

ESTADO Y REGIONES EN ITALIA (*)

IGNACIO TORRES MURO

I

Los estudiosos españoles del problema autonómico han mostrado hasta ahora una razonable curiosidad por los modelos extranjeros, sobre todo como medio de racionalizar mínimamente —importando soluciones— el conocido caos del título VIII de nuestra Constitución, caos que el Tribunal Constitucional ha contribuido a ordenar bastante, pero que, aun así, necesita evidentemente todavía de muchas reflexiones.

En esta línea han trabajado quizá con más insistencia que nadie los discípulos de don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, haciendo aportaciones que, en muchos casos, liberan al lector español del problema de adentrarse en la siempre compleja y difícilmente accesible bibliografía de países extranjeros. Un último ejemplo de esto son, además del que ahora se comenta, los libros de ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO (1), IGNACIO BORRAJO (2) y ENOCH ALBERTI (3).

JOSÉ LUIS PIÑAR ha elegido Italia como objeto de sus esfuerzos, partiendo de la base de que «conocer el ejemplo italiano, para no caer en sus errores y para aprovechar sus virtudes, es sin duda necesario para quien se preocupe

(*) Comentario al libro de JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, con prólogo de don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, 342 pp.

(1) *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985.

(2) *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de Estados Unidos*, Madrid, 1986.

(3) *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986.

de nuestro... Estado autonómico» (p. 23). Desde posiciones sanamente críticas —producto sin duda de su buen conocimiento del terreno que pisa— presenta un análisis riguroso de algunos de los problemas del regionalismo de aquel país.

Y digo algunos porque desde el primer momento el autor renuncia al estudio global de los mismos, con la modestia de quien sabe que dicha tarea está sólo al alcance de los primeros espadas del mundo jurídico italiano, como es el caso, bien conocido, de GIANNINI (4).

Por ello, el libro —después de una primera parte en la que se explica el origen de las regiones en Italia (pp. 27 a 43) y los problemas que ha provocado la realización de las previsiones constitucionales (pp. 51 a 62)— se centra en el análisis de seis cuestiones relacionadas todas ellas con la convivencia entre poder estatal y regional.

No quiero decir con esto que pueda prescindirse, sin más, de la lectura de la primera parte de la obra, entre otras cosas porque el autor deja ver en ella sus juicios generales sobre el regionalismo italiano. Frases como: «El sistema regional italiano todavía no ha encontrado su justo equilibrio» (p. 47); «en el caso de las (regiones) de régimen ordinario han jugado fuertemente los condicionamientos del propio Estado italiano y la evidente falta de un verdadero espíritu inicial regionalista» (p. 43), o «no pocas de las regiones se asientan en bases absolutamente artificiales» (p. 48), nos descubren cuál es el tipo de enfoque desde el que se aproxima a la compleja realidad que analiza: el de un sano escepticismo crítico, que es uno de los grandes logros de su libro.

II

Es en la segunda parte de la obra en donde JOSÉ LUIS PIÑAR entra decididamente en materia, ocupándose primero de los llamados principios fundamentales y su importancia en la configuración de las relaciones entre el Estado y las regiones (cap. I). Allí, tras recordar cuál es el concepto de los mismos que maneja la Constitución italiana (art. 117), analiza sucesivamente el cuadro normativo del que es posible deducirlos —aprovechando la ocasión para criticar la doctrina del Tribunal Constitucional español (5)— y los efec-

(4) *Las regiones en Italia*, Madrid, 1984.

(5) «No se nos escapa que el Tribunal Constitucional español, sorprendentemente, ha admitido que, no ya el Gobierno, sino un singular ministro, pueda, mediante una orden ministerial, fijar los aspectos que deben considerarse básicos» (p. 97).

tos que tienen sobre el ejercicio de las competencias legislativas regionales de carácter compartido y sobre la legislación, estatal o regional.

El capítulo segundo lo dedica a la siempre vaporosa idea del interés nacional, dado que, como afirma acertadamente, «se trata de una frontera para las competencias regionales que necesariamente debe estudiarse» (p. 117). Tras definirlo (6) entra a fondo en los diversos problemas que este concepto plantea, desde los instrumentos de fijación del mismo a la presunción de prevalencia del derecho del Estado sobre el de las regiones de Italia. Quizá la aportación más interesante del autor es la insistencia en que —con un manejo si acaso un poco forzado del concepto de Constitución «sustancial»— dicho interés no está representado exclusivamente por las necesidades del aparato del Estado central. Así, para él «se trata de un interés cuyo opuesto no es el interés regional, sino sencillamente el interés no nacional o antinacional» (p. 127). De este modo pueden evitarse los intentos de resucitar el centralismo a través de este concepto, usando las técnicas que se derivan del mismo.

