

1. Preámbulo.
 2. Regulación Constitucional de la autonomía 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 internacionales.
 - e) Límite de las reformas económico-sociales.
 - f) Límite de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado.
 - g) Límite del interés nacional y de las otras regiones.
 - H) Consideraciones finales.
-

1. Preámbulo.

Las Regiones italianas, de acuerdo con la Constitución de 1.948, y con sus respectivos Estatutos especiales, gozan de potestad legislativa

regional como la manifestación más característica de la autonomía regional. (1)

Realmente la configuración de la autonomía regional como autonomía política encuentra su fundamento más importante en la atribución de potestad legislativa. De ahí que pueda decirse que ésta es la manifestación más relevante, y al propio tiempo el medio más cualificado para la actuación del principio de la autonomía política, dado que la actividad legislativa es, en principio, libre en el fin. Obviamente estas observaciones no quieren proponer una identificación entre autonomía política y autonomía legislativa, —por lo demás, el capítulo anterior ha recogido un criterio firme al respecto— sino que sólo pretenden poner de relieve al valor instrumental de la potestad legislativa de las regiones en orden a realizar el principio de la autonomía política.

Dicíamos que la atribución de la potestad legislativa a las regiones además de ser un fenómeno característico de las mismas, es un hecho nuevo. En efecto, los proyectos regionales anteriores se orientaban en el sentido de establecer una descentralización administrativa más o menos amplia, pero en todo caso sin traspasar los confines de lo administrativo. El haber superado esta tradición del regionalismo administrativo constituye sin duda un elemento significativo. La reconstrucción del Estado italiano, acabado el periodo fascista, se realiza no sólo a través de la realización de una profunda descentralización administrativa, sino que se lleva hasta la actividad legislativa la voluntad de consagrar el principio pluralista. Realmente este nuevo planteamiento no deja de tener conexiones con otras fórmulas. De ahí que, tal y como lo reconocen algunas constituyentes, no se desconozca la experiencia de la Constitución de la República española de 1.931 y concretamente del Estatuto de Cataluña de 1.932 (2).

En definitiva, como a lo largo de este capítulo tendremos ocasión

de comprobar, la atribución de la potestad legislativa a las regiones constituye una innovación importante en la organización general de los poderes públicos.

Esta misma trascendencia explica las dudas e incertidumbres, cuando no los explícitos temores, que acompañaron la discusión de este punto en la Asamblea Constituyente (3).

Durante la redacción de la Constitución, la potestad legislativa regional se planteó como característica del nuevo ente ya desde un principio, aunque su exacta configuración tal como al final resultó regulada en la Constitución, es fruto de una no fácil gestación. Así, en la primera fase de los debates, se propusieron dos especies de potestad legislativa regional que reflejan las dos tendencias que se delineaban en relación con el tema regional: una de carácter exclusivo, y otra de carácter integrativa de las leyes estatales. En virtud de los acuerdos y compromisos alcanzados a lo largo de la primera fase de discusiones, se redujeron las materias en las que las regiones debían ejercer una potestad legislativa exclusiva, creándose como especie intermedia, entre las dos citadas, la potestad legislativa concurrente o secundaria (4).

Sin embargo, la discusión definitiva del proyecto introdujo modificaciones relevantes: se eliminó la potestad legislativa exclusiva, que solo quedaría para las de estatuto especial y según la regulación prevista en cada estatuto, el límite que circunscribía la potestad concurrente, de eventual se convirtió en normal, y se suprimió la posibilidad de atribuir con ley ordinaria estatal nuevos objetos a la potestad legislativa regional concurrente.

Digamos finalmente, que vista la gran significación de la autonomía legislativa de las regiones, no es extraño que la doctrina haya dedicado numerosos estudios a la misma (5). Veamos, pues, cuál es la regulación constitucional.

2. Regulación constitucional de la autonomía legislativa regional.

En el artículo 117 de la Constitución se regula la potestad legislativa de las regiones de estatuto ordinario. La región emana normas legislativas "en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que las normas mismas no estén en contraste con el interés nacional y con el de otras regiones", eso es, potestad legislativa concurrente"; por otra parte, "las leyes de la República pueden conceder a la región el poder de emanar normas para su actuación", es decir, potestad legislativa actuativa e integrativa. En el primer supuesto, el precepto constitucional indica una enumeración de las materias regulables en ejercicio de la potestad legislativa concurrente.

Las materias citadas en el artículo 117 son las siguientes: ordenación de los órganos y entes administrativos dependientes de la región; circunscripciones municipales; policía local urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de entes locales; urbanismo; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas automovilísticas; vialidad; acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; canteras y turberas; caza; pesca en aguas interiores; agricultura y bosques; artesanía.

* Utilizar el nombre de concurrente para denominar este tipo de potestad legislativa regional obliga a precisar las diferencias existentes entre la potestad legislativa de las regiones italianas y la de los Estados de la República Federal alemana. El art. 72 de la Ley Fundamental de Bonn califica como concurrente la legislación que los Estados pueden mandar "en tanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa". En el contexto italiano la noción de concurrencia se refiere al hecho que, en una misma materia, el Estado establece la cornisa y la región emana propias leyes.

Las regiones de estatuto especial tienen atribuidos tres órdenes de potestad legislativa según el alcance de los límites que circunscriben el ejercicio de este potestad regional. En primer lugar, pueden emanar normas legislativas de carácter exclusivo sujetas a los límites de los principios generales del ordenamiento jurídico, de las obligaciones internacionales y de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales. Además dichas normas legislativas no deben ser contrarias al interés nacional y de las otras regiones. En segundo lugar, tienen atribuida potestad legislativa concurrente. Esto es, en éste punto coinciden con las regiones de estatuto ordinario. Finalmente en general ostentan atribuciones "para adaptar a sus peculiares exigencias las definiciones de las leyes de la República", a través de normas de actuación e integración. En éste aspecto puede establecerse también un paralelismo con las regiones de estatuto ordinario (6).

Este esquema tripartito, válido, en principio, para todas las regiones de autonomía particular, debe ser matizado en relación con las siguientes regiones:

-para Sicilia, por cuanto su Estatuto, que como sabemos se anterior a la misma Constitución, ofrece una regulación en cierto sentido peculiar sobretodo en la expresión literal de los límites de la potestad legislativa, (7)

-para la región valiozana, en cuanto carece de potestad legislativa concurrente, (8)

-para la región de Trentino-Alto Adige, en cuanto el triple esquema señalado se aplica tanto con respecto a las regiones, como en relación con las provincias. Además de acuerdo con la reciente redacción de su Estatuto, se establece una explícita mención de uno de los intereses nacionales, que limitan la legislación local, eso es, el de la tutela de las minorías lingüísticas locales (9).

A la vista de todas estas peculiaridades, se plantearon algunas

sistematizaciones de las competencias legislativas regionales, que aco-
gieren los diversos matices expuestos.

Así, por ejemplo, se habían propuesto, en orden decreciente de impor-
tancia, como tipos: a) competencia exclusiva de la región siciliana (el
Estatuto no cita el límite de los principios generales del ordenamiento
jurídico, ni el derivado de las obligaciones internacionales); b) compe-
tencia primaria o plena, de las restantes regiones de autonomía especial;
c) competencia concurrente, típica de las regiones de derecho común y a-
tribuida también a algunas regiones de autonomía particular; d) competencia
complementaria-integradora de Sicilia, orientada a satisfacer los intere-
ses de la región; e) competencia de actuación o integrativa atribuida tan-
to a las regiones de derecho común, como a las de estatuto especial (ex-
cepto Sicilia) (10).

Sin embargo, éste esquema como resultado de la labor de la doctrina,
que en cierto sentido ha suplido la falta de coordinación entre los Esta-
tutos especiales y la Constitución, que debía haber realizado la Asamblea
Constituyente, puede reducirse a la clasificación en tres grupos antes
indicada, que responden, por lo demás, a la tradición federal del reparto
de competencias legislativas.

El primer grupo se refiere a la competencia legislativa, exclusiva,
también llamada primaria o plena (11). En segundo lugar, se indica la com-
petencia legislativa concurrente (secundaria o complementaria). Finalmen-
te existe un tercer tipo, la integrativa o de actuación de las leyes esta-
tales (12).

3. Consideración de la ley regional.

a) Ley regional, ley en sentido técnico, valor y fuerza de la ley regional.

Las características peculiares de la nueva concepción del Estado-orde-
namiento o comunidad se reflejan y al mismo tiempo tienen uno de sus fun-
damentos en la autonomía legislativa de las regiones.

Valorábamos anteriormente la significación general, y política, de la potestad legislativa regional. Precisamente la relevancia que la misma presenta, obliga a tomar en consideración el sentido en que se habla de leyes regionales, de potestad legislativa regional. En otras palabras, la perspectiva de una descentralización regional, cuya manifestación más característica es la potestad legislativa atribuida por normas de rango constitucional, obliga a examinar los diversos aspectos que permiten confirmar la existencia, significación y validez de la ley regional en el marco del ordenamiento.

La primera cuestión a plantear es, pues, si la ley regional, en todas sus modalidades, pertenece al género de las leyes en sentido formal o en sentido técnico.

Actualmente, aparecen totalmente superadas las opiniones negativas acerca de si la ley regional era asimilable, al menos en algunos de sus aspectos formales, a la ley general (13). En apoyo de la consideración de la ley regional como ley en sentido técnico, puede señalarse la misma literalidad de los preceptos constitucionales, ya no sólo en aquellos artículos en que directamente mencionan estos actos de producción jurídica, sino también en los que regulan los diversos extremos sobre la formación de los actos legislativos (14). Precisamente, la noción de ley, en el estadio actual de la evolución doctrinal sobre el tema, presenta unas características perfectamente aplicables al sistema constitucional italiano. En este sentido, podemos decir que la denominación "ley" indica un "supuesto complejo" resultante "de la deliberación de los órganos constitucionalmente competentes" (15) que en un Estado democrático están integrados por la vía de representación popular. La ley, en palabras de Vedel es "el acto de los órganos que ejercen el poder legislativo y según el procedimiento legislativo" (16). Por tanto, el concepto de ley aparece como una formulación puramente formal, hasta tal punto que ha podido hablarse del "sorprendente vaciamiento de la ley que pasa a ser una nada material, revestida de forma" (17). Ello, no obstante no debe interpretarse en el sentido

de una extrañeza del poder legislativo con respecto a la voluntad popular, sino que la relación de aquél con ésta debe establecerse sólo en aquellos sistemas que aceptan este origen del poder, perfilándose así una explicación más realista del fenómeno legislativo.

En esta acepción formal de la denominación "ley" pueden comprenderse no sólo la ley regional y la ley estatal, sino incluso la misma Constitución. De ahí, pues, su relativo valor a efectos de identificar las características de la ley regional y la posición de la misma en el ordenamiento. En todo caso, sirve para comprobar que la atribución del nombre ley al acto normativo regional no es arbitraria.

Ahora bien, la ley regional presenta además como carácter propio la imposibilidad de ser sometida al control de la autoridad judicial ordinaria. Si se acepta que con la palabra valor se designa el régimen jurídico de un acto normativo (18) puede afirmarse que la ley estatal ordinaria y la ley regional tienen el mismo valor. Concretamente, ambas son recurribles única y exclusivamente ante la Corte Constitucional. En este punto, tal y como vimos es clave la diferencia del régimen jurídico de estas normas locales en relación con los tradicionales reglamentos locales y en general con los reglamentos o actos normativos sin valor de ley, cuya control de legitimidad está residenciado en las instancias contenciosas.

Refiriéndonos ya a la fuerza de la ley, eso es, a la capacidad innovativa del acto normativo en el contexto del ordenamiento, es oportuno señalar de entrada un aspecto que se deduce inmediatamente de los mismos textos constitucionales. El artículo 134 de la Constitución al establecer los objetos sobre los que versa el juicio de la Corte Constitucional, indica textualmente: "controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos, con fuerza de ley, del Estado y de las regiones". Ante la imposibilidad, sino se quieren hacer afirmaciones tautológicas, de entender que la mención de la "fuerza de ley" se refiere al

"valor de la ley", hay que concluir que existe un nivel común de fuerza, eso es, de potencialidad jurídica. Este denominador común comprende al menos dos características: a) la inmediata subordinación a la Constitución; b) la función superior jerárquica con respecto a otras fuentes, en ambos casos dentro de los propios ámbitos (19).

Por otra parte, debe tomarse en consideración, en sus dos aspectos de fuerza activa y resistencia o fuerza pasiva, la eficacia de la ley regional.

En su ámbito, la ley regional deroga las anteriores leyes estatales, que sólo han podido continuar siendo aplicadas mientras la región no ha ejercido su potestad legislativa (20). Concretamente con respecto a las leyes de las regiones de estatuto ordinario, en ejercicio de la potestad legislativa de carácter concurrente, el planteamiento es semejante. En caso de inexistencia de ley-cornisa-ley estatal que contiene los principios fundamentales- que haya derogado la anterior legislación estatal de detalle, éstacede ante las nuevas leyes regionales emanadas en base a los principios fundamentales deducidos del complejo legislativo existente. Por tanto la ley regional, tiene una fuerza activa igual a la ley estatal. En relación con la fuerza pasiva o resistencia de la ley regional debe distinguirse, a efectos de exposición, entre las leyes dictadas en ejercicio de la potestad legislativa de carácter exclusivo y concurrente (21). En el primer caso, la cuestión se plantea en los siguientes términos: habiendo sido emanadas las leyes regionales oportunas, se dictan leyes estatales que explícitamente se refieren a materias de competencia regional. Por superar su propio ámbito de competencia, estas normas estatales deben ser consideradas ilegítimas. En todo caso, una solución contraria debería deducirse de los propios principios constitucionales. Se ha intentado deducir un principio de supremacía de la ley estatal con objeto de resolver el problema de la eficacia de la ley estatal ilegítima, en el sentido de que mientras el juez constitucional no declare la ilegitimidad, debe considerarse

que la ley estatal es eficaz y cabe plantearse si ha operado una derogación de la ley regional. Una respuesta afirmativa se ha querido derivar de la mayor complejidad del procedimiento legislativo regional, especialmente en su fase final. Ahora bien, la conclusión parece excesiva, ya que de la mayor articulación del procedimiento no puede deducirse un principio de alcance tal que permita dejar sin efecto un elemento esencial de la estructura constitucional, como es la competencia legislativa de las regiones. Realmente la no admisión de una implícita derogación de la ley regional por la ley estatal, que repetimos continua siendo eficaz mientras no sea declarada ilegítima, plantea un problema de normas contradictorias, problema real, pero que no puede resolverse sino a través de la propia Corte Constitucional (22).

Por lo que se refiere a la potestad legislativa concurrente, la cuestión central se plantea en relación con el cambio de los principios fundamentales. Como hemos señalado, el límite característico de éste tipo de potestad legislativa está constituido por los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado. En este supuesto, debe tomarse en consideración el criterio adoptado por el legislador estatal en el artículo 10 de la ley nº 61 de 10 de febrero de 1.953, que dispone:

"Las leyes de la República que modifican los principios fundamentales, abrogan las normas regionales que están en contraste con ellos. Los Consejos regionales, deberán introducir en las leyes regionales las modificaciones que sean necesarias en el plazo de noventa días".

Ahora bien, gran parte de la doctrina ha considerado que este artículo es anticonstitucional, criterio que, sin embargo, no ha compartido la Corte Constitucional. En todo caso, una simple lectura del mismo produce insatisfacción, ya que aparece una posible contradicción entre sus párrafos: si las leyes regionales han sido abrogadas, no se comprende porque deberán ser modificadas. En un intento de adecuar la interpretación de este artículo al concepto de abrogación entre normas que exige que éstas

sean del mismo grado y de igual ámbito de competencia, Mortati ha señalado que el cambio de principios produce en las normas regionales un efecto abrogativo, pero sólo después de pesar los noventa días en que el Consejo regional debe proceder a la modificación de las normas, estableciéndose una especie de prolongada "vacatio legis". Sin embargo, no parece que desaparezcan ni aún con esta precisión todos los motivos que habían impulsado a la doctrina a criticar la formulación legal (23). Parece que más oportuno habría sido considerar que la ley regional, en los preceptos contradictorios con los nuevos principios, resulte ilegítima, y arbitrar un procedimiento para la intervención de la Corte Constitucional. Por lo tanto, no se trata de que estas leyes regionales ofrezcan una más reducida resistencia, sino que naturalmente, por sus mismas características, este tipo de leyes regionales debe mantener un nivel de adecuación respecto a los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado. En definitiva, pues, la ley regional y la estatal, en cuanto fuentes del derecho se encuentran en un mismo nivel (24).

De las puntualizaciones realizadas hasta este momento, puede extraerse una idea exacta acerca de que el acto normativo regional es una ley en sentido técnico, de que tiene valor y fuerza de ley.

Ahora bien, estos datos, si bien nos describen muchos aspectos de la ley regional, no permiten determinar aún la exacta posición de la misma en el ordenamiento. En otras palabras, se trata de conocer como se forma la unidad del ordenamiento, unidad que, en virtud de la introducción de la descentralización legislativa en el marco de una Constitución rígida, no puede conseguirse a través de la simple aplicación de los principios tradicionales.

b) Características generales de un ordenamiento constitucional pluralista.

En los sistemas constitucionales tradicionales no se reconocía generalmente otro centro de producción jurídica que el Estado. La ley estatal

era considerada la única fuente originaria. En éste sentido se establecía una doble correspondencia entre normación e interés regular. A la ley le correspondía la consideración de los intereses primarios, mientras los de carácter secundario eran contemplados por las normas reglamentarias, y entre estos últimos se estableció una ulterior distinción que daba lugar a los reglamentos para ejecutar las leyes y los reglamentos locales.

Este esquema tradicional sufre una importante alteración con la progresiva significación de la Constitución. De hecho, la superior relevancia de ésta con respecto a la ley sólo se consagra plenamente a partir del establecimiento de la rigidez constitucional. "En un ordenamiento de Constitución rígida, la ley formal parlamentaria no es ya más soberana, originaria e inmediatamente válida. El esquema jerárquico de las fuentes sufre -se ha dicho- la más revolucionaria modificación en virtud de la asignación incontestable del puesto más alto a la Constitución. Sólo la Constitución surge como ordenamiento originario, como fuente de calificación originaria, como fuente de juridicidad de la norma" (25).

Sin embargo, debe ponerse de relieve que ésta alteración del esquema tradicional sólo alcanza plena virtualidad cuando se establecen órganos de justicia constitucional competentes para examinar la legitimidad constitucional de las leyes. Sólo en este momento la declarada primacía de la Constitución sobre la ley puede ser debidamente controlada.

Ahora bien, la modificación de los esquemas tradicionales es aún de mayor alcance si además esta Constitución rígida, cuyo lugar central en el ordenamiento puede ser asegurado en forma ejecutiva y continuada por la justicia constitucional, establece un determinado grado de descentralización legislativa (26). El reconocimiento de otros centros de producción jurídica no derivados de la ley estatal obliga a un replanteamiento global de las relaciones entre las fuentes normativas. Sólo a la Constitución puede reconocerse carácter originario. Las demás normas -también,

por tanto, las leyes estatales ordinarias- tienen carácter derivado. Ya no es suficiente explicar aquellas relaciones mediante el recurso al criterio jerárquico, sino que deberán buscarse otras vías o procedimientos para asegurar la unidad del ordenamiento. Para ello, la Constitución, que se sitúa en la cima del ordenamiento, indica nuevos criterios. Precisamente, el hecho de que en el Estado-ordenamiento, se haya introducido "la forma legal constitucional distinta y superior respecto a la forma legal ordinaria, representa, como hemos dicho, un elemento de perturbación del esquema jerárquico: la subordinación de la ley formal ordinaria a las normas de fuente constitucional "supone la posibilidad de que la misma ley formal encuentre límites de materia colocándose en tal caso en posición de plena separación, más que de preeminencia jerárquica en relación con otras fuentes (27)."

Como hemos apuntado, la misma admisión de otros centros productores de normas directamente descendientes de la Constitución reclama el recurso al criterio de separación y competencia. Cada tipo de ley tiene su propio ámbito de competencia, ámbito que le atribuye la propia Constitución, y en este sentido no existe relación de subordinación entre normas legislativas de los diferentes orígenes, ni puede establecerse la supremacía de unas en relación con otras sino esta expresamente prevista. Quiere la aplicación de cualquier conexión jerárquica entre las normas de uno y otro centro legislativo y es plenamente aplicable el principio de la competencia entre ellas. Ahora bien, esto no supone desconocer la necesaria unidad del ordenamiento de la comunidad estatal, ni, de hecho, ésta resulta imposible. Se trata tan sólo de elaborar nuevas fórmulas o precisar nuevos criterios para conseguir dicha unidad. En concreto, varias son las posibilidades teóricas de regular las relaciones entre las distintas normas para conseguir la unidad del ordenamiento.

A veces, esta unidad se plantea sobre la base de atribuir "igual fuerza formal a los actos normativos de las entidades territoriales y estatales,

prescribiendo límites de competencia, que a su vez puedan ser absolutos e inderogables, tanto respecto a las fuentes locales como a las estatales, o bien relativos para estas últimas y absolutas para las primeras", o de conceder a cada orden de fuentes una propia competencia absoluta e inderogable, pero condicionado luego la validez de las normas producidas por las fuentes locales, incluso en el ámbito de su competencia, a ciertas normas de las fuentes estatales (28). Sólo en el primer supuesto, cuando los límites son absolutos e inderogables para ambos tipos, puede hablarse de que existe completa paridad entre los mismos. Así pues, a nivel teórico, son posibles varias estructuraciones de las fuentes. De ahí que la posición de la ley regional con respecto a las demás fuentes del ordenamiento italiano haya sido variamente calificada. Por una parte, se ha indicado que su posición es de paridad con la ley estatal, haciendo hincapié en los conceptos de competencia y capacidad. Sin duda ésta calificación es la que permite una mayor extensión del criterio automático (29). Desde la posición contraria se ha postulado una reproducción con leves variaciones en todo caso, del tradicional esquema jerárquico (30).

En realidad, la presencia de principios derivados de los esquemas anteriores en la doctrina y, sobretodo, en la regulación práctica de las relaciones entre Estado y región, pese a que no siempre alcanza a subordinar abierta y plenamente la ley regional a la estatal, es, como veremos, causa de que resulte desvirtuada, en algunos aspectos, la potencialidad normativa de los entes regionales.

En todo caso, la resolución concreta y completa de éstos problemas, está ligada a la configuración que se atribuya a los medios, e instrumentos que la Constitución explicitamente establece para conseguir la unidad del ordenamiento: los límites de la potestad legislativa regional.

A continuación, después de hacer unas breves consideraciones sobre el procedimiento legislativo regional, examinaremos concretamente la problemática que acabamos de plantear, de tal forma que el papel de la ley regio-

nal queda perfectamente definido. Así pues, en primer lugar, tomaremos en consideración la cuestión del ámbito de competencia de la ley regional, esto es, de los sectores de la realidad social en que puede desarrollarse el poder normativo de las regiones, para, en un segundo momento, estudiar los límites de la potestad legislativa regional como medios para formar la unidad del ordenamiento pluralista italiano.

c) Procedimiento legislativo regional.

Un somero estudio del procedimiento legislativo de las regiones ha de partir de la referencia a los órganos que intervienen en la elaboración de las leyes regionales.

El órgano competente para ejercer la facultad legislativa es el Consejo regional (art. 121,2). Interviene asimismo en el procedimiento el Comisario del Gobierno al que corresponde visar las leyes (art. 127). La promulgación de las leyes está atribuida al Presidente de la Junta Regional (art. 121,3). Para un examen del procedimiento legislativo lo dividiremos en tres partes: introductiva, constitutiva e integradora de la eficacia.

En la primera, debe tomarse en consideración las características que presenta la iniciativa de la ley regional. En éste sentido, aparte de la natural facultad reservada a los miembros del Consejo regional y a la Junta Regional, debe mencionarse la posibilidad de iniciativa popular, a cargo de entidades locales o de ciudadanos, cuya concreta regulación, de acuerdo con el art. 123 de la Constitución, corresponde a los Estatutos regionales.

La fase constitutiva se integra en dos momentos: aprobación por el Consejo Regional y visto estatal. El primer punto no ofrece particularidades. El aspecto realmente significativo reside en el segundo punto. Según el artículo 127, una vez aprobada una ley por el Consejo regional, es remitida al Comisario del Gobierno que debe visarla en el plazo de treinta días, e no ser que lo niegue el Gobierno por considerar que la ley en cuestión excede

de la competencia de la Región, o se opone a los intereses regionales o a los de las otras regiones, en cuyo caso la devolverá al Consejo regional en el plazo fijado para su visto. Si una vez recibido, el Consejo Regional la aprueba de nuevo, pero ahora con el quórum de mayoría absoluta de sus componentes, el Gobierno puede, dentro del plazo de quince días a contar desde la comunicación de la ratificación de la ley, promover la cuestión de legitimidad ante la Corte Constitucional o la de mérito por contraste de intereses ante el Parlamento.

La última fase del procedimiento legislativo se refiere a la promulgación y publicación de las leyes. Dentro de los diez días siguientes al visto de la ley por el Comisario del Gobierno, el Presidente de la Junta Regional promulga la ley, publicándose de acuerdo con lo previsto por los respectivos Estatutos. La ley entra en vigor transcurrido un plazo de quince días como mínimo. Los plazos de promulgación y entrada en vigor pueden ser más reducidos, si el Consejo regional declara la urgencia de la ley y el Gobierno lo permite.

4. Ambito de competencia de la potestad legislativa regional. a) materias legislativas.

El ámbito de competencia de la potestad legislativa regional, esto es, la extensión del campo en que las regiones pueden emanar normas legislativas está definido por los enunciados de materias contenidas en la Constitución y en los Estatutos especiales. La esfera de competencia de la potestad legislativa puede resultar ulteriormente circunscrita por la posible incidencia del tema de la reserva de ley y de la imposibilidad de dictar normas en materia de derecho privado.

Examinamos, en primer lugar, los artículos de la Constitución y de los Estatutos especiales que establecen las materias legislativas.

Para no hacer largas enumeraciones de materias de los diversos tipos de potestad legislativa regional basta remitir, a título de ejemplo, a fax:

enumeraciones de las materias legislativas de las regiones ordinarias expuesta al enunciar su potestad legislativa. Por lo demás, una especial y concreta atención se dedicará a aquellas materias directamente relevantes para la explicación de las competencias económicas en las regiones, en el correspondiente capítulo de la segunda parte de este estudio. Aquí nos proponemos solamente indicar los aspectos generales de este tema.

La primera particularidad que se desprende de los textos constitucionales es el carácter taxativo de las relaciones de materias de competencia regional (31). En otras palabras, la región puede legislar sólo y exclusivamente en las materias específicamente establecidas. Esta característica establece además una específica diferencia entre un Estado de autonomías regionales y un Estado federal en el que las relaciones taxativas de materias se refieren, en general, a la competencia de la federación, mientras la de los Estados son flexibles e integrables. Por otra parte, el carácter taxativo de la enumeración de materias legislativas de la región determina la imposibilidad de aplicar, en el supuesto de las regiones italianas, la tónica de los poderes implícitos (32).

Ahora bien, cabe plantearse cuáles son los criterios de que se vale la Constitución para enumerar las materias legislativas, esto es, las relaciones sociales que el legislador regional puede regular. Digamos de entrada, que una simple lectura de los enunciados de las diversas relaciones de materias previstas en las normas constitucionales y estatutarias crea la impresión de hallarse ante un auténtico caos verbal (33), o, como ha señalado Giannini, ante una situación en la que el intérprete se ve obligado a realizar "la alquimia de las materias legislativas". (34) Posiblemente las causas de esta situación hay que buscarlas en el desfase cronológico entre las normas constitucionales y estatutarias y en la no realización por parte de la Asamblea Constituyente de una labor de coordinación entre Estatutos y Constitución. En todo caso, este desorden supone un obstáculo para definición de los contornos de la competencia regional.

Frente a esto hay que preguntarse por cuales eran los medios previstos por el constituyente a tal fin. En el caso de la regiones de autonomía particular, corresponde a las normas de actuación de sus Estatutos el concretar los perfiles de los ámbitos materiales de normación. En el supuesto de las regiones ordinarias, se ha atribuido este objetivo a las leyes-cornisa, y a las normas estatales de traspaso de funciones (35). En todo caso, en orden a la definición del ámbito de las materias regionales ha sido importante la contribución de la Corte Constitucional, que, de forma directa e incidental, examinando las normas de actuación o leyes estatales y regionales, ha señalado algunos criterios al respecto.

Por su naturaleza y finalidad, las normas de traspaso de funciones administrativas, a las que nos referimos más abajo, no son idóneas para cumplir éste cometido. El campo de normación de un ente público es la realidad social, y ésta no puede ser acotada a través de normas cuya temporalidad a veces es manifiesta. Por ello sería más adecuado acudir a las orientaciones generales que ofrece el ordenamiento jurídico en un conjunto. En todo caso, de hecho, se han seguido estos procedimientos y si quiere conocer los criterios que rigen la ordenación real de los ámbitos de competencia legislativa, hay que tomar en consideración estas normativas.

A continuación nos referimos a estos criterios deducidos de las normas de actuación de los Estatutos especiales de las normas de traspaso de las funciones administrativas a las regiones ordinarias, de la jurisprudencia constitucional que, nos apresuramos a decirlo, ofrecen soluciones claramente reductoras de la autonomía regional.

Según estas normas estatales y la jurisprudencia constitucional, "las materias regionales vienen contemporáneamente concebidas en términos finalísticos y en términos objetivísticos, según que se trate de resolver el problema del alcance de la transferencia de intereses públicos a la competencia regional, propiamente de las materias mismas, o bien del problema de los medios normativos que la región puede emplear para satisfa-

cer intereses públicos de su competencia" (36).

En este sentido, la Corte acoge la orientación introducida en las normas de actuación de distinguir en el ámbito de las materias de competencia regional la división de la misma en dos esferas, residenciando, en base al interés nacional, una parte de las funciones referidas a las mismas en el Estado, que puede en cualquier momento constatar la existencia de éste tipo de intereses. De esta forma se elimina una distinción expresamente establecida en las normas constitucionales y estatutarias. En efecto, el legislador constituyente generalmente no hace referencia a categorías de intereses para enumerar las materias de competencia regional: cita agricultura, o turismo, o pesca. Sólo excepcionalmente, se aparta de esta orientación, que podríamos considerar la regla, recurriendo al concepto del interés para perfilar las materias de competencia regional: así, en el artículo 117, se refiere a trenvías y líneas automovilísticas de interés regional y a vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional, o en el artículo 14 del Estatuto siciliano, letra g), exceptúa de la competencia regional en obras públicas las de interés prevalentemente nacional. Por lo tanto, estableciéndolo así sólo en concretos supuestos, el constituyente no ha querido establecer diferencias basadas en el criterio del interés en el interior de las materias; en otras palabras, ha considerado que los intereses públicos relacionados con las disciplinas de la agricultura, turismo o pesca eran atribuidos a las regiones.

Otra, como estamos diciendo, es la orientación que ha venido predominando en la que, por un lado se señala que "la taxativa enumeración de materias contenidas en los Estatutos supone un límite a la competencia legislativa de las regiones y no permite la emanación de normas legislativas fuera de su ámbito, aunque estén orientadas a la consecución de finalidades inherentes de dichas materias" (37), y, por otro, se indica que "los límites de la competencia regional deben buscarse más que en la

naturaleza de las normas a emanar, en las finalidades para las que el ente región ha sido creado" (38). Frente al criterio de interpretar la extensión de las materias legislativas de acuerdo con los factos que se deducen del completo ordenamiento jurídico, sensible a las modificaciones que se producen como fruto de la evolución de la realidad y de las instituciones jurídicas, ha venido predominando la aplicación de criterios restrictivos, que, parcelando las materias legislativas regionales, pueden llegar a impedir el desarrollo de una acción regional acorde con las tendencias actuales de los poderes públicos.

Digamos finalmente que el legislador estatal ha variado en parte la anterior orientación, como se desprende de los recientes decretos de traspaso de funciones administrativas a las regiones ordinarias en los que se realiza una interpretación más orgánica y actualizada de los ámbitos de la competencia regional (39). Posiblemente la Corte Constitucional no dejará de ser influenciada por estas alteraciones de criterio, dada la conocida sensibilidad de este tipo de tribunales frente a las variaciones que se producen a lo largo del tiempo en las orientaciones gubernativas. En todo caso, y la generalización del ordenamiento regional lo facilita, puede esperarse una cierta corrección de los criterios utilizados en la etapa anterior.

b) En torno al tema de la reserva de ley.

Aparte de la atribución expresa de competencia legislativa, la configuración del ámbito en que la región puede desenvolver su potestad legislativa resulta afectada también, tal y como hemos dicho por la posible aplicación del instituto de la reserva de ley y por la exclusión de las relaciones reguladas por el derecho privado. Examinamos en primer lugar el tema de la reserva de ley en relación con la potestad legislativa regional.

La Constitución, en numerosos preceptos, remite a la ley la regulación

de determinadas actividades. La cuestión se centra, pues, en saber si por ley debe entenderse sólo la ley estatal, o bien la ley regional, en su propio ámbito, es idónea para desarrollar las disposiciones constitucionales (40). Ahora bien, como el instituto de la reserva de ley presenta perfiles no siempre claros, en parte a causa de la transformación que ha sufrido a consecuencia de las nuevas características de los sistemas constitucionales contemporáneos, es preciso señalar algunos puntos sobre el mismo (41). En realidad son diversos los planteamientos existentes, no sólo "sobre la función del instituto identificado en algunas ocasiones en la garantía de los derechos individuales, y en otras en la tutela de las minorías, sino también sobre el modo de concebir la función misma; se nota de hecho una tendencia a sustituir la consideración unitaria de la reserva una visión analítica de las hipótesis concretas en que se individualiza, y a buscar, en consecuencia, una diversa ratio para cada caso" (42).

El concepto no responde pues ya exclusivamente, y siempre, a una simple función de garantía de algunos derechos fundamentales atribuyendo su regulación al Parlamento, tal como tradicionalmente se vino configurando, sino que, al integrarse en los sistemas positivos actuales, estableciéndose en relación funcional con otros elementos de los mismos, sin perder tal cometido referente a la esfera de libertad del ciudadano, la reserva de ley se articula en diferente sentido, y aparecen nuevas funciones o se realizan algunas que ya tenía, entre ellas, la distribución de competencias en la función de dirección política o político-administrativa (43). Precisamente en base a ésta nuevo cometido, se ha propuesto distinguir entre reservas de ley propias -cuando constituyen una garantía constitucional de una posición subjetiva y admitan un poder de restricción- e impropias -cuando sean simples llamadas a la ley, pero en la que viene implícita una atribución (si bien no exclusiva) de poder de dirección, y por ello, aunque sea en forma tendencial y preferencial, su reparto entre los

órganos de un mismo ente comunitario (44).

