

LA REGIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN ITALIANA (1)

SUMARIO: I. *Introducción y antecedentes.*—II. *Naturaleza jurídica.*—III. *Las circunscripciones y su régimen jurídico.*—IV. *Organización.*—V. *Competencia y atribuciones.*—VI. *Consideración final.*

I.—*Introducción y antecedentes.*

Desde hace unos veinte años se observan en la organización estatal dos tendencias claramente diferenciadas e incluso contrapuestas en su sentido externo: agrupación, formación de amplios núcleos que rebasan el marco clásico del Estado moderno, en el orden político; diferenciación, especificación y agilidad funcional frente al centralismo también clásico del siglo XIX, en el orden administrativo. Una y otra tendencia, cuya realidad no necesita ser abonada con ejemplos, han respondido, sin duda, a necesidades efectivas y análogas cuya reseña pudiera acaso resultar obvia: adelantos técnicos que han hecho posible y casi necesaria la concentración del poder en unas pocas potencias, reducción de formato de las unidades estatales por la facilidad de comunicaciones, homogenización de los tipos de vida, y, paralelamente, asunción progresiva por el Estado de funciones atribuidas anteriormente a la Sociedad, aumento de necesidades públicas y mayor complicación técnica de los servicios.

(1) Pese a lo reciente de la nueva Constitución, la bibliografía italiana sobre la misma es ya muy abundante y no menos la referente al punto concreto de la Región; en este sentido, es fundamental el excelente estudio de PIETRO VIRCA, «La Regione», Milán, 1949. Vid. también RIZZO, «La Regione», Roma, 1947; MIELE, «Caratteri dell'ordinamento Regionale», en «Nuova Rassegna», 1949; SALEMI, «L'autonomía della Regione Siciliana», en «Nuov. Ras.», 1946; BODDA, «Sulla potestà normativa delle Regioni», también en «Nuov. Ras.», 1948; no tan afortunado el artículo de GUILLAUME, «La nouvelle Constitution italienne et le Regionalisme», en la «Revue Politique et Parlementaire», abril y mayo de 1948; en obras generales, BALLADORE PALLIERI, «Diritto Costituzionale», Milán, 1949; CERETTI, «Corso di Diritto Costituzionale Italiano», Turín, 1948; AMORTH, «La Costituzione Italiana, Commento sistematico», Milán, 1948; O. RANELLETTI, «Istituzioni di Diritto Pubblico. Il nuovo diritto pubblico della Repubblica italiana», Parte general, Milán, 1948; BASCHIERI, BIANCHI, D'ESPINOSA, GIANATTASIO: «La costituzione italiana», Florencia, 1949.

El presupuesto sociológico sobre que operan estas tendencias organizativas es la despolitización de los grupos y de las entidades sociales menores, contribuyendo al mismo tiempo a hacerlas uniformes y a reducir sus peculiaridades en último término a extremos puramente funcionales: la crisis de los grandes conceptos informadores del orden jurídico-político estatal, cuya presencia se viene mostrando casi desde el Renacimiento, la de la idea nacional, por ejemplo, hoy todavía vigente, se muestra elocuentemente como base y al mismo tiempo como resultado de un proceso de uniformización y tecnificación, cuyos efectos finales sobre la realidad política del mundo futuro no pueden preverse.

Por todo lo dicho parece quedar implícito que las polémicas en torno a la estructura del Estado y a su forma, unitaria o federal, que preocuparon tan hondamente a la doctrina juspublicista durante el pasado siglo y primeros años del presente, han quedado superadas en el orden político, en razón del desplazamiento de los problemas políticos estatales a órdenes superiores y que su entidad ha sido reducida al problema administrativo de determinar qué grados de descentralización o autarquía convenía atribuir a los entes infraestatales de orden territorial o institucional. Pues bien; el interés del tema de la Región, tal como se configura en la Constitución italiana de 1948, radica precisamente en que en la creación y regulación de esta circunscripción territorial no sólo se tiende a resolver los problemas técnico-administrativos de la descentralización y la autarquía, sino que, además, se la confiere entidad política, dando vida constitucional a entes infraestatales con características propias, peculiar régimen jurídico y propio poder de autodeterminación, en medida suficiente al menos para que su calificación rebase los marcos del Derecho administrativo, entrando en el campo del Derecho constitucional y aproximándose así notablemente a una organización de tipo federal.

De esta manera, en la postguerra más problemática de la Historia y en un país como Italia, especialmente afectado por aquélla y sometido a influencias políticas simultáneas de las dos potencias más efectivas del momento, se ha resuelto el problema constitucional en contradicción con las directivas que, al parecer, marcan más imperiosamente el camino de la organización política y administrativa de nuestro tiempo. El desarrollado sentido jurídico italiano ha debido tener en cuenta importantes razones para adoptar en su ley fundamental tal solución, cuya génesis puede, sin duda, encontrarse en el campo de la realidad y de la doctrina con bastante anterioridad a la misma constitución.

El problema de la Región se planteó ya en Italia con el *Risorgimento* (2), pero en un sentido bien diverso del actual, aunque sobre las

(2) Las tendencias federalistas y regionalistas durante el siglo XIX tienen en casi todos los países europeos, incluida España, una doble raíz de filiación claramente

mismas realidades naturales que hoy le han servido de base. Entonces, la solución regionalista pasaba a través de una fórmula federal como etapa previa para la constitución de Italia como entidad política. Esta solución fué propugnada por los que creían que la unidad completa era una meta demasiado lejana y acaso imposible de lograr como no fuera después de una progresión más o menos paulatina. Frente a ellos, los unitarios y, sobre todo, MAZZINI, sostenían la necesidad indispensable de la unidad para la conquista de independencia y para la existencia y desarrollo de la nación que, desmembrada en pequeños estados, no podría resistir a cualquier fuerza política adversa dispuesta a entorpecer tal desarrollo.

Pese al triunfo de la solución unitaria en la Constitución del Reino de Italia, la diversidad natural de sus elementos constitutivos y el peso de una tradición histórica apoyada en la existencia de pequeños reinos con personalidad propia hasta el siglo XIX, hicieron que el problema regional, si bien no formulado constitucionalmente ni incluso tenido en cuenta a efectos administrativos, estuviese presente en la realidad italiana del pasado siglo y del actual, tomando en su desarrollo formas diversas a través de las variadas incidencias políticas que se suceden desde la adopción del Estatuto albertino hasta la caída del fascismo y la proclamación de la República (3).

romántica: por una parte el romanticismo tradicionalista que va a encontrar base científica en la escuela histórica con su exponente más claro en los foralismos y particularismos jurídicos y por otra el romanticismo liberal para el cual la solución federalista era sobre todo una garantía más de las libertades individuales ante los posibles abusos estatales: desde este punto de vista, en España concretamente, baste tener en cuenta la influencia que sobre Pi y Margall y los demás federalistas españoles tuvo el opúsculo de PROUDHON, «Le principe fédératif», traducido y difundido luego por aquél.

(3) CERETI en el «Corso» citado, págs. 272 y 273, da una idea del planteamiento del problema regional en su principio. Según él, los primeros mantenedores del regionalismo, y sobre todo FARINI y MINGHETTI, no pusieron jamás en duda la unidad del Estado; las regiones en su pensamiento debían ser como las provincias, subdivisiones del Estado, sus «membrature naturali, nelle quali le provincie si aggruppano naturalmente e storicamente fra di loro in altri centri più vasti che rappresentano quelle antiche autonomie italiane che fecero così nobile omaggio di sé all'unità della nazione», circunscripciones políticas que están «al di sopra della provincia e al di sotto de concetto político dello Stato» (FARINI en la nota dirigida a la Comisión parlamentaria constituida bajo los auspicios de Cavour en julio de 1860). También MINGHETTI consideró la Región como un medio para dar a los entes locales más potentes que la provincia una serie de funciones sustraídas de la competencia estatal, con tal que fueran definidos claramente sus deberes y derechos y no se diese a las representaciones interprovinciales caracteres y procedimiento de pequeños parlamentos. Ya pues en los años inmediatos a 1860 y todavía durante el Gobierno de las derechas, la tendencia regionalista se destacaba netamente de las antiguas concepciones federalistas reduciéndose a una corriente diferente de la solución centralizadora, que fué la que terminó prevaleciendo con la adopción por todo el Estado del ordenamiento municipal y provincial sardo de 1856. El regionalismo fué la primera oposición a esta centralización, considerada entonces como un bien para Italia y para su unificación política.