Precisamente a una de ellas —los actos estatales de *indirizzo e coordinamento*— dedica el autor el capítulo tercero. Sostiene, por una parte, que éste «sólo puede ser actuado en vía legal» (p. 219), en contra de algunos autores italianos; pero, sobre todo, nos recuerda que «la utilización del poder estatal de *indirizzo e coordinamento* en la vía administrativa durante casi quince años ha sido muy escasa, lo que indica claramente la falta de convencimiento por parte del propio Gobierno en lo que a su uso se refiere» (p. 198).

En el capítulo cuarto pueden distinguirse dos partes: una dedicada a la teoría general de la coordinación, en la que el autor muestra una fe bastante grande en la validez del término, en contra de lo que algunos de sus colegas sostuvieron hace ya años (7); la otra se ocupa de la figura del comisario del Gobierno, análoga a la española del delegado. De él nos dice que no dirige la Administración del Estado, ya que «es imposible afirmar la existencia de verdaderas competencias de decisión a favor del comisario» (p. 239). Es el control ejercido sobre la actividad regional su tarea más importante, tratándose,

(6) «El interés nacional puede ser considerado como la conveniencia o necesidad de carácter colectivo, en el orden material o de otro tipo, que hace valer como propias el Estado-ordenamiento en el ámbito de lo dispuesto por la Constitución formal o sustancial» (p. 125).

(7) Véase, por todos, LUIS BLANCO DE TELLA, «El mito de la función coordinadora», en LUIS BLANCO DE TELLA y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Organización y procedimiento administrativos. Estudios*, Madrid, 1975. Se trata de un jugoso artículo en el que critica el uso y el abuso del concepto de coordinación.

«sin duda, de la competencia que en la práctica configura la actual realidad de la institución» (p. 242). De todas formas, las conclusiones del autor respecto a esta figura son tajantes. Para él «la Constitución nos ofrece un órgano dirigido al desarrollo del Estado regional en un marco que debe ser de colaboración y, en un cierto momento, de sumisión del aparato del Estado a las regiones. La realidad, sin embargo, nos muestra un comisario con competencias sumamente recortadas» (p. 243).

En este capítulo del libro es quizá donde el autor carga más las tintas en la crítica de las soluciones italianas; y lo hace con un conocimiento del terreno que demuestra que, aparte del caudal de lecturas realizadas a juzgar por las extensas notas a pie de página, ha tenido ocasión de acercarse a la realidad de la figura estudiada y cuenta con información de primera mano, cosa que no suele suceder cuando los estudiosos españoles abordan el análisis de instituciones extranjeras.

Otro de los instrumentos en las relaciones entre Estado y regiones es el de la programación económica. De él se ocupa el autor en el capítulo quinto, en el que explica que: «El procedimiento de programación que se impuso en los años sesenta y setenta era de evidente dominio central» (p. 256), afirmando además que «sólo la colaboración entre Estado y regiones y la participación de éstas en la elaboración de los posibles mecanismos de programación nacional puede dar la clave para la solución del problema» (p. 262). Se echan de menos aquí algunas consideraciones sobre la decadencia de estos mecanismos planificadores, puesto que, aunque se afirma que «los intentos de programación global se han abandonado» (p. 260), sobre todo tras los fracasos de finales de la década de los sesenta, no se aborda directamente el tema de la crisis de estas formas de coordinar las actividades públicas. Quizá aquí debiera haber profundizado un poco más, sobre todo teniendo en cuenta que varias normas de nuestro texto constitucional (sobre todo el art. 131.2 CE) presentan serias incógnitas en estos terrenos.