Las nuevas características de la reserva de ley modifican los términos en que puede plantearse la idoneidad a tal fin de la ley regional. El principio constitucional de igualdad, que condiciona a la potestad legislativa regional, ha de tener un campo de aplicación más restringido. En otras palabras, el principio de igualdad no determina la imposibilidad de que la región regule una determinada materia, sino que se sitúa como límite del ejercicio de la potestad legislativa regional, ejercicio que naturalmente debe producirse en el ámbito de las competencias regionales, ámbito en el que por otra parte, no está comprendida la regulación de los derechos fundamentales. Esto es, sólo en relación con la regulación directa de los mismos puede admitirse la existencia de una reserva de ley estatal, en cuanto al Parlamento, órgano del Estado-ordenamiento es supremo garante de los mismos. En cuanto a la incidencia de la legislación regional sobre los mismos, no es al instituto de la reserva de ley sino al límite a la ley el que despliega su eficacia.

Esta última precisión nos sitúa en la vía de un segundo criterio.

La adecuación de la ley regional para regular una determinada materia, debe apoyarse en una interpretación sistemática de las normas constitucionales. En éste sentido, es conveniente reproducir un razonamiento de la Corte Constitucional que examina una pretendida reserva de ley en materia tributaria, dado el reenvío a la ley, contenido en el artículo 23 de la Constitución. La Corte señala que si "la disposición en virtud de la cual no puede imponerse ninguna prestación sino es en base a la ley, se debiera entender en el sentido que sólo la ley del Estado puede imponer tributos, se excluiría de esta forma la potestad tributaria normativa de la región; pero esto contrastaría con las normas constitucionales que explícitamente atribuyen tal potestad a la región. A la misma consecuencia se llegaría, -continua el Alto Tribunal- si se atribuyera

a la palabra "ley" usada en el artículo 23 (de la Constitución) el significado de normas emanadas en el ejercicio de una potestad legislativa plena y eso es, exclusiva. Aparte de poner de relieve que ésta interpretación del artículo 23 sería arbitrariamente restrictiva, dado que los actos emanados por la Región en el ejercicio de la competencia legislativa concurrente o subsidiaria son, en el lenguaje de los textos constitucionales, "leyes" como las otras, atribuir dicho significado al artículo 23 equivaldría a negar la competencia legislativa que la Corte ha reconocido a la Región... pensando que se trata de competencia no exclusiva, sino concurrente y subsidiaria de la competencia estatal. Por otra parte, el valor del artículo 23 está en disponer una reserva legislativa, que es garantía de la esfera jurídica de los concretos sujetos, en cuanto está dirigida a excluir cualquier limitación o invasión de la misma por parte de la autoridad pública que no sea querida por la ley, o llevada a cabo en base a la ley. La lógica del sistema requiere que esta garantía actúe tanto respecto del Estado, como de la región.* (Sentencia nº 64 de 1.965) (45).

Esta resolución de la Corte precisa la función de la reserva de ley. En éste sentido indica la necesidad de una valoración conjunta de las diversas normas constitucionales, y, en consecuencia, de no vaciar las competencias regionales y el valor de la ley regional.

En tercer lugar, conviene insistir en que, excepto en los reducidos casos en que directamente se contempla la regulación de los derechos fundamentales, por lo tanto no las repercusiones de otros actos normativos que inciden sobre los mismos, el reenvío que la Constitución hace a la ley tiene correcta su distribución de función de dirección entre los diversos órganos de los entes que actúan en el Estado-ordenamiento. Cuando el artículo 41 dispone que los planes económicos deben ser aprobados por la ley, la Constitución atribuye a los órganos titulares del poder

legislativo la función de dirección planificadora. Eso es, a los órganos legislativos del Estado y de la región corresponde aprobar las leyes que determinen los planes, claro está en los ámbitos correspondientes de uno y otro ente. También cuando el artículo 108,1 de la Constitución remite a la ley la regulación de la organización judicial, atribuye al Parlamento, frente al Gobierno, dicho cometido, sin que quede plantear la idoneidad de la ley regional porque no corresponde al ámbito de materias legislativas este objeto.

En definitiva, al ser las remisiones constitucionales a la ley auténticas distribuciones de la función de dirección política entre órganos ejecutivos y órganos legislativos, no hay normalmente dificultad en admitir la idoneidad de la ley regional en su propio ámbito de competencia.

c) Sobre la legislación en materia de derecho privado.

Como hemos dicho antes, para la configuración del ámbito material de la potestad legislativa regional es preciso resolver una tercera cuestión, es decir, afrontar el tema de si las relaciones iusprivatistas están excluidas de tal ámbito, y, por lo tanto, la potestad legislativa regional debe contemplar sólo situaciones y relaciones tradicionalmente objeto de normas de derecho público (46).

Realmente esta cuestión presenta una dificultad específica cual es la delimitación exacta de la noción de derecho privado. Muchas situaciones presentan concursos no claros. Están a caballo del derecho público y del derecho privado. Evidentemente, no es posible afrontar ésta última problemática. Nos limitamos a poner de relieve como el mismo criterio que se quiere adoptar para delimitar el ámbito de competencia legislativa de la región es, en cierto sentido, equívoco.

Por otra parte, muchos de los planteamientos que excluyen la legislación regional de derecho privado, reflejan, en el fondo, planteamientos

propios de la vieja filosofía del derecho inviolable de propiedad. Incluso puede interpretarse como un ejemplo de la diversa influencia de estos criterios la discrepancia existente inicialmente entre los órganos jurisdiccionales tradicionales y la jurisdicción institucional o paraconstitucional (47). Los primeros reacios a la admisión de leyes regionales en este campo, mientras los segundos mantenían una posición más abierta. En todo caso, la complejidad del tema se manifiesta perfectamente en la doctrina. Unos autores admiten la legislación regional en el ámbito del derecho privado (48). Eso es, la potestad legislativa en estos campos se halla circunscrita por los límites que comúnmente preve la Constitución, sin reconocer la existencia de específicos límites. Otros afirman que en estos casos la potestad legislativa regional resulta limitada específicamente por las normas del Código Civil como complejo de principios generales de ordenamiento (49). No es fácil, sin embargo, admitir una tal extensión del concepto de los principios generales del ordenamiento jurídico. Finalmente un tercer grupo de autores, partiendo de la admisibilidad de normas regionales en materia privada, atribuyen a tal posibilidad un carácter en cierto sentido ligado a la naturaleza pública del ente regional. Esta posibilidad de intervención de la región en relaciones privadas no tendrá nunca el carácter de objeto principal de su legislación, porque la finalidad del ente y las mismas intenciones que han motivado su creación lo colocan esencialmente en el campo del derecho público y porque la descentralización regional ha sido instituida en función de objetivos de administración pública. De ello resulta un importante criterio sobre las dimensiones que se pueden asignar al poder de las regiones de regular relaciones interprivadas: este poder está subordinado en la finalidad y en la medida a cuanto es necesario para la consecución de los objetivos de administración pública prefijados al ente (50).

A esta gama de opiniones positivas, es preciso añadir, para conocer

el debate doctrinal los argumentos expuestos por los autores que niegan que las regiones puedan legislar en materias de derecho privado (51). En general, se afirma que la permanencia en el Estado de esta porción de competencias puede encontrar la base, en el plano teórico, en la existencia de una reserva de ley estatal, o en la defensa de la uniformidad o de la unidad de derecho privado como momento esencial de la unidad política del Estado. A este último punto, pueden remitirse formulaciones más difusas que se refieren a la trascendencia de las normas de derecho privado en el sentimiento social y a la coherencia y organicidad jurídica y a la necesidad de certeza del derecho. Asimismo, se ha indicado también el paralelismo entre la función administrativa de la región y la función legislativa en el sentido de que a dicho ante le corresponde únicamente legislar en la extensión de la acción administrativa.

Vista la doctrina, pasamos a la jurisprudencia.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha venido manteniendo con razonamientos diversos, a veces incluso equivocas, que las regiones no tienen competencia en materia de derecho privado, a no ser que la intervención legislativa regional pueda encontrar justificación en la excepcionalidad de la situación local, la temporalidad de la medida, en el objeto de satisfacer intereses públicos locales y la falta de contraste con los intereses que informan la legislación estatal en la materia. Ultimamente parece adoptar una posición totalmente negativa (52), con lo que transforma a la legislación regional en una legislación administrativa.

Llegados a este punto y en el momento de afrontar la necesidad de establecer un criterio sobre esta cuestión, es útil señalar las dimensiones exactas de la misma, especialmente por lo que se refiere a las regiones de estatuto ordinario.

En este sentido, si se contemplan los ámbitos de competencia en que la región puede legislar, se comprueba que la cuestión se plantea precisamente respecto de relaciones cuya regulación se encuentra en los límites

entre normas de derecho público y derecho privado, y en las que la posible actividad legislativa regional tiene un marcado carácter instrumental en función de los fines del ante como administración pública de un territorio, instrumentalidad a la que en cierta forma se había referido la Corte al señalar las condiciones en que consideraba legítimas las leyes regionales sobre relaciones iusprivatistas. No se trata de prever una legislación regional que contemple directa y exclusivamente relaciones generalmente consideradas de derecho privado, y en este sentido elaborar propios cuerpos legislativos en la materia. El criterio que mantenemos supone una precisión clara. La legislación regional puede regular relaciones disciplinadas por normas iusprivatistas en cuanto ocupan una posición vicarial en relación con la normal legislación regional de derecho público. Por lo tanto, es con este alcance con el que puede admitirse una legislación regional de derecho privado. Concretamente no creemos que corresponda a la región la regulación del derecho de propiedad, pero en cambio puede aceptarse que las normas regionales regulen determinados aspectos de la propiedad agraria, como la fijación de las unidades mínimas de cultivo.

En definitiva, el criterio de la instrumentalidad define en este tema los contornos de la competencia legislativa.

6. Límites de la potestad legislativa regional.

Tanto en la exposición del cuadro normativo referente a la potestad legislativa de las regiones, como al indicar los conceptos de los diversos tipos de competencia legislativa de las regiones se ha hecho referencia a los límites, que circunscriben en varias formas y con diversos anuncios y características la potestad legislativa regional.

Como hemos dicho al examinar la inclusión de la ley regional en el ordenamiento jurídico, los límites desempeñan el papel de auténticos goznes del ordenamiento jurídico. Son los instrumentos que permiten reconciliar a la unidad las plurales manifestaciones legislativas de los diversos centros de

producción jurídica que actúan en el seno del Estado-ordenamiento. De ahí, pues, que la propia configuración de la ley regional dependa en gran parte de las características concretas de los límites correspondientes. Ahora bien, el propio objetivo de los límites, hacer posible la unidad del ordenamiento, determina que dichos límites presenten un carácter bifronte: por una parte, delimitan los poderes regionales; por otra, señalan los confines de la intervención estatal. Son, en este sentido también límites para ésta.

De las propias características del sistema constitucional y de la autonomía regional deriva, como consecuencia, que los límites estén taxativamente circunscritos. En otras palabras, dada la relevancia constitucional de la autonomía regional, ésta se encuentra circunscrita únicamente por los límites expresamente previstos en la Constitución.

A fin de sistematizar el estudio de los límites, es conveniente mencionar algunos criterios para su clasificación. Según la extensión de los límites, éstos pueden distinguirse en generales ó comunes, que se aplican a todos los tipos de potestad legislativa, y especiales, referidos particularmente a un tipo de potestad legislativa. El primer grupo comprende los siguientes: límite constitucional, del territorio y del interés nacional y de las otras regiones. En el segundo grupo, pueden incluirse los siguientes: límite de los principios generales del ordenamiento de las obligaciones internacionales, de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado. Este último corresponde a la potestad legislativa de carácter concurrente; los demás, a la de carácter exclusivo, propia de las regiones de estatuto especial.

Un segundo criterio de clasificación parte de la calificación de los propios límites. En este sentido, la Constitución de 1.948 ha distinguido entre límites de legitimidad y de mérito. En el primer caso, se trata de verificar los aspectos de legalidad directa o indirectamente constitucional que presentan las leyes, estando atribuida a la Corte Constitucional el control de su observancia. En el segundo caso, se contempla más bien la oportunidad de

la medida legislativa adoptada por la región, siendo el Parlamento la sede para su verificación. Es límite de mérito el del interés nacional y de las otras regiones; los demás límites son de legitimidad.

A continuación estudiamos detalladamente los diversos límites enunciados al exponer la regulación constitucional de la autonomía legislativa de las regiones.

a) Límite constitucional.

Naturalmente el primer límite que circscribe la potestad legislativa regional, cualquiera que sea la forma en que se manifieste, deriva de las propias normas constitucionales. No es necesario insistir en ello por su misma obviedad. Se establece una auténtica relación jerárquica entre la Constitución y la ley regional, al igual que sucede entre aquélla y la ley estatal. En este aspecto, pues, el principio de jerarquía continua desplegando sus diversos efectos.

En relación con el papel de la Constitución, límite de la potestad legislativa regional, conviene hacer dos precisiones. La primera sobre el alcance concreto de la Constitución en orden a la potestad legislativa de las regiones de estatuto especial. La rotundidad de la preeminencia de la Constitución debe ser afirmada considerando la problemática que ofrece el artículo 116 de la propia Constitución donde se establece la posibilidad de que los Estatutos especiales de autonomía, con valor de ley constitucional, tengan efectos derogatorios. Por tanto, se trata de conocer el ámbito en que se actúa este poder derogatorio. Mortati ha indicado que "refiriéndose el mismo artículo taxativamente a las condiciones particulares de autonomía es claro que este poder derogatorio puede operar sólo en relación con concretas normas constitucionales, no respecto a los principios fundamentales que componen la forma de Estado y a las disposiciones que constituyen su necesario desarrollo (53). De esta forma, sin eliminar la especialidad de su regulación, se consigue formular una concepción unitaria e integradora del completo ordenamiento regional, y extender a las regiones especiales las normas de validez general contenidas en la Constitución, tanto si se re-

fieren específicamente a las autonomías regionales, como si informan la estructura general del Estado-ordenamiento. Si así no fuera, el principio fundamental de la unidad e indivisibilidad de la República explicitado en el artículo 5 de la Constitución resultaría anulado.

La segunda precisión se refiere a un precepto concreto de la Constitución. Generalmente, en el marco del límite constitucional, se estudia el artículo 120 de la Constitución que establece determinadas prohibiciones para la actividad regional. El citado precepto dispone:

"La región no puede instituir derechos de importación o exportación o tránsito entre las regiones.

No puede adoptar medidas que obstaculicen en cualquier forma la libre circulación de las personas y de las cosas entre las regiones.

No puede limitar el derecho de los ciudadanos de ejercer en cualquier parte del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo".

Realmente el objetivo perseguido con este artículo no ofrece dudas. Se quiere tutelar la unidad de la economía nacional, salvaguardando específicamente la unidad de los intercambios comerciales, o del mercado de trabajo. Por lo demás esta norma del artículo 120 es semejante a las prohibiciones de imponer "burden", en el comercio interestatal, establecidas por las "commerce clause" de los Estados federales.

La doctrina viene considerando al artículo 120 como un límite de legitimidad, tanto por evidentes razones de colocación en el texto constitucional, como porque ratifica y desarrolla principios contenidos en los artículos 4, 16 y 41 de la Constitución, (54) razón por la cual la Corte Constitucional ha tenido ocasión de tomarlo en consideración en varias ocasiones. Además se considera que la infracción del precepto puede producirse no sólo directamente, sino también en virtud de meras repercusiones de las leyes regionales. Esto plantea algunos problemas en relación con la compatibilidad entre el control de legitimidad y la verificación de las repercusiones de la legislación regional. A este respecto, debe señalarse la estrecha relación entre las

prohibiciones del artículo 120 y algunos aspectos del límite del territorio. Sin embargo, a pesar de ser considerado, como hemos dicho, un límite de legitimidad, la Corte Constitucional no ha dudado en realizar las valoraciones necesarias para comprobar si las medidas regionales están fundadas en "particulares y racionales motivos", o están en cambio determinadas por simples "oportunidades contingentes", de forma que, estando al criterio de la Corte, no parece que necesariamente el obstáculo resida en el efecto en sí mismo, sino que la ilegitimidad más bien debe considerarse derivada de la inexistencia de una finalidad que lo justifique (55).

b) Límite de los principios del ordenamiento jurídico del Estado.

Este límite está previsto para circunscribir la potestad legislativa exclusiva de las Regiones especiales en el artículo 3 del Estatuto sardo, en el artículo 4 del Estatuto del Trentino/Alto Adige, en el artículo 2 del Estatuto de la región Valdostana y el artículo 4 del Estatuto de la región Friuli-Venezia Giulia. Aunque el Estatuto de la región siciliana nada dice sobre este límite, por su significación para entender la unidad del ordenamiento, la doctrina, mayoritariamente, lo considera también aplicable a esta región (56). No se menciona este límite entre los que circunscriben la potestad legislativa concurrente, y, por tanto, no está especialmente previsto para las regiones ordinarias. Esto no quiere decir que los principios del ordenamiento jurídico del Estado no afecten a la potestad legislativa concurrente o a las regiones de estatuto ordinario. Lo que sucede es que, en estos casos, dichos principios ejercen su influencia a través del límite típico de la potestad legislativa de carácter concurrente, sea ésta del límite de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales, sin que, naturalmente, se confundan con estos últimos.

La Corte Constitucional ha tenido ocasión de referirse a este límite, y ha definido estos principios del ordenamiento jurídico como "orientaciones de carácter general y fundamental que se pueden deducir, por su conexión temática..., de las normas que concurren a formar, en un determinado momento

histórico, el tejido del ordenamiento vigente", eso es, "la coherente y vi-viente unidad lógica y sustancial del derecho positivo" (57). En base a la Jurisprudencia constitucional, se han señalado varios ejemplos de principios del ordenamiento jurídico: irrectroactividad de determinados tipos de ley regional, justo procedimiento, libre concurrencia, principio de legalidad de la actividad de la Administración pública (58).

c) Límite del territorio.

Es un principio de derecho público que las entidades comunitarias deben circunscribir su actividad al propio territorio. Por eso mismo, ni la Constitución ni los Estatutos especiales contienen preceptos expresos sobre este extremo.

En este sentido, puede decirse que la potestad legislativa regional de cualquier tipo debe tener un carácter territorial, eso es, está limitada por el territorio.

Se ha señalado que el límite territorial presenta dos aspectos distintos, según actúe como límite de validez o como límite de eficacia. En el primer supuesto, se alude a que las regiones no pueden disciplinar objetos, relaciones, etc. no localizadas en el territorio de la región. En el segundo, a que los efectos de la ley no deben repercutir en ámbitos extrarregionales. En otras palabras, "el límite inherente al carácter territorial de la región supone no sólo que el objeto de las normas por ella emanadas esté contenido en el ámbito de su territorio, y que su eficacia esté igualmente circunscrita, sino también que los efectos de las mismas no repercutan sobre otras regiones o sobre el entero Estado" (59).

Ahora bien, una interpretación sistemática de los diversos límites obliga a restringir el alcance de este límite de forma que sólo debe afectar inmediatamente al objeto de la legislación regional, y no a sus efectos (60). En efecto, las consecuencias que podrían derivarse de la configuración de este límite como límite de validez pueden alcanzarse en sede de legitimidad,

a través del recurso al precepto contenido en el artículo 120 de la Constitución al que ya nos hemos referido. Por otra parte, si la valoración de los efectos y repercusiones quiere contemplarse desde el ángulo de las cuestiones de mérito, entonces es suficiente su conexión con el límite del interés nacional y de las otras regiones. Precisamente, en fecha reciente la Corte ha establecido esta relación, con el resultado de establecer divisiones en el interior de las materias de competencia regional, "impidiendo a las regiones regular supuestos o resolver problemas que excedan del ámbito espacial de su autonomía y, en este sentido, pertenecientes a la entera Nación. Incluso, en base a la cláusula del artículo 17 de la ley financiera de las regiones num. 281 de 1.970 que reserva al Estado "la función de dirección y de coordinación de las actividades de las regiones que se refieran a exigencias de carácter unitario", una parte de la doctrina, varios decretos legislativos de traspaso de funciones y la misma Corte Constitucional han considerado que continúan existiendo, precisamente en los sectores indicados por el artículo 117 de la Constitución, intereses de alcance extrarregional..(61)

No es preciso hacer incapié en las consecuencias reductoras que pueden derivarse para las autonomías regionales de una orientación de este género, que reduce el propio ámbito de competencia legislativa de las regiones. En su momento examinaremos con atención esta cuestión.

En definitiva, tomando en consideración el límite del territorio en forma independiente, sin relación con otros límites, aparece configurado como límite de eficacia.

d) Límite de las obligaciones internacionales.

El respeto de las obligaciones internacionales es un requisito de legitimidad de las leyes regionales. Con respecto a la región sarda está expresamente previsto en el artículo 3 de su Estatuto, en el caso de la región Trentino-Alto Adige, en el artículo 4 de su Estatuto, en el de la región Friuli-Venezia Giulia también en el artículo 4 de su norma fundamental,

y para la región del Valle de Aosta, lo contempla el artículo 2 de su Estatuto. No está previsto en el Estatuto de la región Siciliana, en virtud de la mencionada falta de coordinación con las restantes normas constitucionales, pero no hay duda de que también con respecto a esta región actúa dicho límite. Por lo que se refiere a las regiones de régimen común se generalmente admitida (62) su aplicación, si bien el constituyente, convencido de la suficiencia de los límites que circunscriben la potestad legislativa concurrente, no lo haya previsto explícitamente.

Quizás sea este límite aquél en que quede más de manifiesto el carácter bifronte de los límites de la potestad legislativa regional. Es límite para la región, pero expresa también una prohibición para el Estado que no debe realizar, a través de la adopción de acuerdos internacionales, modificaciones implícitas a la Constitución.

Así pues, el Estado se encuentra limitado por los efectos reflejos de este límite en la estipulación de Tratados que alteren sustancialmente la autonomía normativa de las regiones. En esta perspectiva, se ha dicho que "la cuestión fundamental no es tanto la de la ejecución de los tratados, cuanto la de los confines sustanciales que, en razón de las autonomías regionales, se oponen al mismo poder internacional del Estado, en el sentido de definir el punto hasta el cual el Estado, asumiendo obligaciones internacionales en materia de competencia regional, no varía la potestad legislativa regional" (63).

Especial significado tiene esta observación en relación con el Tratado y las normas de la Comunidad Económica Europea. No es este el lugar para extenderse en cuestiones que corresponden al derecho internacional. Sin embargo, es conveniente señalar que, en ningún caso, el Tratado de Roma y las normas emanadas a su amparo pueden imponer una mutación de la estructura del ordenamiento constitucional interno. Para este fin sería preciso recurrir a la ley de revisión de la Constitución (64). Por ello puede decirse que si bien las normas comunitarias y el Tratado de Roma son vincu-

lentes para las regiones, sería ilegítima una actuación comunitaria que pretendiese sustraer completamente un sector de competencia regional (65).

Un segundo problema relacionado con este límite se refiere a la determinación de si ante un pacto o tratado que se refiere a materias de competencia regional la ejecución del mismo está atribuida al Estado o a la Región. Por una parte se señala que el límite de las obligaciones internacionales no significa necesariamente que la materia objeto de una disciplina internacional sea exclusiva de la competencia estatal (66). A tal efecto, se invoca la misma función de los instrumentos legislativos de adecuación del derecho interno a los compromisos internacionales y la necesidad de no operar un cambio injustificado -aunque no supiera una modificación de la estructura constitucional- en el reparto constitucional de competencias. Por otra parte, se indica que sólo los órganos estatales son competentes para la ejecución de obligaciones internacionales (67). En apoyo a este planteamiento, se señala la necesidad de garantizar la unidad de aplicación de los tratados internacionales, la conexión existente entre actuación de las obligaciones internacionales e interés nacional para ejecutarlos, e incluso se configure una propia materia legislativa (*asuntos exteriores*). En este orden de consideraciones, cabe recordar también que existe una praxis constitucional de atribuir al Parlamento la ejecución de los tratados internacionales (68).

Ante el conflicto entre "el interés del Estado de hacer frente a las obligaciones contraídas en campo internacional, que quedaría comprometido por la diversidad de las leyes regionales entre sí, difícil o tardeamente reprimibles por las armas de la disolución de los Consejos regionales o de los recursos a las Corte Constitucional, y el interés de la región en orden a la salvaguarda de la propia potestad normativa" (69), la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de atribuir al Estado la completa ejecución de un tratado (70).

e) El límite de las reformas económico-sociales.

Las competencias legislativas de las regiones de estatuto especial aparecen condicionadas por el límite constituido por las "normas fundamentales de las reformas económico-sociales de la República", que no aparece, sin embargo, entre los límites de las regiones del estatuto ordinario. Esta ausencia no puede extrañar si se tiene en cuenta que estas últimas tienen atribuida únicamente competencia legislativa concurrente en relación con la cual es relevante el límite de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado.

Mientras la denominación de este límite de las reformas, que literalmente se ha reproducido, corresponde exactamente a la contenida en los artículos 3 del Estatuto sardo, artículo 4 del Estatuto de Trentino Alto Adige, artículo 2 del Estatuto del Valle de Aosta, y artículo 4 del Estatuto de Friuli Venezia Giulia, el artículo 14 del Estatuto siciliano se refiere a las "reformas agrarias e industriales deliberadas por la Constituyente". Sin embargo, en general, se consideran equivalentes ambas expresiones cuya diversidad es fruto de las concretas circunstancias en que se elaboró el Estatuto de la región siciliana y de la tantas veces citada falta de coordinación con las demás normas constitucionales (71). Con este límite se ha querido impedir "todo peligro de fractura o resquebrajamiento en la dirección económico-social del Estado... en la actual fase de tendencia a la unificación de la vida económica..."(72) Por ello, se ha afirmado que el límite puede hacerse valer no sólo respecto a futuras reformas, sino también en relación con actuaciones prematuras de las regiones que pudieran prejuzgar la unidad de la acción estatal (73).

En el examen de este límite de la competencia legislativa regional, es preciso destacar, en primer lugar, como no son las reformas, eso es, las leyes a través de las cuales el Estado realiza reformas de carácter económico y social el contenido del mismo, sino sólo las normas fundamentales, concepto que se ha considerado similar al de principios fundamentales(74).

En este sentido, al igual que los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado para la legislación concurrente, las normas fundamentales de las reformas pueden determinar que las normas regionales ya vigentes resulten ilegítimas por lo que, una vez encradas en vigor las reformas, las regiones, en el ejercicio de su potestad legislativa, se encuentran circunscritas a la consideración de los criterios fundamentales de los programas estatales que orientan en su contenido la legislación local (75).

La aclaración acerca de que el límite se refiere a las normas fundamentales puede parecer obvia, sin embargo, la jurisprudencia (76) y algún sector de la doctrina parece orientarse en el sentido de interpretar que, en presencia del citado límite, al legislador estatal puede regular detalladamente, legitimando incluso actuaciones administrativas en la materia en cuestión (77). Sin embargo, como se ha puesto de relieve, "este último tipo de argumentación, sólo es aparentemente sugestivo y tiene, en definitiva, el problema de probar demasiado". Abstractamente podría admitirse que sólo el Estado sea competente en tema de reformas, dada la reserva del artículo 41,3 de la Constitución. No es ésta como hemos dicho la interpretación que nos parece adecuada, pero "¿cómo se justifica en tal caso que la región conserva normalmente el poder "primario" e institucional de disponer y financiar, junto a las medidas adoptadas por el Estado, propias intervenciones dedicadas a análogos objetivos y relativos a cuestiones análogas? ¿Cómo se califica, en suma, el ámbito que el Estado se reserva bajo el manto de las reformas? Y ¿no es quizás verdad que mediante un enésimo círculo vicioso todo lo que el Estado debe hacer en el campo económico-social viene definido por la Corte como objeto de las "reformas" y de "reserva"? (78). En todo caso, la aplicación del límite de las normas fundamentales en este sentido supone la realización de verdaderas expropiaciones de materias de competencia regional.

En segundo lugar, cabe plantearse la significación del concepto de re-

forma. "Reformas económico-sociales -se ha dicho- son las que innovan profunda y radicalmente las estructuras preexistentes, incidiendo en situaciones jurídicas" (79). Son las que "subvierten profundamente los principios en que se asentaba el orden económico-social preexistente" (80). En una acepción más restringida, se ha definido a las reformas como "las directrices estatales de reforma económico-social" (81). Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, generalmente, se ha orientado en una dirección en que el concepto de reforma alcanza una gran amplitud; así se engloba en el mismo incluso un plan regulador de acueductos, aprobado por la ley de 4 de febrero de 1.963, nº 129 (82). Recientemente, sin embargo, puede observarse que la jurisprudencia de la Corte tiende a restringir el concepto de reformas en orden a definir el contenido de este límite, requiriéndose a tal fin la concurrencia de dos órdenes de circunstancias: "un contenido innovador respecto al ordenamiento jurídico de las relaciones económico-sociales" y "el intento de realizar una reforma en un determinado sector de la vida económica" (83). Parece claro que sólo la configuración restrictiva responde a las coordenadas lógicas, jurídicas y políticas del límite. Por lo demás, es en este sentido que lo entendieron los constituyentes que contemplaban las que entonces aprecian más o menos inminentes reformas de la estructura económica y social.

f) El límite de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado.

El artículo 117 de la Constitución, al regular la competencia legislativa de las regiones ordinarias, establece que en las materias enumeradas, las regiones pueden emanar normas legislativas "en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado..." Asimismo, los artículos 5 del Estatuto de la región Friuli-Venezia Giulia, artículo 4 del Estatuto sardo, artículo 17 del Estatuto de Sicilia y artículos 5 y 12 del de Trentino-Alto Adige, contemplan este límite en relación con la potestad legislativa de carácter concurrente de las regiones de estatuto

especial.

Ahora bien, mientras en el caso de las regiones ordinarias, el límite de los principios fundamentales establecidos por las leyes estatales abarca la totalidad de materias en las que la región pueda emanar leyes, al serles atribuida solamente potestad legislativa concurrente, con respecto a las regiones de régimen especial se plantea en forma diferente. En un caso, Valle de Acosta, no se prevé que la región emane normas que respondan a una competencia legislativa concurrente, sino sólo en virtud de competencia de carácter exclusivo o simplemente integrativo, siendo extraño a ambos supuestos el límite de los principios fundamentales. En las restantes regiones de estatuto especial, excepto Sicilia, si bien se prevé que en determinadas materias la región pueda legislar en el marco de los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado, en otras materias la competencia legislativa regional es de carácter exclusivo. En fin, la región siciliana si bien tiene competencia legislativa concurrente en determinadas materias, mientras en otras tiene competencia de carácter exclusivo, el límite de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado está formulado de manera especial en el artículo 17: "en los límites de los principios e intereses generales en que se informa la legislación del Estado". Sin embargo, a pesar de esta formulación diversa, puede entenderse que no se ha querido establecer un límite distinto, por lo que son aplicables las consideraciones generales sobre el límite de los principios (84). En orden a determinar la naturaleza de estos principios es importante hacer hincapié en que la Constitución se refiere a principios fundamentales y no a principios generales. No es, pues, el criterio de generalidad el que califica los principios. Se hace referencia al criterio de fundamentalidad, concepto que si en determinados supuestos puede coincidir con el otro, es esencialmente distinto. Por lo tanto, los principios fundamentales no son principios generales de los que pueda deducirse una legislación de detalle. La fundamentalidad se refiere a un sistema diverso de nociones. Contempla un

juicio de valor relacionado con la consecución del objetivo que el límite cumple en la economía del sistema constitucional: asegurar la unidad del ordenamiento jurídico, sea es, una de las consecuencias de aquel límite genérico y fundamental de la unidad de la República dispuesto en el artículo 5 de la Constitución (85). Se trata de un juicio con un alto grado de politicidad (86).

En la caracterización de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y en la explicación de su función, se han delineado principalmente tres posturas. En una primera dirección, se ha indicado que estos principios cumplen una simple función delimitadora "o de circunscripción externa, no de vínculo positivo o interno de la misma potestad legislativa regional", en otras palabras, la ley-cornisa (cuadro) que contiene los principios fundamentales respecto a la ley regional está en una relación de "continencia, donde la ley estatal ofrece el continente o límite externo de la disciplina y la ley regional proporciona el contenido, o sea, la efectiva discipline normativa, que puede subsistir válidamente sólo si se contiene en los límites señalados por la ley estatal" (87). Desde la posición contraria se ha señalado que dichos principios desarrollan una función programática, contienen auténticos preceptos, verdaderas directrices, que la legislación regional debería no sólo respetar, sino también concretar (88). Ahora bien, en el seno de esta orientación predominante, se presentan matices de no poco relieve, siendo diversa la orientación de quién pone de relieve como los principios tienen la finalidad de delimitar la esfera propia de la región, pero precisamente porque proporcionan la cognición expresa de los "valores de fondo que están en la base de la disciplina normativa del Estado, no pueden dejar de tener un contenido de orientación, aunque sea generalísimo" (89), de la de quien formula de tal forma la noción de principios fundamentales que prácticamente convierte a la legislación concurrente en legislación simplemente integrativa (90). Una tercera postura, hasta cierto punto intermedia o mixta, ha sido avanzada sobre la base de constatar que, por su propia naturaleza, la norma principio expresa un juicio de valor que no puede dejar de desarrollar una función de direc-

ción; sin embargo, se considera que esta operatividad programática debe encontrar limitaciones sino se quiera una degradación de la potestad legislativa regional, por lo que aplicando el adjetivo "fundamental" principalmente sobre la materia existirá una zona que el Estado puede considerar como fundamental, y en cuyo ámbito los principios desempeñarían una función programática, quedando otra zona no fundamental en la que la potestad legislativa regional se vería circunscrita exteriormente por la delimitación de materias (91). En el fondo, con alcance distinto y consecuencias menos graves, se replantea la técnica de la división interna de las materias.

Realmente el problema de la validez de las diversas opciones debe plantearse tanto en función de las características constitucionales de la misma autonomía regional (99), como de la forma de identificación de los principios. Sobre el primer punto no es preciso añadir nada a cuanto hemos puesto de relieve en su momento. Por el contrario, debemos considerar la forma concreta, el procedimiento a través del cual se identifican los principios fundamentales. Por lo demás, el examen de esta cuestión nos permite observar una curiosa trayectoria de las orientaciones del legislador estatal para la actuación de la Constitución.

Con relación a la identificación de estos principios fundamentales se habían defendido dos vías diversas según que fuera precisa una previa concreción por parte del poder legislativo, o que fuera posible su deducción del complejo legislativo existente (95). Una parte de la doctrina temía que si los principios debían ser siempre explícitamente establecidos en las correspondientes leyes *ad hoc*, la no emanación de estas leyes por parte del Estado supusiera la paralización de la actividad regional. En esta perspectiva, se afirmó, por parte de la doctrina regionalista, la inconstitucionalidad del artículo 9 de la ley n.º 62 de 10 de febrero de 1.953 en el que se disponía que, excepto en las pocas materias allí citadas, la normación regional sólo podía producirse una vez que hubieran sido establecidos los principios fundamentales correspondientes en leyes a propósito. Ahora bien, a

partir del inicio de la década de los años sesenta, comprobadas las dificultades con que debían enfrentarse las regiones de estatuto especial, el mismo sector regionalista de la doctrina se mostró favorable a que dichos principios fueran establecidos en expresas leyes llamadas leyes-cornisas (94). Se ve en ello la posibilidad de perfilar claramente los contornos de la competencia regional, e incluso se llega a considerar a tales leyes como un medio para reconocer la dimensión material de las competencias.

Sin embargo, las circunstancias presentes en el momento de la definitiva actuación del ordenamiento regional motivaron que se abandonara esta orientación, disponiendo que los principios fundamentales pudieran ser deducidos también de la legislación estatal existente.