Estos últimos sucesos, íntimamente unidos a la derrota bélica, producen la situación constituyente de 1947, en la que se hace inexcusable plantear de una manera definitiva el problema del ordenamiento regional. En la configuración de éste intervienen, sin duda, decisivamente tres consideraciones de orden diverso: una, de carácter técnico, y otras dos, claramente políticas. La primera, la búsqueda de una adecuada base de centralización territorial que pudiera cumplir su función mejor que la provincia por su mayor arraigo natural y que, al propio tiempo, fuera de mayor amplitud que el Municipio (4). Más arriba señalábamos cómo esta exigencia descentralizadora de orden administrativo es hoy un dato fundamental del Estado moderno y que el acierto en la elección de su base condicionará, en gran parte, la eficacia de la total organización administrativa.

En segundo lugar, un dato de hecho, consistente en la asunción de autonomía por diversas regiones en los momentos subsiguientes al fin de la guerra. La gran crisis italiana que entonces sobreviene, la caída del fascismo, la derrota y la carencia de organización administrativa provocada por la ocupación extranjera, originan la separación del régimen común de muchas partes de Italia que, como dice AMORTH, *esperimentavano a fare da sé* (5). Concretamente, la autonomía se establece entonces de hecho en el valle de Aosta, Sicilia, Cerdeña y Trentino-Alto Adige.

Finalmente, una preocupación de tipo antitotalitario. La descentralización política se vino a considerar, igual que lo hizo gran parte del pensamiento federalista del siglo XIX, al que más arriba hemos aludido, como garantía de las libertades individuales y no sólo como reconocimiento de unas características territoriales basadas en datos lingüísticos étnicos y consuetudinarios: la Región con su propio derecho entra así en la organización constitucional como una pieza más del sistema de *checks and controls*, que se integra con ella como con la tabla de derechos fundamentales o como con la división de poderes, para garantizar la libertad del individuo (6).

(4) Señala AMORTH a este respecto que la diversidad que la naturaleza y la historia imprimieron en el pueblo italiano no se manifestó más que a través de un ente de autonomía mínima, el municipio y más débilmente aun, de la provincia; si bien así pudo evitarse cierta tendencia al separatismo, se fomentó en cambio un centralismo con bastantes inconvenientes, y que no pudo destruir las diferenciaciones mayores de la colectividad italiana. «La cost. italiana», cit., págs. 38 y ss.

(5) Op. cit., pág. 39.

(6) BALLADORE PALLIERI, al señalar los caracteres esenciales de la nueva constitución, señala que ésta, siempre en antítesis con el pasado régimen fascista, ha puesto todo cuidado para evitar el peligro de nuevos sistemas dictatoriales o totalitarios; y entre los medios para lograr tal fin señala la división de poderes, el bicameralismo, la separación de la Jefatura del Estado y el Gobierno, el Tribunal Constitucional y, por fin, la amplia descentralización regional por la cual se hacen pasar a la Región la mayor cantidad posible de potestades atribuídas antes al poder central. «Dir. Cost.» cit., págs. 118-119.

II.—*Naturaleza jurídica.*

El título V de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, en su parte más importante se dedica a regular la Región y su régimen jurídico y es, por consiguiente, este título el que ha de merecer preferentemente nuestra atención. Pero es inexcusable advertir que tal como se plantea en el mismo el ordenamiento regional, antes de entrar en el examen de la naturaleza jurídica de la Región, ha de someterse previamente a análisis la naturaleza jurídica del Estado mismo, compuesto de tales regiones, siendo, por tanto, necesario repasar los preceptos que definen de forma más o menos concreta su estructura general.

El artículo 1.º de la Constitución declara que «Italia es una República democrática fundada sobre el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo que la ejercita en las formas y con los límites establecidos por la Constitución» (7). Existe en este precepto una afirmación de la unidad originaria constituyente, de tipo democrático, que por su generalidad no da una idea demasiado clara respecto a la estructura del Estado en el sentido que ahora nos interesa determinar; su enunciación podría ser compatible con cualquier forma de Estado, unitaria o federal (8).

Más explícito el art. 5.º, parece destinado a cumplir este objeto definitorio de la estructura estatal, fijando, al propio tiempo, todo un programa de actuación administrativa y política: «la República, una e indivisible, reconoce y promueve la autonomía local; ejerce sobre los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adecúa los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.» Y es completado, con intención política más decidida, por el art. 6.º al declarar que: «La República tutela, con normas apropiadas, las minorías lingüísticas.» La consecuencia que se deduce de los dos preceptos y singularmente del primero respecto a la contraposición clásica entre Estado unitario y Estado federal, se inclina hacia la caracterización de la República italiana como unitaria, teniendo en cuenta, sobre todo, que, al parecer, y según el texto de los preceptos constitucionales citados, las concesiones descentralizadoras se limitan a la esfera administrativa y no afectan al orden político. No obstante, el desarrollo de este principio de carácter general encerrado en el art. 5.º, como veremos en seguida, va bastante más allá del ámbito puramente administrativo y ha hecho que la doctrina se pronuncie sobre este punto con bastantes distinguos, llegando incluso en algunos casos a ver en la estructura regionalista de la Consti-

(7) La fórmula definitoria no deja de recordar a la de nuestra Constitución de 1931. Más adelante veremos cómo el parentesco no se reduce a esto.

(8) La referencia al pueblo como entidad unitaria no quiere decir nada por sí sola; basta recordar el comienzo de la constitución federal norteamericana: «We, the people of the United States...»

tución una nueva forma de Estado. No faltan, sin duda, argumentos que justifiquen esta tesis; la solución media entre el Estado unitario y el federal, fué ya propugnada por AMBROSINI en 1933 (9), apoyándose en dos ejemplos: el de la monarquía austriaca desde 1867 a 1918, y el de la Constitución española de 1931 (10). Se llamaría esta nueva organización «Estado caracterizado por la autonomía regional», y en ella, la Región, fragmento del Estado y dotada de derecho propio, tendría una entidad política que el Estado debería reconocer y no podría violar durante la vigencia de la Constitución. No cabe duda que esta caracterización ha estado presente en los constituyentes y que persiste hoy en gran parte de la doctrina juspublicista italiana (11). Frente a esta calificación, RANELLETTI (12), representando la doctrina clásica, mantiene la distinción entre Estado unitario y Estado federal, sin admitir términos medios y sosteniendo la naturaleza unitaria de la República italiana; la Región aparece así como una comunidad administrativa sometida en todo momento al Estado y a la que se dota de ciertas atribuciones no normales en otras entidades, como, por ejemplo, la potestad legislativa, exclusivamente para conseguir una descentralización verdadera y eficaz en el seno del Estado unitario.

Respecto a la naturaleza jurídica de la Región, la terminología constitucional no es demasiado clara, ya que denominándola ente autónomo en el art. 115 (13), comprende, dentro de las misma calificación en el art. 128 (14), a la Provincia y el Municipio, para los cuales, y según recuerda VIRGA (15), la legislación italiana y la doctrina habían reservado la denominación de entes autárquicos. Ahora bien; esta calificación de entes autónomos aplicada a la Provincia y al Municipio no tiene demasiada confirmación, si se tiene en cuenta que ni una ni otro tienen potestad normativa, ni formal ni materialmente, nota que comunmente ca-

(9) En un artículo titulado «Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale» aparecido en la Riv. di Diritto Pubblico de aquel año, págs. 93 y ss.

(10) Esta Constitución ha sido tenida muy en cuenta por la doctrina italiana e incluso por los propios constituyentes; las alusiones en la obra citada de VIRGA, son constantes y existe considerable bibliografía italiana sobre ella, alguna bastante reciente: CARENA, «Tendenze federali e decentramento politico nella costituzione delle repubblica spagnuola», en los «Annali di scienze politiche dell'Università di Pavia», 1932; PIERANDRET, «La costituzione spagnuola», Florencia, 1946.

(11) CERETI, op. cit., pág. 52; AMORTH, en parecido sentido, op. cit., págs. 88 y ss., e igualmente VIRGA, siendo en cambio criticada generalmente la postura federalista sostenida por REPACI, «Sulla natura giuridica dell'ente regione», en «Foro Padano», 1948, citado por VIRGA, op. cit., pág. 14, nota 45.

(12) «Istituzioni...», cit., págs. 148-151.

(13) «Las Regiones se constituyen en entes autónomos, con propios poderes y funciones según los principios fijados en la Constitución».

(14) «Las Provincias y los Municipios son entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República, que determinarán sus funciones».

