desplegar su dinámica. Generalmente, los entes locales menores no gozan de atribuciones de autoorganización, o si gozan de ellas están circunscritas por límites más intensos y distintos. Esto es, no existe aquella manifestación instrumental de la autonomía política que es la autonomía estatutaria. También por lo que se refiere a la participación en el ejercicio de la función de dirección política general cabe decir que estos entes intervienen en dicho ejercicio a través de su participación en la función regional de dirección. En otras palabras, a través de procedimientos mediatos. En definitiva, la autonomía de los entes locales puede ser configurada como política, pero con un alcance más reducido que la autonomía regional.

9. Quiebra y realidad de la autonomía regional como autonomía política.

A lo largo de estas páginas hemos examinado los diversos aspectos que nos permiten calificar la autonomía de las regiones italiana, según resulta de la Constitución de 1948, como autonomía política y hemos puesto de relieve las distintas características y consecuencias que acompañan a dicha calificación. Conviene insistir en que se trata de una configuración de la autonomía como auténtico haz de manifestaciones, posibilidades y deberes. No es una idea monolítica o estereotipada, sino una concepción muy dúctil y abierta a un continuado desarrollo.

Por lo demás, la mejor forma de percibir estas peculiaridades de la autonomía regional reside en el propio carácter indeterminado que ha tenido hasta ahora en la realidad. En este sentido, los capítulos que siguen pueden dar una idea bastante precisa de los obstáculos que se oponen a su implantación. De hecho, como ha señalado Giannini, la autonomía política ha permanecido en un nivel aproximado durante mucho tiempo y no dejan de existir fuerzas institucionales que pugnan para que así continúe siendo. (61).

Este carácter problemático de la dimensión real de la autonomía política de las regiones debe examinarse en una doble perspectiva. En primer lugar, deben tomarse en consideración las posibles quiebras contenidas en la propia Constitución que puedan permitir el establecimiento de formula-

ciones contradictorias con el principio de la autonomía política. En segundo lugar, debe hacerse referencia a las corrientes interpretativas de los diversos aspectos de la autonomía regional, y singularmente de los límites de la potestad legislativa regional, que suponen serias trabas, cuando no la anulación, para la vigencia real de la autonomía política.

Por lo que se refiere a las posibles quiebras contenidas en la misma Constitución, es preciso llamar la atención especialmente sobre la regulación de la autonomía financiera. Es verdad que la misma Constitución declara expresamente que las regiones están dotadas de autonomía financiera, pero también es cierto que remite a la legislación la coordinación de las finanzas regionales con las restantes finanzas públicas, estableciendo sólo unas indicaciones excesivamente generales, como veremos detalladamente en el capítulo correspondiente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la coordinación no supone de hecho la consagración de un principio de supremacía y que el atribuir al legislador estatal facultades para coordinar la autonomía financiera regional con el sistema financiero general, no significa que se le otorgue la libre disposición de dicho aspecto de la autonomía y de las regiones. Siendo todo esto cierto, y por lo tanto no existiendo en este punto tampoco una rotunda contradicción entre el texto constitucional y la calificación de la autonomía regional como política, no obstante es evi-

dente que la amplitud o la indeterminación con que se configura la indicada posibilidad de coordinación financiera facilita la adopción de fórmulas que atentan gravemente contra el mismo principio de autonomía. Tal y como de hecho ha sucedido en la regulación realizada en el ley de 1970. Sirva ahora esta observación para señalar el alcance de esta aparente quiebra constitucional en una materia que, preciso es decirlo, condiciona, al nivel de la realidad, el propio despliegue de las posibilidades anidadas en la autonomía regional.

En segundo lugar, se ha indicado la necesidad de llamar la atención sobre la trascendencia que tienen determinadas interpretaciones de aspectos tan importantes de la autonomía regional como son los límites de la potestad legislativa de las regiones. Realmente también, aquí podría aludirse a la falta de precisión de los textos constitucionales. No obstante, puede establecerse una diferencia en relación con el punto antes considerado, ya que, en este último supuesto, los obstáculos que impiden la realización de la autonomía política aparecen sobre todo como fruto de una simple labor interpretativa.