El sexto y último capítulo del libro lo dedica el autor a los resultados del llamado «regionalismo cooperativo». Tras afirmar que «sólo la colaboración entre el Estado y las regiones puede dar lugar a un regionalismo moderno en el que se tengan en cuenta los intereses del sistema de las regiones» (p. 266), analiza algunos de los mecanismos que ya han empezado a funcionar en Italia, como los «órganos mixtos» (pp. 277 y ss.) y la Conferencia permanente Estado-regiones, de la que dice que «es un eslabón necesario, pero no suficiente, en la cadena del regionalismo cooperativo» (p. 284). Partiendo de esta mera descripción inicia una acertada crítica del estado de las cosas. Para

empezar se refiere a la «esquizofrenia constitucional, que bascula entre garantismo y cooperación-participación» (p. 292), lo que «se traduce en la existencia de elementos perturbadores para la colaboración» (p. 292). Después localiza los obstáculos para una reforma: la estructura de la Administración del Estado, tanto central como periférica, y la falta de una verdadera Cámara de las regiones, de modo que «el modelo... no pasará de ser un mero experimento organicista si no se acometen con decisión la reforma de la Administración estatal y la del Senado» (p. 296). Aunque en lo primero se encuentra cargado de razón, parece excesiva su fe en una segunda Cámara análoga al *Bundesrat* alemán, producto de una situación constitucional muy concreta y, a mi juicio, difícil de imitar tanto en Italia como en España, en donde se ha hecho alguna propuesta en ese sentido.

Por fin, demuestra una inusual sensibilidad hacia los fenómenos políticos que subyacen a todos estos problemas cuando nos dice que «la realidad del sistema italiano de partidos, con ausencia de partidos regional-nacionalistas... atenúa en gran medida los inconvenientes derivados de la falta de consolidación de un sistema cooperativo» (p. 296).

Prácticamente con estas palabras termina el libro, en el que se echa en falta un apartado en el que se recapitule sobre todo lo dicho y se expliciten las conclusiones que están implícitas a lo largo de todo el texto, ayudando así también al lector a hacer balance después de las casi trescientas páginas que ha leído, páginas en las que se tratan, además, temas unidos por un hilo argumental, pero también diferentes unos de otros.

III

Este excelente libro de JOSÉ LUIS PIÑAR es una muestra de que la doctrina española ha dejado de deslumbrarse con todo lo extranjero, actitud un poco infantil pero lógica cuando se abordan problemas completamente nuevos, y comienza a ejercer la crítica de los sistemas que en los primeros momentos de nuestra transición democrática se nos presentaron como ejemplo a seguir.

Quizá sea con respecto al Derecho italiano en donde este fenómeno es más saludable, porque, dada la facilidad de acceso a la bibliografía de aquel país, se tendió a mitificar las soluciones que el mismo ha adoptado frente a sus problemas de Derecho público. Estudios como el del autor de esta obra limitan dicho entusiasmo y contribuyen a poner las cosas en su sitio.

La experiencia italiana del Estado constitucional está, en muchos de sus aspectos, plagada de defectos y fracasos, producto de una situación muy compleja y particular, con una sociedad civil que se resiste a quedar encorsetada por normas más o menos rígidas. Conocer los aciertos, que también los hay, por supuesto, pero sobre todo los problemas de su entramado institucional es posible gracias a libros sanamente críticos como el que estamos comentando. Es evidente que no sólo en el campo de las autonomías podemos aprender de los fracasos ajenos. Está también, por poner un ejemplo, el pequeño desastre del CNEL, institución análoga a nuestro proyectado (art. 131.2 CE) Consejo Económico y Social, que demuestra lo difícil que resulta articular correctamente estos sucedáneos de los Parlamentos económicos.

Podríamos seguir enumerando casos en los que Italia se presenta como un modelo a no seguir —activismo de la Corte Costituzionale, etc.—, pero no es necesario. Lo importante es alegrarse de que libros como el de JOSÉ LUIS PIÑAR empiecen a ser la regla y no la excepción en la bibliografía española de Derecho público, precisamente porque indican el progreso de una doctrina que ha respondido con sorprendente rapidez y flexibilidad al tremendo reto que plantearon la Constitución de 1978 y sus consecuencias.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA*

* Han participado en la elaboración de esta Sección:

Guiomar Arias Berrioatergortúa.

Ricardo Banzo Alcubierre.

Raúl Canosa Usera.

Julián Sánchez García.

Habiendo sido coordinada por *Germán Gómez Orjanel*, Consejero técnico del Centro de Estudios Constitucionales.