(15) Op. cit., pág. 15.

lifica la autonomía en el orden jurídico según la terminología usual. Las diferencias, por otra parte, entre estos dos entes territoriales y la Región se hacen patentes ya en la misma enunciación de los citados artículos 115 y 128. Mientras el 128 somete la pretendida autonomía de la Provincia y el Municipio al ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República, el 115 ordena poderes y funciones de la Región, que son *proprios*, según los principios fijados por la Constitución y no ya por las leyes ordinarias del Estado. Falta, además, en el régimen de la Región la dependencia administrativa en que aquéllos se encuentran frente al Estado, dependencia que se hace manifiesta a través del Ministerio del Interior y de los prefectos, dependientes de éste, y que ejercen su función según los modos usuales del Derecho administrativo. En la Región, en cambio, la dependencia se da únicamente respecto a los máximos órganos constitucionales, como el Jefe del Estado y el Parlamento, que ejercen también una potestad, pero por los medios propios del Derecho constitucional (16).

Así, pues, frente a los entes autárquicos, Provincia y Municipio, la Región se distingue claramente por dos notas fundamentales; en cuanto al contenido de sus atribuciones, por la asunción de una potestad normativa, que más abajo examinaremos, análoga a la estatal y que la constituyen en ente autónomo en sentido propio, siendo reforzada esta autonomía por la existencia de un Estatuto (17) que la dota de régimen jurídico especial y cuyo examen realizamos también más adelante. En segundo lugar, la Región, «con propios poderes y funciones», según dice el art. 115 ya citado, tiene una trascendencia constitucional que se traduce precisamente en la garantía de aquellos poderes y funciones propios por la ley fundamental (18). Esta dependencia directa de la Cons-

(16) BALLADORE PALLIERI ha hecho notar que todos los poderes ejercidos por el Estado sobre las Regiones encuentran su paralelo en poderes ejercitados por ciertos órganos constitucionales sobre otras: al poder de disolver los Consejos regionales corresponde el poder de disolución de las Cámaras, al control de legitimidad sobre los actos administrativos de la Región y al visado de las leyes regionales corresponde el control del Tribunal de cuentas sobre los decretos del Gobierno; el mismo nombramiento por parte del Estado de la Comisión encargada de sustituir al Consejo Regional por disolución de éste, puede encontrar un cierto paralelo en la producción de decretos-leyes por parte del Gobierno, en el sentido de que el orden constitucional admite en caso de necesidad la sustitución autoritaria de un órgano o de un ente en el lugar del normalmente competente. En suma, en ninguna hipótesis se va sustancialmente más allá de los límites y de los supuestos admitidos por el Derecho constitucional. (Op. cit., pág. 245.)

(17) El artículo 123 de la Constitución, en su párrafo 10, establece que «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».

(18) Se ha hecho notar en la doctrina italiana este carácter de la Región de «ente constitucionale», es decir, de ente que encuentra directamente en la Constitución el fundamento de sus poderes y la garantía de su independencia: Vid. BALLADORE-PA-

titución, que determina y, al propio tiempo, garantiza el ámbito de actuación regional, distingue también a la Región de los entes territoriales menores.

La presencia en la Región de una autonomía legislativa y la atribución constitucional de una competencia en este orden, hace preciso distinguir también a ésta de los Estados miembros que forman el Estado federal. No pasó inadvertida esta semejanza a los setenta y cinco parlamentarios que compusieron la Comisión redactora del anteproyecto constitucional y se apresuraron bien pronto a rechazarla, acogiéndose al tipo intermedio de Estado, al que ya hemos hecho referencia. RUINI, Presidente de esta Comisión, predominantemente técnica, hace notar que «la Región no surge federalísticamente; cuando adopta con su ley un Estatuto regional, el Estado ejecuta un acto de su propia soberanía; la autonomía concedida excede lo puramente administrativo, pero se detiene ante el límite de lo federal y se adapta al tipo de Estado regional» (19). Ahora bien; es bastante difícil hallar la distinción en puntos concretos del Estado miembro, teniendo en cuenta la dificultad previa de calificación de este tipo de Estado, histórica y constitucionalmente tan profundamente variable. No nos sirven para la discriminación ninguno de los caracteres extrínsecos que suelen acompañar a los Estados miembros, ya que caso todos ellos se encuentran también en la Región; la ausencia de personalidad internacional, que sólo excepcionalmente se reconoce en los Estados miembros; la soberanía, cuya ausencia de los Estados miembros sostiene también la mayoría de la doctrina; el control estatal que se da asimismo y cada vez más pronunciadamente en los Estados federales; el ejercicio de las potestades *ex jure proprio*, que por su reconocimiento constitucional parece concederse a la Región, rechazándose así la tesis de la delegación estatal; la participación en la formación de la voluntad del Estado que la Región ejerce directamente a través del procedimiento de revisión constitucional e indirectamente por la composición del Senado de la República. La coincidencia en todos estos datos hace necesario acudir a otro criterio, el de la naturaleza de la potestad ejercitada por los dos entes; extendiéndose en ambos no sólo a lo administrativo, sino también a lo legislativo, habrá de hallarse la distinción en el alcance de esta autonomía, tal como lo hace VIRGA (20); mientras la autonomía de la Región se limita a la potestad legislativa ordinaria, la autonomía

LLIERE, op. cit., pág. 244; BODDA, «Sulla pot. norm. delle Regioni», cit.; AMORTH califica a la Región como «ente a rilevanza costituzionale» y no de «natura costituzionale», distinguiendo entre una y otra calificación, op. cit., pág. 88; análogamente MIELE, «Carattere dell'ord. regionale», cit., pág. 14.

VIRGA, recogiendo unas y otras precisiones, hace notar que el hecho de que a favor de un ente se disponga una garantía constitucional no autoriza a caracterizar al ente mismo como ente constitucional; op. cit., pág. 18, nota 44.

(19) «Relazione al progetto di costituzione della Repubblica italiana», pág. 14.

(20) Op. cit., págs. 18 y 19.

en cambio, del Estado miembro, se extiende también a la potestad constituyente; esto es, que mientras el Estado miembro se da a través de sus propios órganos constituyentes, su propia constitución, siquiera sea en observancia de las normas y los límites contenidos en la Constitución del Estado federal, la Región autónoma, en cambio, aun disponiendo de la potestad de autoorganización administrativa, carece de la potestad de autoorganización constitucional; su ordenamiento constitucional es siempre otorgado, dictado por los órganos constituyentes del Estado del que la Región forma parte, siendo fijada la esfera de su competencia por la Constitución o por una Ley constitucional especial, su propio Estatuto, emanada de los órganos constituyentes estatales.

III.—*Las circunscripciones y su régimen jurídico.*

El art. 131 de la Constitución determina legalmente las diecinueve Regiones que constituyen la República y que son las siguientes: Piemonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adige, Véneto, Friuli-Venecia Julia, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzzos y Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña. La entidad geográfica e histórica de cada una de ellas es diversa, pero puede afirmarse que, en general, se han recogido ambos criterios en su ordenación definitiva, reduciéndose su número respecto los primeros proyectos constitucionales y quedando así dieciséis grandes Regiones y tres pequeñas, bilingües: Valle de Aosta, Friuli-Venecia Julia y Trentino-Alto Adige.

No dando carácter rígido a esta determinación, el art. 132 prevé el procedimiento para la fusión y creación de nuevas Regiones, que ha de hacerse por ley constitucional sometida a un trámite específico diverso del normal para esta categoría de normas. Su iniciativa corresponde al Municipio, debiendo hacer la petición un número de consejos municipales que represente al menos un tercio de la población interesada; a esta iniciativa siguen dos consultas; una, a los Consejos regionales interesados, cuya opinión será simplemente consultiva, y otra, en forma de *referendum* y con el valor de tal, a la misma población interesada. Cumplidos estos trámites, el Parlamento podrá emitir una ley constitucional, acordando la modificación, o no acordándola, pero debiendo en todo momento tomar en consideración la propuesta. Junto a este procedimiento normal de modificación del elenco regional, la disposición transitoria XI de la Constitución establece otro temporal, al admitir la posibilidad, dentro de los cinco años de la entrada en vigor de la Constitución, de modificar dicho elenco mediante ley constitucional, sin la observancia de todos los supuestos del art. 132, y disponiendo úni-

camente que queda firme «la obligación de oír a la población interesada».

Privadas las Regiones de poder constituyente, su régimen jurídico viene determinado, en primer lugar, por la Constitución de la República de que forman parte y concretamente por su título V, y, en segundo lugar, por las normas especiales contenidas en los ya aludidos Estatutos particulares de cada región. Ahora bien; el art. 116, contenido en el citado título V, señala que «se atribuyen a Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta formas y condiciones particulares de autonomía según Estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales», de donde se deriva una distinción entre dos grupos de Regiones: de Derecho común, afectadas especialmente por la Constitución, y de Derecho especial, las señaladas en el art. 116.