Ahora bien, es evidente que las soluciones reductoras de la autonomía, válgame o no de posibles quiebras del texto constitucional, son datos reales, pero necesariamente temporales, ligados a concretas coyunturas políticas. La misma falta de rigidez de los instrumentos jurídicos a través de los cuales toman cuerpo, es, en este sentido, un hecho elocuente

Por el contrario, los datos constitucionales, bases de apoyo de la configuración de la autonomía regional como autonomía política, ofrecen una incomparable mayor continuidad y permanencia, fruto, por lo demás de la confluencia de las fuerzas que históricamente están en su origen. Es indudable, como ya hemos señalado, que además y más allá de las interpretaciones reductoras, la Constitución es susceptible de uso alternativo y, en consecuencia la autonomía política puede definitivamente perder su condición aproximativa. En estas razones se apoya el enfoque de este estudio que, sin olvidar la configuración real de la autonomía regional, asume la tarea de leer la arquitectura constitucional, en la que se anidan las posibilidades de renovación propias del actual regionalismo político.

NOTAS

- 1.- GIANNINI Diritto, p. 98.
- 2.- En la doctrina reciente, entre otros, CRISAFULLI La Sovranità popolare nella costituzione italiana en "Scritti per Orlando" I, Padua 1957, p. 416 ss. LAVAGNA Basi per un studio delle figure giuridiche contenute nella Costituzione italiana en "Studi ec. giur. della Fac. di Giur. dell'Univ. di Cagliari" XXXVI, 1953. D'ALBERGO Sistema, especialmente p. 302 5.5.
- 3.- MORTATI Istituzioni di diritto pubblico, Padua 1969 p.43.
- 4.- OTTAVIANO Considerazioni sugli enti pubblici strumentali, Padua 1959, p. 19.
- 5.- MORTATI Istituzioni, p. 43. Este autor añade una ulterior precisión, el "estado-comunidad", que contrapone al estado-aparato, y resultante del conjunto de sujetos distintos de éste, que actúan en el ordenamiento. Podría decirse, pues, que Estado-aparato y Estado-comunidad constituyen dos articulaciones del Estado ordenamiento. A estos intentos de estudio realista del fenómeno estatal responde también la distinción establecida por AMATO, La sovranità popolare nell'ordinamento italiano, R.T.D.P. 1962, p. 88 entre Estado-sociedad, coincidente con el Estado-ordenamiento, Estado-gobierno como complejo organizativo constituido por las autoridades públicas y Estado-aparato como organización central del Estado-gobierno. Otros

autores, sin embargo, estiman coincidentes los términos Estado-ordenamiento y Estado-comunidad.

6.- Sobre la personalidad del Estado italiano, vid, HAFELIN Die rechtspersönlichkeit des Staates p. 295 ss. en el que se realiza un vasto estudio dogmático sobre las diversas orientaciones referidas al tema.

7.- GARCIA DE ENTERRIA Verso un concetto di Diritto amministrativo come Diritto statutario en R.T.D.P. 1960 p. 324 y 326.

8.- Ibidem, p. 331.

9.- OTTAVIANO Considerazioni p. 19.

10.- En este sentido, es importante hacer alusión a un tema, en el que por su complejidad no podemos entrar, pero que tiene una indudable trascendencia para la configuración de los poderes públicos en el sistema constitucional italiano. El párrafo segundo del artículo primero de la Constitución dispone:

"La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y en los límites de la Constitución".

El principio recogido en este precepto es de gran importancia.

"La soberanía popular -se ha dicho- antes que constituir un principio ideológico afirmado en el texto constitucional, es la fuente del mismo texto constitucional y del entero ordenamiento de la República. Ausente, formal e históricamente, del viejo ordenamiento monárquico-estatutario, está claramente

presente, histórica y formalmente en el ordenamiento vigente. Desembarazarse de él, con el simple reclamo al "dogma" de la soberanía exclusiva del Estado, no es posible" (CRISAFULLI La sovranità, p. 416).

Sobre la amplia problemática que este tema presenta sólo podemos aquí referirnos a algunos aspectos, por lo demás centrales, que presentan interés para la configuración de las autonomías regionales.

Señalamos, en primer lugar, como el precepto constitucional atribuye al pueblo la plena titularidad de la soberanía en todo momento y como al mismo corresponde su ejercicio según la regulación y limitaciones previstas en la Constitución.