El artículo 9 de la ley nº 62 de 10 de febrero de 1.953 disponía:

"El Consejo regional no puede deliberar leyes en las materias atribuidas a su competencia en virtud del artículo 117 de la Constitución, si no han sido emanadas preventivamente, según dispone la disposición transitoria IX de la Constitución las leyes de la República, conteniendo singularmente para cada materia los principios fundamentales a que debe atenerse la legislación regional.

En materia de circunscripciones municipales, ferias y mercados, instrucción artesana y profesional, museos y bibliotecas de entes locales, caza y pesca en aguas internas, el Consejo puede emitir leyes en los límites del artículo 117 de la Constitución, incluso antes de la emanación de las leyes de la República previstas en el párrafo precedente".

La ley financiera de 16 de marzo de 1.970 n. 281 ha derogado este precepto, sustituyéndolo por el siguiente:

"La emanación de normas legislativas por parte de las regiones en las materias establecidas por el artículo 117 de la Constitución se desarrolle en los límites de los principios fundamentales, cual resultan de leyes que expresamente los establecen para concretas materias o cual se deducen de las leyes vigentes".

Así pues, actualmente pierde razón la polémica aunque permanecan algunas incógnitas e incertidumbres.

Teniendo en cuenta la lentitud de los órganos legislativos estatales, no es aventurado pensar que será precisamente a través de método deductivo que se establecerán, en general, los principios fundamentales. Ahora bien, de este hecho se deriva una importante consecuencia: nos referimos a la función de una legislación de principios a fin de adecuar la legislación estatal, tal como señala disposición final IX de la Constitución, a las nuevas estructuras regionales ya que no "puede olvidarse que según el constituyente, la creación de la región supone no sólo la revisión de todo el aparato administrativo del Estado, sino también la introducción en el ordenamiento positivo, de nuevos métodos y procedimientos adherentes a los principios de la descentralización" (95). Si no existe la legislación de principios o ésta es solo la excepción, las regiones continuarán enfrentándose con las rémoras de una legislación y organización inspiradas en los criterios centralistas de las etapas anteriores del Estado italiano.

No obstante, las cuestiones más significativas que la doctrina ha formulado, en relación con el planteamiento del artículo 17 de la ley nº 281 de 1.970, se basan en observar que este proyecto ha concedido al juez de la legitimidad una función política, al verse obligado, en cada supuesto, a comprobar la existencia o no de un principio, y si es o no fundamental. Función política, porque este es como hemos dicho, el carácter de la definición de fundamentalidad, basada en "un juicio de valor cualificado por la concurrencia y combinación de elementos jurídicos con factores metajurídicos" (98). En este sentido puede decirse que de acuerdo con la actual regulación, y en cuanto no sean amenazadas las pertinentes leyes-cornisa, que la misma Corte Constitucional considera políticamente necesarias, la competencia legislativa regional no tiene perfiles completamente ciertos, sino que, por el contrario son variables de acuerdo con la apreciación sobre la fundamentalidad, apreciación que queda en poder de la Corte Constitucional. El aspecto positivo de la actual regulación radica, para decir-

lo con palabras de la Corte Constitucional, que ha examinado el artículo 17 sin encontrar en él vicios de inconstitucionalidad, en que se supera el riesgo de que "el ejercicio de las potestades legislativas regionales... fuere pospuesto sine die y prácticamente abandonado a la mera discreción del legislador estatal (97).

Llegados a este punto hay que plantearse cual ha sido la aportación de la jurisprudencia y del propio legislador estatal para perfilar los contornos de este límite.

En relación con este límite de los principios fundamentales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha expuesto incidentalmente algunas características de tales principios, observaciones interesantes pero que no son concluyentes. "Los principios de las leyes del Estado -ha indicado- no pueden consistir sino en los criterios generales en los que se informa una determinada disciplina legislativa estatal, y que de ésta y de los relativos institutos son característicos, " (98) "deben deducirse del conjunto de las normas inspiradas en comunes exigencias y a una misma orientación legislativa, y no pueden identificarse con las finalidades conexas a situaciones contingentes que pueden haber dado lugar a una o algunas normas particulares, diferenciadas del sistema generalmente vigente" (99). En otras ocasiones en que se han individualizado concretamente los principios, éstos aparecen como claras -aunque generales, en la mayoría de los casos- orientaciones para el legislador regional (100). Recientemente la Corte Constitucional ha considerado las leyes-cornisa como medio idóneo para expresar la función de dirección y coordinación estatal prevista en el artículo 117 de la ley de 1.970 (101). La legislación positiva no ofrece prácticamente ejemplos de principios fundamentales explícitamente establecidos (102).

A la vista de estos datos y de los aspectos analizados, pueden establecerse algunas conclusiones, conclusiones que, no obstante, tienen un marcado carácter de provisionalidad a causa, entre otras razones, algunas de ellas ya apuntadas, de la falta de rodeo de la institución.

Hasta ahora nos hemos referido primordialmente al término fundamental. Era imprescindible para exponer las características de este límite de la potestad legislativa regional. Sin embargo, las consideraciones sobre dicho término deben ser acompañadas de una valoración sobre el otro componente de la fórmula Constitucional. En otras palabras, para establecer algunas conclusiones, es preciso hacer hincapié en la noción de principios y conectarla con la de fundamentalidad.

En este sentido, la dificultad de concebir una norma principio, que expresando necesariamente un valor, se limite a una función delimitadora, es un factor significativo: "la norma principio contiene en sí misma la posibilidad de desarrollos normativos, y en cuanto tal, puede ser considerada como norma directiva" (105). Los principios fundamentales pueden caracterizarse como normas programáticas, pero sólo, y en virtud de una opción que no puede dejar de ser realizada en sede política, en cuanto sea fundamental para aquel objetivo de la unidad de la República prescrito en la Constitución. Sin que esta función dinámico-programática "debe ser considerada alternativa de la función de límite, ya que desde un punto de vista lógico, nada impide que esta categoría de principios, además de desempeñar la función de límite, tenga una función dinámico-programática respecto a otras disposiciones normativas dependientes de la misma" (104). Por otra parte, la función directiva de los principios fundamentales será más incisiva en el supuesto de los principios establecidos expresamente a través de leyes comunes (especialmente en relación, por ejemplo, con la planificación económica) que cuando la individualización de los principios dependa en definitiva de órganos judiciales por la propia inidoneidad de los mismos para la elaboración articulada de orientaciones programáticas (105). En todo caso, la cuestión en este momento queda centrada en la profundidad, en la extensión programatoria de los principios fundamentales. Además, en tal punto se perfila la compatibilidad o no de esta misma configuración de los principios

y la autonomía regional.

También aquí una simple interpretación sistemática del artículo 117 puede ser útil para obtener un criterio lógico a tal fin. El constituyente ha establecido en dicho artículo dos tipos de competencia legislativa: la primera sobre la que venimos tratando, con una precisa enumeración, que sólo leyes constitucionales puedan aumentar, la segunda, configurada en el último párrafo al decir que "las leyes de la República pueden conceder a las regiones el poder de emanar normas para su actuación, "eso es, una competencia integrativa, en que no cabe una autónoma valoración regional". De esta diversidad establecida por el constituyente se deduce la imposibilidad de que el carácter programático de los principios anule la peculiaridad de la competencia legislativa regional concurrente. A la región corresponde, en el cauce de las orientaciones fundamentales de los principios, esas es, funcionalizadas respecto al principio de unidad, una valoración real: la determinación de su propia orientación.

g) El límite del interés nacional y de las otras regiones.

El límite del interés nacional y de las otras regiones está previsto para las regiones ordinarias en el artículo 117 de la Constitución. En el supuesto de las regiones especiales, excepto por lo que respecta a la región siciliana, aparece en los diversos Estatutos como límite de las distintas formas de competencia legislativa: en los artículos 4 y 5 del Estatuto de la región de Friuli-Venezia Giulia, en los artículos 4 y 8 del Estatuto de la región sarda, en los artículos 4, 5 y 11 y 12 del Estatuto del Trentino-Alto Adige y, finalmente, en los artículos 2 y 3 del Estatuto del valle de Aosta. El Estatuto siciliano no prevé la existencia de este límite, ni al regular la competencia legislativa exclusiva, ni con respecto a la concurrente. Sin embargo, puede interpretarse esta ausencia como una consecuencia de la ya citada falta de coordinación entre el Estatuto de la Región y la Constitución, por lo que, en general, la doctrina considera también válido para esta región el límite del interés nacional con el

mismo alcance que para las demás regiones (106)

El límite del interés nacional puede configurarse como un límite de mérito, "un límite político que el Parlamento deberá hacer valer caso por caso, no legislando, sino controlando sucesivamente el mérito de los concretos actos legislativos locales" (107). Este límite presenta una gran importancia para la autonomía legislativa de la región. En varios momentos hemos aludido incidentalmente al mismo. Ahora se trata de examinarlo directamente.

Precisamente el artículo 127 de la Constitución, al regular el control de las leyes regionales señala como sede del de mérito, por contraste de intereses, las Cámaras parlamentarias (108). De esta forma se pretendía asegurar ulteriormente que la autonomía política de la región no pusiera en peligro la unidad también política de la República sancionada en el artículo 5 de la Constitución (109).

El límite de interés nacional es un límite negativo al ejercicio (o mejor a los concretos actos de ejercicio) de las potestades legislativas atribuidas a las regiones, y el relativo control remoto, sin posibilidad de duda sustraído al juez de la legitimidad de las leyes, está reservado a las Cámaras (110). Se trata de un límite cuyo control es sucesivo, y sólo realizable en base a concretas valoraciones que en ningún caso pueden referirse a la oportunidad de la ley con respecto al interés de las propias regiones (111).

Dada la posible trascendencia que un control de mérito podría tener para la autonomía regional, la doctrina se ha preocupado de configurar la noción de interés nacional. A este respecto, las dificultades no son pocas, dada la imprecisión de los términos. Además, al proceder a definir esta noción el intérprete debe no incidir en la contradicción de, por una parte, determinar estrictamente cánones para su aplicación, y por otra parte, mantener la intervención del Parlamento, órgano esencialmente político e indeterminable en sus opciones. Concretamente se ha indicado que una ley regional

estaría en contraste con el interés nacional y el de las otras regiones cuando, recurriendo al método comparativo, la ventaja obtenida por la región fuera igual o menor al inconveniente creado a los otros entes (112). Desde otro punto de vista, se ha señalado que si el interés nacional se inserta en la orientación política gubernativa. "La política general del gobierno es la orientación política del Estado. Los intereses no normativos, incluidos en tal orientación, son los intereses nacionales" (113). Este planteamiento, en la forma que inmediatamente veremos, está en la base de la orientación jurisprudencial sobre este límite. En parte relacionada con esta tendencia, debe tenerse en cuenta la opinión que considera controlables por el Parlamento las leyes regionales, legítimas si se observan los principios y normas constitucionales que delimitan su esfera de actuación, pero que desarrollan o actúen "orientaciones políticas susceptibles de significar una grave turbación a las orientaciones de la política general del Estado" (114). Otros autores, preocupados por las consecuencias reductivas para la autonomía regional que derivan de la conexión del concepto de interés nacional con la orientación política gubernativa, han fijado los criterios para su determinación en los valores permanentes de la nación, esas, en aquellos valores jurídicos o extrajurídicos que sirven para identificar la nación italiana (115).

Partiendo de la consideración de que el límite del interés nacional tiene como objetivo la tutela de los valores e intereses alrededor de los cuales se forma la unidad política del ordenamiento que, a su vez, se determina sobre los fines y valores de la Constitución, se ha indicado que el límite del interés nacional viene determinado por la orientación política constitucional individualizable en los fines y principios de la Constitución material y formal. De esta forma se consigue apartar la elaboración del concepto de interés nacional de formulaciones ambigüas o abstractas, sin vincularlo a la orientación política de la mayoría parlamentaria estatal.

Son las orientaciones de la legislación, entendiendo por tal, no sólo la legislación estatal, y especialmente las leyes de plan en cuanto determinan los "fines sociales", sino que también los Estatutos y leyes regionales, los medios, con valor de síntesis, para reconocer las tendencias de la constitución material. De ahí, la necesidad de vincular el concepto de interés nacional a los intereses, valores y fines de las fuerzas que determinan la Constitución. "Si el límite del interés nacional -como se ha puesto de relieve- individualiza el interés de las fuerzas políticas prevalentes al mantenimiento de la ordenación constitucional por ellas determinada, es también verdad que, al mismo tiempo, el interés nacional constituye una "locutio brevis" para indicar el conjunto de fines e intereses fundamentales que dichas fuerzas políticas intentan perseguir en la dinámica política. Ninguna duda, sin embargo, que ambos perfiles individualizan el interés nacional como límite, eventual y sucesivo, regulado en el artículo 127 de la Constitución; se trata, en todo caso, de evitar que una ley regional comprometa aquellos intereses sobre los que está constituido el régimen político vigente; intereses que pueden ya estar "formalizados" y presentes en la Constitución, o ser el fruto de la evolución de la realidad del régimen político y de las tendencias de la Constitución material. La función de gobierno que desarrolla el Parlamento al controlar el mérito de la legislación regional constituye, pues, una función de dirección político-constitucional(116)."

Esta última configuración del concepto de interés nacional permite el desarrollo de la autonomía regional de acuerdo con las orientaciones contenidas en la Constitución. Puede decirse que es perfectamente idónea para que la región pueda desempeñar el papel de instrumento de participación, al que, en su momento nos hemos referido.

Ahora bien, a pesar de los años transcurridos desde que las regiones de estatuto especial entraron en acción, ni en una sola ocasión se ha planteado ante el Parlamento una cuestión de mérito por contraste de intereses.

Sin embargo, no puede decirse que el límite del interés nacional haya estado ausente durante este período de las relaciones entre la Región y el Estado-persona. Lo que ocurre es que el tema del interés nacional constituye el "punto de más radical contraste entre las visiones doctrinales y la visión jurisprudencial de la autonomía legislativa regional" (117). De límite de mérito ha sido transformado en límite de legitimidad.

Como hemos puesto de relieve al tratar del tema de las materias regionales, se planteó por primera vez esta inversión del carácter del límite en relación con la delimitación de los ámbitos de competencia regional. Precisamente en las normas de actuación de los estatutos de algunas regiones especiales se introdujo esta orientación. Y la Corte Constitucional, desde la sentencia nº 15 de 4 de julio de 1.956, ha mantenido, en una línea constante, la constitucionalidad de numerosas intervenciones legislativas, e incluso administrativas, estatales en materias asignadas por la Constitución a las regiones.

Frente a la observación de que "la descentralización constitucional del Estado en función de la cual se ha sancionado la autonomía regional se basa en la consideración de la oportunidad o de la necesidad de que a determinados intereses públicos provean las regiones y a otros el Estado", y de que, por tanto "cualquier competencia regional debe considerarse respetuosa, en la valoración del legislador constitucional de los intereses nacionales" (118) una constante jurisprudencia (119) sostiene, como hemos indicado, una línea diversa que permite admitir la subsistencia de una competencia estatal o de una posibilidad de intervención directa estatal precisamente en virtud del interés nacional concretable en determinadas funciones o submaterias comprendidas en los enunciados constitucionales de las competencias regionales. Con ello se produce una previa definición legislativa del ámbito del interés nacional y, consecuentemente, "un cambio en el tipo de control, que ya no sería de mérito con sede en el Parlamento, sino de legitimidad ante la Corte Constitucional" (120). Con ello se admite en la práctica una doble

función del límite del interés nacional en cuanto se refiere tanto al supuesto de que la actuación legislativa de la región se desarrolle contra el interés nacional, como en el caso de que sea en un campo de interés nacional.

Así pues, la Corte, al definir la noción de interés nacional, ha admitido que este límite actúe en el interior de las materias de competencia regional asignándose de hecho una nueva distribución de competencia, que, por otra parte, tampoco aparece como completamente cierta y determinada, porque al amparo de nuevas justificaciones la Corte no ha dudado en establecer nuevos repartos de competencias, es decir, la línea divisoria entre los intereses estatales y los intereses regionales puede alterarse "según cambiantes y contingentes valoraciones de utilidad pública de las relaciones constitucionales establecidas entre competencias regionales y estatales" (121). El interés nacional constituye, -a juicio de la Corte- la base para el legítimo ejercicio de la potestad legislativa y administrativa del Estado en los sectores en que, por defecto de los mismos límites, las actividades regionales no pueden desarrollarse" (122). Asimismo, se ha acudido al límite del interés para legitimar medidas estatales de planificación o financiación de carácter paralelo a las adoptadas por las regiones en materia de su competencia.

Recientemente, la Corte Constitucional ha conectado directamente este límite con el del territorio, entendido como límite de validez, eso es, el objeto de las normas regionales no sólo debe estar situado en el ámbito del territorio regional, sino también los efectos que se produzcan no deben repercutir más allá del mismo. Nos hemos referido a esta nueva formulación en el epígrafe sobre el límite del territorio. Aquí nos interesa insistir en esta nueva orientación que se sitúa en la línea de originar divisiones en el interior de las materias regionales. En definitiva, el límite se convierte en criterio de atribución de competencias (123).

En alguna ocasión, la Corte Constitucional ha querido delimitar el alcance del interés nacional. En otras palabras, parece como si la Corte quisiera limitar esta libertad de disposición de las autonomías regionales que se había concedido. En este sentido, ha dicho que la intervención estatal no puede aportar a las competencias regionales limitaciones basadas en la mera conveniencia política o en la exigencia de conservar o readquirir poder, o vaciar por completo un sector de competencia regional; por otro lado, se afirma que la simple indicación del legislador estatal ordinario no es razón en sí misma suficiente, sino que es preciso, si es posible, verificar dicho interés en datos objetivos del ordenamiento o de la realidad (124). Sin embargo, la elasticidad o dificultad de verificar la existencia de estas condiciones (125) son claras. Por lo demás, el Alto Tribunal no ha expuesto nunca los presupuestos constitucionales en que puede apoyarse la mutación del límite de mérito sucesivo en intervención preventiva.

Una parte de la doctrina ha querido suplir a la Corte en esta falta de explicación de los fundamentos de la jurisprudencia constitucional. En primer lugar, se ha dicho que si se admite el principio que corresponde al Parlamento hacer valer los intereses nacionales a través del control de mérito, parece "contrario a la naturaleza de las cosas prohibirle que lo afirme en modo positivo, incluso con sus leyes" que, en cierto sentido, catalogaran el interés nacional (126). En segundo lugar, se ha indicado que del artículo 127 puede colegirse sólo que el control de mérito puede realizarse únicamente con respecto al límite del interés nacional, pero no que este límite no pueda constituir un presupuesto de legitimidad. En tercer lugar, se ha abogado por una interpretación extensiva de las limitaciones establecidas por el constituyente con respecto a algunas de las materias de competencia regional en razón del interés, derivando la conclusión que "su naturaleza es tal que deben necesariamente valer en vía general" (127). En cuarto lugar, se ha aducido razones extraconstitucionales relacionadas con las necesidades de la política económica o a referencias comparativas con

sistemas federales.

En el estudio de estas razones se perfilan los criterios que parecen más convincentes.

Así, con respecto al primer punto, puede subrayarse que si nada impide una previa individualización de parámetros en base a los cuales el Parlamento puntual y sucesivamente controlará el respeto del límite del interés, cuestión distinta es la directa regulación de las relaciones pertenecientes a materias regionales en virtud de un interés nacional preventivamente determinado. Mientras en el primer supuesto a la catalogación puede atribuirse sólo el valor de directriz o indicador, en el segundo, tal como la experiencia demuestra, se realiza una disciplina directa, impidiendo a la región desempeñar sus atribuciones. En este sentido, pues, nada impide que, en aras de una mayor coordinación en la acción pública de las diversas entidades, se enumeren los criterios y parámetros que habrán de adoptarse en el ejercicio del control sucesivo. En relación al segundo punto, una lectura de la norma constitucional hace ya difícilmente admisible la argumentación. Pero es que además puede señalarse, teniendo en cuenta la formulación literal del límite del interés en el artículo 117, o en las normas concordantes de los Estatutos de las regiones especiales, que el límite se refiere al contenido de las normas, siendo el interés nacional el criterio para la valoración de la valididad de cada norma regional, no de la competencia en virtud de la cual ha sido emanada. "El mismo texto del artículo 117 de la Constitución, distinguendo entre exceso de competencia de la ley regional y el contraste de intereses, parece limitar este último únicamente a los casos en que no existe ningún vicio reconducible a la incompetencia. Lo que equivale a decir que no existen sectores de interés nacional prohibidos a las regiones (en las materias de su competencia); existen sólo disciplinas legislativas en contraste con el interés nacional, eso es, con intereses "unitarios" a valorar en cada ocasión" (128). Respecto al tercer punto, el mismo ~~reconocimiento~~

ofrece la argumentación para rechazarlo. Precisamente porque el constituyente ha señalado específicamente al criterio del interés en relación solamente con algunos sectores de competencia regional, es claro que no entendió establecer un principio general (129). Finalmente, en relación con las otras razones, si bien pueden partir de las observaciones de problemas reales, como veremos a lo largo del estudio, pueden constituir en todo caso bases para proponer modificaciones del esquema constitucional, no para justificar distorsiones interpretativas del actualmente vigente. En todo caso, más adelante tendremos ocasión de volver a los problemas que las nuevas técnicas económicas plantean.

Llegados a este punto, no son precisas muchas palabras para poner de relieve el efecto reductor para la autonomía regional que se ha derivado de la interpretación dominante, en la legislación y en la jurisprudencia, sobre el límite del interés nacional, en la que la autonomía siempre resulta insegura e incierta. Según la orientación criticada, la más característica función regional, la función legislativa, "podrá producirse si y en la medida en que quiera el legislador ordinario estatal." (130)

Por el contrario, la configuración del límite del interés nacional y de las otras regiones, de acuerdo con la interpretación que parece más convincente, como límite de mérito, a efectuar por el Parlamento, como órgano investido de potestad de dirección político-constitucional, en relación con las leyes regionales una vez emanadas, permite la inserción continua de la región en el sistema constitucional sin menoscabo de su autonomía política.

H. Consideraciones finales...

La exposición de los diversos límites de la potestad legislativa de las regiones, con su variada problemática, permite observar hasta qué punto se ha realizado el pluralismo ordinamental previsto en la Constitución. El esquema basado en la separación de ámbitos de normación entre el Estado y la región, con unos límites que circunscriben su actividad para colocarse como

goznes de la unidad del ordenamiento, ha sido puesto continuamente en entre-dicho. Los límites, singularmente el del interés nacional y de las otras regiones, han mutado muchas veces su papel en la economía del ordenamiento, de tal forma que, estando a sus concretas aplicaciones por parte del legislador estatal y de la Corte Constitucional, podría pensarse que sería más lógico estudiarlos como criterios de asignación de competencia legislativa prescindiendo de la función que institucionalmente les corresponde. Es preciso insistir en este punto porque de admitirse las interpretaciones criticadas en estas páginas sería ilusoria cualquier referencia a la existencia de un ámbito de competencia legislativa de la región: el legislador estatal podría disponer de la potestad legislativa regional.

No sólo las características generales del sistema constitucional italiano, sino también la propia literalidad de los preceptos constitucionales -como hemos visto al examinar los límites del interés nacional, o el de las reformas, o el de los principios fundamentales- avala la sistematización realizada en estas páginas que distingue -y los epígrafes tienen en este sentido una precisa significación- entre competencia y límites, en otras palabras, entre asignación de ámbitos para la actividad legislativa y circunscripción externa de la misma.

Por otra parte, esta consideración completa de los límites de la potestad legislativa regional pone de relieve los elementos claves del sistema de límites. En una primera posición, como delimitación dinámica general de la potestad legislativa de las regiones, aparecen el límite de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y el límite de los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado. Existe un evidente paralelismo entre ambos límites respectivamente referidos a la potestad legislativa del carácter exclusivo y de carácter concurrente. En una segunda posición, se coloca el límite del interés que afecta a las leyes regionales cualquiera que sea la potestad en virtud de la cual hayan sido emanadas. Constituye un auténtico dispositivo de seguridad frente a posibles y concretos atentados a los valores unitarios del ordenamiento constitucional.

Como es lógico la realización de la autonomía de la región, en cuanto autonomía política depende en parte de la fidelidad de los límites a su función constitucional. En cuanto se subvierte su papel la aplicación del límite se transforma una cuiebra de dicho principio.

NOTAS

1.- Así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional: por ejemplo, en la sentencia n. 13 de 7 de marzo de 1964 se dice textualmente: "la potestad legislativa es la más importante y característica manifestación de la autonomía regional".

2.- AMBROSINI L'ordinamento, p. 16 ss.

3.- PALADIN Diritto, p. 57. A este respecto recuerda como en las Comisiones creadas por el Ministerio para la Constituyente o por la Presidencia del Consejo de Ministros, la mayoría de sus miembros al pronunciarse negativamente sobre la posibilidad de atribuir a las regiones potestades legislativas propias sugirieron que fuesen asignadas a los nuevos entes simples funciones reglamentarias o normativas delegadas.

4.- En el primer proyecto de Constitución (artículos 109, 110 y 111) la potestad legislativa regional se encuentra articulada en tres tipos. En primer lugar, la exclusiva, eso es, limitada por la Constitución y los principios generales del ordenamiento del Estado, así como por las obligaciones internacionales y el interés nacional y de las otras regiones, con un reducido número de materias (el urbanismo, entre ellas); en segundo lugar, la concurrente, circunscrita por los principios y directrices dictados por el legislador estatal para uniformar la disciplina de los diversos sectores; finalmente, la in-

tegrativa, cuyo objetivo era adaptar la legislación estatal a las condiciones regionales.

5.- Entre otros, citamos los estudios que abarcan la pluralidad de aspectos de la potestad legislativa regional: PALADIN La potestá legislativa regionale, Padua 1958; GALEOTTI Osservazioni; TUCCARI Saggio; CUOCOLO Leggi-cornice.

6.- El artículo 3 del Estatuto de la región sarda establece que ésta tiene la potestad legislativa "en armonía con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico del Estado, y con el respeto de las obligaciones internacionales de los intereses nacionales, así como de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales de la República". Por otra parte, dentro de los límites que acabamos de citar y de los principios fundamentales de las leyes del Estado, la región -según el artículo 4- puede emanar normas legislativas en diversas materias. Asimismo, de acuerdo con el artículo 5 de la región es competente "para adaptar a sus peculiares exigencias las disposiciones de las leyes de la República", a través de normas de actuación e integración.

La región Friuli-Venezia Giulia, según el artículo 4 de su Estatuto, tiene la potestad legislativa en un conjunto de materias "en armonía con la Constitución, con los principios generales del ordenamiento jurídico del Estado, con las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y con las obligaciones internacionales del Estado, así como en el respe-

to de los intereses nacionales y de las otras regiones". Asimismo, en el marco de estos límites y "en armonía con los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado en cada materia", según el artículo 5 de la región puede emanar normas legislativas. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 6 la región está facultada "para ordenar a sus particularidades las disposiciones de las leyes de la República emanando normas de integración y de actuación".

7.- El Estatuto de la región siciliana atribuye a la misma, en el artículo 14, la potestad legislativa exclusiva de forma que la región "en su ámbito" y en los límites de las leyes constitucionales del Estado, sin perjuicio de las reformas agrarias e industriales deliberadas por la Constituyente del pueblo italiano, tiene legislación exclusiva en un conjunto de materias enumeradas en el citado artículo. Asimismo, el artículo 17 dispone que "en los límites de los principios e intereses generales en que se informa la legislación del Estado", la región puede "para satisfacer las condiciones particulares y los intereses propios de la región", emanar leyes sobre una serie de materias también enumeradas en el mismo, dejando abierta la posibilidad de ulterior y automática ampliación del ámbito de las mismas al disponer que la potestad legislativa regulada en este artículo puede ejercitarse en relación con "todas las demás materias que implican servicios de prevalente interés regional".

8.- Por su parte, la Región del Valle de Aosta, de acuerdo con el artículo 2 de su Estatuto, tiene potestad legislativa "en armonía con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico del Estado y con el respeto de las obligaciones internacionales y de los intereses nacionales, así como las normas fundamentales de las reformas económico sociales de la República". Esta región tiene también, según el artículo 3 del propio Estatuto, la potestad de emanar normas legislativas de integración y de actuación de las leyes de la República".

9.- El actual Estatuto de la región Treintino Alto Adige, prevé, respectivamente en los artículos 4 y 11 que la región y las provincias puedan emanar normas legislativas "en armonía con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico del Estado, y con el respeto de las obligaciones internacionales y los intereses nacionales -entre los cuales está comprendido el de la tutela de las minorías lingüísticas locales asimismo de las normas fundamentales de las reformas económico sociales de la República. Dentro de estos límites y de los principios establecidos por leyes del Estado, según los artículos 5 y 12, respectivamente, la región y las provincias pueden emanar normas legislativas en otro conjunto de materias. Finalmente, en los artículos 6 y 13 se prevé que uno y otros entes puedan dictar normas integrativas o de actuación de las estatales.

10.- PALADIN La potestá, p. 91; Diritto, p. 59-60.

11.- Sobre la potestad legislativa regional, sus diversas especies y las características correspondientes, puede verse en castellano el excelente estudio, ya citado, de FERRANDO BADÍA Las autonomías, p. 247 ss. Aunque algunas de las partes han sufrido modificaciones de régimen jurídico, o las aportaciones de la doctrina y la jurisprudencia han señalado nuevas orientaciones para su interpretación, este estudio mantiene su vigor: especialmente interesante, en el contexto de nuestro trabajo, el examen realizado sobre la potestad legislativa de las regiones con autonomía especial (pp. 260 a 278) y sobre la eficacia de la ley regional (pp. 280 a 297).

12.- Sobre la legislación regional de actuación o integrativa de las leyes estatales, la doctrina ha oscilado entre considerarlas auténticas leyes regionales, MIELE La Regione, p. 310; MARTINES Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana, R.T.D.P. 1954, p. 220; VIRGA La Regione, p. 87, entre otros, o bien simples normas reglamentarias, ZANOBINI Corso di diritto amministrativo, Milán 1958, p. 146; MORTATI Istituzioni, p. 797, que especifica su opinión en el sentido de que las normas emanadas en virtud del último párrafo del artículo 117 de la Constitución desde un punto de vista sustancial constituyen normas reglamentarias, si bien desde un ángulo formal es evidente que tienen valor de ley. Estas referencias de los estudiosos son, en general, incidentales, ya que la doctrina no ha dedicado especial atención a la competencia

legislativa de actuación.

Recientemente, PALADIN, Diritto, p. 123 ss. (también GLIZZI Manuale, p. 269) ha puesto especial atención en la posibilidad de que, a través de estas leyes, se amplíe el ámbito de normación regional. En este sentido, ha señalado cómo por su contenido estas normas son similares a los decretos legislativos y no a los simples reglamentos de ejecución.

A este respecto, es interesante notar cómo últimamente el legislador estatal ha recurrido en varias ocasiones a esta previsión constitucional para incorporar a la región en el desarrollo de medidas innovadoras en el campo económico-social. Pueden señalarse en este orden de consideraciones la ley n. 11 de 11 de febrero de 1971, que ha atribuido a los Consejos regionales la facultad de fijar, según las exigencias de cada región, los "coeficientes de multiplicación" de los "cánones de equo arrendamiento", facultad que en virtud de la interpretación dominante en relación con la legislación regional en materia de derecho privado (ver infra) excede de la competencia regional propia (sin embargo, esta ley está pendiente de modificación en virtud de una resolución de la Corte Constitucional), la ley n. 865 de 22 de octubre de 1971 sobre viviendas de tipo económico, o la ley n. 1102 de 3 de diciembre de 1971 sobre la montaña, que atribuye a la región poderes que superan los ámbitos de competencia regional, tal como resultan de las configuraciones que han venido prevaleciendo en las orientaciones de la

Corte Constitucional y del legislador estatal.

13.- ZANOBINI Gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento en
"Commentario sistematico alla Costituzione" de Calamandrei y
Levi, vol. II, p. 47; CROSA Diritto Costituzionale, Turín 1951
p. 529. Un examen de las posiciones negativas de la ley regional en FERRANDO BADIA Las autonomías, p. 281 ss.

14.- GALEOTTI Osservazioni, pp. 72-73.

15.- SANDULLI Fonti del diritto, Noviss. Dig. VII 1961 p. 631.

16.- En la doctrina francesa ofrecen una concepción formal de la ley, aparte de VEDEL Droit Administratif, París 1968, p. 243 ss., RIVERO Droit Administratif, París 1967, p. 52; MASPE TIOL Le problème de la loi et ses développements récents dans le droit public français en E.D.C.E. 1949-50; STILL-MUNKES La classification des actes ayant force de loi en droit français en R.D.P. 1964, p. 261.

17.- VILLAR PALASI La intervención administrativa en la industria, Madrid 1964, p. 49. Este autor ofrece un interesante estudio de la evolución de la noción de ley en Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas, Madrid 1968, C. IX, p. 273 a 285. También sigue esta orientación GARCIA TREVI JANO Tratado de derecho administrativo I, Madrid 1974, p. 41: "La ley es un concepto formal que se refiere al ropaje exterior que adoptan las decisiones de los órganos legislativos cuando siguen el procedimiento legislativo".

18.- CRISAFULLI Fonti del diritto (dir. cost.) en "Enc. Dir." p. 959.

19.- Ibidem, p. 160.

20.- Explícitamente en este sentido los artículos 57 del Estatuto sardo, 92 del de Trentino-Alto Adige, 59 del valdostano y 54 del de la región friulana. Con respecto a la región siciliana, su Estatuto no establece normas al efecto; sin embargo, se extiende a la misma el principio de los preceptos mencionados, en base a la imposibilidad de un vacío en el ordenamiento, vid. MORTATTI Istituzioni, p. 859.

21.- Sobre el concepto de fuerza de ley, vid. SANDULLI Legge, forza di legge, valore di legge en R.T.D.P. 1947, p. 269 ss.; Fonti, p. 529; CRISAFULLI Fonti, p. 959. Con especial referencia a las leyes regionales, GALEOTTI Osservazioni, p. 76 ss.

22.- Sobre este punto, vid., reflejando las dos posturas recogidas en el texto, MORTATTI Istituzione, p. 862 que se pronuncia en el sentido de admitir la supremacía de la ley estatal; CRISAFULLI Inefficacia nelle regioni di leggi statali en "Giur. Cost." 1959, p. 312, que realza el criterio de separación de competencias.

23.- La sentencia a la que se refiere el texto es la núm. 40 de 1972, sobre este problema, vid. GALEOTTI Osservazioni, p. 105 que destaca la incoherencia de la solución legal; MORTATTI Istituzione, p. 864 en el sentido indicado en el texto.

24.- Una amplia corriente doctrinal confirma esta indicación. Entre otros, MIELE La Regione, p. 329: "La relación entre actos normativos del Estado y de la Región es fundamentalmente de separación, no de subordinación de los primeros a los segundos"; PALADIN La potestá, p. 234: "Una verdadera y propia supremacía de las leyes centrales sobre las leyes locales existe sólo en los sectores de potestad integrativa y ejecutiva"; GALEOTTI Osservazioni, p. 114: "Ninguna de las dos fuentes (estatal y regional) es prevalente o supraordenada respecto de otra".

25.- TUCCARI Saggio, p. 8. Asimismo, GALEOTTI Contributo alla teoria del procedimento legislativo, Milán 1957, p. 120.