Siendo el Estatuto materialmente para ambos grupos la misma cosa, en cuanto contiene las normas de organización interna regional y constituyendo, por tanto, una regla objetiva de eficacia general para cada región, su valor jurídico e incluso su eficacia organizadora es bastante diferente en uno y otro caso. En las Regiones de Derecho común, el Estatuto viene a ser un desarrollo, una especificación, de las normas constitucionales referentes a aquéllas (21). Estas normas constitucionales fijan ya en sus líneas generales la organización y competencia de las Regiones, y el Estatuto no hace más que, como dice el art. 123, establecer, en armonía con la Constitución y las leyes de la República (22), las normas relativas a la organización interna de la Región. El párrafo último del art. 123 determina que «el Estatuto es deliberado en el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus miembros y aprobado con Ley de la República». Así, pues, en último término, el Estatuto aparece formalmente como una Ley estatal y recibiendo de este carácter su eficacia. Pero no es unánime la calificación de la naturaleza jurídica del Estatuto como un acto estatal. Para CERETI (23), se trata de una «norma de Derecho objetivo resultante de un acto complejo desigual en que la voluntad del Estado tiene mayor importancia que la de la Región, bien porque éste determina el contenido y los límites del Estatuto mismo, bien porque no obstante estar elaborado por la Región deba ser aprobado por Ley del Estado». Parece más acertada la opinión (24) que concede al Estatuto la naturaleza jurídica de Ley regional, calificando la intervención del Parlamento más que como verdadera sanción legislativa como

(21) «Ejecución constitucional» denomina VIRGA a la función de estos Estatutos.

(22) La opinión dominante entiende que esta alusión a las «leyes de la República» se refiere únicamente a aquellas que se dirijan a la organización regional y que son producidas por el Parlamento de la República en virtud de expresa reserva constitucional; cfr. VIRGA, pág. 27, nota 88; BALLADORE-PALLIERI, pág. 250.

(23) Op. cit., pág. 275.

(24) BALLADORE-PALLIERI, pág. 248; VIRGA, págs. 26 y ss. Este criterio presidió también los trabajos preparatorios de la Constitución.

un acto de control de tipo administrativo; tiene importancia la adopción de este criterio, sobre todo en vista a la posible negación de aprobación del Estatuto por parte del Parlamento, ya que al tener su intervención aquel carácter deberá ser reconducida a los principios fijados en la misma Constitución sobre el control, pudiendo entonces ejercerse esta negativa únicamente por motivos de legitimidad, ya que el control de contenido, *controllo di merito*, habrá de ejercitarse únicamente mediante petición motivada de reexamen a los órganos regionales. Como en cualquier otro caso de conflicto entre la región y el Estado y según los mismos principios constitucionales, en el de negativa de aprobación, la región tendrá derecho a interponer recurso ante la Corte Constitucional.

En las regiones de derecho especial, el art. 116 establece ya una diferencia formal en cuanto al Estatuto, que deberá ser adoptado con ley constitucional. Esta diferencia formal encubre una diversidad sustancial de gran importancia; frente al carácter ejecutivo del Estatuto de las regiones de Derecho común, el de estas otras encierra verdaderas normas constitucionales organizadoras de las autonomías particulares, que cuentan con estructura y competencia diversas de las consagradas por la propia constitución. El mismo art. 116 viene a deferir a leyes constitucionales posteriores la organización fundamental de estas regiones, que por sus particularidades, no están comprendidas en las disposiciones del título V. Y estos Estatutos especiales, leyes constitucionales, no sólo se aplican con preferencia a las leyes ordinarias de la República, sino también con preferencia a la Constitución, la cual, en cuanto a organización interna regional se refiere, tendrá únicamente un valor supletorio en lo no previsto por Estatuto especial (25).

Como consecuencia y en contrapartida de esta fuerza organizadora del Estatuto especial frente al de las Regiones de Derecho común, el significado de la actuación estatal en su elaboración desborda notablemente el papel de simple control que tiene en éste. Como señala BALLADORI-PALLIERI (26), el art. 116 de la Constitución no dice ya como el 123 que los Estatutos son «aprobados», sino que son «adoptados» con leyes constitucionales; se ha juzgado peligroso dejar en manos de las propias regiones la iniciativa y la elaboración de normas derogatorias del régimen legal constitucional y se ha hecho retener, por tanto, en manos del propio Estado y de sus órganos constituyentes, cuanto al propio Estatuto se refiere, si bien teniendo en cuenta, previas consultas y deliberaciones, los deseos y aspiraciones de las fuerzas representativas de cada región, casi todas ellas, además, con cierta presencia en los mismos órganos constituyentes estatales. Para las modificaciones ulteriores,

(25) VIRGA, op. cit., pág. 28.

(26) Op. cit., pág. 264.

en cambio, de los Estatutos especiales, en todos ellos se ha previsto que la iniciativa pueda surgir tanto del propio Estado como de la Región o de la población de ésta.

De estos Estatutos especiales, el de Sicilia, análogamente a lo que sucedió con el catalán en nuestra Patria, fué aprobado con anterioridad a la misma Constitución por Decreto legislativo número 455 de 15 de mayo de 1946, convertido más tarde en 26 de febrero de 1948, en la ley constitucional número 2; con esta misma fecha se promulgaban las leyes constitucionales números 3, 4 y 5, conteniendo los Estatutos de Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adige, respectivamente. En cuanto al de Friuli-Venecia Julia, el art. X de las Disposiciones transitorias de la Constitución dispone que provisionalmente se apliquen en esta región las normas generales, en espera de condiciones políticas futuras más propicias.

Las particularidades de contenido de estos Estatutos especiales son numerosas, pero especialmente se distinguen del de los comunes casi siempre en la mayor autonomía que concede en diversos puntos: el de la región siciliana, por ejemplo, en la gran amplitud de la competencia legislativa regional; en el Valle de Aosta, la autonomía absoluta en materia de tanta importancia como el uso de las aguas públicas y la asunción por el Presidente regional de la mayoría de las funciones estatales que vienen a convertir a este órgano regional en un representante, verdadero órgano a su vez, del Estado.

IV.—*Organización.*

Los órganos constitucionales de la región, se encuentran regulados en sus grandes líneas, por una parte, en el Título V de la Constitución, que organiza las regiones de Derecho común, y por otra, en los Estatutos especiales cuya naturaleza constitucional ya ha sido señalada. Pero la materia organizativa no se agota en los órganos específicamente regionales, aunque sea este su punto más importante: la Región, además de su consideración como parte aislada de la República, tiene también una presencia en la marcha general del Estado, que se traduce en su participación en órganos de exclusiva significación estatal.

La Región es tenida en cuenta, a estos efectos de organización estatal, en dos puntos de bastante importancia: elección y composición del Senado y elección del Presidente de la República. En una y otra función se aprecia con bastante claridad la diferencia con el papel análogo del estado miembro en los Estados federales; la Región, como entidad inferior constitutiva del Estado, se produce aquí con menos sustantivación e independencia que aquéllos, quedando al propio tiempo su entidad lo bastante afirmada, como para insistir una vez más en su di-

ferenciación de las circunscripciones territoriales simplemente administrativas.

«El Senado de la República —dice el artículo 57 de la Constitución— se elige con base regional; a cada región se le atribuye un senador por doscientos mil habitantes y por fracción superior a cien mil; ninguna región puede tener un número de senadores inferior a seis; el Valle de Aosta tiene un solo senador.» La base regional, por tanto, del Senado es más que un sistema puro de representación de las regiones, de tipo federal, como sería la adopción de un número fijo de senadores por cada una de ellas, independientemente de su población, un criterio de agrupación electoral diverso del adoptado para la Cámara de Diputados; sin embargo, el número mínimo de senadores por región, cualifica un tanto la representación regional, y hace que se diferencie más del puro sistema cuantitativo sobre el que se apoya la configuración de los distritos electorales para la Cámara, favoreciendo al mismo tiempo a algunas regiones que por su menor población, contarían con un número también bastante menor de senadores (27).

La participación de las regiones en la elección del Jefe del Estado se verifica por dos vías, una indirecta y otra directa, previstas ambas en el art. 83 de la Constitución. El párrafo primero de este artículo dice que el Presidente de la República será elegido por el Parlamento en sesión común de sus miembros; aquí se realiza la participación indirecta por medio de los senadores regionales, que si bien en el momento de la elección en sesión común con la Cámara son desplazados en esta condición por la de miembros de un Colegio electoral especial, no por ello pierden la cualidad de su origen. La participación regional directa se prevé en el párrafo segundo de dicho artículo, que establece ya taxativamente la agregación al Parlamento para la elección, de tres delegados por cada región, elegidos por el Consejo regional, de modo que esté asegurada la representación de las minorías, y de un solo delegado del Valle de Aosta. Aunque cuantitativamente junto a los parlamentarios la presencia de estos delegados regionales es poco considerable, se debe señalar, sin embargo, que en la forma en que se determina tal presencia, se trasluce una gran atención al papel político de la región.