En segundo lugar, "la diferenciación de los dos conceptos de Estado implica determinadas consecuencias necesarias en orden al problema de la soberanía popular ... Cuando, de hecho, el Estado se entiende en sentido más amplio, como Estado-comunidad (colectividad u ordenamiento), el pueblo puede aparecer nos cual "elemento constitutivo" del Estado mismo, parte integrante ..., con la que, en cierto sentido, se compenetra y se confunde; no así, en cambio, cuando del Estado se hable en el sentido más restringido y específico (Estado-gobierno, Estado-aparato) puesto que, en tal caso, el pueblo se coloca, en cambio, como colectividad de sujetos externa al Estado..., o más aún, capaz, en determinados ordenamientos, de ejercer ella misma directamente la suprema potestad de gobierno" (Ibidem, p.

420-1). En otras palabras, la presencia de grupos y formas, de otras entidades, en el seno de la colectividad estatal es un dato verificable. "El pueblo no es, de hecho, una masa indiferenciada y desorganizada de individuos meramente yuxtapuestos los unos a los otros. Por el contrario, se presenta, aunque sea con diferencias incluso notables, pero exclusivamente cuantitativas, organizado en formaciones particulares, incluso independientemente y al externo del cuerpo electoral". En este sentido, no se pueden olvidar los "múltiples organismos político-territoriales y administrativos constituidos o reconocidos y regulados por el ordenamiento estatal (de los municipios a las provincias, a las regiones) que representan otras tantas formas de organización del pueblo ... La atribución, en el vigente ordenamiento constitucional, a las regiones de determinadas potestades destinadas a incidir en las orientaciones y la actividad del Estado, completamente idénticas a las simil larmente atribuidas a grupos de electores (iniciativa de las leyes, petición de referéndum) parece suficientemente revelador" de su valor con respecto al ejercicio de la soberanía po pular. (Idem).

En tercer lugar, puede decirse que el principio de soberanía popular en el sistema italiano tiene un doble momento. Una etapa inicial y plena, precisamente en cuanto poder consti tuyente, en el que se determinan los límites o formas en que se ejercerá tal potestad, en el que se actuará dicho princi -

pio. Se trata, por lo demás, del tema de la soberanía popular como atribución originaria de la potestad de gobierno al pueblo. En un segundo momento, en cuanto poder constituido, le corresponde también al pueblo su ejercicio de acuerdo con el ordenamiento, esto es, "en la forma y en los límites de la Constitución", y "la Constitución puede perfectamente disponer que se ejercite, además de por medio del Estado, por medio de otros entes menores como las regiones, las provincias y los municipios, que pueden estar ordenados de tal forma que constituyan los modos según los cuales la soberanía popular, cual poder constituido, se exprese" (OTTAVIANO Considerazioni, p. 21. En el mismo sentido GALGANO Introduzione alla comparazione en "Statuti regionali comparati", Bolonia 1972, p. IV).

11.- ELIA Una proposta di politica costituzionale riguardante i rapporti tra Stato e regioni en Com.Dem. 1971 n.º 5 p. 9.

12.- ESPOSITO Autonomia locale e decentramento nell'articolo 5 della Costituzione, en "La Costituzione italiana", Padua 1954, p. 73.

13.- Ibidem p. 75. En igual sentido entre otros: SICA Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale en Atti II Convegno studi giuridici regionali, p. 310 ss. Asimismo, ROVERSÌ-MONACO Profili giuridici del decentramento dell'organizzazioni amministrativa, Padua 1970, p. 67.

14.- SICA Profilo, p. 308.