26.- TUCCARI Saggio, p. 106.

27.- CRISAFULLI Fonti, p. 958.

28.- CRISAFULLI Le legge regionale nel sistema delle fonti, R. T.D.P. 1963, p. 270.

29.- TUCCARI Saggio, in totum ibi bibliografia.

30.- MAZZIOTTI Studi sulla potestá legislativa delle regioni, Milán 1961, p. 20.

31.- PALADIN Diritto, p. 58-61 y 121-22.

32.- GIZZI Manuale, p. 251.

33.- MORTATI Istituzioni, p. 724; MARTINES Il consiglio regionale, Milán 1961, p. 58; PALADIN La potestá, p. 105 y Problemi

legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale "Relazione al VI Convegno du studi giuridici regionali", Trieste 1971, en Foro amm. 1971, III p. 4 ss.; MAZZIOTTI Studi, p. 28.

34.- GIANNINI Nota a la sentencia n. 7 de 26 de enero de 1957 de la Corte Constitucional en Giur. Cost. p. 50.

35.- Vid. capítulo VI de esta primera parte, epígrafe tercero.

36.- BARTHOLINI Intercosse, p. 139 que cita en apoyo de su afirmación numerosas sentencias, entre las cuales, la n. 15 de 26/1/1957, n. 21 de 26/1/1957, n. 51 de 13/4/1957, n. 49 de 14/7/1958, n. 2 de 26/1/1960, n. 66 de 22/12/1964 y n. 72 de 12/7/1965.

37.- Sentencia n. 66 de 22 de diciembre de 1961.

38.- Sentencia n. 7 de 2 de julio de 1956.

39.- PALADIN Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale en Foro amm. 1971 III p. 30 ss.

40.- Concretamente con referencia a materia de carácter económico pueden citarse los siguientes preceptos de la Constitución:

Artículo 41, párrafo tercero: "La ley determina a los programas y los controles oportunos porque la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada a fines/sociales.

Artículo 42: "La propiedad es pública o privada. Los bienes económicos pertenecen al Estado o a entes privados". "La propiedad privada es reconocida y garantizada por la ley que determina sus modos de adquisición, de goce y los límites al objeto de asegurar su función social y hacerla accesible a todos". "La propiedad privada puede ser, en los casos previstos por la ley y mediante indemnización, expropiada por motivos de interés general".

Artículo 43: "Para fines de utilidad general, la ley puede reservar, originariamente o transferir mediante expropiación y mediante indemnización al Estado o entes públicos o a comunidades de trabajadores o de usuarios determinadas empresas o categorías de empresas que se refieran a servicios públicos esenciales, o a fuentes de energía o a situaciones de monopolio y tengan carácter de preeminente interés general".

Artículo 44: "A fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rústica privada, fija límites a su extensión según regiones, y las zonas agrarias, promueve e impone la bonificación de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas; ayuda la pequeña y media propiedad. La ley dispone medidas en favor de las zonas montañosas".

Artículo 45, último párrafo: "La ley prevé a la tutela y el desarrollo de la artesanía".

41.- Sobre la reserva de ley, recientemente, entre otros: AMA TO Rapporti fra norma primaria e secondaria (Aspetti problematici), Milán 1962, p. 85 ss.; BARILE Il soggetto privato nella Costituzione Italiana, Padua 1953, p. 120 ss.; FOIS La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali, Milán 1963, in totum; GIANNINI I proventi degli enti pubblici e la riserva di legge en "Studi per De Francesco", Milán 1957, II, p. 103 ss.; PALMERINI Riserva di legge e legge regionale en Rass. Dir. Pubbl. 1967, p. 401 ss.

42.- CARLASSARE Regolamenti dell'esecutivo e principi di legalità, Padua 1966.

43.- NIGRO Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione, Milán 1966, in totum. Particularmente p. 159 ss.

44.- Ibidem p. 159 nota 3.

45.- Para un examen más detenido de la jurisprudencia constitucional, vid. PALMERINI Riserva, in totum. Asimismo este autor ofrece un panorama sobre las distintas posiciones doctrinales en relación con la idoneidad de la ley regional en los casos de reserva de ley.

46.- MORTATI Sulla potestá delle Regioni di emanare norme di diritto privato en Giur. Cost. 1956, p. 960 ss.; Ancora in tema di competenza normativa delle Regioni di emanare norme di diritto privato en Giur. Cost. 1957 p. 437 ss.; SICA Legisla-zione regionale e rapporti privati en Giur. Cost. 1957 p. 655

ss.; PALADIN Diritto privato e leggi regionali en Giur. Cost.
 1957 p. 1191; DI GIUSEPPE Sulla capacità normativa delle Regioni in diritto privato en Atti III Convegno Studi giuridici sulla Regione, cit., p. 450; MUSACCIA I rapporti fra privati e la potestá legislativa regionale, R.T.D.P. 1959, p. 76 ss.; SAILIS Autonomia regionale e disciplina del rapporti privati, Padua 1960, in totum.

47.- Inicialmente esta cuestión había sido objeto de una jurisprudencia contradictoria, ya que por una parte la Alta Corte para la región siciliana (sentencia de 5 de junio de 1948 en Giur. Sic. 1948 IV p. 87 ss. y de 13 de abril de 1951 en Foro II, 1951 I p. 1315 ss.) se había mostrado favorable a la admisibilidad de la legislación regional en materia de derecho privado, mientras por otra la Corte de Casación negaba terminantemente tal posibilidad (sentencias 8 de febrero de 1950 n. 331 en Arch. sic. giur. 1950 p. 806 ss.).

48.- VIRGA, La Regione, p. 55; PREDIERI Planificazione e Costituzione, Milán 1963, p. 396; TUCCARI Saggio, p. 40.

49.- MORTATI Istituzioni, cit. p. 871; MAZZIOTTI Studi, p. 156, se manifiesta absolutamente contrario a cualquier tipo de intervención regional en materia de relaciones reguladas por el derecho privado.

50.- MIELE La Regione, p. 317-318.

51.- ASCARELLI Azione al portadore e regione siciliana, Foro

it. 1950, IV, p. 80; ESPOSITO Portilla en Giur. Cost. 1954 p. 1124; MAZZIOTTI Studi, p. 268; MORTATI I limiti, adopta la postura negativa. Sin embargo, en la última edición de Istituzioni, cit., p. 871 señala que "una intervención de la región en tales relaciones (meramente privadas) parece admisible sólo en el caso en que la región (en cuanto su competencia lo permite) publique a las mismas ... En cambio, deberá considerarse permitido a la región el complementar la disciplina de las relaciones privadas dispuestas por las estatales cuando éstas remitan la ulterior reglamentación a normas particulares destinadas a adaptarse a situaciones locales".

52.- BARTOLE Nota sobre la sentencia n. 154 de 1972 en Reg. núm. I, 1973, p. 168.

53.- MORTATI Istituzioni, p. 865.

54.- AMATO Il Sindacato, p. 157; MORTATI I limiti, p. 467; VIRGA La Regione, p. 113.

55.- Sentencia n. 12 de 16 de febrero de 1963; sentencia n. 86 de 8 de junio de 1963; sentencia n. 13 de 29 de marzo de 1961. Asimismo, comentario en AMATO Il sindacato, p. 186 ss.

56.- LAVAGNA Lezioni di diritto costituzionale, Pisa 1961, I, p. 156; AUSIELLO ORLANDO Studi sull'ordenamento e la legislazione regionale, Milán 1954, p. 100; PALADIN La potestá, p. 138; MAZZIOTTI Studi, p. 112; MORTATI I limiti, p. 451 ss., Istituzioni, p. 867. En contra, VIRGA LA Regione, p. 75; La

Regione alla luce della giurisprudenza costituzionale en "Studi per il decennale della Costituzione", Milán 1958, III, p. 415 ss.

57.- Sentencia n. 6 de 26 de junio de 1956.

58.- PALADIN Diritto, p. 69.

59.- MORTATI Istituzioni, p. 873.

60.- MAZZIOTTI Studi, p. 173. Si bien este autor reconoce en el Estado-gobierno la existencia de una competencia para establecer un derecho interlocal. Asimismo, CRISAFULLI, Le leggi, p. 265.

61.- PALADIN Diritto, p. 89.

62.- En este sentido, la sentencia n. 49 de 1963.

63.- TUCCARI Saggio, p. 51.

64.- MORTATI Istituzioni, p. 1361; TUCCARI Saggio en Dir. dell'eco. 1965, p. 20, indica que habría sido necesaria una ley constitucional de revisión a fin de que la modificación introducida en el procedimiento de formulación de las leyes para considerarlo legítimo.

65.- NIELE Sulla competenza legislativa delle regioni in materia di agricoltura e foreste en Riv. Dir. Agr. 1971, p. 765-6.

66.- VIRGA La Regione, p. 112; GASA Legislazione siciliana ed obblighi internazionali en Giur. it. 1963 p. 1369-1370; BERNAR

DINI Ordinamento regionale e adattamento del diritto internazionale en Giur. Cost. 1963, p. 453. En este sentido, aunque con alguna incertidumbre, SCERNI Ordinamento regionale e diritto internazionale en Annuali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova, 1966, p. 293 ss.; D'ALESSIO Brevi reflessioni sulla sentenza n. 120 de 1969 en Giur. Cost. 1969, p. 1687 ss. nota 8.

67.- PIERRANDREI Sui rapporti fra ordinamento statale e ordinamento internazionale en Giur. it. 1949, p. 287 ss.; PALADIN Sulle competenze concrete dello Stato e delle Regioni, R.T. D.P. 1959, p. 444 ss.; NAZZIOTTI Studi, p. 240; PERASSI La Costituzione italiana e l'ordinamento italiano en "Scritti giuridici" I, p. 446; LA PERGOLA Note sulla esecuzione delle obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale en Giur. Cost. 1960, p. 1069; MORTATI Istituzioni, p. 678 ss.

68.- CARBONE Regioni e statuto ordinario e diritto delle Comunità Europee en Atti XVII Convegno Studi Amministrativi, varenna 1971, p. 330.

69.- MORTATI Istituzioni, p. 879.

70.- Sentencias n. 32 de 18 de mayo de 1960 y n. 46 de 11 de julio de 1961.

71.- En el sentido de admitir la equivalencia de ambas fórmulas, PALADIN La potestá, p. 158.

72.- MORTATI Istituzioni, p. 875-6.

73.- Sin embargo, en el supuesto de la reforma agraria en Sicilia, se admitió que la región se adelantara y encontrara normas contrastantes con las del Estado, vid. AUSIELLO Aspetti istituzionali della riforma agraria in Sicilia, 1956. Sobre el límite de las reformas es interesante indicar la orientación reflejada por parte de la doctrina, vid. TUCCARI Saggio, p. 42.

74.- VIRGA Le Regione, p. 20; SPAGNA MUSSO Limiti costituzionali alla programmazione regionale en Dir. dell'eco. 1965, p. 20. En todo caso, parece indudable el contenido programático de estas normas fundamentales: "La convertibilidad del límite negativo en presupuesto positivo de competencia de la/ley no encuentra (en este caso) los obstáculos que se han considerado con referencia al interés nacional. Considerando que existe simétrica correspondencia entre "normas fundamentales de las reformas" y los principios de las leyes estatales que circunscriben la potestad legislativa regional concurrente, es posible sostener que, en uno y otro caso, lo que desde el lado de la región se ve como límite al ejercicio de las propias competencias se convierte en legítimo contenido al inverso, de las leyes estatales y de ahí que la actuación de reformas económico-sociales represente el presupuesto de aplicabilidad también para las regiones ... "CRISAFULL Legge di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regio-

nali, Giur. Cost. 1964, p. 120.

75.- PALADIN Diritto, p. 65.

76.- Con esta orientación la Corte Constitucional ha resuelto los recursos planteados por las regiones en temas tan significativos como el Plan Regulador general de Acueductos, la nacionalización de las empresas productoras de energía eléctrica, el Plan quinquenal de construcciones escolares o la institución de los Entes de la Reforma Agraria en Cerdeña; respectivamente, sentencias n. 4 de 1 de febrero de 1964, n. 13 de 7 de marzo de 1964 (también n. 79 de 2 de julio de 1966, n. 118 de 19 de diciembre de 1966 y n. 91 de 8 de julio de 1967), n. 57 de 14 de mayo de 1966 y n. 92 de 10 de julio de 1968.

77.- Vid. CRISAFULLI Legge di nazionalizzazione, p. 96 ss.; PALADIN Programmazione economica statale ed ordinamento regionale en "Atti V Convegno studi giuridici sulle Regioni", Milán 1970, p. 141 ss.

78.- PALADIN Programmazione, p. 143. Al tomar en consideración la orientación jurisprudencial que venimos examinando, debe tenerse en cuenta que generalmente la Corte ha relacionado el límite de las reformas con el del interés nacional.

79.- PREDIERI Il Programma economico. Aspetti giuridici 1966-67, Milán 1967, p. 106.

80.- VIRGA La Regione, p. 112.

81.- PALADIN La potestá, p. 157.

82.- Sentencia n. 4 de 1964 de 1 de febrero, Giur. Cost. 1964 con Nota de D'ALBERGO. En la misma orientación, sentencia n. 79 de 2 de julio de 1966 por la que se afirma que corresponde al Estado toda la materia de las reformas económico-sociales.

83.- Sentencia n. 160 de 22 de diciembre de 1969 en Giur. Cost. 1969, p. 1040 ss.

84.- A este respecto, la sentencia n. 46 de 1968. El artículo 17 (del Estatuto siciliano) se refiere a los intereses en los que se informa la legislación del Estado, se puede decir en aquellos intereses a cuya persecución está dirigido el complejo normativo que regula una determinada materia. Como los "principios" citados en el mismo artículo, deben deducirse del conjunto de las normas. En este sentido, MONTATTI I limiti p.56.

85.- TRIMARCHI Principi fondamentali e potestá legislativa delle regioni nella prospettiva attuale en Giur. Cost. 1970, p. 931; PIZZETI Significati ed efficacia delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali, comunicación al seminario sobre "La funzione normativa delle Regioni, Problemi di attuazione e di coordinamento" (Turín 16-18 junio 1972) texto ciclostilado.

86.- TRIMARCHI Principi, p. 926 ss.; BASSANINI L'attuazione, p. 263 ss.; SILVESTRI Le legge-cornice, R.T.D.P. 1970, p.1006; PALADIN Diritto, p. 79 ss.; ITALIA Le disposizioni di princi-

pi establete dal legislatore, Milán 1970, p. 257, nota 24.

87.- Entre otros pueden citarse, GALEOTTI Osservazioni, p. 99; SICA Contributo, p. 79-88; BALIADORE-PALLIERI Diritto Costituzionale, Milán 1967, p. 365.

88.- Entre otros, MIELE La Regione, p. 304-6; MORTATI Istituzioni, p. 856; BENVENUTI La Regione como organismo tecnico en La regione e il governo locale, Milán 1965; BARTHOLINI I rapporti, p. 340; BASSANINI L'attuazione, p. 264.

89.- MORTATI Istituzioni, p. 856.

90.- MAZZIOTTI Studi, p. 103.

91.- CUOCOLO Le leggi cornice, p. 90 ss. y en especial p. 93. Parece que se acoge también a esta postura BASSANINI L'attuazione, p. 260 ss.

92.- CHELI Acto politico, p. 172; GALEOTTI Osservazioni p. 487; MARTINES Questioni, p. 447; MAZZIOTTI Studi, p. 114; CUOCOLO Leggi-cornice, p. 197.

93.- Sin embargo, en relación con la potestad legislativa con currente de algunas regiones de autonomía particular la Juris prudencia de la Corte Constitucional habría seguido esta orientación. Vid. sentencia n. 7 de 27 de enero de 1958 y n. 46 de 16 de mayo de 1968.

94.- Se realizan estudios y hasta proyectos de leyes-cornisa. Vid. volumen ISAP Le leggi-cornice. Studi preliminari, Milán

1968. Durante estos años se publican diversos estudios, el más completo CUOCOLO Le legge-cornice, aunque es anterior a las últimas variaciones del ordenamiento.

95.- SILVESTRI Le legge-cornice, p. 1005.

96.- CASETTA Agricoltura e foresta en "Studi preliminari de - lla legge-cornice", p. 235.

97.- Sentencia n. 39 de 4 de marzo de 1971.

98.- Sentencia n. 49 de 1958.

99.- Sentencia n. 46 de 1968.

100.- La sentencia n. 38 de 1957 individualiza con referencia a su colocación en el cuadro de la legislación estatal, prevista en el artículo 17 f) del Estatuto siciliano los siguientes principios: a) discrecionalidad de la institución en los principios de comisiones para la colocación; b) prevalencia numérica de los representantes de los trabajadores en el seno de dichas comisiones. La sentencia n. 49 de 1958 con respecto a la expropiación forzosa prevista en el artículo 4 letra d) del Estatuto sardo individualiza los siguientes principios: a) expropiabilidad de los derechos exclusivos de pesca por causa de utilidad pública, b) subsistencia de utilidad pública en cada caso que el ejercicio de los derechos exclusivos de pesca sea reconocido contrario a exigencias de interés general; c) necesidad de que la indemnización que debe corresponder a cada expropiado consista en una suma proporcional a las tasas

pagadas por éstos sobre el derecho expropiado por el ejercicio mismo; d) no sujeción a caducidad del derecho de indemnización.

101.- Sentencia n. 40 de 1972. En el sentido de considerar la ley como medio privilegiado para la coordinación entre las funciones estatales y regionales, BARBERA Regioni, p. 291 ss.

102.- Pueden considerarse normas-principio algunos de los preceptos de la ley n. 132 de 12 de febrero de 1968 sobre hospitalares. Asimismo, algunos preceptos de la ley n. 62 de 1963, concretamente el artículo 67 reconocido como tal en la sentencia n. 40 de 1972, o de la ley n. 129 de 1963 sobre el plan regulador general de acueductos, a las que se han referido las sentencias n. 119 y 120 de la Corte Constitucional de 9 de junio de 1971.

103.- TRIMARCHI Principi, p. 928, nota 5.

104.- ITALIA Le disposizioni, p. 269-271.

105.- TRIMARCHI Principi, p. 925.

106.- MORTATI Istituzioni, p. 881; PALADIN La potestá, p. 37; en contra VIRGA La Regione, p. 109; MARTINES Questioni p. 428.

107.- PALADIN Diritto, p. 63, apartándose a lo que parece de pareceres expresados anteriormente en La Potestá, p. 27, lo mantenido actualmente, ya en Programmazione, p. 141. También MORTATI Istituzioni, p. 800; BARBERA Regioni, p. 27 ss.

108.- El artículo 127 de la Constitución dispone: "Cada ley a

probada por el Consejo regional es comunicada al Comisario que, salvo el caso de oposición por parte del Gobierno, debe darle el visto bueno en el plazo de treinta días desde la comunicación. La ley es promulgada en el plazo de diez días de la concesión del visto bueno y entra en vigor no antes de quince días de su publicación. Si una ley es declarada urgente por el Consejo regional y el Gobierno de la República lo permite, la promulgación y la entrada en vigor no están subordinadas a los términos indicados.

El Gobierno de la República cuando considere que una ley a
t probada por el Consejo regional excede de la competencia de la Región o contraste con los intereses nacionales o con los de las otras regiones, la reenvía al Consejo regional en el plazo fijado para la concesión del visto. Cuando el Consejo regional la apruebe de nuevo con la mayoría absoluta de sus miembros, el Gobierno de la República puede, en los quince días desde la comunicación promover la cuestión de legitimidad ante la Corte Constitucional o la de mérito por contraste de intereses ante las Cámaras. En caso de duda la Corte decide de quien sea la competencia".

109.- MIELE La Regione, p. 286; GASPARRI L'autonomia, p. 38. Este autor señala los peligros de la indeterminación de un límite de mérito pero justifica su existencia plenamente en función de la unidad política de la República.

110.- CRISAFULLI Legge di nazionalizzazione, p. 122.

111.- En esta línea, consideran el límite del interés nacional en sentido negativo, no continuista, además de CRISAFULLI, MORTATI, entre otras obras, en L'interesse nazionale como limite della legislazione regionale esclusiva en "Studi Crosa", Milán 1960, II, p. 1279; BARTOLE La competenza frazionaria come limite della competenza per materie en Giur. Cost. 1966, p. 899; PALADIN Programmazione, p. 141, rectificando, por lo que se deduce, posiciones anteriores.

112.- VIRGA La Regione, p. 110 y 195; TUCARI Saggio, p. 93; PALADIN La potestá, p. 9 ss.

113.- BARTHOLINI I Raporti, p. 348. En el sentido del texto, MAZZIOTTI Studi, p. 190; BARTOLE Supremazia, p. 34 ss.

114.- MORTATI Istituzioni, p. 1305; BASSANINI L'attuazione, p. 31 ss.

115.- MARTINES L'interesse nazionale como limite alle leggi regionali en "La Regione ed il governo locale", milán 1965, p. 188.

116.- BARBERA Regione, p. 119 ss., que tiene en cuenta, en parte, la anterior elaboración de PALADIN La potestá, p. 17, Il limite di merito delle leggi regionali, R.T.D.P. 1957, p. 640 ss.

117.- PALADIN Diritto, p. 76.

118.- BARTHOLINI Interesse, p. 1.2.

119.- Solo ^{en} el momento en que se ha procedido a la completa ac

tualización del ordenamiento regional, y al amparo de la regulación del traspaso de funciones estatales prevista en el artículo 17, párrafo primero de la ley n. 281 de 1970, la Corte Constitucional en la conocida sentencia n. 39 de 1971 parece modificar su orientación, al afirmar que el límite del interés nacional no podría justificar la no transferencia de sectores de competencia por parte del Estado; sin embargo, en recientes pronunciamientos el alto Tribunal, al resolver las cuestiones planteadas por varias regiones acerca de la legitimidad de algunas reservas de sectores de competencia regional al Estado, en los recientes decretos de transferencia de funciones, ha re planteado su tradicional orientación aunque relacionando, como se dice en el texto, el límite del interés nacional con el del territorio.

120.- En la doctrina apoyan esta orientación MAZZIOTTI Studi, p. 251; CARABBA Problemi di articolazione regionale della programmazione en Dem. e Dir. 1965, p. 339.

121.- CRISAFULLI Legge di nazionalizzazione, p. 122.

122.- Sentencia n. 37 de 14 de marzo de 1966.

123.- Vid. epígrafes 4 a) y 6 c) de este capítulo.

124.- BARTHOLINI ult. op. cit. p. 53-61-62.

125.- BARBERA Regione, p. 152; BARTHOLINI ult. op. cit. p. 7; Sentencia n. 142 de 1972.

126.- MAZZIOTTI Studi, p. 203 ss. Asimismo, BARTOLE Supremazia p. 12 ss. Como se indica en el texto, la gran mayoría de la doctrina es crítica respecto a la orientación de la Corte Constitucional.

127.- MAZZIOTTI studi, p. 202.

128.- BARBERA Regioni, p. 262-3.

129.- Además, el concepto de interés como criterio delimitador de las competencias regionales, tal como en algunos casos excepcionalmente está previsto por la Constitución o los estatutos especiales no coincide exactamente con el concepto de interés nacional. Aquel se refiere a la circunscripción territorial del interés, y en este sentido para su individualización puede recurriarse a un conjunto de datos estrictamente técnicos. Vid. TRIMARCHI Le disposizioni di attuazione per gli Statuti regionali en "Studi preliminari sulle legge cornice per la Regione", Milán 1968, p. 291; GIANNINI Viabilità en idem. p.135.

130.- BARTHOLINI Interesse, p. 7.

CAPITULO CUARTO

AUTONOMIA ESTATUTARIA

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.-

1. Consideraciones generales.-

Una de las características peculiares de la regulación constitucional de la autonomía regional reside en la previsión del artículo 123 de la Constitución, que textualmente dice:

"Cada región tiene un Estatuto, el cual, en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, establece las normas relativas a la organización interna de la Región. El Estatuto regula el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y actos administrativos de la Región, y la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales. El Estatuto es deliberado por el Consejo Regional con mayoría absoluta de sus componentes y aprobado con la ley de la República".

Con este precepto, que es aplicable sólo a las regiones de derecho común, se persigue el objetivo de conceder a las propias regiones la posibilidad de llevar a cabo, entre ciertos límites, la regulación de su estructura organizativa de la que naturalmente puede derivar, teóricamente, una diversificación de soluciones organizativas entre las varias regiones, diversidad que en el supuesto de las regiones de estatuto especial derivaba de su regulación fundamental porque cada región estaba regulada por su correspondiente Estatuto, nombre impropiamente utilizado para denominar la ley

constitucional ordenadora de cada una de las revisiones de autonomía particular. Ahora bien, refiriéndonos exclusivamente a las regiones de estatuto ordinario, hay que destacar como la posibilidad de una diferenciación interna de cada ordenamiento regional es realmente reducida ya que en los puntos principales la propia Constitución ha establecido la correspondiente regulación. De ahí que "el Estatuto", eso es, el acto en que debería expresarse, en sus aspectos esenciales, el poder de autodeterminación de la entidad, se reduce a disciplinar lo que queda de la organización interna de la región... Es fácil darse cuenta que este modesto contenido contrasta con el papel creativo y constitutivo de que está cualificado cada Estatuto en sentido propio, de forma que, a pesar de la aparente amplitud que el artículo 123 asigna al Estatuto regional, ésta ejerce una acción de menor peso en la vida del ente respecto de la ejercida por leyes y reglamentos regionales" (1).

Por otra parte, la autonomía estatutaria de las regiones de derecho común hay que situarla, en una perspectiva global, en el ámbito de las manifestaciones de la general autonomía regional (2). A pesar de que la autonomía estatutaria no es la expresión característica de la autonomía regional, que hemos calificado como autonomía política, en cambio constituye una manifestación instrumentalmente conectada con la misma, en virtud de la cual se establece, por ejemplo, la regulación del proceso de formación de la orientación política regional o de las relaciones, en el marco regional, entre la sociedad civil y la organización pública (3). Dada la significación de estos aspectos, citados a título de ejemplo, es lógico que se haya visto en la elaboración de los Estatutos un momento esencial para la configuración de las orientaciones referentes a la definitiva ordenación de la autonomía regional. Y se explica, por tanto, que, en sede de aprobación de los Estatutos, por parte de los primeros Consejos regionales, después de las elecciones del 7 de junio de 1.970, se haya hablado de "regiones en fase constituyente": entendiendo con esta expresión describir la fase

en que se ocrece a la "Constitución" de las regiones, en el sentido de la creación de los órganos regionales, de la definición de sus relaciones con el Estado, por un lado, y con las demás entidades locales, por otro, y en el sentido de que se pone en marcha el funcionamiento de las regiones con un conjunto de actos estatales y regionales" (4).

Digamos, finalmente, que son el contenido y función de las normas estatutarias lo que permite distinguir esta manifestación de la autonomía regional de la autonomía legislativa con la que coinciden en algunos aspectos formales.

2. Procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos.

El procedimiento de elaboración de los Estatutos regionales puede desglosarse en dos fases. La primera, a cargo de la propia región, contempla los momentos de elaboración y aprobación, con el quorum de mayoría absoluta, del texto estatutario; la segunda se inicia con la presentación del texto aprobado por el Consejo regional al Parlamento, para someterlo a su control, y finaliza con la publicación del Estatuto (5).

Así pues, una vez aprobados los Estatutos por los Consejos Regionales, los presidentes de los mismos transmitieron los textos de los Estatutos a la Presidencia del Consejo de Ministros, y ésta los comunicó al Senado, primera Cámara que intervino en el proceso de aprobación parlamentaria (6). Todos los Estatutos fueron aprobados en primera presentación; sin embargo, en el iter parlamentario se produjeron unos procedimientos informales a través de los cuales la primera Comisión senatorial señaló insuficiencias, de necesaria subsanación, que los Consejos Regionales resolvieron, no sin dilaciones y forcejeos (derivados también del carácter no uniforme de las sugerencias de la comisión senatorial), con lo que, en la práctica, se modificó el texto primitivo de las normas estatutarias, sin recurrir al más complicado sistema del reenvío (7). La aprobación parlamentaria adoptó la forma de ley. Por otra parte, ha sido siempre punto pacífico en la doctrina considerar que la aprobación parlamentaria de los textos estatutarios no implica la posibilidad de su reforma o modificación (8).

En este orden de consideraciones, deben hacerse dos observaciones sobre la intervención del Parlamento en la aprobación de los Estatutos regionales. La primera se refiere al valor que debe atribuirse al control de las Cárteras. Dadas las características del mismo, puede decirse -y en este punto existe un acredecible consenso- que el control del Parlamento es condición de eficacia del Estatuto, que constituye un acto imputable a la correspondiente región, acto completo y perfecto desde el momento de su deliberación por el Consejo regional (9).

La segunda observación se refiere a la naturaleza del control parlamentario. Se ha indicado también por la generalidad de la doctrina que dicho control debe basarse en criterios tanto de mérito como de legitimidad (10). Ahora bien, "la misma caracterización del Parlamento como órgano político, la atribución indistinta al mismo del control de legitimidad, y del mérito, en fin, la falta de una iniciativa externa, bajo la forma de impugnación de los Estatutos... que sirva para circunscribir y orientar si control sobre algunas determinadas disposiciones de los estatutos y en relación a particulares defectos, dan la impresión de que si en el pleno jurídico los dos tipos de control pueden permanecer diferenciados, en concreto, terminan por unificarse en una única valoración jurídico-política de los Estatutos" (11).

3. Límites de las normas estatutarias.

El artículo 123 de la Constitución señala que las normas estatutarias deben estar "en armonía con la Constitución y con las leyes de la República".

Con respecto a esta determinación del ámbito de las normas estatutarias se han planteado varias orientaciones. Según una primera interpretación, los Estatutos deberán estar en conformidad, tanto con la Constitución, como con las leyes a las que corresponda, de acuerdo con precisos preceptos constitucionales, la ordenación de determinados aspectos de la región (12). Siguiendo una segunda explicación del artículo 123, podría decirse que la conformidad de las normas estatutarias debe establecerse respecto, no a las con-

cretas leyes estatales, sino a los principios derivados de éstas en analogía con lo establecido en el artículo 117 (13). Desde un tercer punto de vista, se ha señalado que el precepto constitucional no se refiere a las normas constitucionales o estatales relativas a la organización regional, sino precisamente a las que no contemplan directamente la región, sino la propia organización del Estado, en relación con las cuales los Estatutos no se encuentren obligados a una conformidad, sino a una simbólica armonía (14).

Recientemente la Corte Constitucional ha abordado esta cuestión al resolver la impugnación regional de la ley 62/1963 (15), señalando que la expresión "en armonía" usada por el artículo 123 de la Constitución comprende, tanto las hipótesis en las que los Estatutos están estrechamente subordinados a las normas dictadas en virtud del título V de la Constitución, título que regula el ordenamiento regional, y por ello también a aquellas dispuestas por las leyes ordinarias allí relacionadas, como también, y con mayor razón, las hipótesis en que los Estatutos mismos están obligados a conformarse, en el sentido más amplio, a los principios de la discipline, de grado constitucional y de grado legislativo, de materias conexas con la organización interna; "la fórmula en armonía" ha entrado en el lenguaje constitucional para designar el límite de los principios del ordenamiento jurídico del Estado, y también más recientemente ~~ellos~~ los principios de la legislación estatal en concretas materias de competencia repartida..., (por ello), no contrastan con el artículo 123 las disposiciones de la ley nº 62 que especificuen o faciliten la aplicación de los principios constitucionales, o que hagan explícitos principios fundamentales de la legislación estatal susceptibles de incidir tanto unos, como otros en el contenido de los Estatutos" (16). En definitiva, en el sentir de la Corte se produce una práctica assimilación de los Estatutos regionales a las leyes regionales, ya que resultan limitados por la Constitución y los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado en las materias relacionadas con la organización regional.

4. Contenido de las normas estatutarias.

El artículo 123 de la Constitución para indicar el contenido de los Estatutos regionales sigue dos vías diversas. Por una parte, enumera determinados puntos concretos y específicos. Por otra, menciona un enunciado más general de cuya interpretación depende la mayor o menor extensión del contenido de las normas estatutarias. Respecto a aquellas materias explícitas y concretamente enumeradas en el art. 123 no hay que hacer especiales consideraciones. Simplemente, cabe plantear si dichas materias pueden ser reguladas sólo a través de la legislación estatutaria, o bien es posible un reenvío a posteriores leyes regionales. De acuerdo con las materias enumeradas en el art. 123, generalmente los Estatutos establecen normas sobre los titulares de la iniciativa de ley regional, sobre como se ejerce, sobre los tipos de referéndum, sobre los términos y los modos de publicación de las leyes, y de los reglamentos, y sobre los otros actos deben ser publicados" (17).

Más complejo es el examen de la segunda vía para determinar el contenido de los Estatutos. La Constitución se refiere a la noción de "organización interna de la región". En desarrollo del precepto constitucional, la ley 62 de 1.953, en su art. 1, hoy abrogado, señalaba un conjunto de aspectos que los Estatutos debían regular, en cuanto comprendidos en el concepto de organización interna: organización de las dependencias regionales y funcionamiento del Consejo y de la Junta regional; relaciones entre Consejo, Junta y Presidencia regional; delegación de funciones en los entes locales menores; eventual constitución de circundarios, régimen jurídico y económico del personal regional. La generalidad de la doctrina y el contenido de los Estatutos regionales coincide con esta enumeración. Ahora bien, algunos de estos aspectos no encajan fácilmente en el concepto de organización interna de la región. Concretamente estos aspectos son: la delegación de las funciones administrativas a los entes locales, la disciplina de la organización administrativa de la región y del régimen jurídico y económico del personal regional.

Respecto al primer punto, parece que las disparidades pueden superarse

teniendo en cuenta que, en realidad, se trata de normas sobre modalidades de desarrollo de la actividad administrativa de la región, y según las recientes elaboraciones doctrinales sobre la función organizatoria "la delegación de funciones y aún más, la utilización de los órganos de los entes locales se engloben fácilmente en el concepto amplio de organización como disciplina de la actividad" (18). Más difícil de resolver es el problema que se presenta en relación con los dos restantes aspectos, ya que existe una concreta atribución de competencia legislativa -no estatutaria- a las regiones en el artículo 117 de la Constitución en tales materias, atribución de potestad legislativa limitada naturalmente por el límite de los principios fundamentales de las leyes del Estado (19). Por lo demás, cabe señalar que la totalidad de los Estatutos contienen principios referidos a tales temas y en especial a la organización de los órganos administrativos regionales y de los entes pararregionales. De ahí que pueda producirse un contraste entre tres diversas fuentes -ley de principios, ley regional y Estatuto-, contraste que debe resolverse en el respecto de la competencia reservada en virtud del artículo 117 y, en este contexto, y en cuanto no sean contradictorias con los principios de las leyes estatales, las normas estatutarias pueden orientar la posterior legislación regional (20), habida cuenta de la posición superior de aquéllas en relación con ésta.