Ya se ha señalado que la Constitución y los Estatutos especiales son los que señalan las grandes líneas de la organización regional propiamente dicha. La integración de estos principios fundamentales, corresponde a los Estatutos de las regiones de Derecho común, cuyo fin, según se hizo también notar, es regular detalladamente la «organización interna» regional, y para las de régimen especial a leyes ordinarias esta-

(27) Son estas regiones, concretamente, cinco: Trentino-Alto Adige, Friuli-Vencicia Julia, Umbria, Basilicata y Molise; esta última en la primera elección de Senado y por la disposición transitoria IV fué considerada una sola región.

tales (28). En unas y otras normas, se prevén y regulan una serie de órganos que análogamente a lo que sucede en el Estado, ejercen entre sí una acción recíproca de control y estímulo y que vienen a constituir un sistema de gobierno regional con significado político y administrativo a la vez. Estos órganos, cuyo significado y papel exponemos a continuación, son los siguientes: el cuerpo electoral regional, el Consejo regional, la Junta regional, el Presidente de la región y los Asesores regionales (29).

Sólo tomando la palabra órgano en un sentido muy amplio, puede aplicarse al cuerpo electoral regional. Este es la base personal de la región como entidad político-administrativa, considerada en el ejercicio de los derechos de este carácter, ejercicio que es el fundamento jurídico y político de los demás órganos regionales. Está constituido por todos los ciudadanos residentes en la región mayores de veintiún años y que gocen de todos sus derechos civiles y políticos (30). La inscripción en las listas electorales de la región, reuniendo estos requisitos, determina a un tiempo, la capacidad para elegir y para ser elegido. El régimen electoral no es uniforme; en las regiones de Derecho común, según el artículo 122 de la Constitución, la ley electoral será única y vendrá dada por el legislador estatal; en las de régimen especial, en cambio, se atribuye al legislador regional, salvo en el Valle de Aosta, en cuyo Estatuto se dispone que se procederá en las elecciones regionales mediante normas establecidas con ley del Estado, oída la región. Ahora bien; tanto en unas como en otras, deberán ser tenidos en cuenta los principios fundamentales en materia electoral fijados en el art. 48 de la Constitución y en particular la garantía del voto universal, igual, libre y secreto. También es de aplicación general, a efectos de elegibilidad y ejercicio de derechos derivados, la norma consignada en el art. 122 de la Constitución, por la cual el cargo de Consejero regional es incompatible con el de miembro de una de las Cámaras o de otro Consejo regional.

(28) Por Decreto-Ley de 25 de marzo de 1947 se han dictado normas de actuación para el Estatuto siciliano; igualmente por Decreto-Ley de diciembre de 1948 para el de Trentino-Alto Adige. Insiste VIRCA en la competencia del legislador estatal para dictar estas normas de desarrollo, por no estar atribuida expresamente a la Región la materia de organización constitucional y señale la inexplicable anomalía del artículo 17 del citado Decreto-Ley por el estatuto siciliano al declarar que «las disposiciones del presente Decreto permanecerán en vigor hasta que no sea dispuesta otra cosa por leyes regionales».

(29) VIRCA, op. cit., pág. 154.

(30) La residencia en un municipio de la Región es, por regla general, el único título exigido para figurar en las listas electorales. Algún estatuto especial, sin embargo, como el de Trentino-Alto Adige, el del Valle de Aosta, prevén que pueda subordinarse el electorado activo o pasivo a la residencia ininterrumpida durante un cierto número de años en el territorio regional, pudiendo hablarse, únicamente en este sentido, de una cierta «ciudadanía regional».

El Consejo regional, que en Sicilia toma el nombre de Asamblea, constituye el órgano deliberativo de la región. El citado art. 122 de la Constitución, establece su carácter electivo y su composición por un número de Consejeros fijado con ley del Estado; la duración del mandato no está precisada por la Constitución para las regiones de Derecho común, pero en los Estatutos especiales se fija en cuatro años. El Consejo regional puede considerarse el órgano fundamental de la región, en cuanto es precisamente el resultado del ejercicio de los derechos del cuerpo electoral regional, y en cuanto a su vez es el que elige a los demás órganos regionales. A su regulación en las regiones de régimen especial, y en cuanto no esté previsto por sus Estatutos, son aplicables por analogía las normas de la Constitución que regulan el Parlamento de la República, institución a la que equivale en el ámbito regional. Sus atribuciones se determinan de manera muy general en el art. 121 de la Constitución, correspondiéndole, según éste, el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria, la formulación de proposiciones de ley a las Cámaras y demás funciones conferidas por la Constitución y los Estatutos. Un Reglamento interno, aprobado en particular por cada Consejo, regula su funcionamiento, debiendo contener normas para la elección del Presidente de la Asamblea y disciplina y marcha general de discusiones y de liberaciones. Se ha puesto un particular empeño en que los Consejeros regionales desarrollen el ejercicio de sus funciones por encima de cualquier particularismo local, y sin el vínculo de un mandato imperativo, peligrosos ambos bastante inmediatos en entidades políticas de formato reducido; por esto, sin duda, el Estatuto de Cerdeña y el de Trentino-Alto Adige, señalan que los Consejeros regionales representan a la región entera. En el plano de los privilegios personales la analogía con el Parlamento no es completa, ya que no se aplica a los Consejeros regionales la inmunidad procesal con que cuentan los miembros de aquél, estableciéndose, en cambio, tanto en la Constitución como en los Estatutos especiales, la inviolabilidad por las opiniones expresadas y los votos dados en el ejercicio de sus funciones.

Tres puntos son de importancia en la regulación del Consejo regional: su convocatoria, sus funciones y su disolución. La convocatoria es de tres especies: ordinaria, fijada por los Estatutos bien en un determinado día, bien en un determinado período de tiempo; la derivada de una moción de aplazamiento que puede surgir del seno del propio Consejo y que debe admitirse por analogía con el régimen de las Cámaras estatales, y la extraordinaria, por iniciativa del Presidente del Consejo o por petición del Presidente de la Región o de un cierto número de Consejeros, variable en cada Estatuto. De las funciones del Consejo regional la más importante es la legislativa; de sus límites materiales, trataremos luego, al examinar la competencia y atribuciones de la región. En cuanto al procedimiento, la iniciativa es compartida por la Jun-

ta regional, los miembros del Consejo y el pueblo mismo de la Región; la deliberación corresponde exclusivamente al Consejo, según el procedimiento fijado en su Reglamento interno, y la promulgación, previo el visado del Comisario del Estado, a quien aludiremos luego, al Presidente de la región. La potestad reglamentaria corresponde también al Consejo regional, habiendo criticado esta dualidad de funciones en un mismo órgano (31); la diferencia entre los actos legislativos y los reglamentarios deberá deducirse de su encabezamiento o de la forma de su promulgación. Junto a estas dos funciones principales del Consejo regional, legislativa y reglamentaria, el artículo 121 de la Constitución habla de otras, «atribuidas por la Constitución», de las cuales son las más importantes: el nombramiento de delegados para la elección del Presidente de la República, y a la cual ya nos hemos referido; la iniciativa del referéndum para la abrogación de leyes ordinarias o de leyes constitucionales; la presentación de votos y proposiciones al Gobierno para su ulterior envío al Parlamento; los diferentes casos en que el Consejo regional debe ser oído, por ejemplo, en la modificación de la circunscripción regional, y su competencia en la elección del Presidente regional y de la Junta, punto al que nos referiremos luego.

La disolución del Consejo regional corresponde al Estado, y dentro de éste, al Presidente de la República, constituyendo así un medio de control político de bastante importancia sobre el órgano fundamental de la Región, que viene a contrapesar la amplitud de facultades que, sobre todo en el orden legislativo, se le atribuyen. Pero este medio de control, un tanto traumático, no puede aplicarse de una manera general y según el libre arbitrio del Estado, arbitrio que pudiera hacer ilusoria la autonomía regional, sino que debe obedecer a motivos concretos, los cuales, según resume VIRGA (32), conjugando el artículo 126 de la Constitución y los concordantes de los Estatutos especiales, son los siguientes: ejecución de actos contrarios a la Constitución, y sobre todo, de aquellos que tienden a infringir la unidad nacional o a sentar las bases de movimientos independentistas o federalistas; graves violaciones de ley, calificadas como tales por la Corte Constitucional; falta de sustitución de la Junta o del Presidente regional, habiendo invitado a ello el Gobierno central, verdadero medio represivo indirecto de éste contra los órganos ejecutivos regionales; no funcionalidad, sobre todo la exteriorizada en la falta de elección de la Junta o el Presidente regional, y razones de seguridad nacional, cuya apreciación queda reservada a la discrecionalidad del Gobierno central. La Constitución prevé la forma del decreto presidencial de disolución, así como la creación de una Comisión regional que se hace cargo del gobierno de la Región en el in-

(31) VIRGA, op. cit., pág. 160.