- 15.- LA BARBERA Diritto pubblico regionale italiano, 1973, I, p. 61.
- 16.- LA BARBERA, op. cit. p. 45.
- 17.- En este sentido, ESPOSITO Autonomia p. 74; SICA Profilo p. 235, 243 ss.; MARTINES Studio sull'autonomia politica delle Regione, R.T.D.P. 1956, p. 28; GIOVENCO Natura giuridica della Regione, R.T.D.P. 1957, p. 422; GALEOTTI Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della legge in senso tecnico, en R.T.D.P. 1957 p. 107; TUCCARI Saggio per una teoria sulla legge regionale, Milán 1966, p. 16; MORTATI I limiti della legge regionale en "Atti del terzo Convegno di studi regionali" 1962 p. 27; señala este autor cómo este criterio debe servir de máxima para la interpretación de los diversos límites de la autonomía regional.
- 18.- MORTATI Istituzioni, p. 44.
- 19.- SICA Profilo, p. 310. Señala también el carácter genérico del artículo quinto de la Constitución, PALADIN Diritto p.31-2.
- 20.- MIBLE La Regione, p. 235.
- 21.- CHELI Atto politico e funzione d'indirizzo politico, Milán 1961, p. 169. MARTINES Studio, p. 103 nota 8 ibi. bibliografía. LA BARBERA Diritto pubblico, p. 56. En relación con la posición constitucional de la región se discute sobre su valor para la determinación de la forma del Estado, vid, por todos, FERRANDO BADIA Formas de Estado desde la perspectiva

del Estado regional, Madrid 1965.

22.- GIANNINI Autonomía en R.T.D.P. 1951 p. 851 ss. y, sobre-
todo, Autonomía, teoría generale e diritto pubblico, en Enc.
Dir. IV, Milán 1959, p. 356 ss.

A lo largo de estos epígrafes seguimos de cerca la elabora-
ción realizada por este autor. Aparte los trabajos citados de-
ben tenerse en cuenta también los epígrafes correspondientes
de Diritto, especialmente p. 288 ss.

23.- VIRGA La Regione, Milán 1949, p. 38. GIOVENCO L'Ordene-
miento regionale, Roma 1967, p. 34 ss.

24.- GIANNINI Autonomía, Teoría generale, p. 356 y 357.

25.- Ibidem p. 359. Sobre la potestad legislativa regional,
infra.

26.- GIANNINI Diritto, p. 291. Este mismo autor en forma más
extensa, en Autonomía, Teoría generale, p. 364-5 ha puesto de
relieve cómo durante años "las opiniones dominantes de los ju-
ristas italianos y alemanes desvalorizaron la autonomía local
a una mera autonomía normativa, haciéndole perder no sólo cuan-
to tenía de más característico sino también lo que sobre todo
debía significar de específicamente orientado a un más equo y
más racional gobierno de la cosa pública".

27.- CUOCOLO Le leggi-cornice nei rapporti tra Stato e regio-
ni, Milán 1967, p. 74. En esta perspectiva cabe situar también

a SICA Contributo alla teoria del l'autonomia costituzionale, Nápoles 1951.

28.- ROMANO Ordenamento giuridico, Firenze 1945, Autonomia en "Frammenti di un dizionario giuridico", trad. esp.: Fragmentos de un diccionario jurídico, Buenos Aires 1964, p. 37 ss.

29.- GIANNINI Autonomia, Teoria generale, p. 360-1, donde realiza una crítica general de esta teoría. Asimismo en Autonomia R.T.D.P. 1951, p. 852 ss.

30.- MERLINI Programazione economica e regioni a statuto ordinario en "Regione e organizzazione amministrativa", Florenzia 1971, p. 380.

31.- Se inclinan por la calificación de la autonomía regional como autonomía política, aparte de GIANNINI en obras citadas, entre otros: MARTINES Studio p. 100 ss. e II Consiglio regionale, Milán 1961, p. 75 ss.; CRISAFULLI Stato e popolo nella Costituzione italiana en "Studi sulla Costituzione", Milán 1958 II p. 145; CHELI Atto politico, p. 169 ss.; GROGANELLI DE SANTI Differenziazione tra Asamblea regionale e Camera di indirizzo politico regionale en Giur. Cost. 1964, p. 696 ss.; BARTOLE Brevinote sui limiti dell'autonomia delle Regioni en Giur. Cost. 1965, p. 273 ss.; BENVENUTI L'Ordinamento repubblicano IV Venecia 1967, p. 176 ss.; CUOCOLO Autonomia politica delle regioni, relación ciclostilada del Convegno sulle Regioni: autonomía financiera, autonomía política, Nápoles 1969;

D'ALBERGO Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano, Milán 1969, p. 219 ss.