5. Las normas estatutarias de carácter programático.

Casi todos los Estatutos regionales contienen preceptos declaratorios de principios o enunciadores de programas a seguir en el desarrollo de la actividad regional (21). El fenómeno responde específicamente a la valoración realizada por los propios Consejos regionales en orden a la función de los Estatutos y que - ha quedado plasmada, como hemos indicado, en la calificación de la fase de elaboración de los mismos como fase constituyente de la autonomía regional. Estas normas constituyen, pues, un elemento importante "para la comprensión de la perspectiva general... de que ha estado animada esta llamada fase constituyente". (22) Ahora bien, se han planteado serias dudas sobre este aspecto del contenido de los Estatutos. La

cuestión estriba en que estas normas programáticas podrían superar no sólo la propia esfera de las normas estatutarias, sino también el mismo ámbito de las competencias regionales globalmente consideradas. En este orden de consideraciones, se ha puesto de relieve como no es posible extender el concepto de organización interna hasta el punto de comprender cualquier declaración o regulación de relaciones sustanciales aunque se recurra a las recientes elaboraciones sobre la organización administrativa (23). De ahí, las dificultades existentes para incluir a normas de este tipo en el contenido constitucional previsto para las normas estatutarias. También podría señalarse, como estas normas pueden constituir una codificación de enunciados políticos adoptada con procedimiento calificado, en lugar de serlo a través del procedimiento natural, eso es, la ley regional: en otras palabras, una sustracción a mayorías futuras de ciertas posibilidades de opción política (24). En todo caso, con independencia de la validez que quiere concederse a estas razones, el hecho cierto es que hoy estas normas están en vigor, habiendo superado el tamiz parlamentario, y por tanto la cuestión esencial es preguntarse por el valor de las mismas. A este respecto, es fácil convenir en que estas normas no pueden significar una definición de las competencias regionales ni la atribución de nuevos cometidos a la organización regional. Este es un primer punto aclaratorio. Sin embargo, es necesario obtener resultados más precisos sobre la función de estas normas.

En este orden de consideraciones, tiene particular interés señalar como las normas estatutarias en cuestión reproducen, en esencia, normas constitucionales definidores de principios, con lo que, cumpliendo la función de orientar y establecer fines a la actividad regional, no establecerían, por otra parte, nuevos vínculos a la misma (25). Ahora bien, a esta interpretación de las normas programáticas se han opuesto diversas objeciones. Se ha indicado que no siempre las transcripciones de los textos constitucionales son exactas, sino que, en muchas ocasiones, tienden a poner de relieve sólo una parte del concepto constitucional (26), o que la interpretación o especificación de los principios constitucionales no es cometido a realizar en

sede regional, sino que corresponde, en virtud del art. 117, a las leyes de principios del legislador estatal (27). Y, realmente, estas objeciones no carecen de fundamento.

Observando la cuestión a nivel práctico, en las normas programáticas pueden posiblemente identificarse algunos objetivos generales de la Administración regional, circunscrita primariamente por los límites constitucionales previstos, y singularmente por la Constitución, sin que pueda realizarse una verificación a nivel jurídico de la adecuación de la actividad regional a las mismas, a no ser en cuanto sean explicitación de las normas constitucionales, o en el marco de las relaciones que se establezcan en virtud de la colocación de las normas estatutarias en el sistema de fuentes del ordenamiento. "En este sentido, no hay porque preocuparse por si se determina una contradicción entre normas estatutarias... y normas eventualmente contenidas en las leyes estatales (las leyes que establezcan los principios fundamentales que circunscriben la potestad legislativa regional de carácter concurrente). De hecho, la fuente estatutaria se limita a indicar un proyecto de desarrollo que es definitivo, en vía interpretativa, del papel de las regiones en el ordenamiento, y que éstas podrán percibir en cuanto las leyes estatales de comuna no lo impidan y siempre que se justifique por la existencia de exigencias unitarias" (28).

Así pues, a las normas programáticas puede atribuirseles una función accidental y subsidiaria. No introducen ninguna variación en el esquema de fuentes. Sin duda, su mayor significación es política en cuanto señalan vías de acción y reivindicaciones cuya verificación habrá de producirse, o no, en el futuro.

5. Normas estatutarias y ordenamiento jurídico.

Finalmente, es preciso abordar el tema de la posición de los Estatutos en el ordenamiento jurídico. A este respecto es esencial plantearse inicialmente cual es la naturaleza de los Estatutos. Tal como se ha tenido ocasión de indicar -y así lo señala la generalidad de la doctrina- los Estatutos

son normas regionales, limitándose la intervención estatal a ser una condición de eficacia de los mismos (29). Por otra parte, el Estatuto presenta sustancial y formalmente características peculiares que lo diferencian, tanto respecto de las demás normas regionales, como de las leyes estatales. Esto es, por una parte, la especificidad de su contenido -la organización interna de la región y demás puntos concretos del art. 123 de la Constitución- y, por otra, las particularidades del procedimiento de elaboración, revisión y control configuran un tipo específico de acto normativo.

Sobre esta base cabe plantear las relaciones entre el Estatuto y la Constitución, entre las leyes estatales y al estatuto y entre éste y los restantes actos legislativos de la región.

Con respecto al primer punto, el Estatuto está directamente subordinado a la Constitución, a cuya actuación debe contribuir (30). La aplicación estricta del principio de jerarquía no necesita ninguna especial explicación.

En cuanto al segundo punto, es esencial la orientación que se adopte en relación con la interpretación del límite expresado por la Constitución al requerir que las normas estatutarias estén en armonía con la Constitución y leyes de la República. Así, si se considera que la competencia estatutaria se pone de hecho como competencia exclusiva, limitada solamente ex externo, por un lado por las normas constitucionales que regulan la organización regional, y por otro por los principios organizativos generales... relativos al Estado-persona, respecto de los cuales se pone el límite de la armonía..., no es admisible que el Parlamento, fuera de los sectores que la Constitución expresamente le reserva, dicte normas relativas a la organización regional; ni eventual contraste entre los Estatutos y las leyes estatales, no podrá resolverse nunca en términos de abrogación, tratándose de fuentes dotadas de distintas esferas de competencia, sino en clave de validez-invalidad (31). Los Estatutos se colocan como fuente atípica, ya no sólo por su función, sino especialmente por las particularidades que presenta su integración en el ordenamiento reflejadas en la necesidad de su armonía, concepto distinto y más flexible que el de sujeción o subordinación. No es con una ley

estatal, sino con el conjunto de las que regulan los aspectos organizativos con lo que se establece relación. Y la relación que se desprendió de la necesaria armonía es más bien indirecta, aunque sea real.

Si por el contrario, en la línea de la reciente sentencia nº 40 de 1.972, se formula una práctica assimileación entre Estatuto y ley regional, a los efectos de la posible existencia de una ley-cornisa, es claro que entonces la relación entre la norma estatutaria y la ley estatal se plantea en forma parecida a la problemática general de la ley regional, aunque, claro está, entonces se忽略 por completo la especificidad de la referencia a la "armonía" realizada por la Constitución.

En cuanto al tercer punto citado, eso es, las relaciones entre las normas estatutarias y las restantes leyes regionales, la posibilidad de establecer una ordenación jerárquica entre las mismas es evidente si se tiene en cuenta que, aún siendo limitada en su extensión o ámbito, "la potestad estatutaria ocupa una posición de preeminencia en el orden jerárquico de las fuentes emanadas por la autoridad regional, y por tanto, sus normas prevalecen sobre las legislativas" (32). Algunos autores derivan esta relación de jerarquía de la "ricidez estatutaria", eso es, de la especialidad procedimental (33).

Además cabe señalar, como explícitamente lo indican la mayoría de los Estatutos regionales, la necesidad que cada región disponga de un Estatuto, por lo que no es admisible su abrogación total sin al mismo tiempo se realice la aprobación de un nuevo Estatuto.

NOTAS

1.- Naturalmente, el estudio de este capítulo se refiere, como hemos señalado, a las regiones ordinarias. Los Estatutos de las regiones especiales, que son leyes de rango constitucional, no son imputables a las regiones ni manifestación de su autonomía. Sin embargo, se ha planteado la necesidad de que también las regiones de autonomía particular, en el marco de las peculiares formas y estructuras de su autonomía puedan autoorganizarse, es decir, definir su propia organización interna. En este sentido, recientemente, A. ROMANO L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale, Giur.Cost. 1971 p. 1023 ss.

Desde un punto de vista doctrinal, originariamente con la palabra Estatuto se designaban los preceptos jurídicos de derecho objetivo emanados por las entidades autónomas, vid. FORSTHOFF Tratado de derecho administrativo, Madrid 1958, p. 611 y 612. Posteriormente, se calificaban como normas estatutarias aquellas normas fundamentales que regían la vida de una organización. Si está promovida por los propios ciudadanos, el Estatuto se redacta con las formas y procedimientos previstos en el "acto constitutivo" con la necesaria y sucesiva aprobación del Estado. Los Estatutos de las regiones ordinarias, dadas las limitaciones de su contenido, a consecuencia de la regulación de los principales aspectos organizativos por parte de la propia Constitución, sólo, en cierto sentido, impugna-

mente pueden considerarse como tales. vid. RAVA Gli statuti degli enti pubblici, 1963 y MORTATI Istituzioni, p. 825 notas 1 y 2, en la primera de las cuales cita la obra de RAVA.

2.- "... La autonomía regional constituye una expresión sintética bastante más compleja, en cuanto contiene al menos cuatro figuras diversas que, en sede explícitiva, deben ser analizadas separadamente por la naturaleza y la forma de ejercicio de los respectivos poderes o por las otras cuestiones peculiares que descienden de cada una de ellas: autonomía estatutaria, autonomía legislativa, autonomía administrativa, autonomía financiera". (PALADIN Diritto, p. 33).

3.- Un apunte, con perspectiva histórica, del significado de la autonomía estatutaria en los trabajos de la Asamblea Constituyente, en ORSI BATAGLINI "Contenuto dello Statuto e legge regionale", nota 2 en "Problemi dello Statuto Regionale", Florencia 1970 p. 32 ss. Sobre la problemática que se refleja en los Estatutos y el sentido de las orientaciones existentes sobre la significación, tanto de estas normas, como de las materias que regulan, vid. SERRANI Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione en R.T.D. p. 1972, p. 600 ss.

4.- SORRENTINO Lo statuto regionale nel sistema delle fonti en Giur. Cost. 1971, p. 149.

5.- En 1953 el legislador estatal aprobó la ley n. 62 de 10

de febrero sobre Constitución y funcionamiento de los órganos regionales, en cuyo texto se incluían numerosos preceptos referentes directamente a los Estatutos regionales. La doctrina criticó el sentido centralista de esta ley y las regiones ~~por~~ dinarias, una vez constituidos sus órganos, impugnaron estas normas ante la Corte Constitucional. Sin embargo, por propia iniciativa parlamentaria, con la ley n. 1084 de 23 de diciembre de 1970 fueron abrogados la mayoría de preceptos referentes a materia estatutaria o se les atribuyó valor transitorio hasta la aprobación de los Estatutos.

Sobre las críticas a la ley de 1953, vid. BASSANINI L'attuazione, p. 77 ss. y especialmente, p. 127 a 120 ibi bibliografía.

6.- El artículo 6 de la ley 62/1953 dispone: "El presidente del Consejo Regional transmite copia del Estatuto deliberado por el Consejo Regional al Presidente del Consejo de Ministros que lo presenta en el plazo de quince días al Parlamento. El Parlamento, cuando considera que el Estatuto no está en armonía con la Constitución y con las leyes de la República o contiene disposiciones contrarias al interés nacional o con el de otras regiones, niega la aprobación del mismo y lo ~~reenvía~~ al Consejo Regional. La desaprobación es comunicada al presidente del Consejo de Ministros, mediante la transmisión de las correspondientes comunicaciones parlamentarias. El Consejo Re

gional en el plazo de 120 días de recibir tal comunicación debe deliberar el nuevo Estatuto. Las mismas normas se aplican también para las modificaciones parciales del Estatuto".

Parte de la doctrina ha criticado este precepto legal, vid. BASSANINI-ONIDA Problemi di diritto regionale I, Gli statuti regionali di fronte al Parlamento, Milán 1971, p. 5 ss. SORRENTINO Lo statuto, p. 428. Al respecto se señala que habría sido más coherente con el sistema constitucional la previsión de que fueran las mismas regiones quienes presentaran directamente ante el Parlamento proyectos de ley de aprobación del Estatuto (solución propugnada por MIELE en Gli Statuti regionali en Rass. dir. pubbl. 1949 p. 40 ss.). Asimismo se ha puesto de relieve como el procedimiento vigente ha permitido al gobierno la elección de la Cámara que, en primer lugar, debía examinar el Estatuto y cuyo pronunciamiento negativo podía haber determinado todo el procedimiento parlamentario.

7.- También aquí algunos autores han señalado la discutibilidad de estos procedimientos desde el punto de vista jurídico. BASSANINI-ONIDA ult. op. cit. p. 40 ss. y 104 ss. SORRENTINO ult. op. cit. p. 433-4. Asimismo hacen hincapié sobre la inconsecuencia de algunas modificaciones y la no uniformidad de criterios utilizada respecto a idénticas normas de Estatutos distintos.

8.- MIELE Gli Statuti, p. 42; MORTATI Istituzioni, p. 858.

9.- MIELE Gli Statuti, p. 409; PALADIN La potestá, p. 115-16;

MORTATI Istituzioni, p. 850; CARLASSARE La promulgazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria en la Regione e il governo locale I, Milán 1965, p. 62 ss.; STANCANELLI Limiti della potestá en "Problemi dello Statuto Regionale", cit., p. 14; CHELI Commento dello Statuto delle regione Toscana, Milán 1972, p. 30.

Pueden considerarse abandonadas ya por la generalidad de la doctrina las opiniones que sostienen la imputación del Estatuto regional al Estado, siendo la deliberación del Consejo Regional, en este planteamiento, una simple propuesta, o que a semejaba los Estatutos a los actos complejos. En este sentido, vid. CERETI Diritto Costituzionale, 963, p. 550; SPAGNA MUSSO Natura giuridica degli ordinamento regionali, R.T.D.P. 1964, p. 1090 nota 12.

10.- Sobre la extensión del control de mérito en el examen de los Estatutos, vid. STANCANELLI Limiti, p. 15 y 16. Paradójicamente la primera Comisión del Senado ha manifestado acogerse a la interpretación más restrictiva del ámbito del control, eso es, éste sería sólo de legitimidad. Sin embargo, cabe afirmar, a la vista de la labor realizada por la indicada comisión exteriorizada principalmente a través de los llamados procedimientos informales, que, en realidad, la actividad de control se ha extendido tanto al mérito como a la legitimidad en el sentido unitario señalado en el texto.

11.- SORRENTINO Lo statuto, p. 438. La Ley de 62/1953 prevé

el doble orden de control, si bien después de las modificaciones introducidas por la ley 1084/1970 la extensión de control de legitimidad ha sido reducida. Mientras en su primera redacción la ley permitía el ~~remenvío~~ del Estatuto cuando contuviera disposiciones contrarias a las leyes y principios fundamentales del Estado, en el nuevo texto se exige sólo que las normas estatutarias estén en armonía con la Constitución y las leyes del Estado. Además, mientras actualmente el límite del mérito de los Estatutos está constituido por el interés nacional y de las otras regiones, con anterioridad a la modificación introducida por la ley de 1084/1970 el límite estaba ~~relacionado~~ con el interés del Estado.

12.- MORTATI Istituzioni, p. 851; BASSANINI L'attuazione, p. 107; BARILE Relazione, en "Problemi dello statuto regionale", p. 509; VIRGA La regione, p. 27 nota 28.

13.- GASPARRI Gli ordinamenti giuridici delle regioni en "Scritti per Jemolo" III, p. 229; PALADIN La potestá, p. 112; MIELE Gli statuti, p. 40.

14.- SORRENTINO Lo statuto, p. 441; BARTHOLINI I rapporti, p. 66; STANCANELLI Limiti, p. 20.

15.- Sentencia núm. 40 de 1972. En comentario a la misma, ZACCARIA "La Corte Costituzionale tra la sentenza n. 39 de 1971 e la sentenza n. 40 de 1972, sintome di un ritorno alla "vecchia" giurisprudenza intema di regioni", R.T.D.P. 1972, p.

1029 ss.

16.- "Ni se puede decir que tal jurisprudencia sea prácticamente irrelevante, desde el momento que la ley Scelba (la ley 62/1953) ha sido redimensionada y que los Estatutos ordinarios han superado en adelante la fase de la aprobación parlamentaria. Por el contrario, la disciplina estatutaria está condicionada en todo momento, en estos términos por la residual legislación estatal de 1953, y no parece tampoco inconcebible que nuevas cuestiones concernientes a la armonía entre los Estatutos y las Leyes de Estado se propongan en el futuro, a medida que los principios indicados por la Corte serán renovados o concretados, incidiendo más profundamente en la organización regional" (PALADIN Diritto, p. 44).

17.- SORRENTINO Lo statuto, p. 448.

18.- SORRENTINO ult. op. cit. p. 464. Sobre las recientes doctrinas sobre la función organizadora, vid. NIGRO Studi, BERTI La pubblica.

19.- El art. 117 de la Constitución, en lo que interesa, dispone: "La Región emana para las siguientes materias normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que las mismas normas no estén en contraste con el interés nacional y con el de las otras regiones: ordenación de los órganos y de los entes administrativos dependientes de la región ...".

20.- PALADIN Diritto, p. 36. "Cuando menos es preciso considerar que las normas estatutarias correspondientes a la/organización administrativa del Ente Región se deban armonizar con las leyes-cornisa dispuestas para regular las mismas relaciones, y sean pues recesivas de frente a las normas estatales de principio con las que estén en conflicto".

21.- Un ejemplo de este tipo de normas estatutarias lo constituye el artículo 4 del Estatuto de la región toscana:

"La Región Toscana, en el ejercicio de las funciones y de los poderes conferidos por la Constitución, e incluso en concurso con el Estado y con los entes locales, en particular:

-promueve las condiciones que hacen efectivos los derechos al trabajo, al estudio y a la cultura y a la paridad jurídica y social de la mujer, tutela el trabajo en todas sus aplicaciones ...

-garantiza que la ordenación del territorio esté dirigida a la protección de la naturaleza, de la salud y de las condiciones de vida de las generaciones actuales y futuras ...

-actúa a fin de que sean asignados a todos los ciudadanos los servicios sociales: la casa, los transportes, las actividades culturales ...

-adoptá y promueve las reformas necesarias para la consecución de relaciones sociales equitativas en el sector agrícola y para su reordenación productiva, superando el presente régimen agrario y contractual ...

-promueve y favorece la organización racional de las actividades comerciales y de distribución al fin prevalente de la tutela de los consumidores ...

-concurre la actuación de un sistema tributario conforme a los principios de la capacidad constitutiva y de la progresividad.

-favorece la expansión de las relaciones económicas y culturales de la Toscana con el extranjero".

22.- CHELI Commento, p. 22.

23.- SORRENTINO Lo statuto, p. 449-50; PALADIN La Potestá, p. 110.

24.- ROVERSI Commento allo Statuti della Regione Emilia-Romagna, Milán 1972, p. 15.

25.- En este sentido, BASANNINI-ONIDA, op. cit. p. 58 ss.; ROVERSI Commento, p. 11; ITALIA-BARDUSCO Commento allo Statuto della Regione Lombarda, Milán 1973, que, sin embargo, limitan este cometido interpretativo de los principios fundamentales a los que se refieran las materias de los artículos 117 y 118 de la Constitución.

26.- SERRANI Lenta nascita delle Regioni en Politica del Diritto n. 3 junio 1971 p. 355; PIZZETTI Significati.

27.- SORRENTINO, op. cit. p. 451.

28.- PIZZETTI, op. cit.

29.- Partiendo del examen concreto del procedimiento seguido en la elaboración de los Estatutos regionales, PALADIN Diritto, p. 50, considera, sin embargo, que "la praxis obliga a concluir que los Estatutos forman un todo con las leyes de aprobación, y son ellos mismos imputables al Estado, si bien en términos, de hecho, diferentes de la generalidad de las leyes estatales ordinarias".

30.- BARTHOLINI I rapporti, p. 66.

31.- SORRENTINO, op. cit. p. 453; CAMELI Commento p. 40, 1 distingue entre la relación se plantee con normas estatales anteriores o posteriores. En el primer supuesto entiende que en virtud de la aprobación del parlamento debe enjuiciarse en términos de "legitimación a la desaplicación de la norma estatal". En el segundo caso, la cuestión debe resolverse de acuerdo con el principio de competencia.

32.- MORTATI Istituzioni, p. 849.

33.- DE SIERVO Considerazioni preliminari sulla forza degli Statuti regionali. Comunicación presentada al Convenio sobre "La función normativa de las regiones. Problemas de actuación y de coordinación", Turín 16-18 junio 1972. Sin embargo, algunos autores configuran esta relación como de separación. PALADIN La potestá, p. 109; GIZZI Manuale, p. 157; SORRENTINO Lo Statuto, p. 453. Este autor concretamente afirma: "puede decirse que la exclusividad de la competencia estatutaria, in-

cluso con respecto a las demás fuentes regionales, en materia de organización de iniciativa legislativa de referéndum, de publicación, supone la necesidad de que el ejercicio de las funciones regionales, comprendidas las legislativas, se desarrolle en conformidad con las normas organizativas que la regulan".

CAPITULO QUINTO

AUTONOMIA FINANCIERA

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. Demanda y patrimonio regionales. Precisiones sobre este encuadramiento.-

1. Consideraciones generales.-

La autonomía financiera es una dimensión necesaria de la función de las regiones en el seno del ordenamiento. En este sentido, puede decirse que constituye una manifestación específica de la autonomía política regional y al propio tiempo un instrumento para su realización (1). Sin embargo, preciso es señalar, prescindiendo de afirmaciones anfibiológicas, que la significación de la autonomía financiera depende esencialmente de que su regulación concreta sea idónea para proporcionar a las instituciones regionales los medios suficientes para asegurar la efectividad de las competencias constitucionalmente atribuidas a la región. En este aspecto, la problemática de las finanzas regionales reproduce exactamente las cuestiones que se plantean en el más amplio campo de las entidades públicas territoriales. "Más allá de las garantías jurídicas formales constitucionalmente previstas, el modo más seguro para asegurar en el plano sustancial una autonomía es precisamente dotar a las entidades menores de un sistema financiero propio" (2) y suficiente.

Ahora bien, la regulación de la autonomía regional no puede ser objeto de una visión singularizada o aislada. La creciente importancia de los instrumentos fiscales para la actuación de políticas económicas coyunturales y de desarrollo ha dado lugar a una progresiva centralización de la finanza pública, sobre todo en cuanto se refiere a la definición de la presión fiscal y tributaria, de tal forma que actualmente el problema de la finanza re-

gioral sólo pueda plantearse a partir de una visión orgánica y coordinada de la hacienda pública a todos los niveles. A parte de estas razones, en la ordenación de las finanzas de las regiones italianas se ha tenido presente también la preocupación de no establecer mecanismos que pudieran agredir las diferencias entre regiones pobres y regiones ricas. Ambas preocupaciones se reflejaron ya ampliamente en los debates de la Asamblea Constituyente y han acompañado el largo proceso de actuación del ordenamiento regional.

Estamos, pues, ante dos orientaciones relativamente contradictorias, progresiva centralización de las finanzas públicas y descentralización regional. Varias son las soluciones posibles. El legislador constitucional se ha pronunciado por el principio de autonomía financiera y por la necesidad de insertar las finanzas regionales en el marco coordinado de todas las finanzas públicas señalando algunas directrices formuladas con excesiva generalidad, como hemos marcado y remitiendo al legislador estatal ordinario la efectiva ordenación de las finanzas regionales.

Antes de examinar más concretamente las normas constitucionales y, especialmente, la ordenación actualmente vigente es oportuno aludir al concepto de autonomía financiera.

La autonomía financiera presenta teóricamente dos vertientes: la autónoma predeterminación normativa de la provisión de medios económicos, esto es, regulación general de los ingresos, y la libertad de gasto, esto es, corresponde al ente autónomo adscribir los medios financieros a específicas finalidades, de forma que en el momento de elaborar el presupuesto puede definir propias y autónomas opciones.

2. Regulación constitucional de las finanzas regionales.-

En el estudio de la autonomía financiera de las regiones italianas nos referimos esencialmente a las regiones de Estatuto ordinario ya que la ordenación de sus finanzas señala las directrices esenciales del ordenamiento jurídico en esta materia. Luego, en un específico apartado, se trata de las peculiaridades de la hacienda de la región de autonomía particular. Así pues

en primer lugar, se toma en consideración la regulación constitucional de la autonomía financiera.

El artículo 119 de la Constitución dispone:

"Las regiones tienen autonomía financiera, en las formas y en los límites establecidos por las leyes de la República que la coordinan con las finanzas del Estado, de las provincias y de los municipios. A las regiones son atribuidos tributos propios y cuotas de tributos del Tesoro, en relación con las necesidades de las regiones, para los gastos necesarios para cumplir sus funciones normales".

Para proveer a objetivos determinados, y particularmente para valorizar el Mezzogiorno y las Islas, el Estado asigne por ley ayudas especiales a cada una de las regiones."

Las características de este artículo merecen ser destacadas: a pesar de la explícita afirmación de la autonomía financiera, la impresión de los límites y otros extremos redimensionan su alcance real con las consecuencias en su momento señaladas en orden a la efectividad de la autonomía política. Por una parte, la autonomía financiera aparece "caracterizada por la parcial falta de garantías constitucionales" (3); por otra, los principios contenidos en el artículo 119 son, en cierto sentido, ambiguos e imprecisos. De ahí que el legislador estatal, valiéndose de la función coordinadora que la Constitución le atribuye, pueda intervenir decisivamente en su regulación. Si bien es cierto que no existe una irreductible incompatibilidad entre autonomía y coordinación, no lo es menos que ésta puede ser una vía para condicionar aquélla cuando, como en el caso presente, no se instrumenta un procedimiento para adopción de las medidas de coordinación que asegure una paritaria intervención de todas las entidades y organizaciones públicas a las que tengan de referirse dichas medidas de coordinación. En definitiva, en una perspectiva global, puede decirse que la opción del constituyente no es clara e inequívoca. Ha dejado inconclusos algunos puntos por donde precisamente puede consolidarse una auténtica distorsión del principio de autonomía.

Si tenemos en cuenta la ambigüedad e imprecisión del precepto constitucional, no puede extrañar que su contenido haya recibido, en su totalidad, varias y contrarias interpretaciones. En una primera interpretación se ha afirmado que el artículo 119 configura un sistema unitario, de forma que, en el marco de la declaración del primer párrafo, debían leerse las especificaciones sucesivas de tal principio de autonomía financiera (4), que, por lo demás, alcanza diversos niveles de desarrollo: así en los tributos propios (art. 119,2) se configura una manifestación globalizadora de tal autonomía; en las cuotas del tributo del Tesoro (art. 119,2) no está presente la libre predeterminación de los ingresos, pero si aparecen las otras características de la autonomía financiera; finalmente en el tercer párrafo (ayudas especiales), no se encuentra ninguna de las características de la autonomía financiera.

En relación con la potestad de determinar los propios ingresos a través del establecimiento de tributos propios, eso es, a través de la primera de las fuentes de ingresos prevista en la Constitución, se han delineado dos corrientes. Por un lado, se afirma que la potestad tributaria no se diferencia de la común potestad legislativa regional regulada en el artículo 117 de la Constitución, de forma que, definidos los hechos imponibles, al Estado le corresponde solamente dictar los principios fundamentales, eso es, se configura una potestad normativa regional de tipo concurrente en materia tributaria (5); por otro, haciendo hincapié en la diversidad de las limitaciones del artículo 119 con respecto a las establecidas en el artículo 117, se considere que la potestad tributaria se adapta mejor al tipo de potestad legislativa regional integrativa o de actuación, correspondiendo a la ley estatal establecer "las formas y principios" de la sucesiva normación regional (6). Ahora bien, si la consideración del artículo 119 se hace no sólo partiendo de sus propios términos, sino también teniendo en cuenta el contexto en que cabe situarlo, esto es, las características de la autonomía regional y el propio valor de las técnicas de coordinación a las que el precepto constitucional evade, es claro que sólo la primera interpretación es coherente con el

esquema constitucional, de forma que la potestad legislativa tributaria de las regiones no se distingue de la potestad legislativa general atribuida por el artículo 117 a las Regiones.

Diciamos antes que el artículo 119 en su totalidad había sido interpretado de varias y contradictorias maneras. Hasta ahora hemos señalado la orientación que creemos más acertada. Esto no impide que indiquemos también las líneas generales de una segunda corriente doctrinal.

Esta segunda interpretación global del artículo 119 propugna una distinción entre los párrafos primero y cuarto y los párrafos segundo y tercero. En los primeros, se contendría una manifestación de la autonomía financiera, mientras en los otros se establecerían límites a la misma: "la autonomía financiera de las regiones -se dice- no puede extenderse hasta comprender la potestad de deliberar impuestos. Corresponde al Estado atribuir a la región el rendimiento entero (tributos propios) o parte del rendimiento (o cuotas del tributo del Tesoro) de los impuestos, eventualmente los recaudados en la región" (7). Por tanto, según esta línea interpretativa, las regiones no gozarían de ningún tipo de potestad tributaria. La autonomía financiera, en cuanto determinación de impuestos, según esta tesis, queda reducida al campo de los ingresos no tributarios, eso es, rentas de los bienes domaniales y patrimoniales derivadas de actividades de entes pararrayonales, o préstamos. En definitiva, "se coloca a las regiones ordinarias en la paradójica condición de tener, en este ámbito, bastante menos poderes de los que corresponden a las provincias y municipios. Prácticamente se reduce a las regiones a la condición de organizaciones instrumentales del Estado" (8), paradoja difícilmente aceptable a poco que se ponga atención en la regulación constitucional de la autonomía regional.

Esta última interpretación parte, en realidad, de la consideración de que en materia de prestaciones tributarias existe una reserva absoluta a favor de la ley estatal en virtud de los artículos 23 y 119 primer párrafo, de la Constitución, argumento que, sin embargo, no ha sido compartido ni por la misma Corte Constitucional. Como hemos señalado, este Tribunal ha negado que

toda la materia de tributos sea objeto de reserva de ley estatal. Una nueva razón pues, que se une a las expuestas más arriba, para pronunciarse en el sentido primariamente indicado.

3. Actual ordenación de las finanzas de las regiones de Estatuto ordinario.

Con la ley nº 281 de 12 de mayo de 1.970, en virtud del reservio constitucional del artículo 119, el legislador estatal ordinario ha regulado el régimen financiero de las regiones de estatuto ordinario. Esta ordenación, que incluso en el título refleja su carácter provisional, responde esencialmente a las necesidades contingentes del traspaso de funciones estatales a las regiones (9).

A pesar de la fuerte influencia ejercida por las citadas razones de unitariedad y coherencia, inherentes a la mecánica tributaria, que han determinado que, en esta ley, la autonomía financiera se manifieste más en los aspectos relacionados con los gastos que en aquéllos relacionados con los ingresos, el esquema de la ley se adapta formalmente al artículo 119 de la Constitución tal como ha sido interpretado por la corriente doctrinal, que, a nuestro juicio, ha sabido componer la orientación constitucional. De acuerdo con este esquema se atribuyen a la región unos tributos propios (art. 1 a 6); se le atribuye asimismo el rendimiento total o parcial de tributos del Tesoro (art. 7 y 8); se regulan unas concretas ayudas esenciales (art. 9 y 12). Así pues, en los ingresos del primer tipo la autonomía financiera puede teóricamente desplegarse, tanto en la vrtiente de ingreso, como en la de gasto. En los del segundo tipo, los ingresos vienen asignados heterónomamente, mientras a las regiones les corresponde la autónoma decisión de gasto. En fin, en los últimos desaparecen manifestaciones de la autonomía financiera.

A continuación tomamos en consideración estos diversos extremos.

Tributos propios. En el artículo 1º se atribuyen la región cuatro tributos, que son el Impuesto sobre concesiones estatales de los bienes del dominio y del patrimonio indisponible, la Tasa sobre concesiones regionales,

la Tasa de circulación y la Tasa sobre la ocupación de espacios y áreas públicas (10). Existe, pues, una atribución de tributos propios. Ahora bien, el mismo legislador estatal ha regulado minuciosamente todos sus aspectos: los hechos y bases imponibles, los sujetos pasivos, los plazos, las modalidades de verificación, de liquidación y recaudación de todos los tributos están determinados en la ley estatal. Al legislador local le corresponde sólo la fijación de los tipos de gravamen entre estrechos márgenes máximo y mínimo determinados también por el legislador estatal. Por lo tanto, no parece que quede espacio, ya para una potestad legislativa regional en materia tributaria de tipo concurrente, tal como consideramos que ha sido atribuida por la Constitución a las regiones, sino ni casi incluso para una potestad de tipo integrativo. En otras palabras, la regulación vigente "no sólo niega la potestad legislativa regional en materias tributarias, sino que niega cualquier configuración aceptable de la autonomía tributaria: resulta de extrema claridad que los tributos propios sirven para garantizar un ingreso y que de ellos deriva solamente una libertad de gasto, concepto completamente diferente del que, en el marco de la declarada autonomía financiera del artículo 119 de la Constitución, se preveía para los tributos propios" (11).

De ahí que las leyes regionales que las regiones de Estatuto ordinario han aprobado últimamente, instituyendo y regulando sus tributos, sean prácticamente sólo una repetición de los preceptos de la ley financiera, de forma que, en materia tributaria, la autonomía legislativa de las regiones queda prácticamente anulada. Las leyes regionales, más que circunscritas por los límites establecidos en las leyes estatales o en la Constitución, parecen como anuladas por la actividad legislativa estatal.

Es necesario hacer una última precisión sobre los tributos propios de la región tal y como han sido contemplados en la ley de 1.970. Se trata de examinar la dimensión real de los mismos, su peso en el panorama general de la hacienda regional. A este respecto, dado el previsible rendimiento de estos tributos propios puede muy bien decirse que estos tributos "sino son simbólicos, están ciertamente trazados a la hechura de un "argent de poche" re-

gional" (12).

Participación en tributos del Tesoro.- En desarrollo también del segundo párrafo de l artículo 119 de la Constitución, los artículos 7 y 8 de la ley de 1.970 prevén la entrega a las regiones del rendimiento de tributos del Tesoro. En el primer precepto se establece la entrega del entero rendimiento, de los impuestos sobre la propiedad urbana y rural, mientras en el segundo se dispone la entrega de sólo una parcial participación en los impuestos especiales sobre aceites minerales, alcohol, cerveza, azúcar, gas y tabacos; por otra parte, mientras en el artículo 7 se atribuye a cada región la recaudación correspondiente a su territorio, en el artículo 8 se establece la formación de un fondo común con la cantidad resultante de la parcial participación en los tributos del Tesoro, fondo que se reparte anualmente a las regiones en función de unos criterios establecidos en la propia ley con el objetivo de beneficiar a las regiones menos desarrolladas (13).

Según la norma constitucional, con los ingresos obtenidos a partir de los tributos propios y de las cuotas de participación en tributos del Tesoro, la región debía cubrir "los gastos necesarios para cumplir sus funciones normales" (14), eso es, todas las funciones que corresponden institucionalmente a la región, con la amplitud que corresponde a una administración pública contemporánea. Sin embargo, el legislador estatal ha entendido la referencia a las funciones normales como equivalente a las funciones de ordinarias administración. En efecto, a juzgar por el volumen previsible de los ingresos estudiados hasta aquí, con ellos sólo se alcanzará a cubrir los gastos derivados de las actividades esenciales o necesarias, mientras aquellas actividades que suponen la realización de inversiones de capital, la adopción de decisiones que exteriorizan, en forma especial, la autonomía política de las regiones, deberán ser cubiertas recurriendo a otras fuentes. Cuáles pueden ser estas fuentes nos lo aclara la propia ley. Señala una en forma específica: las ayudas estatales. Aparte de los tributos propios y de la participación en tributos del Tesoro la ley de 1.970 sólo indica esta vía para incrementar los ingresos de las finanzas regionales. Ahora bien, en relación con las ayudas

estatales cabe distinguir entre aquellas ayudas cuyo entronque con el texto constitucional es bastante claro y las ayudas sobre cuya legitimidad constitucional pueden expresarse serias dudas.