(32) Op. cit., págs. 163 y ss.

terregno creado por la disolución hasta la nueva elección del Consejo, que deberá realizarse en un plazo de tres meses.

La Junta es, en el orden regional, el equivalente del Consejo de Ministros en el del Gobierno del Estado, aunque con sus atribuciones tal vez algo disminuidas. Como órgano ejecutivo tiene, a diferencia del Consejo regional, carácter permanente, y cuenta entre sus funciones las de formular los proyectos de ley de iniciativa gubernativa y preparar el balance y la rendición de cuentas anuales, para someter ambos a la aprobación del Consejo. Su elección se verifica en el seno de éste, siendo elegibles únicamente miembros del mismo. La forma de la elección varía, ya que el artículo 122 de la Constitución, igual que el Estatuto siciliano y el de Trentino-Alto Adige, dispone que el Consejo provee por votaciones separadas tanto a la elección del Presidente regional como a la de los otros miembros de la Junta, mientras que el Estatuto sardo y el del Valle de Aosta adoptan un sistema distinto, por el cual el Presidente es elegido por el Consejo regional y los asesores son «nombrados» por el Consejo, a propuesta del Presidente. De tal sistema de designación se deduce la mayor supeditación de la Junta al Consejo que la del Gobierno al Parlamento, y por eso mismo, la mayor limitación de sus funciones, que quedan exclusivamente reducidas a lo puramente ejecutivo, en el sentido más estricto del término. Se ha planteado a este respecto la duda sobre la posibilidad del ejercicio por la Junta regional de funciones atribuidas institucionalmente al Consejo, en virtud de una delegación o en casos de necesidad y urgencia. La cuestión tiene importancia, sobre todo en lo referente a la potestad legislativa, discutiéndose la admisibilidad de leyes delegadas o decretos leyes regionales. Salvo pocas excepciones, la mayoría de la doctrina se ha pronunciado en contrario de tal admisibilidad, si bien los textos constitucionales mantienen silencio sobre este punto, excepto el Estatuto de Trentino-Alto Adige, que en su artículo 40 excluye expresamente la posibilidad de delegación de poderes legislativos del Consejo a la Junta.

A la cabeza de la Junta regional está su Presidente, que además de ser así el Jefe del poder ejecutivo es Presidente de la región, y como tal la representa, promulga las leyes y reglamentos regionales y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado, adaptándose a las instrucciones del Gobierno central (art. 121 de la Constitución). Como Jefe de la Administración regional, regula por medio de decreto todas aquellas materias atribuidas hoy a la competencia regional, y a las cuales se proveía antes por medio de decretos del Jefe del Estado, y principalmente, entre ellas, el reconocimiento de personas jurídicas que desarrollan actividades en materias atribuidas a la competencia regional, la decisión de los recursos extraordinarios contra actos administrativos regionales, previa audiencia de la Sección regional del Consejo de Estado, y la disolución de los Consejos municipales en Sicilia y Trentino-

Alto Adige, según los Estatutos de estas dos Regiones. En las Regiones de Estatuto especial, se previene que los Presidentes intervengan en las sesiones del Consejo de Ministros de la República cuando en ellas se traten cuestiones que se refieran particularmente a su Región, atribuyéndose al Presidente de Sicilia rango de ministro y voto deliberativo, a diferencia del de las otras Regiones, que es simplemente consultivo.

Mediante decreto del Presidente regional, se efectúa la atribución de diversos dicasterios o departamentos a los diferentes asesores regionales, que son la última pieza de la organización regional y que en sus respectivos departamentos vienen a representar el mismo papel que los ministros en la esfera de Administración central; no está fijado el número de asesores para todas las Regiones, y compete al legislador estatal el hacerlo, por pertenecer esta materia al desarrollo de normas constitucionales no atribuidas a la Región. Cada asesor orientará a su departamento según la dirección político-administrativa impuesta por la Junta regional, y responderá individualmente de su gestión y orientación ante el Consejo.

V.—*Atribuciones y competencia.*

El efecto más importante de la ordenación regional es la atribución a la Región de una esfera de «propios poderes y funciones», como dice el artículo 115 de la Constitución. En la amplitud de esta esfera radica la mayor o menor intensidad del grado de autonomía regional concedido, que se desenvuelve en el ejercicio de una serie de potestades, atribuidas normalmente en el Estado unitario al Poder central. Para la caracterización de la autonomía regional italiana basta limitarse a considerar los tres puntos más importantes de su desarrollo: el legislativo, el administrativo y el financiero. Hemos examinado ya la intervención de la Región en la confección de su propio Estatuto, que es seguramente el punto donde con más intensidad se manifiesta el grado de autonomía, estrechamente relacionado con su poder normativo, habiendo apreciado asimismo la diferencia existente en este particular entre las de regiones de derecho común y las de estatuto especial.

El artículo 117 de la Constitución atribuye a la Región potestad legislativa en una serie de materias que en seguida señalaremos; potestad legislativa cuya naturaleza ha sido puesta en cuestión por la doctrina. El citado artículo preceptúa que «la Región dicta normas legislativas... en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado»; CERETTI (33) niega la paridad de esta potestad legislativa con la estatal, y esto en base a dos consideraciones: la primera, de tipo

(33) Op. cit., págs. 246 y ss.

general, al tener en cuenta que la producción de leyes por la Región de igual rango que las estatales, daría lugar a una fragmentación del orden jurídico, que transformaría la naturaleza del Estado de unitaria en federal; la segunda, más concreta, fundada en la letra del propio artículo 117, que proclama la limitación de la ley regional por principios contenidos en las leyes estatales, y que viene a implicar una diferencia entre unas y otras. Sin embargo, ninguna de las dos razones es decisiva; la existencia de una Constitución por encima de las leyes formales estatales y regionales, hace que no se rompa la unidad del orden jurídico, cuya mayor o menor uniformidad tampoco puede servir de criterio para distinguir la forma unitaria de la federal; la referencia a las leyes del Estado, por otra parte, tampoco indica una superioridad de rango de éstas, al hablar de los principios establecidos en ellas se quiere aludir, sin duda, a que las leyes regionales deberán estar conformes en su orientación con la política general informadora de la legislación de la República. Algún autor ha querido ver en la Ley regional una nueva especie de norma *tertium genus* entre la ley ordinaria y el reglamento (34). Tanto esta opinión como la anteriormente señalada van siendo progresivamente desechadas, y la mayoría de la doctrina se inclina por la admisión de la naturaleza legislativa ordinaria de las normas regionales y por su homologamiento en el orden general de fuentes jurídicas con la ley ordinaria estatal (35).

No existiendo una diferencia entre la ley estatal y la ley regional en cuanto a su eficacia organizadora y su rango jurídico, existe, sin embargo, una importante en el ámbito de su aplicación y en su extensión, que es forzosamente más reducida en la segunda, y esto en dos sentidos: en primer lugar, el territorial; la ley regional tiene exclusiva aplicación en la Región en que se dicta, frente a las leyes estatales, cuyo ámbito de aplicación es todo el territorio del Estado; de esta diversidad de ámbitos de aplicación pueden derivarse de hecho algunos conflictos, a los que luego aludiremos, y en cuya resolución se aprecia precisamente la identidad formal de ambos tipos de normas. En segundo lugar, la ley regional tiene reducido su contenido material, ya que el artículo 117 enuncia taxativamente las materias para que se atribuye a la región la facultad de dictar normas legislativas. Estas materias son, en las Regiones de derecho común, las siguientes: ordenamiento de los oficios y de los 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; urbanización; turismo e industria hotelera; tran-

(34) SANTONI RUCIO, «Il nuovo diritto costituzionale italiano», págs. 193-194.

(35) AMORTH, op. cit., pág. 96; VIRGA, op. cit., pág. 34; GIANATTASIO, en Baschiesi, cit., pág. 387.

vías y líneas automovilísticas de interés regional; vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; minas y turberas; caza; pesca en aguas interiores; agricultura y montes; artesanado, y otras materias indicadas por leyes constitucionales. Como indica BALLADORE PALLIERI (36), es evidente que la competencia regional se extiende a materias de puro interés técnico y local y que las grandes cuestiones de carácter político o de interés nacional, como podrían ser, por ejemplo, la política eclesiástica o laboral, se salen de su esfera. Ahora bien, insistiendo en lo que antes indicábamos, la ley regional es ley por el mismo título que la ley del Parlamento, con un valor formal análogo en todo a ésta, y por la enumeración del artículo 117 queda acotado un ámbito de competencia exclusiva regional (37), en el cual el Parlamento no puede legislar aunque se abstengan los órganos legislativos regionales; en este ámbito, la ley regional constituye el acto jurídico supremo de valor superior a cualquier otro, igual que el de la ley estatal en el campo de su competencia.