Señalemos también que estas orientaciones sobre la formulación de la autonomía como autonomía política han sido acogidas en la doctrina española por TREVIJANO, si bien en forma matizada, como se desprende de sus palabras. En el Tratado de Derecho administrativo tomo II p. 449 este autor se pronuncia en los siguientes términos: "Se ha hablado de autonomía política en un sentido tradicional y que, al igual que la descentralización hace referencia a las libertades en el sentido genuino de la palabra. Según esto, la autonomía sería la posibilidad de que los entes públicos actuasen contra el Estado. Esto es totalmente incierto. Hoy la autonomía no se puede estudiar como concepto contrario al Estado. Cuando se habla de autonomía política nos referimos a otro aspecto muy distinto de la cuestión ... El Estado, por ejemplo, en la Ley de Régimen local, artículo 101 determina la esfera de acción de los municipios (capacidad) y establece unas obligaciones mínimas. Pero en lo demás queda dentro del poder discrecional de los mismos la actualización de dichos fines. Este es el sentido en que tomamos la palabra autonomía política".

32.- GIANNINI Diritto, p. 288.

33.- GIANNINI Autonomia, Teoria Generale, p. 362 y 365.

34.- MARTINES Studio, p. 118.

- 35.- Ibidem. p. 114: "Consideramos que las regiones gozan en Italia, en los límites que serán precisados ... de autonomía política que se concreta en la potestad de dirección política".
- 36.- Vid. CRISAFULLI Per una teoria giuridica dell'Indirizzo politico in "Studi Urbinati" 1938 p. 91 ss.; Lezioni di diritto costituzionale I, Padua 1970, p. 98. CHELI Atto politico, p. 111 ss. MARTINES Indirizzo politico en Enc. Dir. XXL, Milán 1971 p. 134 ss. ibi bibliográfica.
- 37.- MARTINES Indirizzo, p. 135. A este autor, por lo demás, seguimos en la caracterización de la actividad de dirección.
- 38.- Ibidem.
- 39.- CHELI Atto politico, p. 27.
- 40.- GIANNINI Autonomia, Teoria generale, p. 363; MARTINES Studio, p. 112 y 131 ss.; BARTHOLINI I rapporti tra supremi organi regionali, Padua 1961, p. 121; MORTATI Istituzione, p. 804.
- 41.- CHELI Atto politico, p. 171.
- 42.- MARTINES Studio, p. 132.
- 43.- Ibidem p. 149 ss.
- 44.- GIANNINI Diritto cit., p. 289.
- 45.- MARTINES Studio, p. 114.
- 46.- GROGANELLI DE SANTI Differenziazione, p. 692.
- 47.- MARTINES Studio, p. 137.

- 48.- GROTANELLI DE SANTI Differenziazione, p. 692.
- 49.- Sentencia 143 de 30 de diciembre de 1968.
- 50.- MORTATI Instituzioni, p. 805.
- 51.- MARTINES Studio, p. 114 ss.
- 52.- AMATO Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo en R.T.D.P. 1970, p. 114.
- 53.- Ibidem p. 111, 2 señala Amato que si "el poder resulta ... condiviso incluso por sujetos que concurren a la producción del acto con potestades menores, pero no configurables sino como expresión de aquel poder de forma que es evidente que no son comparables intervenciones como las propuestas del Consejo de Estado, de órganos técnicos extraños a la determinación de orientaciones, con las de las Regiones "entes territoriales investidos de poder político, como poder de dirección política distinto de la simple potestad normativa, que manifiestan las propias orientaciones a través de sus propuestas y de tal forma entienden influir en la dirección que adoptará el Gobierno y el Parlamento".
- 54.- Ibidem p. 111.
- 55.- Ibidem p. 114.
- 56.- Ibidem p. 125.
- 57.- GIANNINI Autonomia, Teoria Generale, p. 365.
- 58.- SICA Profilo, p. 311. También CHELI Atto politico, p.169.

59.- MARTINES Indirizzo, p. 170.

60.- Sobre la crisis de los entes locales tradicionales existe una abundante literatura. Entre los escritos más recientes en la doctrina italiana pueden citarse: GIANNINI Il riassetto dei poteri locali, R.T.D.P. 1971, p. 451; CASSESE Tendenze dei poteri locali in Italia, relación presentada en el IV Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo, Taormina 1972, texto ciclostilado; BERTI Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale, Padua 1969 y Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale, relación en el congreso antes citado.

61.- GIANNINI Diritto, p. 290.

CAPITULO TERCERO
AUTONOMIA LEGISLATIVA