En primer lugar nos referimos a las ayudas directamente relacionadas con el tercer párrafo del artículo 119 de la Constitución.

Las ayudas especiales del párrafo tercero del artículo 119.-

Respondiendo especialmente a la preocupación existente por el problema meridional y, más en general, para facilitar la realización de actividades extraordinarias y puntuales, la Constitución prevé la asignación por parte del Estado de ayudas específicas a las regiones. La ley financiera de 1970 recogiendo el precepto constitucional, dispone que sean asignados por ley a las regiones ayudas "con carácter añadido respecto a los gastos efectuados directa o indirectamente por el Estado en todo el territorio". Señala, como orientación, que la atribución de estas ayudas se realice "en relación con las indicaciones del programa económico nacional y de los eventuales programas de desarrollo regional y con especial referencia a la valorización del Mezzogiorno" (art. 12). Naturalmente, de acuerdo con la ordenación constitucional, como se ha dicho, estas ayudas no deben servir para la cobertura financiera del funcionamiento de la región -a este fin la Constitución destina los ingresos previstos en el párrafo 2 del artículo 119-, sino para fines determinados, con carácter extraordinario.

Pasando a valorar este medio de integración de los ingresos regionales, es preciso tener en cuenta los defectos que generalmente se han atribuido al sistema de ayudas y subvenciones: su determinación temporal y cuantitativa, y especialmente los peligros de centralización que del mismo derivan (15), ya que el Estado puede condicionar la asignación de las ayudas a la observación de determinados criterios o a la obtención de ciertos fines (16). En el caso concreto de las regiones italianas, puede pensarse que ésta ha de ser la función de las indicaciones del plan económico a las que se refiere la ley financiera. En todo caso, como decíamos más arriba, en esta técnica financiera desaparece incluso el aspecto de libertad de gasto que caracteriza la autonomía financiera, entendida en sentido restringido.

Fondo para programas regionales de desarrollo del artículo 9.— La ley financiera de 1.970 establece, en el artículo 9 un fondo para la financiación de programas regionales de desarrollo, cuyo montante quinquenal se determina en la ley del plan y cuya cuota anual se establece en la correspondiente ley de presupuestos. La concreta asignación a las regiones se realiza de acuerdo con las indicaciones del plan y sobre la base de los criterios que anualmente determina el Comité Interministerial para la planificación económica, determinación que debe valorar, con especial atención, las necesidades del Mezzogiorno.

Sobre esta previsión legislativa es conveniente hacer algunas observaciones. En primer lugar, del sentido del artículo se deduce que con dicho fondo se financian actividades regionales que, a tenor de la división establecida en el artículo 119 de la Constitución, deben considerarse como funciones normales cuya cobertura financiera debiera realizarse con los medios previstos en el párrafo 2 de dicho artículo, es decir, tributos propios y participación en tributos del Tesoro; en segundo lugar, el procedimiento previsto para la asignación del fondo a las regiones acentúa las posibilidades de interferencia en la determinación regional de los gastos, con lo que se reduce la proporción de recursos regionales a emplear de acuerdo, al menos en parte, con los principios de la autonomía financiera. Finalmente cabe indicar —y esta particularidad relativiza algo estas últimas apreciaciones— que para la determinación de los criterios de reparto entre las regiones de los fondos del artículo 9 y de las ayudas del artículo 12 interviene, con funciones consultivas, una comisión interregional compuesta por los presidentes de las regiones de estatuto ordinario y especial. Además, la integración de los presidentes de las regiones de autonomía particular en esta comisión, a las que no se refiere la ordenación de las finanzas realizada por la ley de 1.970, hace pensar en la voluntad de extender a las mismas estos procedimientos financieros.

Fondos especiales. Con independencia de las ayudas estatales a las que acabamos de referirnos, se han venido creando un conjunto de fondos especiales para financiar actividades desarrolladas, al menos en parte, en el ámbito de competencias constitucionalmente atribuido a las regiones. Nos referimos concretamente al Fondo Especial previsto en el artículo 17 del decreto de 15 de enero de 1.972 sobre transferencia de las funciones administrativas en materia de formación artesana y profesional sobre la base del "Fondo para la formación profesional de los trabajadores" establecido en el artículo 62, b) de la ley de 29 de abril de 1.949 nº 264, al Fondo constituido por las sumas destinadas a ayudas y subsidios a hospitales, previsto en el artículo 11 del decreto 4 del 14 de enero de 1.972, o a los Fondos a que se refiere el artículo 6 del decreto de 15 de enero de 1.972 sobre transferencia de las funciones administrativas en materia de agricultura y bosques (17). Al Ministro competente por razón de materia le corresponde repartir anualmente las disponibilidades financieras de dichos fondos entre las regiones de estatuto ordinario y especial estando limitada su actividad simplemente por la obligación decir a la comisión interregional prevista en el artículo 13 de la ley 281 de 16 de mayo de 1.970.

En este supuesto de los fondos especiales resultan ulteriormente agravados los efectos señalados anteriormente al tratar del Fondo del artículo 9 de la ley de 1.970 (18). Incluso en relación con el sistema de finanzas regionales previsto en esta última ley los fondos especiales constituyen un fenómeno anómalo (19). Creemos que esta observación es suficiente para interpretar los condicionamientos que derivan de los mismos para la autonomía regional.

Una valoración general de la actual ordenación de las finanzas de las regiones ordinarias obliga a hacer precisiones previas. La primera precisión se refiere al significado real o alcance, a la luz no sólo de la ley de 1.970, sino también de su aplicación a través de los decretos de transferencia de funciones, de las distintas fuentes de financiación previstas. Evidentemente no corresponde a nuestro objeto analizar las diversas partidas, la magnitud

de las mismas, el modo y dimensión de las transferencias realizadas. Sin embargo, de los estudios que sobre tales aspectos se han realizado (20), puede deducirse que el criterio predominante ha sido el de reducir el alcance efectivo y real de los ingresos procedentes de las fuentes tipificadas en el segundo párrafo del artículo 119 de la Constitución, eso es, aquellos ingresos en los que están presentes algunas notas de la autonomía financiera. La segunda precisión consiste en poner de relieve como estos últimos ingresos no cubren las necesidades derivadas de las "funciones normales", si por éstas se entiende las que corresponden al completo funcionamiento de la entidad, esto es, tanto las actividades que se reflejan en la expresión "ordinaria administración", como las demás actividades de las regiones, con exclusión -ésta parece ser la orientación constitucional- de aquellas extraordinarias, individualizadas, "para fines determinados". En consecuencia, contemplado el alcance real de la ley de 1.970 los ingresos procedentes de los tributos propios y de la participación en tributos del Tesoro cubren preferentemente y casi exclusivamente, las necesidades de ordinaria administración, mientras las restantes "funciones normales" deberán ser financiadas a través de los procedimientos previstos en el Fondo del artículo 9 y los restantes Fondos especiales.

Las consideraciones que pueden hacerse sobre la actual ordenación de las finanzas regionales son las siguientes:

Primera.- Las posibilidades de que la región manifieste una propia orientación político-administrativa a través de la determinación de los ingresos son realmente reducidas y hasta inciertas. A la vista del estado actual de la legislación, la posibilidad de que las regiones ejerzan la autonomía normativa en materia tributaria es prácticamente intrascendente (21).

Segunda.- Por lo que se refiere a la libertad de opción en el gasto, expresión también de la autonomía financiera, la posición de la región es evidentemente mejor. Sin embargo, teniendo en cuenta los preceptos de ley de 1.970, u otras normas sobre este tema, referidas a las finanzas regionales, puede decirse que existen limitaciones muy pronunciadas también en este aspecto de la autonomía financiera. En realidad, y como consecuencia de la

operatividad real del sistema establecido por la ley de 1.970, los medios financieros cuya libertad de gasto aparece garantizada cubrirán casi exclusivamente las necesidades derivadas de las funciones de ordinaria administración, funciones que, por la reducida trascendencia de las opciones político administrativas que puedan realizarse en relación con las mismas, no presentan gran significación. En cambio, las restantes funciones regionales, especialmente las que exigen una precisa inversión para llevar a cabo las auténticas opciones políticas de la región deberán financieras recurriendo a fuentes que no responden a los criterios de autonomía financiera como son el Fondo del artículo 9 de la ley de 1.970 o los diversos fondos especiales.

Tercero.- A través del Fondo del art. 9, y especialmente de los Fondos especiales, se configura un presupuesto regional de gran rigidez y se subordinan las orientaciones de la región en algunos sectores principales de la competencia regional a las líneas políticas de los Ministros (que con la actuación del ordenamiento regional han dejado de ser competentes), dado que a ellos corresponde el reparto de dichos fondos, y a la orientación política del Parlamento al que se atribuye la decisión sobre la asignación de la cantidad global del Fondo especial (22). En este contexto, la intervención de la comisión interregional prevista en el artículo 13 de la ley de 1.970, a la que ya nos hemos referido, no parece que pueda reequilibrar la situación.

En definitiva, la regulación de la hacienda regional realizada por el Estado a través de la ley de 1.970, aún respondiendo parcialmente, sólo parcialmente, al esquema constitucional, en realidad supone una auténtica hipoteca para la autonomía política de las regiones. Más que desarrollo del principio de coordinación establecido en el artículo 119 de la Constitución, la opción del legislador estatal configura un esquema de subordinación de la actividad financiera de la región a las directrices adoptadas por el Estado en este campo. Ante esta situación, bien puede recordarse la quiebre más o menos aparente de la autonomía regional, que, como señalábamos se encontraba potencialmente inserta en el propio precepto constitucional regulador de

las finanzas regionales. En este sentido, no cabe duda que la ley de 1.970 convierte la quiebra de aparente en real.

4. Ordenación de las finanzas de las regiones de autonomía particular.-

Hasta aquí hemos tomado en consideración la ordenación actual de las finanzas de las regiones de Estatuto ordinario. Evidentemente si se quiere estudiar la autonomía financiera de las regiones italianas, ésta debe ser el objeto del estudio no sólo para la mayor relevancia de las regiones de estatuto ordinario, sino también por la tendencia a conceder un valor general, aplicable, por tanto, a las regiones de estatuto especial, al sistema recientemente establecido con la ley de 1.970. Sin embargo, la exposición de un panorama completo de las finanzas regionales obliga a tomar en consideración también las peculiaridades de la ordenación de la hacienda de las regiones especiales. Sobre esta base, consideramos brevemente a continuación los aspectos centrales de la particular regulación financiera de las diversas regiones de Estatuto especial.

En relación con la región siciliana, el artículo 36 de su Estatuto (y el decreto nº 1074 de 2 de julio de 1.965 contenido normas de actuación del Estatuto en materia de finanzas) asigna a la Región todas las tasas e impuestos que precedentemente el Estado recaudaba en la Isla, salvo las excepciones previstas específicamente en el Estatuto. Asimismo, la Región tiene atribuida la potestad legislativa concurrente en materia tributaria, que ha utilizado con el fin de conceder exenciones y beneficios fiscales para favorecer el desarrollo regional. No obstante, a este respecto, debe tenerse en cuenta la orientación de la Corte Constitucional que viene considerando admisibles sólo aquellas exenciones o beneficios fiscales que reflejan un tipo de exención previsto en una ley estatal.

Por lo que se refiere a las restantes regiones de autonomía particular, en general, los mismos Estatutos configuran una potestad legislativa de tipo integrativo en materia tributaria, en cuanto sujeta el límite de no alterar el sistema financiero general del Estado y, por ello mismo, condicionada

en sentido resolutivo por las leyes estatales posteriores ~~o~~ incompatibles. Solamente la región sarda puede establecer exenciones y beneficios fiscales aplicables a las nuevas empresas. En todo caso, a las regiones no les está autorizado modificar el régimen tributario estatal, por lo que su autonomía tributaria debe circunscribirse a aquellos supuestos que el Estado ha tomado en consideración sólo parcialmente. Las restricciones que rodean a su potestad tributaria explican el hecho de que prácticamente no hayan establecido nuevos tributos. De esta forma, los ingresos regionales se nutren del rendimiento total o parcial de tributos estatales. A la región sarda y a las provincias de Bolzano y Trento, el Estado entrega el rendimiento, en cuota porcentual fija, de algunos tributos recaudados *in loco*; y, además, les asigna una cuota variable acordada anualmente. A la región Friuli-Venezia Giulia y a la región Trentino-Alto Adige les entrega sólo cuotas fijas prestablecidas de determinados tributos del Tesoro recaudados *in loco*. Asimismo, algunos Estatutos prevén la concesión periódica de ayudas estatales a las regiones. A este respecto, el precepto más significativo es el previsto en el artículo 38 del Estatuto siciliano, en virtud del cual el Estado concede una ayuda en actuación de un deber de solidaridad, dada la situación de subdesarrollo de la isla.

5.-Demanio y patrimonio regionales.-

El aspecto de las regiones al que nos referimos en este epígrafe presenta ciertas dificultades para su encuadre sistemático en el desarrollo de este capítulo referido a la autonomía financiera de las regiones. Sin embargo, el hecho de que los autores que han publicado recientemente estudios globales sobre la institución regional adopten esta solución evalúa la opción que hemos realizado (23). No puede olvidarse tampoco, a este respecto, que las indicaciones constitucionales sobre el demanio y el patrimonio de la región se hallen contenidas en el mismo artículo de la Constitución que establece la autonomía de las regiones.

En efecto, en el cuarto párrafo del artículo 119 indica que, de acuerdo

con las modalidades establecidas con ley de la República, la Región tiene un propio dominio y patrimonio. Es ésta, por lo demás, una característica común de las entidades públicas territoriales. En este punto, las regiones ordinarias se diferencian también de las de autonomía particular cuyos Estatutos prevén inmediatamente el nacimiento del demanio regional, que, en algunas de estas regiones, se integra a través de la sucesión de la región al Estado en todos los bienes demaniales, excepto en aquéllos específicamente indicados (24). Por lo que se refiere a las regiones de estatuto ordinario, la ley financiera de 1.970 ha regulado esta materia en el artículo 11. El demanio regional está constituido por los bienes de la categoría conocida por demanio accidental, que la región adquiere por "cualquier título" (25). Además, le han sido transferidos los puertos lacustres y los acueductos de interés regional. Los bienes de la región no comprendidos en el grupo anterior constituyen el patrimonio de la región. Han sido transferidos a la región y forman parte de su patrimonio indisponible los bosques y canteras que pertenecían al Estado y las aguas minerales y termales, como asimismo los edificios afectos a servicios regionales. Se ha seguido, pues, un criterio de paralelismo con las competencias legislativas regionales.

La individualización de los concretos bienes traspasados se ha realizado en el mismo plazo dispuesto para la transferencia de las funciones administrativas. Así, en los mismos decretos de traspaso de funciones se contempla la transferencia de los concretos bienes que pasan a constituir el demanio y patrimonio regionales. En forma similar, mediante las normas de actuación se ha procedido en las regiones de autonomía particular (26).

En cuanto al régimen jurídico de los bienes regionales, la ley contiene una delegación al Gobierno en orden a establecer "vínculos aptos para garantizar la inalienabilidad, indisponibilidad y afectación de los bienes, cuando sea necesario para tutela de los intereses generales del Estado". Además ha dispuesto que para los "bienes que constituyen el patrimonio de las regiones se apliquen las normas del Código Civil, de las leyes especiales y las de la administración del patrimonio y la contabilidad del Estado". Este precepto

a) establecer limitaciones tan amplias a la actividad regional, pone en cuestión la misma viabilidad de una acción legislativa y administrativa regionales en este campo y plantea series dudas sobre su constitucionalidad (27).

NOTAS

- 1.- GIANNINI Diritto, p. 289; A.A.V.V. Note in tema di finanza regionale, R.T.D.P. 1971 p. 714 ss. ibi. bibliografia; PALADIN Diritto, p. 158.
- 2.- D'AGATI Saggio del concetto giuridico di "autonomia finanziaria", R.T.D.P. 1963, p. 849.
- 3.- PALADIN La potestā, p. 205.
- 4.- MIELE La Regione, p. 334; MITA Autonomia finanziaria e potestā tributaria delle regioni a statuto normale en "Problemi economici e finanziari della Regione", Milán 1966, p. 502; PIERANDREI Prima osservazioni sull'autonomia finanziaria della Regione e sulla esperienza siciliana en Rev. dir. fin. sc. fon. 1949 I p. 119; A.A.V.V. Note, op. cit. p. 724 ss.
- 5.- MIELE La Regione, p. 300; A.A.V.V. Note, op. cit., p. 719; CHELI Commento, p. 313.
- 6.- GIANNINI Sulla potestā normativa in materia tributaria delle Regioni en Giur. compl. cass. civ. 1949 III p. 1222; PALADIN La potestā p. 207.
- 7.- CASSESE Il finanziamento delle Regioni, R.T.D.P. 1963, p. 336.
- 8.- PALADIN Diritto, p. 160.
- 9.- CARBONE Problemi della finanza regionale al momento del

transferimento delle funzioni en "Via Italiana alle regioni", Milán 1972, p. 85.

10.- Art. 2, 3, 4 y 5 respectivamente.

11.- A.A.V.V. Note, . . . p. 720; PALADIN Diritto, p. 171. "En adelante es ya común la afirmación de que la autonomía financiera regional está destinada a desarrollarse sólo en la vertiente del gasto".

12.- CARBONE Problemi, p. 85.

13.- Seis décimas partes del fondo se distribuyen en función de la población; una décima parte en función de la superficie del territorio regional; otras tres décimas partes de acuerdo respectivamente con la tasa de emigración del territorio regional, grado de ocupación y en razón inversamente proporcional a la renta per cápita regional.

14.- Según una valoración oficial el volumen inicial del fondo del artículo 8 era de 580 miles de millones de liras; el rendimiento total de los tributos propios y la entrega directa del rendimiento de tributos del Tesoro era de 120 miles de millones de liras.

15.- Un amplio análisis comparado de los efectos centralizados de las subvenciones y ayudas estatales en relación con las autonomías locales, en BOULOUIS Essai sur la politique des subventions administratives, París 1951. Concretamente, con

referencia a las regiones italianas, CAJOLI Note sugli aspetti tipici dell'autonomia regionale en "Atti del Primo Convengo Studi Regionali" p. 497 ss. Con referencia específica al tema de los subsidios federales, en los estados de este tipo, y su significado centralizador PIERANDREI Prime osservazioni, p. 261; WHEARE Del governo federale, Milán 1949, p. 193 y 214.

16.- MORTATI, Instituzioni, p. 843, señala que las ayudas pueden asumir varias características según el tipo de relaciones entre Estado y ente subvencionado con las que estén conectados. A este respecto, distingue entre los previstos en el artículo 119, 3, de los posibles al amparo de la delegación de funciones administrativas estatales a la región en virtud del artículo 118, 2 de la Constitución o de aquellos en que después de "expropiar" las competencias regionales, el Estado asegura una participación regional en la actuación de los objetivos en estos ámbitos. En estos dos últimos supuestos, el condicionamiento, que deriva de la ayuda estatal, es más profundo.

17.- Fondo especial para la concesión de anticipaciones a los institutos de crédito agrario de mejora (ley n. 1208 de 27 de octubre de 1951); Fondo para el desarrollo de la mecanización agrícola (art. 12 de la ley n. 910 de 17 fr. octubre de 1966); Fondo de rotación para el desarrollo de la zootécnica (art. 32 de la ley 910); Fondo para el desarrollo de la propiedad agrícola (ley 190 de 26 de marzo de 1965).

- 18.- Cuestión diversa es la de los fondos ligados al ejercicio de funciones delegadas del Estado. Así, en la ley 1044 de 6 de diciembre de 1971 se asignan fondos a las regiones para contributos a los municipios al fin de realizar guarderías.
- 19.- CARBONE Problemi, p. 87.
- 20.- SERRANI Il trasferimento delle funzioni, R.T.D.P. 1972, p. 1138 ss.; aunque sólo a nivel de conclusiones, PALADIN Diritto p. 173, 4.
- 21.- A.A.V.V. Note, cit., p. 727.
- 22.- Ibidem p. 727; SERRANI Il trasferimento, p. 1114 ss.; CARBONE op. cit. p. 86.
- 23.- vid. GIZZI Manuale, cap. III, sección quinta; PALADIN Diritto, cap. IV.
- 24.- Sobre el tema FALZONE Il patrimonio regionale, Milán 1951 y I beni della regioni a statuto ordinario, R.T.D.P. 1971, p. 289 ss.; CATELANI Il demanio e il patrimonio delle regioni a statuto ordinario en "Regioni e organizzazione amministrativa" p. 225 ss.
- 25.- La denominación de demanio accidental, se refiere a los bienes mencionados en el segundo párrafo del artículo 822 del Código Civil italiano que dice: "Igualmente forman parte del demanio público, si pertenecen al Estado, las carreteras, las autopistas y los ferrocarriles; los aeropuertos, los acueduc-

tos y los inmuebles considerados de interés histórico, arqueológico y artístico por las leyes correspondientes; las colecciones de los museos, de las pinacotecas, de los archivos, de las bibliotecas; y, en fin, los demás bienes adscritos por la ley al régimen peculiar del demanio público".

26.- Se ha planteado, a causa de esta diferencia temporal entre previsión legal y transferencia concreta, si la primera tenía valor constitutivo o simplemente declarativo. En el primer caso, durante este plazo, el Estado podía desempeñar en el interregno solamente mera actividad de conservación. La Corte Constitucional ha reafirmado recientemente en su sentencia n. 79 de 4 de mayo de 1972 que sólo con la transferencia concreta se produce la transmisión a la región por lo que antes el Estatuto puede actuar libremente incluso generando efectos que pueden prolongarse más allá del plazo de interregno.

27.- PALADIN Diritto, p. 182.

CAPITULO SEXTO

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA REGION

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.-

1. La Región, titular de funciones administrativas.-

La región, de acuerdo con los preceptos constitucionales o estatutarios correspondientes, es titular de funciones administrativas. Por lo que se refiere a las regiones de Estatuto ordinario, pero las conclusiones pueden perfectamente extenderse a las de Estatuto especial, el artículo 118 de la Constitución ofrece una sistemática regulación de las funciones administrativas de la Región. Este artículo literalmente dice:

"Corresponden a la región las funciones administrativas en las materias enumeradas en el artículo precedente (eso es, aquellas que la región puede regular con normas legislativas en virtud de su potestad concurrente), salvo aquellas de interés exclusivamente local que pueden ser atribuidas por leyes de la República a las provincias, a los municipios y a otros entes locales.

"El Estado puede con ley delegar a la región el ejercicio de otras funciones administrativas.

"La región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegán-

dolas a las provincias, a los municipios o a otros entes locales, o valiéndose de la organización de éstos. (1)

El enunciado de este precepto constitucional permite diferenciar varios aspectos al objeto de llevar a cabo el estudio de la potestad administrativa regional. En primer lugar, nos referiremos a las funciones administrativas institucionales o propias, los principios para su individualización, sus límites; las peculiaridades de su atribución a la región, particularmente en lo que se refiere al traspaso de funciones, necesario dado el carácter derivado de la región, ha de permitirnos conocer la concreta ordenación de las funciones administrativas de las regiones de régimen común y de régimen especial y reclamar la atención sobre las conclusiones que se derivan de la comparación de la situación de los entes de uno y otro tipo. En segundo lugar, examinaremos el segundo tipo de funciones administrativas asignadas a las regiones: las delegadas por el Estado. Finalmente haremos hincapié en la modalidad de ejercicio de las funciones administrativas regionales.

2. Funciones administrativas propias o institucionales de la región: consideraciones generales.

a) Como hemos visto, el primer párrafo del artículo 118 de la Constitución atribuye a la región, como propias, las funciones administrativas relativas a las materias señaladas en el anterior precepto constitucional al regular la potestad legislativa regional. De ahí, por tanto, que pueda hablarse de que las regiones ostentan auténticos poderes institucionales de Administración pública. No se trata de ejercer funciones administrativas cuya titularidad o contitularidad reside en otras entidades. Por el contrario, la Constitución atribuye directamente a las regiones funciones administrativas en un determinado número de sectores, eso es, competencias administrativas. Realmente no deja de ser lógico este criterio constitucional

si tenemos en cuenta que las regiones son titulares de potestad legislativa y están configuradas como entidades con objetivos esenciales de administración pública (2).

El ámbito de la competencia administrativa de las regiones -delimitada según hemos dicho en forma paralela a la potestad legislativa- resulta redimensionado parcialmente a resultas del matiz introducido por el propio artículo 118, primer párrafo, al excluir de la competencia regional las funciones "de interés exclusivamente local que puedan ser atribuidas por leyes de la República a las provincias, a los municipios y otras entidades locales". Se trata evidentemente de impedir que la región, establecida con el fin de llevar a cabo una articulación pluralista de los poderes públicos, se transforme en una nueva instancia centralizadora y absorbente de las tradicionales autonomías locales. En este sentido, puede decirse que el ámbito de las funciones administrativas de la región es más reducido que el de su potestad legislativa, aunque debe tenerse en cuenta que ni aun en forma legislativa, las regiones tienen la posibilidad de adoptar disposiciones que corresponden a las entidades locales menores. Una última cuestión queremos señalar en relación con esta limitación. Nos referimos al problema de la individualización exacta de la categoría de "las otras entidades locales". Si bien algunos autores, inscritos en una orientación reductora de la autonomía regional, han pretendido integrar en la misma entidades instrumentales -como organismos feriales o turísticos- que realizan funciones en sectores atribuidos por la Constitución a las regiones, no es posible ampliar el concepto hasta estos extremos. La categoría de "las otras entidades locales" debe referirse sólo a aquéllas de base representativa y de carácter territorial aunque sea en forma derivada (3). Un ejemplo concreto podrían ser las Mancomunidades de municipios o provincias. En definitiva, incluso teniendo en cuenta esta última puntuализación debe afirmarse que existe un cierto paralelismo entre el ámbito material de la potestad legislativa y administrativa de las regiones. En otras palabras, la competencia administrativa de

las regiones comprende un ámbito material similar al de la potestad legislativa regional, con la limitación de reservar a las entidades locales menores las funciones administrativas que tienen atribuidas.

b) Naturalmente, la atribución a las regiones de funciones administrativas comprende la atribución de la potestad reglamentaria. Este punto es completamente coherente con la economía del sistema de las autonomías. En concreto, el artículo 121 párrafo segundo de la Constitución reserva a los mismos Consejos regionales la emanación de normas reglamentarias, por lo que la Junta regional, órgano ejecutivo de la Región, carece de facultades al respecto (4). Esta superior relevancia del Consejo Regional ha sido ulteriormente reforzada en los Estatutos de las regiones ordinarias de tal forma, y con esto aludimos incidentalmente a los aspectos organizativos de la acción regional, que el Consejo se convierte en titular, no sólo de la potestad legislativa y de la potestad reglamentaria -ya atribuidas por la Constitución-, sino también de los actos administrativos principales. El Consejo regional aparece, pues, como el centro de la administración regional. Por lo demás, esta conexión estructural entre actividad legislativa y administrativa ha de tener consecuencias inmediatas en orden a la propia inserción de la región en el esquema de los poderes públicos, a su intervención en el desarrollo de la actividad pública general del país y a la configuración de las potestades legislativas y administrativas regionales.

c) Hasta ahora hemos examinado la atribución de funciones administrativas propias a las regiones y a su ámbito. Tal como hicimos al estudiar la potestad legislativa regional, es preciso observar si la competencia administrativa regional resulta limitada o es exclusiva. Se trata de tomar en consideración la temática de los límites. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en relación con las funciones administrativas propias, la exclusividad debe entenderse respecto de una posible intervención estatal ya que obviamente la actividad administrativa de las regiones está condicionada por la potestad legislativa regional: el principio de legalidad debe tener un amplio

despliegue. Así pues, la cuestión que estamos examinando se reduce a saber si existe la posibilidad de que el Estado condicione, con independencia del juego interno de los resortes de legalidad de la región, la actividad administrativa de ésta. Generalmente, se ha venido afirmando que la región es titular de sus funciones administrativas con carácter exclusivo (5).

"En el ejercicio de esta competencia (institucional) administrativa -se ha dicho- el administrador regional se moverá en el ámbito y en el respeto de la ley regional que está sujeta a los vínculos y a los límites a los que se refieren el artículo 117; pero es claro que, en estos sectores y en estas materias, el Estado pierde cualquier función o poder administrativo, mientras éstos son local y exclusivamente, y sin residuos, atribuidos a la región" (6). En apoyo de esta postura, se ha puesto de relieve como la formulación literal del precepto no prevé ningún tipo de limitación o condicionamiento específico de las funciones administrativas regionales, y se ha indicado la necesidad de respetar la distinción que la misma norma de la Constitución establece entre el primer párrafo, funciones administrativas institucionales o propias de la región, y el segundo, que se refiere a las funciones administrativas estatales delegadas a la región en cuyo ejercicio ésta se encuentra vinculada por las instrucciones del gobierno (7). Ahora bien, siendo indudablemente ciertas estas observaciones no pueden olvidarse un conjunto de datos fácticos y jurídicos que hacen difícil una interpretación tan rotunda de la exclusividad de las funciones administrativas regionales. Es un hecho fácilmente constatable, en una simple observación del funcionamiento de los poderes públicos y de las características de la Administración pública en la actualidad, el aumento de las medidas administrativas no descendentes directamente de la ley. No interesa examinar ahora, ni las causas, ni las particularidades de este fenómeno. Importa sólo poner de relieve la dificultad de que pueda realizarse la coordinación de las atribuciones de las entidades regionales, necesaria para acomodarse al principio de unidad de la República consagrado en el artículo quinto de la Constitución, a través de los límites que circunscriben las competencias legis-

lativas re-

cionales y de la aplicación del principio de legalidad de la actividad administrativa. Con esto no se pretende desvalorizar la necesaria conexión entre administración y legislación. Sólo se quieren poner de relieve unas tendencias de la realidad que, en parte, han influido en la adopción de determinadas orientaciones de política legislativa para la regulación de las relaciones en Estado y región que, a su vez, como veremos, han puesto en entredicho la configuración estrictamente exclusiva de las funciones administrativas propias (8). A aspectos concretos de esta problemática aludiremos en los epígrafes siguientes en los que se examina el traspaso de las funciones estatales a las regiones de estatuto especial y de estatuto ordinario.

Sentada la anterior premisa, es preciso señalar -y lo hacemos con particular énfasis- que el hecho de "considerar (no exclusiva) la actividad administrativa regional no significa que deba reconocerse la legitimidad de cualquier forma de intervención gubernativa" (9). Más aún, como expondremos con mayor detalle más adelante, el carácter constitucional de la región, con sus correspondientes garantías, obliga a buscar en el texto Constitucional el fundamento preciso y concreto de cualquier tipo de intervención estatal en el ámbito autónomo regional. En esta perspectiva aparece el específico papel de la ley estatal, y sólo en cuanto exprese un "principio fundamental" para lograr el necesario nivel de coordinación entre los diversos centros de actividad pública que actúan en el ordenamiento. No hace falta decir que no ha sido seguido siempre el criterio que acabamos de exponer: de hecho, con el aval de la necesidad de coordinación se han instrumentado intervenciones realmente restrictivas, que carecen, por completo, de apoyo constitucional.

En definitiva, el planteamiento adoptado en estas páginas quiere ensamblar el principio de exclusividad de las funciones administrativas regionales -relativizándolo- y las exigencias que hoy presenta la actividad de las administraciones públicas, haciendo hincapié en la posición de la región en el ordenamiento y admitiendo, en consecuencia, sólo una vía de relación

entre Estado y actividad administrativa regional: los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado.

d) Finalmente queremos tomar en consideración una cuestión que tiene especial importancia en orden a la acción administrativa en el campo económico. Nos referimos a las posibilidades que tiene la región para adoptar las diversas técnicas administrativas de intervención que se han ido utilizando por la Administración estatal. Se trata de un tema que incide como puede comprobarse en la misma dimensión de la competencia administrativa regional. Como es sabido el contraste entre los principios genéricamente enunciados en las Constituciones y el progresivo intervencionismo de la Administración estatal ha obligado a ésta a buscar trámites habilitantes que avalaran su actividad (10). De esta forma se han ido configurando diversos medios que permiten intervenir, a veces por caminos oblicuos, en los procesos económicos. A este respecto, pueden citarse los siguientes: control y dirección de la política financiera, subvenciones e incentivos, autorizaciones con valor quasi-contractual, empresas públicas (11).

Ahora bien, cuando se trata de referir este planteamiento a las regiones italianas debe hacerse una doble consideración. En primer lugar, no se puede dejar de aludir a las características con que la Constitución de 1.948 regula los clásicos principios de los Estados capitalistas sobre la actividad económica. En este sentido, es preciso recordar como el mismo texto constitucional prevé el establecimiento de planes, controles y limitaciones para circunscribir y orientar las actividades económicas privadas, subordinando la acción de las mismas solamente a la intervención de los órganos centrales y periféricos titulares del poder legislativo (12). Puede decirse incluso que los preceptos constitucionales italianos presentan contenidos capaces de desarrollos alternativos: sirva de ejemplo mencionar que de la lectura del artículo 41.3 se ha obtenido la conclusión, por no pocos autores, de que es posible una planificación imperativa o quasi imperativa (13). En segundo lugar, es preciso recordar las características de las regiones italianas. Su autonomía política -singularmente en cuanto se manifiesta a través

de la potestad legislativa- modifica los términos en que debe enfocarse esta cuestión.

Estas particularidades permiten relativizar las dificultades que puede presentar el traslado de los títulos habilitantes de la Administración del Estado a las administraciones regionales, dificultades que, obviamente, no surgen de una valoración estrictamente jurídica del tema -en principio, todas las técnicas de acción administrativas son válidas para cualquier entidad en el ámbito, claro está, de su competencia-, sino que están relacionadas con una visión política del mismo. Haciendo hincapié en la mayor relevancia política del Estado, se ha señalado la dificultad que presenta un traslado automático, ya que el Estado utiliza algunos de los títulos de intervención en forma solapada, consiguiendo imponerse por su mayor peso político, porque cuenta con un más importante respaldo financiero que le permite condicionar indirectamente la actividad privada a través de técnicas de subvención e incentivación, y responde a los intereses de las fuerzas sociales dominantes que no quieren ver perturbado el mercado nacional (14).

Sin duda, estas observaciones son importantes y han de ser tenidas en cuenta en el momento de estudiar las posibilidades de acción de la región, la dinámica de sus funciones administrativas. Especialmente significativa es la consideración de las posibilidades financieras de las regiones, aunque en este punto, es evidente que las conclusiones dependen de las regulaciones efectivas de la autonomía financiera regional vigentes en cada momento. Por otra parte, si la acción de la región se plantea en la perspectiva de entidad que participa en la determinación de las decisiones generales, la cuestión no se centra ya en perturbar o romper el mercado nacional, sino en decidir la orientación de la política económica nacional. Naturalmente el afianzamiento de los procedimientos de planificación, con intervención relevante de las regiones, permite reflejar esta perspectiva en el campo de la intervención en los procesos económicos. En definitiva, las regiones italianas, por cuanto se refiere a las técnicas de acción administra-

tiva, dada la autonomía legislativa que les atribuye la Constitución y la posición en que se hallan en el esquema general de poderes públicos, están más próximas a la problemática de la Administración del Estado, que no a la de las tradicionales entidades locales.

3. Las normas de actuación de los estatutos regionales especiales.

Un estudio de las funciones administrativas de la región debe tomar en consideración el momento inicial del funcionamiento de estas entidades. El traspaso de funciones administrativas estatales a la región -imprescindible dado su carácter derivado- presenta además una específica significación en el sistema italiano, ya que, de hecho, mediante estas normas de transferencia de funciones se han delimitado prácticamente los ámbitos de competencia de las regiones. Ahora bien, esta etapa de la actuación del ordenamiento regional no puede ser objeto de un estudio diferenciado para uno y otro tipo de regiones, dado que las características del respectivo régimen jurídico no coinciden(15). Por otra parte, tampoco hay coincidencia en los criterios concretos utilizados por el legislador estatal en uno y otro supuesto, diversidad de criterios que puede explicarse, tanto por el desfase cronológico existente en la puesta en marcha de uno y otro tipo de regiones, como por las propias peculiaridades de las regiones de autonomía particular. Para ilustrar esta afirmación puede bastar un ejemplo. Las regiones de estatuto especial poseen, como sabemos, potestad legislativa exclusiva o primaria, no circunscrita, e diferencia de la potestad legislativa concurrente de las regiones de derecho común, por leyes-cornisa a través de las cuales el Estado puede establecer principios a propósito. Teniendo en cuenta el sentido reductor de las orientaciones estatales, y también aquellos aspectos prácticos de la ordenación de la acción pública en la actualidad, a los que ya hemos hecho referencia, no es difícil comprender que el gobierno estatal haya aprovechado el contexto de las normas de actuación

de los Estatutos de las regiones de autonomía particular, para establecer auténticos principios, propios de leyes-cornisa. Naturalmente, este procedimiento es, por completo, superfluo en relación con las regiones de derecho común (16). A un nivel más general, es útil recordar también aquí, con respecto a este tema, la observación que se ha efectuado más arriba sobre las consecuencias del carácter especial y excepcional de las regiones de autonomía particular en relación con su ordenación definitiva.

Pasando ya al examen directo del régimen jurídico del traspaso de las funciones estatales a las regiones de autonomía particular, hemos de tomar en consideración las normas de actuación de los Estatutos de estas regiones. En este sentido señalamos, en primer lugar, que de los Estatutos de las cinco regiones de estatuto especial, uno, el del Valle de Aosta, no contiene ningún precepto que contemple explícitamente normas de actuación del mismo, o que disciplinen la transferencia de funciones, órganos y personal; y que los restantes cuatro estatutos, si bien contemplan en forma directa esta materia en sus disposiciones, no coinciden completamente. También en este punto, "los datos positivos estatutarios revelan, con la diversidad de su formulación, las tribulaciones y, diríamos casi, el tumulto creativo de la fase histórica de que son fruto" (17). En general, se prevé que en base a las propuestas de comisiones paritarias, integradas por representantes de las regiones y del gobierno central se proceda a dictar normas para la actuación de los estatutos y para traspasar los órganos estatales que desempeñan funciones de competencia regional con el correspondiente personal (18).

Cuestión de significación central es el contenido propio de las normas de actuación. A tal fin, es preciso realizar algunas consideraciones sobre estas normas, concretamente, su naturaleza y a su relación con los Estatutos. Por lo que se refiere a su naturaleza puede decirse que las normas de actuación de los Estatutos de las regiones de autonomía particular son normas organizativas. El contenido de las mismas lo confirma. Tanto si confieren a las regiones, órganos y personal, como si puntualizan las competencias regionales, interpretando las fórmulas estatutarias que individualizan las

materias que corresponden a las regiones, o en fin, disponen procedimientos especiales para el ejercicio de competencias regionales conexas con competencias estatales, su contenido es siempre igualmente un contenido referente a la organización. Pueden llegar a contemplar el objeto de la competencia regional, definir sus contornos, pero nunca pueden incidir sobre las formas de ejercicio de la competencia misma (19).

En cuanto a la relación existente entre estas normas de actuación y los Estatutos especiales, se ha llegado a afirmar que existe una analogía entre las normas de actuación y los reglamentos de aplicación de las leyes, en cuanto es idéntica la relación con las normas a que deben dar actuación (20). En relación, en cierto sentido, con esta última cuestión, se plantea el tema de si es imprescindible la previa emanación de estas normas de actuación para que la región pueda ejercer sus funciones administrativas (21). En apoyo del carácter imprescindible se han educido razones de economía organizativa y buena marcha de la administración (al ser las normas de actuación el medio para traspasar el aparato administrativo estatal afecto a las funciones administrativas ahora regionales) (22), o se ha invocado la necesidad de regular "la coordinación de las actividades transferidas con las que permanecen en el Estado" (23). No hace falta señalar que la afirmación de la imprescindibilidad de las normas de actuación ha significado para las regiones de autonomía especial una reducción de su ámbito de actividades administrativas, dada la lentitud con que el Estado ha procedido a la emanación de estas normas, o incluso la inexistencia de las correspondientes normas en algunos sectores (24). Para completar el panorama añadimos que, a juicio de la Corte, la necesaria previa existencia de las normas de actuación condiciona también a la potestad legislativa regional, cuando su ejercicio puede afectar a la ordenación y funciones de los órganos estatales a sectores respecto de los cuales la definición estatutaria de la competencia regional no sea suficientemente puntual, eso es, en la mayoría de supuestos en que se atribuye una materia y no la adopción de simples actos concretos.

Vistas las características y el alcance de las normas de actuación de los estatutos especiales, a continuación, nos proponemos tomar en consideración el efectivo alcance de las normas de actuación vigentes, poniendo especial empeño en destacar aquellos aspectos que, en forma más o menos decisiva, hancoadyuvado a determinar la configuración real de la ordenación de las regiones de estatuto especial. Este examen presenta, además, un ulterior punto de interés en función de la actitud crítica de las soluciones contenidas en las mismas, que, de alguna forma, se refleja en el debate, e incluso en la definitiva disciplina de la transferencia de funciones a las regiones de estatuto ordinario, y, específicamente, en el artículo 17 de la ley financiera de 1.970, como veremos en el epígrafe siguiente.

En la imposibilidad de estudiar detalladamente los criterios utilizados en las normas de actuación referentes a las diversas materias en las distintas regiones,—por la multiplicidad de soluciones derivada de la promulgación o no y para alguna o para todas las regiones—,nos limitamos a precisar las líneas centrales de la orientación que se desprende de las mismas. Más concretas referencias se hacen en la segunda parte de este estudio al examinar las competencias regionales en materia económica. En las normas de actuación de los estatutos especiales, se ha recurrido al interés nacional para introducir auténticas expropiaciones de sectores de competencia regional obligando, además, luego, a la región a coordinar su intervención en el sector de interés regional con el previamente expropiado por mor del interés nacional (25). No insistimos, ya que se hace en otro capítulo de esta parte, sobre la configuración constitucional del límite del interés nacional y las mutaciones posteriormente realizadas (26). Para la coordinación entre la competencia estatal y los sectores de competencia regional se han previsto instrumentos como los conciertos, extraordinariamente limitativos en este contexto, para los entes regionales. En otros casos, o se ha condicionado en varias formas el desempeño de la actividad administrativa regional, o se ha descalificado a la misma, reduciendo las funciones regionales a nivel consultivo (27).

En otro orden de consideraciones, debe examinarse, como se ha realizado, en concreto el traspaso de los órganos y del personal adscrito a los mismos. Evidentemente, las particularidades que acabamos de señalar condicionan y explican las limitaciones que caracterizan en citado traspaso: el fraccionamiento de las competencias regionales se refleja perfectamente en las soluciones organizativas adoptadas (28). Si a esto unimos las resistencias de la burocracia estatal, se comprende que haya prevalecido la fórmula de conservar la organización estatal, pudiendo la Administración regional servirse de la misma para el ejercicio de sus funciones, y no la hipótesis contraria, consistente en traspasar los órganos estatales a la región delegando a la misma el ejercicio de las funciones que el Estado se hubiera reservado. Pero además, incluso, en los sectores atribuidos a la competencia regional, el Estado ha continuado presente a través de la prestación de medios administrativos por el Estado. De esta forma, la no completa transferencia de las organizaciones administrativas estatales ha dado lugar a una multiplicidad de fórmulas en las que se entrecruzan los medios para el ejercicio de funciones administrativas estatales y regionales, dando lugar a figuras de órganos funcionalmente codependientes, o a previsiones sobre la utilización de los órganos que continúan dependiendo generalmente del Estado (29). Este desordenado y limitado traspaso de los órganos y del personal adscrito a los mismos ha condicionado la posibilidad de organización de la propia acción administrativa y, consecuentemente, ha influido en que la actividad administrativa desarrollada por las regiones de autonomía particular presentará un carácter puntual, disperso y de escasa eficacia.

Como hemos visto, las normas de actuación presentan contenidos diversos (30). Sin embargo desde distintos ángulos y con distinto alcance, responden a una orientación única, reductora de la autonomía regional, hasta el punto que el ámbito real en el que la región puede desarrollar su actividad administrativa es más reducido en las regiones de autonomía particular que en las de régimen común. Dado el carácter permanente de los poderes legislativos estatales para dictar normas de actuación de los estatutos especiales,

debería completarse el cuadro de las mismas extendiéndose a las materias aún no transferidas y modificarse, y adecuarse a las nuevas circunstancias las restantes normas, teniendo en cuenta la progresiva despotenciación de la especialidad sobre todo desde el momento en que ha sido completamente actuado el ordenamiento regional.

4. La transferencia de funciones a las regiones de estatuto ordinario.-

El esquema de acción jurídica regional derivado de las normas de actuación de los Estatutos especiales, como hemos dicho, fue casi unánimemente criticado por la doctrina. Por otra parte, la experiencia de las regiones de autonomía particular ofrecía numerosos aspectos negativos, parte de los cuales, al menos, fueron considerados como una lógica consecuencia de los principios y formas organizativas que habían presidido la actuación del ordenamiento regional especial. Por estas razones, cuando se trató de instituir las regiones ordinarias, se propugnó la necesidad de cambiar los criterios para la regulación de la transferencia de funciones administrativas a las regiones. La disciplina jurídica de esta transferencia, en actuación de la disposición transitoria y final VIII de la Constitución, respecto a las regiones de estatuto ordinario, se encuentra en la Ley nº 281 del 16 de mayo de 1.970. El artículo 17 delegaba al Gobierno la emanación de las normas para traspasar o transferir, simultáneamente para todas las regiones, las funciones atribuidas a las mismas por el artículo 117 de la Constitución y el correspondiente personal. A tal fin, se establecían los pertinentes principios y criterios directivos, el primero de los cuales, especialmente, representaba, en principio, un cambio de orientación respecto al sistema seguido en las normas de actuación de los Estatutos especiales (31).

Los criterios contenidos en el citado artículo 17 son los siguientes:

- a) la transferencia de las funciones hasta el momento estatales, ha de ser total;
- b) en las materias citadas, eso es, las del artículo 117 de la Constitución, "queda reservada al Estado la función de dirección y coordinación de las actividades de las Regiones que se refieran a exigencias de ca-

récter unitario, también con referencia a los objetivos del programa económico nacional y compromisos derivados de las obligaciones internacionales"; c) la transferencia de las funciones estatales a las regiones se realizará por sectores orgánicos de materias, efectuándose mediante la transferencia de los órganos periféricos del Estado; d) la transferencia significa también el traspaso del correspondiente personal estatal; e) se respetan las funciones de interés exclusivamente local a cargo de Municipios y Provincias en el momento del traspaso.

La lectura de estos criterios directivos permite observar que el legislador quería plantear, en cierta medida, las relaciones entre Estado y Región en forma diversa de como habían sido contempladas anteriormente en el supuesto de las regiones de autonomía particular.

En 1.972 han sido emanados los correspondientes decretos legislativos (32). En la elaboración fueron oídas las regiones y la Comisión interparlamentaria para asuntos regionales (33). Sobre esta etapa de la actuación de ordenamiento regional centraremos ^{la} atención en dos aspectos. Interesa saber, aunque sea desde el punto de vista general, hasta qué punto los decretos delegados del traspaso de funciones han sido fieles a los criterios directivos y, sobre esta base, conocer las características actuales de la organización y actividad administrativa regional y de las relaciones entre Estado y Región. Además, es preciso examinar los distintos aspectos de la función reservada al Estado consistente en la dirección y coordinación de las funciones administrativas regionales en virtud de exigencias de carácter unitario; eso es, se trata de conocer sus características, titularidad, contenido y efectos.

Respecto a la primera cuestión, nos limitaremos a señalar los siguientes puntos: a) no se ha producido un traspaso orgánico, y, singularmente, el Estado se ha reservado no pocas competencias de carácter operativo, principalmente a través de la introducción de conceptos considerados ajenos a las materias de competencia regional, eso es, a través de auténticos conceptos "valvula" se ha desposeído a las regiones de sectores materiales que podrían entenderse comprendidos en el ámbito de competencia regional definido

por la Constitución; b) algunas reservas de funciones al Estado responden a la nueva formulación del límite del interés nacional, combinado con el del territorio a la cual ya hemos aludido (34); c) respecto a los organismos autónomos, (con excepción del decreto delegado en materia de formación profesional) no se efectúa la transferencia de aquéllos que, actuando en las materias del artículo 117, no limitan su actividad a una sola región (35). Estos puntos permiten observar que, en cierto sentido, han reaparecido ^{los} aspectos que precisamente se querían superar. De esta forma, las relaciones Estado-Región, se configuran, tanto a través de la función de dirección y coordinación, como mediante una determinada distribución previamente realizada de funciones operativas. Por eso, la ordenación resultante de las funciones administrativas de las regiones ordinarias no varía excesivamente, desde un punto de vista cualitativo, de la existente en las regiones especiales. Aunque realmente las funciones reservadas al Estado sean sensiblemente menos en el caso de las regiones ordinarias, esta partición de funciones entre el Estado y la Región coexiste con una reserva general al Estado de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales (36).

5. La función estatal de dirección y coordinación de las funciones administrativas regionales.

La función de dirección y coordinación de las actividades regionales, reservada al Estado en virtud del artículo 17, letra a) de la ley nº 281 de 1.970 constituye el tema regional sobre el que el debate doctrinal ha sido más intenso en estos últimos tiempos (37).

Ahora bien, puede decirse que, a pesar de estos estudios, de algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la posterior regulación de los decretos legislativos sobre transferencias de funciones, son muchos los ángulos que permanecen inciertos. A este respecto, es preciso señalar que ya las mismas nociones de dirección y coordinación son hasta cierto punto ambigüas, sobre todo por lo que se refiere a su vinculabilidad.

Técnicamente, los términos de dirección y coordinación pueden referirse

tanto a recomendaciones y directrices no vinculantes o a la promoción de acuerdos quasi contratuales, como a conciertos y directrices vinculantes(38). En definitiva, puede decirse que existe una auténtica escala entre las medidas de este tipo cuya ordenación depende no sólo de la propia naturaleza o régimen jurídico de cada medida, sino también de los entes a los que van dirigidas.

En el proceso de progresiva definición de los perfiles de esta función estatal es interesante señalar la sentencia nº 39 de 1.971 de la Corte Constitucional, a la que inmediatamente nos referimos (39), y las normas de los decretos de transferencia de funciones que se refieren a este punto (40).

Planteada la cuestión de legitimidad del artículo 17, letra a), la Corte Constitucional, en la citada sentencia nº 39, tuvo oportunidad de pronunciarse sobre varios aspectos que se refieren a la función de dirección y coordinación en la sentencia que acabamos de citar. Esta función "tiende a asegurar -ha indicado- la unidad de dirección que de tiempo en tiempo es requerida por la prioridad-conforma a la Constitución- de exigencias unitarias que deben ser coordinadas pero no sacrificadas a los intereses regionales; representa por así decirlo, la faz positiva del límite general respecto del "interés nacional y del de las otras regiones" que el artículo 117 prevé expresamente para la legislación regional y al que está ordenado el control sucesivo llamado comúnmente "de mérito" que corresponde al Parlamento..." Esto constituye, pues, a juicio de la Corte, la justificación o presupuesto de la función estatal de dirección, ordenada, por otra parte, a evitar "el fraccionamiento" de las mismas materias... y hacer posible que "a las regiones sean asignadas por entero las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución". Parece observarse una modificación de la tradicional orientación de la jurisprudencia de la Corte que tiende a convertir el límite de los intereses en límite de legitimidad de carácter preventivo. Posteriormente se ha podido comprobar que el cambio ha sido más bien un espejismo: los decretos de transferencia han reservado, como hemos visto, funciones operativas al Estado, y la Corte Constitucional no ha dudado en

declarar la legitimidad constitucional de estas reservas. Con respecto a la forma y a la vinculabilidad jurídica de los actos a través de los cuales se expresa esta función, la sentencia hace sólo algunas afirmaciones parciales o indicativas. Así, expresa que la función de dirección puede manifestarse "bien a través de la explícita enumeración de los principios fundamentales a los que se refiere el artículo 117, bien a través de otras y diversas formas, que no se resuelvan en una preventiva y general reserva al Estado de sectores de materias". De esta forma, si queda ser claro el alcance a dar a la función de dirección y coordinación cuando se expresa a través de la ley que fijó los principios fundamentales, en "las otras y diversas formas" su efectividad es incierta.

En los decretos de transferencia de funciones se regulan más concretamente las cuestiones referentes al titular de la función de dirección y coordinación indicándose como tal al Parlamento o al Gobierno. Ahora bien, se prevé también la posibilidad de que los órganos estatales deleguen su ejercicio al C.I.P.E. y al Presidente del Consejo con el Ministro competente para supuestos concretos, delimitándose estrictamente en estos casos al contenido de los actos en que se concrete la función en que pueda expresarse la función de dirección. Por lo que se refiere a la forma de los actos, los decretos de transferencia de funciones se limitan a indicar la alternativa de que adopte la ley formal o acto con fuerza de ley o se exprese a través de una deliberación del Consejo de Ministros. Respecto al contenido, las indicaciones de los decretos son generalmente también escasas, si bien en algunas materias existe una mayor concreción. En la generalidad de los decretos se especifica el contenido de ejercicio delegado de la función (41).

Sobre la base de estos datos normativos y de las precisiones de la Corte Constitucional (42), la doctrina ha esbozado varios planteamientos destinados a explicar el significado y alcance de esta función y su compatibilidad con los preceptos constitucionales. Por lo demás, en las posiciones mantenidas en el debate sobre este punto han cristalizado las diversas orientaciones actualmente existentes sobre las autonomías regionales,

El primer punto estriba en decidir si por medios no legislativos -eso es con independencia de la fijación de los principios fundamentales por las leyes estatales- el Estado puede condicionar y vincular la actividad administrativa de las regiones. Ahora bien, como hemos puesto de relieve en su momento, la autonomía regional está garantizada constitucionalmente. Por tanto hay que buscar en los preceptos constitucionales la base para la admisión de cualquier restricción en el normal desarrollo del principio de autonomía.

A este fin, se ha señalado que el límite del interés nacional podría avalar las medidas administrativas estatales que vinculen las funciones administrativas regionales. Sin embargo, este planteamiento se basa en una evidente distorsión del sistema constitucional, tal como hemos tenido ocasión de poner de relieve al estudiar este límite de la potestad legislativa regional. A las razones en aquel momento alegadas nos remitimos.

También se ha aludido a la existencia de un implícito paralelismo entre los principios fundamentales que circunscriben la potestad legislativa de las regiones y la función de dirección y coordinación que condicionaría la actividad administrativa regional (43). Ahora bien, este paralelismo no se asienta en ningún precepto constitucional. Por el contrario, el mismo artículo 118 de la Constitución al regular las funciones administrativas regionales establece una auténtica gradación, según que, en el ejercicio de las mismas la región ocupe una posición de mayor o menor independencia; se habla de competencias administrativas de la región sin ulterior precisión en el primer párrafo, para contemplar en el segundo las funciones administrativas que el Estado delegue a la región, delegación que supone la permanencia en el delegante del poder para dictar instituciones. No existe pues, un paralelismo entre el art. 117 y el 118. De ahí, que carezca de bases sobre las que fundamentar la posible actividad estatal administrativa para vincular la actividad también administrativa de la región.

Esta conclusión no supone, sin embargo, contradecir el planteamiento realista que nos hacía relativizar un posible principio de exclusividad de las funciones administrativas regionales. Partimos además de una aceptación

del criterio de la jurisprudencia constitucional en orden a la legitimidad del artículo 17 letra a) de la ley de 1.970. Desde esta perspectiva, la función de dirección y coordinación puede manifestarse en doble manera. En primer lugar, en forma no coercitiva, no vinculante jurídicamente, mediante acuerdos o propuestas, o como fruto de determinados medios de maniobra financiera (44). La fácil admisión de estas formas o manifestaciones de la función no indica precisamente que no puedan tener importancia. Por el contrario, a través de estos medios es como mayormente ha de dirigirse y coordinarse la actividad administrativa regional. Por lo demás, puede convenirse que, en general, hablar de poder de dirección tiene un valor en gran parte alíptico puesto que tal poder se traduce en el poner en marcha procedimientos en el curso de los cuales un complejo de potestades puedan ser ejercitadas para obtener, pero no para prescribir, el comportamiento querido" (45). Recordamos, en fin, cuanto más arriba se ha dicho sobre la proceduralización de la función de dirección y el significado de la perspectiva de participación que ha presidido parcialmente la actuación de las regiones. En segundo lugar, valorando el hecho que la función de dirección es expresión del implícito principio de colaboración existente entre el Estado y la Región para integrar los respectivos intereses, sin limitaciones unidireccionales, esta función estatal se puede concretar a través de acuerdos que sólo pueden imponerse coercitivamente cuando constituyen un principio fundamental por el que una ley a propósito, dada la condición privilegiada de la ley como medio de dirección y coordinación de las actividades regionales, vincule la actividad administrativa regional. Precisamente, la admisibilidad de la función establecida en el artículo 17 a) parte del hecho "que la unidad del ordenamiento no es estática sino dinámica, de ahí que el Estado-persona corresponda en virtud del artículo 5 de la Constitución una función de dirección y coordinación de los entes territoriales que componen la República. Pero como se trata de incidir sobre expresiones, aunque parciales, de la soberanía popular, dicha dirección y coordinación deberían, en vía de principio, realizarse en forma legislativa" (46), dada la calidad del Parlamento, órgano al propio tiempo del Estado-ente y del Estado-ordenamiento. La ley

estatal, en virtud, tanto de estos principios del ordenamiento, como específicamente de los principios fundamentales concernientes a la disciplina legislativa general, puede dirigir y coordinar las actuaciones regionales, pero se sitúa en una relación directa con la región sin atribuir a otros órganos este cometido. Ahí reside precisamente la posibilidad de no vaciar el precepto constitucional que distingue entre funciones administrativas propias y delegadas. En este planteamiento, al gobierno le correspondería sólo un poder de estricta actuación y ejercicio de las decisiones parlamentarias.

6. Las funciones administrativas estatales delegadas a la región.

Como hemos indicado, el párrafo segundo del artículo 118 de la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado delegue a la Región el ejercicio de funciones administrativas (47) de tal suerte que "las regiones asumen el papel de medio eventual de ejercicio de competencia estatal" (48). Es claro que la previsión de este segundo párrafo poco añade a la configuración de los poderes autónomos de la región. La posición de ésta, por amplio que sea el régimen jurídico de la delegación, en cierto sentido, instrumental, dependiente del Estado; además debe tenerse en cuenta que la delegación se produce solo cuando éste lo dispone concretamente y hasta tanto lo dispone. Repetimos: a través de la delegación la región puede llevar a cabo nuevos cometidos incluso complementarios de los propios o institucionales antes estudiados; ahora bien, se encuentra en una situación condicionada por el Estado que continúa siendo el titular, o por lo menos, el contitular, de las funciones delegadas (49).

Pasando a examinar en concreto el precepto constitucional, debe destacarse que se trata de una delegación de funciones entre dos entidades distintas e independientes, extraña a cualquier relación de tipo jerárquico. Recientemente, la doctrina se ha planteado la heterogeneidad de las relaciones descriptas con el mismo término de delegación administrativa, y ha realizado una reconstrucción de la delegación intersubjetiva en el sentido de que, con

la misma, se produce una atribución derivada de poderes o facultades a la entidad delegada, de forma que la competencia inicialmente única, se es-
cinda en una competencia, en sustancia, directiva, que permanece en el de-
legante, y a una competencia ejecutiva, que no se agota en el simple ejer-
cicio, sino que supone, también, titularidad atribuida al ente delegado (50).
Como el supuesto previsto en el artículo 118 de la Constitución contempla
una delegación de funciones, y no de actos, eso es, la delegación aparece
caracterizada por una esencial continuidad (51), se ha visto en ella un

ejemplo de la evolución del instituto de la delegación administrati-
va. Por otra parte, de acuerdo con el precepto constitucional, el medio pa-
ra disponer la delegación de funciones es la ley formal. Asimismo el texto
constitucional establece que para el desempeño de las funciones delegadas
el Estado puede dictar instrucciones (52).

Esta previsión constitucional que en su origen responde a la preocupa-
ción de completar el ámbito de actividades regionales, actualmente mantiene
el fin contemplado en el momento constituyente. Precisamente la aplicación
más amplia del segundo párrafo del artículo 118, se ha producido en el mo-
mento del traspaso de las funciones estatales a las regiones de estatuto
ordinario, en aras de atribuir a las regiones, por una u otra vía, comple-
jos más orgánicos de funciones. En concreto, el artículo 17 de la Ley fi-
nanciera regional nº 281/1.970 en 1 letra b) segundo párrafo dispone que:
"Cuando los mismos órganos (periféricos del Estado) sean titulares también
de competencias estatales residuales y las funciones traspasadas sean pre-
valentes, se prevé, en general a la delegación, en virtud del artículo 118
segundo párrafo de la Constitución, preveyendo, en todo caso, la necesidad
de regular las relaciones financieras entre Estado y Región según las defi-
niciones de los artículos 8 y 18 de la presente ley y disponiendo los reme-
dios a adoptar en caso de inactividad de los órganos regionales en el ejer-
cicio de las formas delegadas". En actuación de estos preceptos, los diver-
sos decretos delegados de transferencia de funciones a las regiones de es-
tatuto ordinario han establecido, con relativa amplitud, delegaciones de

funciones administrativas estatales, señalando que dichas funciones deben ejercerse de conformidad con las directrices emanadas del competente órgano estatal. Asimismo, los decretos delegados regulan una actividad sustitutoria de la administración estatal en caso de persistente inactividad regional (53).

Aparte de estas delegaciones, diversas leyes estatales recientes, han dispuesto la delegación de funciones administrativas estatales a las regiones (54). En relación con las regiones especiales, destacan las amplias delegaciones a la región sarda con motivo del "Piano di Rinascita" o las que, con respecto a varias regiones, se prevén en la legislación de intervención en áreas subdesarrolladas.

7. El ejercicio de las funciones administrativas regionales.

El interés por hacer de la región un organismo no burocratizado, hizo que los constituyentes señalaran como criterio para el ejercicio de las funciones administrativas la delegación a las entidades locales (55). Concretamente, el tercer párrafo del artículo 118 de la Constitución dispone que "la región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, municipios u otras entidades locales o valiéndose de un órgano de los mismos". De esta forma, por otra parte, se destaca el carácter político de la región: "el ejercicio mediante la delegación a las provincias y a los municipios de las funciones administrativas regionales con carácter normal, concreta el reconocimiento del principio de democratización de la administración en el que se anula -en perspectiva- la distinción tradicional entre poder político y poder administrativo en el sentido precisamente de que serán los sujetos políticos infrarregionales los que señalarán el valor operativo de la política administrativa regional" (56). En definitiva, la región, que aparece configurada propiamente como entidad con funciones directivas y de coordinación, constituye un ejemplo de organización o administración indirecta o propia (57).

Ahora bien, el precepto constitucional no establece una forma absoluta-

mente necesaria de ejercicio de las funciones administrativas regionales. La Región puede ejercerlas en forma normal, es decir, delegándolas a las entidades locales, o valiéndose de la organización de éstas, o a través de propios órganos o de organismos instrumentales. La Región, al decidir la forma de ejercer sus funciones, tiene una determinada discrecionalidad, limitada, no obstante, por la orientación constitucional de la preferencia por las formas no directas de administración, de forma que no sería constitucionalmente válida una opción regional de establecer órganos propios para ejercer una función sin haber tomado en consideración previamente la posibilidad de delegarla, o de valerse de los órganos de las entidades locales (58). En este sentido, deberán tenerse en cuenta, tanto las características de la función, como las de la organización de las propias entidades locales.

Como se ha indicado, las normas constitucionales ofrecen dos vías de administración indirecta. La delegación y el valerse de los órganos de las entidades locales constituyen dos medios perfectamente diferenciados. Precisamente, con respecto a la delegación de las funciones administrativas regionales a las entidades locales las características que recientemente se han atribuido a la delegación intersubjetiva obtienen un mayor alcance (59). Se trata de una técnica de actuación del principio de colaboración (60). Puede decirse incluso que es preferible prescindir del término delegación ya que cuando ésta "asume carácter permanente, y el llamado delegante no tiene organización propia, no hay delegación, sino affidamiento de actividades: la relación de organización es diversa, en cuanto hay una figura subjetiva que tiene la potestad de obligar a otra figura subjetiva a asumir el encargo de organizar una determinada actividad y desempeñarla" (61).

Los Estatutos de las regiones ordinarias han establecido algunos principios en relación con la delegación de funciones administrativas a las entidades locales: a) la delegación está referida a funciones administrativas, no a actos administrativos individualizados; b) por tiempo indeterminado; c) decidida a través de un procedimiento en el que se arbitra la interven-

ción de la entidad destinataria, se fijan las modalidades de ejercicio de la delegación, las directrices a tal respecto, y se regulen correlativamente los medios financieros; d) es la ley regional, o en todo caso una deliberación del Consejo Regional, la que establece la delegación; e) la revocación es posible en cuanto se efectúe en relación con un destinatario genérico; f) no se prevé la conservación de competencias concurrentes en la entidad delegante, ni, en general, la posibilidad de sustitución (62).

Así pues, el objetivo querido por el constituyente de dar vida a una nueva forma de organización administrativa más racional, que no engendre nuevas burocracias, en la que sea posible una participación más directa de los administrados, encuentra en los textos estatutarios una precisa confirmación. Incluso podría decirse que el alcance renovador de la delegación, de acuerdo con la configuración realizada, es excesivo ya que los problemas de coordinación y dirección de la propia actividad administrativa regional pueden ser graves, sobre todo en el momento inicial, en el que, ni las entidades locales, ni, por lo demás, el esquema organizativo general responden a estas mismas coordenadas. Indudablemente, estas dificultades pueden paliarse si precisamente en la disposición de las modalidades de la delegación se prevén instrumentos adecuados para que la región pueda dirigir y coordinar las funciones delegadas, superándose una etapa de exaltación de los poderes locales, que encuentra algunos reflejos en los Estatutos de las regiones ordinarias. A ello ha de contribuir también la orientación jurisprudencial en materia de controles de la actividad administrativa regional (63).

El segundo medio previsto por la Constitución para el ejercicio indirecto de las funciones administrativas regionales, consiste en la posibilidad de valerse o utilizar la organización administrativa de las entidades locales. Se trata de un medio completamente diverso del anteriormente examinado, que no responde, ni a principios de colaboración, ni a titularidades compartidas de funciones. Se trata simplemente de utilizar la organización administrativa de las entidades locales para cometidos técnicos y de simple ejecución, sin

que existe en las entidades locales ningún poder decisorio (64). Se trata, en definitiva, de un supuesto de codependencia funcional con los inconvenientes propios de esta fórmula organizativa (65), en especial, con respecto al ~~ante~~ utilizado.

Ahora bien, si de la exposición de las características de los instrumentos previstos por las leyes para el ejercicio de las funciones administrativas regionales, pasamos a examinar las posibilidades de una aplicación real de estos criterios, no se puede dejar de poner de relieve los obstáculos que derivan del actual estado de las entidades locales, en cuanto la mayoría de éstas carecen de la organización y medios necesarios para tal fin, y resultan inadecuados para las necesidades modernas. Por ello, la efectiva realización del esquema constitucional y estatutario ha de exigir la reordenación de las entidades locales menores, promoviendo organizaciones autónomas infrarregionales que hagan posible la homogeneización de los poderes locales.

8. Control de la actividad regional y actividad regional de control.-

Finalmente queremos hacer una breve referencia, tanto a las formas o modalidades de control a que está sujeta la actividad administrativa regional, como a la actividad de control ejercida por la región con respecto de las restantes entidades locales. En relación con el primer tema, digamos que, aparte del control a ejercer por los Tribunales Administrativos regionales (68), los actos administrativos de las regiones están sujetos a control en las formas indicadas en la Constitución. Concretamente el artículo 125, tercer párrafo, dice:

"El control de legitimidad sobre los actos administrativos de la Región es ejercitado, en forma descentrada, por un órgano del Estado, en los modos y límites establecidos por leyes de la República. La ley puede en determinados casos admitir el control de mérito. Sólo a efectos de promover, con requerimiento motivado, el

"... reexamen de la deliberación por parte del Consejo Regional" (67).

En desarrollo de esta norma, la ley nº 62 de 1.953 ha regulado la composición de la Comisión de control que preside el Comisario del Gobierno, y ha señalado los actos de la región sujetos al control de mérito. Tanto el control de legitimidad, como el de mérito son de carácter preventivo, y están sujetos a estrictos plazos, de forma que transcurridos éstos, para la anulación de actos administrativos que el Estado considere ilegítimos, deberá recurrir ante la Corte Constitucional planteando conflicto de atribuciones sin que el acto pierda eficacia mientras no se resuelva el conflicto (68).

Por otra parte, el conflicto de atribuciones no responde precisamente a las peculiaridades del sistema de control de los actos administrativos. El conflicto de atribuciones entre el Estado y la Región, cuya resolución el artículo 134 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional, está regulado en la ley nº 87 del 11 de mayo de 1.953. Pueden plantearlo, tanto el Estado, como la Región cuando consideren que un acto de uno u otro ente invade la esfera de propia competencia (69).

La Constitución prevé también una forma de control de los órganos regionales. El artículo 126 regula los supuestos en que puede ser disuelto el Consejo Regional. No es preciso indicar que ésta constituye un modo de control idóneo solamente para enfrentarse con actuaciones de las regiones contrarias al ordenamiento y de acusada gravedad. Los supuestos taxativos en que procede la disolución del Consejo Regional son los siguientes: realización de actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley; no corresponder a la invitación del gobierno de sustituir una Junta regional o un Presidente que hayan cometido cualquier violación de la ley cuando no esté en condición de funcionar bien por el número de dimisiones producidas o bien por la imposibilidad de formar mayorías de gobierno regional; por razones de seguridad nacional (70).

Como hemos dicho, corresponde a la Región el desempeño de una actividad de control sobre los actos de provincias, municipios y otras entidades loca-

les (71). El artículo 130 de la Constitución establece que sea un órgano de la región, a constituir en la forma que establezca la ley estatal, quien desempeñe estas funciones. El régimen jurídico del control de las entidades locales ha sido completado por la ley nº 62 de 1.963, que ha instituido las comisiones regionales de control de las entidades locales. Las actividades de control son semejantes a las establecidas para la región, pudiendo el mérito concretarse solamente también en la exigencia de un reexamen de la deliberación que se reenvía (72).

9. Potestad organizatoria de la región: una manifestación característica. institución de organismos autónomos.-

Entre las potestades administrativas conferidas por el ordenamiento a la región, puede hacerse referencia a la potestad organizatoria. El mismo hecho de que las regiones italiane gozen de autonomía estatutaria es una indicación significativa. Asimismo en el artículo 117 de la Constitución, cuando se enumeran las materias de competencia de la región, se encuentra título suficiente para justificar nuestra afirmación.

No pretendemos en estas páginas realizar un estudio de la potestad organizatoria de la región, que, por lo demás, hay que plantearlo en la línea de la teoría general. Nuestro objetivo es bastante más limitado. De la misma forma que hemos tomado en consideración el modo normal de ejercicio de las funciones administrativas regionales, es oportuno hacer referencia a otra posibilidad de ejercicio, que aun no siendo el normal, en la práctica puede ser frecuente. Nos referimos al desarrollo de la acción regional a través de una propia Administración institucional.

Precisamente, las atribuciones de la región para establecer estas estructuras organizativas, manifestación de la potestad organizatoria, merecen una especial atención. La Constitución y los Estatutos de las regiones especiales contemplan explícitamente la atribución a las regiones de competencia en materia de organismos autónomos : el artículo 117 de la Constitución atribuye

a las regiones de Estatuto ordinario competencia legislativa concurrente en orden a la "ordenación de los órganos y entidades de los administrativos dependientes de la región. En la misma dirección se contienen preceptos en los distintos Estatutos especiales. Así, el artículo 14 letra p) del Estatuto de la región siciliana al establecer las materias en las que la región tiene competencia legislativa exclusiva incluye "la ordenación de los órganos y de las entidades regionales"; el artículo 4 a) de su Estatuto de la Región Sarda se refiere a la "ordenación de los órganos y de las entidades administrativas de la región"; en el supuesto de la región del Trentino Alto-Adige la enunciación de la competencia exclusiva concreta en el nº 2 del artículo 4 "la ordenación de las entidades pararregionales"; el Estatuto de la Región del Valle de Aosta, en el artículo 2, se refiere a la "ordenación de los órganos y de las entidades dependientes de la región"; en fin, con respecto a la región Friuli-Venezia Giulia, el artículo 4 1) se refiere a la "ordenación de los órganos y de las entidades dependientes de la región".

Esta atribución de competencias constituye el presupuesto de la posibilidad de que la región instituya entidades de carácter público (73), auténticas estructuras u organizaciones autónomas para el ejercicio indirecto de sus funciones jurídicas. Dada la diversidad de expresiones a través de las cuales se ha atribuido la competencia regional, cabe plantearse si el constituyente "ha querido referirse a cualquier entidad pública operante en los límites de la regionalidad, o sólo a una particular categoría de estas entidades, ligadas a la Región por una más estrecha dependencia orgánica" (74). A este respecto, es interesante señalar que los trabajos preparatorios de la Constitución y las deliberaciones de la misma indican que el adjetivo "dependiente", que acompaña en el artículo 117 a las entidades que la región puede instituir, no es supérfluo, ni incidental, sino que responde a la preocupación de señalar la conexión del ente a la región (75). Ahora bien, "la norma constitucional no precisa las formas jurídicas en que la dependen-

cia debe concretarse, sino que ofrece el criterio sustancial a la luz del cual debe verificarse cuando una entidad es o no dependiente" (26). Por otra parte, y esto constituye, a mi juicio, un elemento muy significativo, las regiones de estatuto ordinario, al redactar sus Estatutos establecen una regulación las entidades regionales (de carácter económico) en la que destacan las notas de dependencia con respecto a la región. También, aunque sea con mayor ambigüedad, en algunos casos, las regiones de estatuto especial al establecer la regulación jurídica de las entidades parerregionales económicas o en los estatutos de los mismos se han orientado en el sentido de configurarlos con claros perfiles de dependencia. Así pues, puede afirmarse la competencia de las regiones para establecer entidades públicas en virtud de las normas constitucionales, de las que deriva además una caracterización de los mismos, en base al establecimiento de una relación de dependencia -de contenido variable- entre la entidad y la región.

Establecido el carácter de los entes parerregionales, es preciso examinar los límites y criterios que modulan esta competencia regional.

Como se ha tenido ya oportunidad de señalar, la Constitución en el artículo 118, indica que "la Región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas a la Provincia y a los Municipios o a otras entidades locales, o sirviéndose de sus órganos". Entendiendo que esta norma no puede indicar sino una preferencia entre los distintos medios de que la región pueda valerse para el ejercicio de sus funciones administrativas (27), las dificultades para una interpretación sistemática del artículo 118 y del artículo 117, en cuanto éste prevé el establecimiento de entidades dependientes de la Región, pierden consistencia; si bien el ejercicio de las funciones administrativas debe realizarse, por lo general, a través de la delegación o valiéndose de los órganos de las entidades locales, la existencia de un motivo específico es suficiente para apartarse de tal medio normal.

Ahora bien, el motivo puede justificar simplemente el ejercicio directo o

a través del propio aparato burocrático. Es, por tanto, necesario para que proceda la institución de entidades pararregionales la existencia de un doble orden de características en una determinada actividad: inadecuación del medio normal de ejercicio de las funciones regionales, eso es, a través de las entidades locales, incluso por insuficiencia de los medios de que éstas disponen, e imposibilidad, dada la naturaleza de la función, de su ejercicio por el aparato burocrático propio de la región. Generalmente, se tratará de intervenciones de carácter esencialmente técnico, o de exigencia de centralización para intervenciones supralocales. No es difícil imaginar, por lo demás, el alcance que puede presentar esta forma de intervención en relación con la planificación económica (78).

La preocupación por integrar la institución de las entidades pararregionales en un contexto coherente está presente en numerosos Estatutos de las regiones ordinarias. Quizá no sea ajeno a ello la experiencia de algunas regiones especiales, singularmente la región siciliana, que han procedido a la creación de innumerables entidades: en 1.968 se calculaba que la región siciliana había establecido más de 85. Este fenómeno ha ejercido cierta influencia en el momento estatutario de las regiones ordinarias (79). Concretamente en estas normas se establece, como condición mínima para la institución de entidades regionales, la imposibilidad de llevar a cabo la actividad o prestar el servicio a través del modo normalmente previsto (80). Sin embargo, a pesar de que cuanto se ha dicho puede llevar a la conclusión de que la posibilidad de crear entidades regionales está contemplada en forma muy restrictiva, este criterio tiene sentido en cuanto valoración procedimental de la institución de las mismas, a fin de impedir una inútil y desorganizada dispersión. En realidad, las motivaciones citadas acerca de la naturaleza de la actividad y de la dimensión del servicio habrán de presentarse con frecuencia, ya que en realidad, los aparatos administrativos tradicionales no ofrecen instrumentos idóneos para el desarrollo de las

actividades que correspondan a la región, y en concreto, "precisamente la actividad económica y más específicamente la empresa pública se presenta como una actividad para la que los institutos de la delegación o del "valarse" no parecen que puedan encontrar conveniente aplicación" (81).

Evidentemente, la competencia regional para la institución de entes públicos pararregionales se encuentra circunscrita por los mismos límites que, en general, y según los diversos tipos, condicionan el ejercicio de la potestad legislativa regional. Señalemos también que determinadas interpretaciones de los límites de las competencias regionales han permitido intervenciones puntuales del Estado en materias de competencia regional: citamos a título de ejemplo la creación del E.N.E.L., que afectó a la competencia de varias regiones y cuya comprensión se justificó en virtud de los límites del interés nacional y de la reforma económica-social. Ahora bien en este contexto es preciso examinar el sentido y caracterización de aquellos límites que la región se encuentra en el ejercicio de sus funciones referentes a la institución y ordenación de las entidades pararregionales que alcancen un especial significación, eso es, las limitaciones de las atribuciones regionales según el ámbito material y territorial en que se circumscribe la actividad de la región. De una lectura de la enumeración de materias del artículo 117 de la Constitución se comprueba como alguna de ellas, y concretamente la que se refiere a la ordenación de las entidades dependientes de la región, está funcionalizada respecto de las que se refieren a sectores materiales en los que la región puede legislar. En otras palabras, la potestad regional de instituir entidades autónomas se encuentra circunscrita al campo material definido respectivamente en la Constitución o en los correspondientes Estatutos, según se trate de regiones de estatuto ordinario o de estatuto especial (82).

Mayor atención exige el examen de la limitación territorial por la complejidad de gestiones que se han planteado alrededor del significado real de

este límite de la actividad de la región. En las decisiones de la Corte Constitucional en materia de entidades autónomas regionales se configura el límite del territorio como límite de eficacia (83). Sin embargo la aplicación concreta de este criterio presenta no pocas dificultades ya que las entidades regionales "son organismos dinámicos, que, aún si están ancladas en un lugar (sede), pueden operar en los más diversos lugares utilizando las diferentes técnicas dispuestas para este objeto por el derecho. Además los extralimitaciones especiales de la actividad, asumiendo en alguna ocasión carácter de necesidad, terminan por reflejarse, dentro de ciertos límites, también sobre la estructura organizativa y su relativa ubicación" (84).

A la vista de estas dificultades objetivas, Guarino ha señalado la necesidad de fijar simplemente algunos criterios orientadores para cuya aplicación es preciso tener en cuenta la entera disciplina de la entidad (85). Estos criterios distinguen, en primer lugar, si se trata del aspecto organizativo o si se contempla la actuación de la entidad. Por lo que se refiere al aspecto organizativo, la calificación de regional de una entidad exige que, tanto su sede central, como la generalidad de sus sucursales estén radicados en el territorio regional. Sólo dependencias de carácter funcional o instrumental con respecto a la entidad pueden tener su sede fuera del territorio regional. En cuanto a las características que debe presentar la actividad de una entidad para que pueda calificarse como organismo pararegional el citado autor establece una diferencia entre actividad de derecho público y actividad de derecho privado. En el primer supuesto, "para que el carácter regional sea respetado es preciso, sin embargo, no sólo que los actos sean ejecutados en el territorio de la región, sino también que a este territorio pertenezcan en unos casos los destinatarios (por ejemplo, en la concesión de premios o de ayudas fundados sobre las cualidades personales), o los bienes que se toman en consideración en el acto" (86). En el segundo supuesto, eso es, cuando se trata de actividad de derecho privado, por la fluidez o varia-

bilidad de forma de la misma es más difícil la enumeración de criterios mínimamente operativos. Partiendo de la general capacidad de derecho privado de las entidades autónomas -y por lo tanto de las entidades autónomas regionales-, funcionalizando, no obstante, al desempeño de los cometidos que institucionalmente tienen atribuidos, se establece una diferencia entre las entidades autónomas regionales que ejercen principalmente funciones administrativas y las que principalmente con medios de derecho privado, En este sentido, "las entidades regionales que ejercitan potestades administrativas pueden llevar a cabo actos de derecho privado también fuera del territorio regional, puesto que el límite existente para la utilización de la capacidad de derecho privado garantiza al mismo tiempo la regionalidad. Este límite impone que la actividad regulada por el derecho privado, donde quiera que se desarrolle, tenga sólo un carácter accesorio y funcional respecto a la actividad de derecho público a efectuar por la Región" (87). Por lo que se refiere a las entidades autónomas que producen bienes o prestan servicios por medio de actos de derecho privado, la relación con el territorio deberá producirse a través de la precisión de los cometidos, que deberán efectuarse en la región, permitiéndose solo actividad de carácter accesorio o instrumental fuera del mismo. Si la entidad autónoma opera a través de Sociedades privadas, los criterios enumerados deberán aplicarse también a estas sociedades. A este respecto, sin embargo, se distingue entre las sociedades en que la participación de la entidad autónoma es mayoritaria, o en todo caso suficiente para atribuir el control, en que es plenamente aplicable la orientación señalada, y las sociedades en que la participación es minoritaria.

Partiendo de la configuración de las entidades instituidas por la región como entidades colegadas con la misma en virtud de una relación de dependencia, en el amplio sentido indicado, cabe plantearse si existe la posibilidad de que se establezcan diferencias entre las mismas, de tal forma que

pueda establecerse una tipología. La doctrina ha elaborado varias, y hasta incompatibles divisiones o clasificaciones, con el objeto de sistematizar la diversidad de organismos existentes (88). Aquí interesarán en todo caso solo los criterios de sistematización de entidades autónomas cuya posición respecto del estado, sea, en líneas generales, la misma que ostentan las entidades pararregionales respecto de la Región. Por lo demás se tomarán en consideración especialmente los organismos relacionados con la intervención regional en la economía.

Un primer grupo de entidades agrupa a aquéllas que desarrollan actividad de producción o intercambio de bienes y servicios, habitualmente a través de medios regulados por el derecho privado. Generalmente se les denominan como empresas públicas u organismos autónomos económicos. Es normal que su actividad se desarrolle en régimen de competencia con posibles sujetos privados. Ya se ha dudado de la posibilidad de que las regiones constituyeran entidades de este tipo: la experiencia de las regiones especiales, por lo demás, lo confirma plenamente.

Un segundo grupo comprende aquéllas entidades que, con independencia de su intervención directa en la producción y al mercado, tienen como objeto institucional primario la gestión de posibles sociedades en que existe participación pública. Asimismo es normal que estas entidades desarrollen una actividad de asistencia técnica. Parte al menos de la actividad de los mismos se desarrolla por medio de instrumentos de derecho público. Aunque teóricamente este tipo de entidades no esté limitado al campo de la economía es en éste donde alcanzan verdadera importancia y significación. Por otra parte, la experiencia de las regiones de estatuto especial ofrece algunos ejemplos que permiten confirmar la posibilidad de estos organismos en el ámbito regional, posibilidad que plantea algunas cuestiones particulares derivadas de la limitación de las competencias regionales, en especial con respecto a los que se han llamado antes - holding (entes de gestión).

En tercer lugar, como simple variante dentro de este último grupo de las entidades de disciplina de sector, pueden citarse aquellos organismos directamente relevantes a los fines de planificación.

Finalmente haremos referencia a la posibilidad de creación de organismos autónomos interregionales. Las diferencias, incluso físicas de las regiones de estatuto ordinario respecto de las de estatuto especial, en el sentido de que la especialidad de éstas era, en las de mayor antigüedad y envergadura, incluso fruto de la insularidad, no ha hecho necesario plantearse la posible creación de entidades autónomas pararregionales dependientes de dos o más regiones. La actuación de las regiones ordinarias, algunas con dimensiones reducidas, o en todo caso con todo o parte del territorio integrando una misma zona o región natural con el territorio de otras regiones, hace pensar en la posibilidad de crear organismos autónomos interregionales (89). Además la transferencia de algunos organismos autónomos estatales, sobre todo en el campo agrícola habrá de proponer concretamente esta perspectiva. Se trataría en todo caso de entidades codependientes de dos o más regiones, pero disvinculados siempre del Estado. "Estos organismos autónomos interregionales podrían ser convenientemente utilizados no sólo para la actividad de regulación de operaciones económicas, sino también, directamente, para la actividad empresarial" (90). En concreto, en los Estatutos de las regiones ordinarias se prevé la posible creación de entes de carácter interregional (91).

NOTAS

1.- Con respecto a las regiones especiales: artículos 8 del Estatuto friulano, 6 del Estatuto sardo, 20 del Estatuto siciliano, 13 del de Trentino Alto Adige y 4 del Estatuto valdostano.

2.- ENTRENA CUESTA La actividad administrativa de las regiones en Italia, R.E.V.L. 1957 p. 66-79, en donde se destaca la naturaleza "intrinsicamente administrativa de la actividad de las Regiones mismas" (p.72). vid también ANGITHI L'attività amministrativa delle Regioni en "Atti del I Convegno di Studi regionali", Padua 1955, p. 306 ss.

3.- Sobre este punto, también significativo para conocer las entidades a través de las cuales pueden ejercerse normalmente las funciones administrativas regionales, ORSI-BATTAGLINI-SORACE Contributo alla identificazione degli "altri enti locali" di cui all'art.57 comma 2, dello statuto toscano e all'art.118 comma 3 della Costituzione en Foro amm. 1971 n.7-8 III p.550-568.

4.- Sobre la potestad reglamentaria, vid. MIELE La potestà regolamentare delle Regioni en R.T.D.P. 1958, p. i ss. Los artículos de los estatutos especiales que hacen referencia a la potestad reglamentaria regional son: 12, 3 del siciliano, 38 n. 1 y 48 n. 1 del de Trentino Alto Adige y 46 del Friulano. En general, en las regiones especiales la potestad reglamentaria está atribuida a la Junta Regional.

5.- VIRGA La Regione, p. 124 ss.; BENVENUTI Risultati e pro-

pettive dell'attività regionale en "Atti del I Convegno di Studi regionali", Padua 1955, p. 485; GASPARRI La competenza delle Regioni in materia sanitaria en R.T.D.P. 1964, p. 887; GIANNINI Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale en "Atti del III Convegno di Studi regionali" Milán 1964, p. 184; BASSANINI L'attuazione, p. 56 ss.; STANCA NELLI Il trasferimento delle funzioni amministrative e degli uffici dallo Stato alle Regioni en "Regioni e organizzazione amministrativa", Florencia 1971, p. 6 ss.

6.- BASSANINI L'attuazione, p. 56.

7.- También en los estatutos especiales se distingue entre ambas clases de competencia administrativa. El cuarto párrafo del artículo 121 de la constitución dispone:

"El Presidente de la Junta representa a la Región; ... dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región de acuerdo con las instrucciones del Gobierno Central".

En los Estatutos de las Regiones de autonomía particular se encuentran preceptos análogos.

8.- BARBERA Regioni, p. 269. También, BARTOLE Supremazia, p. 24 ss., aunque este autor atribuye a este hecho consecuencias excesivamente graves para la autonomía regional.

En relación con los entes locales observa este mismo fenómeno, al que atribuye incluso mayor intensidad, BERTI Carratteri

p. 127 ss.

9.- BARBERA, ult. op. cit. p. 270.

10.- VILLAR PALASI La intervención administrativa en la industria, Madrid 1964, p. 22.

11.- COSCULLUELA La Región en "Descentralización administrativa y organización política", p. 372.

12.- vid. sobre este punto, entre otros, SPAGNUOLO VIGORITA L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico, Nápoles 1959 p. 49 ss.; Attività economica privata e potere amministrative, Nápoles 1962, p. 12 ss.; PREDIERI Planificazione, p. 298; RODOTA Funzione politica, p. 231; POTOTSCHNIG I pubblici servizi, Padua 1964, p. 73.

13.- Admiten la imperatividad de la planificación para la actividad económica privada: PREDIERI Planificazione, p. 198 ss.; MIELE Problemi costituzionali e amministrativi della planificazione economica en R.T.D.P. 1957, p. 735; MORTATI Il diritto al lavoro, Roma 1953, p. 88.

14.- COSCULLUELA, op. cit. p. 373.

15.- Sin embargo, no es posible olvidar la conexión temática entre el precepto contenido en la disposición final VIII de la Constitución, que contempla inmediatamente la disciplina del traspaso de poderes a las regiones de estatuto ordinario, y las correspondientes normas contenidas en los estatutos de las

regiones de autonomía especial sobre actuación de los mismos. Igualmente debe tenerse en cuenta -aunque sea como simple criterio sobre la significación de la disposición constitucional citada- la tendencia a considerar como de aplicación general, con carácter subsidiario, las normas constitucionales referentes al ordenamiento regional con respecto a las regiones de estatuto especial.

A la disposición VIII de la Constitución, a juicio de la Corte, debe serle reconocida un alcance general, y no limitando a las Regiones de derecho común. "Las normas transitorias contenidas en los estatutos pues no serían más que la reafirmación de un principio -el de la VIII disposición transitoria- ya, de todas formas, eficaz respecto del ordenamiento regional en su totalidad". TRIMARCHI Le disposizioni, p. 278. Se manifiesta de acuerdo con la tesis de la Corte, GIOVENC0 Costituzionalità a necessità delle norme di attuazione degli Statuti regionali speciali. Atti terzo cit. 504. En contra de tal orientación, GASPARRI Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali, Atti terzo convegno cit. p. 156; CRISAFULLI Interventi en Atti quarto Convegno cit. p. 278-279.

16.- A título de ejemplo pueden citarse el artículo 8, 1 del D.P.E. nº 354 de 27 de marzo 1952 en el que se dispone, con referencia a la Región del Trentino-Alto Adige en materia de turismo "los criterios que las leyes del Estado prescriben para la determinación de las clasificaciones hoteleras y las

disposiciones de carácter nacional en materia de tarifas hoteleras valen también para la Región" o en el art. 9, 1 de la misma norma de actuación en que se dice: "las disposiciones contenidas entre las leyes estatales en materia de vínculo hotelero se aplican también en la Región".

17.- GASPARRI Le norme, p. 139. Como se ha indicado, el Estatuto de la región Valdostana no prevé la emanación general de normas de actuación. Sin embargo, con respecto a algunos aspectos se dispone específicamente que el Estado dicte normas legislativas para regular las modalidades de actuación a los mismos. Por lo demás, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que la región valdostana no puede ejercer sus atribuciones administrativas mientras no haya tenido lugar la transferencia de acuerdo con lo que prescribe la disposición transitoria VIII de la Constitución. La limitada influencia de este criterio de la Corte, en la práctica en relación con la región Valle de Aosta, se debe a que algunos servicios le habrán sido ya transferidos en actuación del derecho legislativo lugartenencial num. 545 de 7 de setiembre de 1945 sobre ordenamiento administrativo del Valle de Aosta y también a la tolerancia del gobierno estatal cesada en 1962, a partir de lo cual deben inspirarse en el criterio jurisprudencial, sentencia n. 78 del 1963. Vid. TRIMARCHI Le disposizione, p. 178 nota 7.

18.- El Estatuto de la región siciliana, en su artículo 43,

dispone: "Una comisión paritaria de cuatro miembros, nombrados por el Alto Comisario de la Sicialia y por el Gobierno esatal determinará las normas transitorias relativas al traspaso de los órganos y del personal del Estado a la Región, así como las normas de actuación del presente Estatuto".

El artículo 56 del Estatuto de la Región sarda establece que "Una comisión paritaria de cuatro miembros, nombrados por el Gobierno de la República y por el Alto Comisario para Cerdeña, oída la Consulta Regional, propondrá las normas relativas al traspaso de los órganos y del personal del Estado a la Región, así como las normas de actuación del presente Estatuto".

El artículo 95 del Estatuto de la Región Trentino Alto Adige al respecto dispone: "Serán emanadas mediante decretos legislativos las normas de actuación del presente Estatuto, oída una comisión paritaria compuesta por 12 miembros, de los cuales seis representarán al Estado, dos al Consejo regional, dos al Consejo provincial de Trento y dos al de Bolzano.- Tres de los componentes deben pertenecer al grupo lingüístico alemán".

El artículo 65 del Estatuto de la Región Friuli Venezia-Giulia dice: "Mediante decretos legislativos, oída una Comisión paritaria de seis miembros, tres de los cuales serán nombrados por el Gobierno de la República y tres por el Consejo regional, se establecerán las normas de actuación del presente Estatuto y las relativas a la trasmisión a la Administración

ción regional de los órganos estatales en Friuli-Venezia Giulia realizan funciones atribuidas a la Región".

En general, se prevé un doble objetivo: disponer normas de actuación del Estatuto y regular el traspaso o transferencia "de los órganos y del personal del Estado", para decirlo con la formulación sarda, o de los órganos estatales que desempeñan funciones atribuidas a la Región", en las palabras del Estatuto del Friuli-Venezia Giulia. La precisión de este doble objeto, falta en el Estatuto de la región del Trentino Alto Adige; sin embargo, "el silencio del Estatuto tridentino ... no implica una diversidad del régimen, respecto a las demás regiones.- Incluso prescindiendo de la posibilidad de considerar las normas para la transferencia de los órganos y del personal estatal como una especie comprendida en el género "normas de actuación", es, de todas formas, válido también respecto al Trentino-Alto Adige el precepto constitucional que quiere que la organización regional obtenga su núcleo de los órganos estatales que resultan superfluos con la actuación del ordenamiento regional". [TRIMARCHI Le disposizioni, p. 274]. Este último acento pone de relieve el criterio de fondo presente en la regulación de las transferencias de funciones o órganos, criterio que caracteriza asimismo la entera ordenación de la organización administrativa regional.

Es interesante tambien destacar los aspectos procedimentales derivados de los preceptos estatutarios.- Con diversa com-

posición, y en virtud de nombramientos de distinto orden, fruto una y otra disparidad de particularidades locales y de colocación cronológica específica, se prevé siempre la intervención de una comisión paritaria a la que, con alcance específico no completamente uniforme, corresponde la elaboración de propuestas de normas de actuación.- Con ello se pretendía asegurar un nivel de intervención regional en unas normas estatales destinadas a condicionar el efectivo desarrollo de la propia autonomía. Debe añadirse que las normas de actuación han sido dictadas mediante decretos legislativos.

19.- TRIMARCHI, Le disposizione, p. 176.

20.- GASPARRI Le norme, p. 150. TRIMARCHI, ult. op. cit., p. 275: "Los decretos legislativos tienen la función de especificar las normas para cuya actuación se han emanado y de poner normas ulteriores (que no sean meras interpretaciones) solamente en los límites en que sea necesario para llevar a cabo el ordenamiento regional". (15).

21.- TRIMARCHI, op. cit. p. 279 ss.

22.- GASPARRI, Le norme, p. 154.

23.- Sentencia n. 22 de 17 de mayo de 1961.

24.- Así en materia de beneficencia pública sólo han sido emanadas normas de actuación para las regiones de Trentino Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia (D.P.R. n. 97 de 26 de enero de 1959, D.P.R. n. 959 de 26 de junio de 1965). En materia de a-

sistencia sanitaria y hospitalaria tal normativa sólo tiene vigencia en Sicilia, Trentino, Alto-Adige y Friuli-Venezia Giulia (D.P.R. n. 141 de 9 de agosto de 1956, D.P.R. n. 307 de 18 de febrero de 1958, D.P.R. n. 869 de 9 de agosto de 1966). Por lo que respecta a la región sarda, las normas citadas han sido posteriormente anuladas por la Corte Constitucional en virtud de la anulación práctica de la autonomía regional que en las mismas se realizaba (D.P.R. n. 327 de 19 de mayo de 1955 art. 19, anulado por sentencia n. 15 de 1967).- En materia de urbanismo han sido emanadas normas de actuación para Cerdeña, Trentino, Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, aunque sólo en este último supuesto se prevee un traspaso completo (D.P.R. n. 250 de 1949 y D.P.R. n. 327 de 1950 art. 11 y 12, D.P.R. n. 574 de 1951 art. 37, D.P.R. n. 116 de 1966 art. 22-23). Por lo que se refiere al turismo y a la industria hotelera se han publicado normas de actuación para el Trentino Alto Adige, Sicilia y Friuli-Venezia Giulia y Cerdeña (D.P.R. n. 354 de 27 de marzo de 1952, D.P.R. n. 510 de 9 de abril de 1956, D.P.R. n. 1116 de 26 de agosto de 1965, D.P.R. n. 1532 de 24 de noviembre de 1965). En materia de transportes, para Sicilia, Trentino Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia (D.P.R. n. 1113 de 17 de diciembre de 1953, D.P.R. n. 574 de 30 de junio de 1951, D.P.R. n. 833 de 9 de agosto de 1966).- En cuanto a las normas de actuación en materia de obras públicas, han sido dictadas sólo en Sicilia, Cerdeña y Friuli-Venezia Giulia (D.P.R. n.

327 de 1950, D.P.R. n. 878 de 1950, D.P.R. n. 1116 de 1965). En materia de agricultura se han dictado normas de actuación en las cuatro Regiones de Estatuto especial en el que se prevé este tipo de normación, eso es, todas excepto el Valle de Aosta (D.P.R. n. 789 de 8 de mayo de 1948 para Sicilia, D.P.R. n. 327 de 19 de marzo de 1950 para Cerdeña, D.P.R. n. 574 de 30 de junio de 1951 para Trentino Alto Adige, D.P.R. n. 1116 de 26 de agosto de 1965 para Friuli-Venezia Giulia).- En materia de industria y comercio se han dictado para Sicilia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia (D.P.R. n. 482 de 5 de noviembre de 1949, D.P.R. n. 574 de 30 de junio de 1951, D.P.R. n. 1116 de 26 de agosto de 1965), y en materia crediticia para Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 871 de 30 de octubre de 1969, D.P.R. n. 1113 de 27 de junio de 1952, D.P.R. n. 574 de 30 de junio de 1951).

25.- Sobre este aspecto de las normas de actuación vid. entre otras, aparte los autores ya citados en este apartado, MARTINES Decentramento, codependenza funzionale e norme di attuazione dello statuto siciliano in materia finanziaria en R.T.D.P. 1967, p. 892; BARTHOLINI Interese, p. 10; GIZZI Funzioni e uffici statali nelli regioni a Statuto speciale, R.T.D.P. 1968, p. 244 ss. Relaciones y comunicaciones del V Congreso de Estudios jurídicos sobre las regiones: SILVESTRI L'amministrazione statale decentrata e l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale, p. 355 ss.; POTOTSCHNIG Il coordinamento tra stato

ed enti autonomi nell'azione amministrativa a livello locale,
p. 424 ss.; GASPARRI Sui rapporti tra le Amministrazioni re -
rionali e quelle decentrate dello Stato, p. 440 ss., todos e -
llos contenidos en el volumen "Atti Quinto Convegno".

26.- Vid. Capítulo tercero, de esta parte, epígrafe quinto.

27.- Para dar un ejemplo en materia de turismo e industria ho -
telera, con fines de coordinación se ha previsto la consulta
al Ministerio por parte de las regiones (sin valor vinculante)
para el nombramiento de los titulares de entes provinciales de
turismo, de programas de propaganda y manifestaciones turísti -
cas, de reconocimiento y revocación del mismo y clasificación
de las estaciones balnearias.

Asimismo, se ha establecido la obligación de que la admi -
nistración regional se "concierte" con los órganos estatales
en materia de clasificación y tarifas hoteleras y vínculo ho -
telero (Friuli-Venezia Giulia y Cerdeña).- Por otra parte, es -
ta última materia en la región Trentino Alto Adige está suje -
ta al control del Ministerio, de carácter necesario con res -
pecto al vínculo hotelero y eventual por lo que se refiere a
clasificación y tarifas hoteleras, en todo caso, control que
se extiende al mérito y a la legitimidad.

28.- PIRAS Corte Costituzionale, p. 110.

29.- Vid. al respecto, SILVESTRI L'amministrazione; GASPARRI
Sui rapporti; GIZZI Funzioni.

30.- TRIMACCHI, Le disposizioni, p. 300. "Los decretos legislativos para la actuación de los estatutos regionales, gracias a la generalidad con que las normas estatutarias los contemplan y a la tolerante orientación de la jurisprudencia constitucional, se han revelado como formas idóneas para acoger los más varios contenidos: traspaso de órganos, transferencia de competencias, reglamentación de procedimientos, individualización de normas estatales vinculantes para el legislador regional, reservas de competencias administrativas y legislativas a favor del Estado" (32).

31.- En realidad, los nuevos criterios fueron elaborados totalmente por el Parlamento ya que el proyecto de ley presentado por el Gobierno se mantenía sensiblemente en la vieja orientación: en el artículo 15 del proyecto (17 del texto definitivo) se preveía la transferencia de las funciones en las materias de competencia regional "salvo las competencias estatales que se relacionen con exigencias de interés nacional o que se refieran a intereses de más de una región y asegurando de todas formas la coordinación entre las funciones estatales y las transferidas a las regiones".

32.- Los informes de las regiones sobre los proyectos de decretos legislativos han sido publicados en sus Boletines oficiales. Sólo en el caso de la región lombarda, se han recogido en un volumen: "Osservazioni sugli schemi dei decretti delegati concernenti il trasferimento di funzioni amministrative stata-

li alle Regioni a statuto ordinario", Milán 1971. A continuación se relacionan los decretos legislativos de transferencia de funciones a las regiones ordinarias:

D.P.R. n. 1 de 14 de enero de 1972 sobre traspaso a las Regiones de estatuto ordinario de las funciones administrativas estatales en materia de circunscripciones municipales y de policía local urbana y rural y del correspondiente personal. D.P.R. n. 2 de 14 de enero de 1972 ... en materia de aguas minerales y termales, canteras y torberas y de artesañía. D.P.R. n. 3 de 14 de enero de 1972 ... en materia de asistencia escolar y de Museos y bibliotecas de entes locales. D.P.R. n. 4 de 14 de enero 1972 ... en materia de asistencia sanitaria y hospitalaria. D.P.R. n. 5 de 14 de enero de 1972 ... en materia de tranvías y líneas automovilísticas de interés regional y de navegación y puertos lacustres. D.P.R. n. 6 de 14 de enero de 1972 ... en materia de turismo e industria hotelera. D.P.R. n. 7 de 15 de enero de 1972 ... en materia de ferias y mercados. D.P.R. n. 8 de 15 de enero de 1972 ... en materia de urbanismo, vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional. D.P.R. n. 9 de 15 de enero de 1972 ... en materia de beneficencia pública. D.P.R. n. 10 de 15 de enero de 1972 ... en materia de instrucción artesana y profesional. D.P.R. n. 11 de 15 de enero de 1972 ... en materia de agricultura y bosques, de caza y pesca en aguas interiores.

33.- Se trata de la "Comisión de diputados y senadores consti

tuida, para las cuestiones regionales, en los modos establecidos con ley de la República" a la que se refiere el artículo 126 de la Constitución. Si bien este precepto se refiere sólo a la disolución de los Consejos regionales, su ámbito de intervención es mucho más amplio, convirtiéndose en órgano consultivo habitual en materia regional. El artículo 52 de la ley n. 62 de 1953 regula su composición. vid. CARDIA La Commissione parlamentare per le questioni regionali en Com. Dem. 1970 n. 4 pág. 47; MANZELLA Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali en "Via italiana alle regioni", p. 101 ss. La bibliografía sobre el tema es todavía escasa. Pueden citarse, el volumen que recoge las actas de un seminario celebrado en Lignano en mayo de 1972 organizado por el "Instituto di studi giuridici regionali Udine" Il trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni a statuto ordinario e le regioni a statuto speciale, Milán 1972; BAS SANINI (CALANDRA-TROCCOLI) Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni, Roma 1972; COLONNA Regioni e decreti delegati: un primo giudizio en Com. Dem. 1972, n. 1, p. 15 ss.

54.- A este respecto, es oportuno reproducir el planteamiento de la Corte Constitucional en la sentencia n. 138 de 6 de julio de 1972, a raíz de resolver la cuestión de legitimidad planteada por algunas regiones sobre el decreto de transferencia de funciones en materia de ferias y mercados, que en el artículo 117 no presenta limitaciones adicionales: "La Corte