El último párrafo del artículo 117 dispone que «las leyes de la República pueden delegar en la región el poder de dar normas para su actuación», estableciendo así un nuevo caso de competencia legislativa regional, que por algunos ha sido calificada como competencia reglamentaria o como competencia intermedia entre ésta y la legislativa. Según VIRGA, se trata de una competencia legislativa integrativa, ejercitable en base a una «cláusula a legiferar», contenida en una ley estatal y aplicable tanto en las regiones de derecho común como en las de estatuto especial.

La competencia legislativa regional, si bien fuertemente acusada y con un valor jurídico pleno en su esfera, se desenvuelve en su ejercicio, consecuentemente a su carácter integrante del ordenamiento jurídico estatal, dentro de una serie de límites definidos en la Constitución y en los estatutos especiales u obtenidos a través de la interpretación, y que pueden resumirse así (38): 1.º Límites territoriales; ya se han aludido, pero ha de precisarse que la ley regional no sólo desarrolla su eficacia exclusivamente en el ámbito del territorio regional, sino que además su objeto serán únicamente bienes, relaciones y actividades que estén o se desenvuelvan dentro de la circunscripción regional. 2.º Límites derivados de las declaraciones constitucionales; estos límites son inderogables, tanto por el legislador estatal como por el regional, y estando implícita esta limitación para las Regiones de derecho común, en los Estatutos

(36) Op. cit., pág. 251.

(37) Para los diversos tipos de competencia legislativa: exclusiva, concurrente, limitada, condicionada, integrativa y fraccionaria; vid. VIRGA, op. cit., págs. 67 y ss.

(38) VIRGA, op. cit., págs. 102 y ss.

especiales se hace expresa referencia a ella (39). 3.º Límite de contenido o *di merito*; el citado artículo 117 establece que las normas legislativas regionales no podrán «estar en contraste con el interés nacional o con el de otra Región». En el Estatuto siciliano se indica (artículo 17) que las leyes regionales se mantendrán en los límites de los «intereses generales en que se informe a la legislación del Estado». Este límite *di merito*, por su naturaleza excepcional, es de aplicación estricta, y se tendrá únicamente en cuenta en las regiones para las cuales expresamente se establece, es decir, las de derecho común y Sicilia. 4.º Límites derivados de leyes estatales estableciendo grandes reformas económico-sociales: previsto expresamente para Sicilia, su aplicación a las demás Regiones no encuentra dificultad por la gran importancia política que actualmente tiene la materia. 5.º Límites derivados de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado: por estar sustraída la materia internacional a la competencia regional, la Región, en el campo de su competencia, no sólo debe dar actuación a los tratados y convenciones internacionales, sino también abstenerse de legislar normas que se hallen en contradicción con aquéllos; y 6.º Límites relativos a la libre circulación de las personas y de las cosas: el artículo 120 de la Constitución prohíbe a la Región dictar leyes ni adoptar medidas que obstaculicen de cualquier manera la libre circulación de las personas y las cosas entre las Regiones o el libre ejercicio en cualquier parte del territorio nacional de una profesión, empleo o trabajo. Este límite tiene carácter general en su aplicación, tanto en las Regiones de derecho común como en las de régimen especial, por su significado de declaración constitucional de derechos fundamentales.

La observancia de los límites de la competencia y de los últimamente enumerados se garantiza a través de dos vías fundamentales: la primera es el mismo procedimiento legislativo regional, en el que existe un control del Estado; la segunda, este mismo control y el procedimiento encaminado a la solución de conflictos legislativos entre Estado y Región.

Al tratar de los órganos regionales se ha hecho ya referencia al procedimiento legislativo, que en su parte más importante se desarrolla en el seno del Consejo regional. Pues bien, entre la fase de elaboración de la ley regional, a cargo de este órgano deliberante, y la de su promulgación por el Presidente de la región, existe un trámite de control, que se realiza por la comunicación de la ley aprobada en el Consejo al Comisario del Gobierno. Este Comisario, cuya existencia y atribuciones se establecen en el artículo 124 de la Constitución, reside en la capital de la Región, y tiene a su cargo la superintendencia de todas las funciones

(39) En los de Cerdeña, Trentino-Alto Adige y Valle de Aosta se señala que debería ser ejercitada la potestad legislativa «en armonía con la Constitución»; el de Sicilia, que se ejerciera «en los límites de las leyes constitucionales del Estado».

administrativas ejercidas por el Estado y la coordinación de éstas con las regionales; el control de las medidas legislativas entra en sus funciones y lo ejerce mediante el visado, que debe poner en término de treinta días sobre la medida legislativa de que se trate como requisito indispensable para su promulgación. La intervención de este Comisario tiene un significado diverso en las Regiones de derecho común y en las de estatuto especial. En las primeras se reduce a actuar en calidad de mediador entre la Región y el Gobierno central, remitiendo a éste la ley para que se aprecien o no en ella motivos de oposición o reenvío al Consejo regional, reenvío que efectuará el propio Gobierno; en las de estatuto especial, en cambio, es el propio Comisario el que aprecia las causas de reenvío y el que, en caso de que éstas subsistan, lo realiza. En uno y otro supuesto, después del reenvío con la invitación de reexamen, el Consejo regional podrá conformarse con las objeciones del Gobierno o del Comisario y modificar la ley con arreglo a las mismas, enviándola de nuevo al Comisario para su visado en un plazo igual al anterior de treinta días. En este caso el ejercicio normal del control legislativo habrá bastado para que la ley regional se supedita a sus límites generales de competencia y *merito*. Pero puede ocurrir también que después del reenvío el Consejo regional apruebe de nuevo la ley por mayoría absoluta de sus componentes, en cuyo caso entrará en funcionamiento el otro mecanismo, dirigido a la solución de conflictos y controversias.

Mediante tal mecanismo, el Gobierno podrá entonces, no ya ejercer el control por sí mismo, sino impugnar la ley regional ante los órganos establecidos para ello. La Constitución italiana, en tal orden, ha organizado un *Sindacato costituzionale*, fundado sobre los principios de jurisdicción centralizada, impugnación en vía autónoma, efectos anulatorios de la decisión, eficacia *erga omnes* y competencia en los actos legislativos, «únicamente respecto vicios de legitimidad y de *merito*. Esta última dualidad de cuestiones ha motivado que las mismas se atribuyan a dos órganos diversos, según la naturaleza de la impugnación: el primero está destinado especialmente a la función de garantía constitucional, y se regula en la sección I del título VI de la Constitución: es el Tribunal constitucional, que, según el art. 183, juzga sobre «controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos que tengan fuerza de ley del Estado y de la Región y sobre conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado, entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones». Este Tribunal, como órgano especializado y dedicado expresa y únicamente a esta función de garantía, parece que debiera ser el que asumiera de manera completa la actuación de las controversias legislativas entre Estado y Región, y así se ha hecho para las cuestiones de incompetencia; pero al llegar al examen del *merito*, del contraste de intereses, los constituyentes se encontraron ante la po-

sibilidad peligrosa de transformar un órgano jurisdiccional de legitimidad como el Tribunal en un órgano político, ya que una evaluación comparada de los intereses del Estado y de la Región no puede realizarse sino sobre un plano de orden político (40). De ahí la atribución de las cuestiones de *merito*, por contraposición de intereses, a las Cámaras, constituídas en *Sindacato de costituzionalità*; atribución no exenta de dificultades: la primera de ellas, lo poco explícito de la Constitución respecto a su forma de actuación en estos casos. Para BALLADORE PALLIERI (41), las Cámaras deberán dar una ley sustitutiva de la impugnada en caso de que sean apreciados los motivos para ello; esta ley sustitutiva podrá a su vez, en caso de inconstitucionalidad, ser impugnada por la Región ante el Tribunal. Para VIRGA, en cambio (42), las Cámaras sólo tienen en estos casos el poder de decidir sobre una controversia, debiendo limitarse a declarar la existencia o inexistencia de una contraposición de intereses; declaración que, en el primer caso, vendrá a hacer el papel de un veto absoluto ejercido por las Cámaras contra las leyes regionales.

Así, pues, el Gobierno, frente al reexamen confirmatorio por el Consejo regional de la ley reenviada, tiene la posibilidad de dirigir su impugnación, en caso de incompetencia, promoviendo cuestión de legitimidad ante el Tribunal constitucional, y en caso de conflicto de intereses, promoviendo cuestión de *merito* ante las Cámaras; uno y otro no representan el conflicto entre dos ordenamientos jurídicos diferentes, sino la actuación de unas garantías constitucionales, y en este supuesto, la conservación de la ley regional en sus justos límites.

De igual manera, la Constitución provee a la garantía de la ley regional frente a las posibles invasiones del legislador estatal. Y a este respecto, el artículo 2.º de la ley Constitucional número 1, de 9 de febrero de 1948, dispone que una Región, cuando aprecie que un acto legislativo estatal invada la esfera atribuida por la Constitución a su competencia, pueda promover el recurso ante el Tribunal constitucional en el término de treinta días de la publicación de tal acto legislativo. Dos diferencias presenta este recurso respecto al atribuido al Estado frente a los actos legislativos regionales: en primer lugar, carencia de efectos suspensivos, y en segundo término, la limitación del recurso al vicio de incompetencia, y dentro de éste, a la invasión por la ley estatal de la esfera de competencia regional. Ambas diferencias son lógicas: la primera, porque el conocimiento de la ley viene condicionado por su promulgación y publicación como ley perfecta; por tanto, aplicable; el segundo, porque el límite de conflicto de intereses existentes para las leyes regionales no es aplicable, en cambio, a las estatales.

(40) VIRGA, op. cit., pág. 195.

(41) Op. cit., págs. 255-256.

(42) Op. cit., pág. 196.

La potestad administrativa le es concedida a la Región por el artículo 118 de la Constitución, el cual establece que «competen a la Región las funciones administrativas para las materias indicadas en el artículo precedente, salvo aquellas de interés exclusivamente local que pueden estar atribuidas por las leyes de la República a las provincias, a los municipios o a otros entes locales; el Estado, mediante ley, puede delegar en la Región el ejercicio de otras funciones administrativas; la Región ejercita normalmente sus funciones administrativas, delegándolas a las provincias, a los municipios o a otros entes locales o valiéndose de sus servicios». Por tanto, en este punto se siguen las directivas marcadas por el citado artículo 5.º de la Constitución, de ejercer la más amplia descentralización. Se consigue aquí esta descentralización de dos formas: una ordinaria y otra extraordinaria; la ordinaria, en que la potestad administrativa viene a ser como el correlato de la exclusiva potestad legislativa atribuida a la Región en las materias del artículo 117, y que, por consecuencia del principio descentralizador, puede ser delegada con carácter normal en los entes locales menores; y la extraordinaria, en que la potestad administrativa viene atribuida, en casos concretos, a la región por ley estatal; en este sentido ya hemos indicado que la cabeza del poder ejecutivo regional, el Presidente de la Región, tiene entre sus funciones, según el artículo 121, la dirección de las funciones administrativas ordenadas por el Estado en la Región conforme a las instrucciones del Gobierno central.

Le es atribuido también a la Región, dentro de la potestad administrativa, la facultad reglamentaria, que ejerce en dos sentidos: con carácter ejecutivo, de las leyes regionales, y con carácter independiente, para disciplinar el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración regional. Unos y otros reglamentos, subordinados a las leyes regionales y estatales, están atribuidos, según hemos ya señalado antes, a la competencia del Consejo regional.

Igual que la potestad legislativa, las funciones administrativas regionales están sometidas al control estatal y al propio tiempo las delegadas por la Región a los otros entes locales, sometidas a su vez al control regional. Ambos tipos de control están regulados en los artículos 125 y 130 de la Constitución; el primero establece que «el control de legitimidad sobre los actos administrativos regionales se ejerce en forma centralizada por un órgano de Estado en la forma y con los límites establecidos por la República; la ley puede admitir en determinados casos el control *di merito* al sólo efecto de promover con petición motivada el reexamen de la deliberación por parte del Consejo regional; se instituyen en la Región órganos de justicia administrativa de primer grado, según la ordenación establecida por ley de la República». El órgano de control es la Corte Constitucional, igual que en lo legislativo y el control preventivo así establecido en la Constitución es complementado en Si-

cilia por otro control extraordinario de inspección, según VIRCA, aunque sólo reconocido expresamente en esta Región, debe admitirse también en las demás. El artículo 130 dispone que «un órgano de la Región constituido en los términos establecidos por Ley de la República ejerce también forma descentralizada el control de legitimidad sobre los actos de las provincias y de los otros entes locales; en casos determinados por la Ley puede ser ejercido el control *di merito* en forma de petición motivada a los entes deliberantes de reexaminar su deliberación».

El artículo 119 de la Constitución establece las bases de la autonomía regional en el orden financiero, si bien difiere su organización completa a diversas leyes ordinarias de la República aun no dictadas. El párrafo primero de dicho artículo dice que «las Regiones tienen autonomía financiera en la forma y dentro de los límites establecidos por las Leyes de la República, que la coordinan con la Hacienda del Estado, de las Provincias y de los Municipios». Esta coordinación será necesaria establecerla a la vista de los casos concretos y habrá de extenderse no sólo a estas haciendas de los entes territoriales, sino también a la de los entes institucionales de carácter especial, que pudiendo acaso considerarse cuerpos autónomos de la Administración estatal (43) cuentan, sin embargo, con una autonomía financiera lo suficientemente acusada como para considerarlo separadamente.

Reconociéndose con carácter general en el párrafo cuarto del mismo artículo 119 la existencia de un patrimonio regional y de un propio *demanio* o dominio público, bastante especificado en algunas Regiones de Estatuto especial, los párrafos segundo y tercero mantienen un criterio de determinación concreta con arreglo a las circunstancias particulares de cada región en lo referente a los ingresos públicos, disponiendo que «se atribuyen a la región tributos propios y cuotas de tributos estatales en relación a las necesidades de las regiones por los gastos necesarios para cumplir sus fines normales; para proveer a fines determinados y particularmente para revalorizar el Mediodía y las islas. El Estado asignará por Ley a diversas regiones contribuciones especiales». Este último punto tiene una marcada significación política por cuanto siempre ha sido motivo de recelo para determinadas regiones meridionales e insulares el mayor desarrollo industrial y económico de las regiones del Norte, más protegidas, a su juicio, por la acción externa.

VI.—Consideración final.

La ordenación regional establecida por la nueva Constitución italiana ha de tener seguramente un gran significado en el Derecho público

(43) VIRCA, op. cit., pág. 185.

de la post-guerra. Es difícil dar una impresión crítica general, ya que la materia es de tal importancia que sólo la perspectiva de unos años de aplicación efectiva permitirán enunciar un juicio concreto.

Técnicamente no cabe duda que han sido tenidos en cuenta todos los datos necesarios para hacer una obra madurada y completa. La preocupación por las amplias circunscripciones administrativas que se hace notar en todos los ordenamientos modernos ha sido puesta en práctica y confrontada con todas las experiencias e intentos legislativos realizados hasta la fecha. Merece destacarse la delimitación de competencias en el ejercicio de la potestad legislativa y en el sistema de control la existencia del Tribunal constitucional como organismo especial de garantía. No parece, en cambio, tan afortunada la atribución de las cuestiones de «merito» a las Cámaras, tanto por la pluralidad que implica de los órganos de garantía constitucional, como por la falta de claridad sobre el ejercicio de este control y por su vinculación a las oscilaciones de tipo electoral y parlamentario.

Pero si pueden ser pocos los reparos en el orden técnico jurídico, dejando aparte el carácter revolucionario que en este sentido supone la adopción de una nueva forma de estructura estatal intermedia entre la unitaria y la federal, en el orden político, en cambio, habría de hacerse un análisis más profundo, para el cual no es éste, sin duda, el momento. Experiencias análogas en nuestra historia constitucional nos muestran con harta elocuencia hasta qué punto es o no posible dar marcha atrás a la historia en el plano de la unidad política, sobre todo cuando las concesiones de este carácter puedan ser resultado o síntesis de debilidad de la entidad constituyente. De momento, la realidad está confirmando estos temores y hoy el problema político interno más grave que Italia tiene planteado es precisamente el de los separatismos. La concesión de cierta autonomía política, lejos de satisfacer a determinadas Regiones, ha servido para excitar las tendencias disgregacionistas al hilo de las más diversas orientaciones políticas.

La solución del problema, como el problema en sí mismo, rebasa seguramente la esfera de lo jurídico, pero el juicio sobre la mayor o menor perfección de una organización constitucional en su conjunto ha de hacerse a la vista simultánea de su logro técnico y de su eficacia real. La situación de todos los países europeos en estos años no permite apreciar con claridad este segundo dato, pero es de esperar que Italia con o sin reajuste constitucional llegue a superar esta etapa crítica y pueda hacer fecunda y efectiva esta experiencia de la nueva ordenación regional.

JUAN IGNACIO TENA YBARRA.

Oficial Letrado de las Cortes

Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid.