

Reformas constitucionales y descentralización de poderes a las autonomías territoriales en Italia, desde el punto de vista de la teoría de la Constitución.

1. Premisa.

Las autonomías territoriales en Italia constituyen el objeto de numerosas reformas, respecto a las cuales el juicio de la doctrina, en su complejo, es desafortunadamente negativo tanto por las modalidades de realización como por los objetivos realmente conseguidos. Se trata de reformas cuyo curso ha sido discontinuo aunque caracterizado por un principio reformador, dirigido a la realización de un ambicioso proyecto consistente en la expansión y revalorización de las autonomías.

Como veremos, los hechos relacionados con el desarrollo de las autonomías territoriales son indicativos de los límites estructurales de la Constitución, cuyo texto ha sido objeto de amplias interpretaciones, algunas de las cuales capaces de turbar el sentido del que esta ley fundamental se hace abstractamente portadora.

En este sentido, la descentralización del poder en Italia representa el ámbito respecto al que se ha hecho más visible aquel "cambio genético" que ha interesado la Constitución italiana en los últimos años.

2. La Autonomía Local.

La Constitución del 1948 no ofrece indicaciones ciertas acerca de la conformación total del sistema de las autonomías. En este sentido, la formulación normativa, particularmente abstracta, deja amplio espacio a la construcción de "modelos" de diferente tipo. Sin embargo, un principio fundamental del sistema jurídico, contenido en el art. 5 -con el que se pretende realizar la autonomía local en el cuadro de la unidad e indivisibilidad de la República, sin por lo tanto obrar alguna distinción entre autonomías territoriales y Regiones- ha llevado a numerosos estudiosos a considerar que el único tipo de diferencia realmente existente concerniría al número de competencias reconocido cada uno de los tipos de entidad, ambas igualmente dignas de protección en sede constitucional.

En realidad, el proyecto contenido en el mismo art. 5 parece haber sido desarrollado de manera contradictoria o incongruente por la misma Constitución. Es suficiente ver cómo la misma L.Cost 3/2001, reformadora del Título V, no ha sido capaz de realizar aquella pretendida

igualdad cualitativa entre Regiones y entes territoriales menores, evitando establecer una lista de materias reservadas a la competencia de estos últimos. A eso se ha acompañado, desde el punto de vista procesal, la ausencia de reconocimiento a tales entes de la potestad de recurrir a la Corte Constitucional contra los actos del Estado y las Regiones, y viceversa.

El cuadro total que resultó del dibujo originario de la Constitución se caracterizó, por lo tanto, por la sumisión de los actos de autonomía local a la ley estatal, llamada, por un lado, a delimitar los ámbitos de competencia a través de principios, y por otro, obligada a dar ejecución al dictado del art. 5.

En este sentido, el tipo de relaciones existentes entre leyes y fuentes de autonomía local no pudo subsumirse ni al esquema *jerárquico* -las segundas sometidas a las primera- ni al esquema de la *separación de las competencias*.

La situación a partir de la reforma del 2001 no parece que haya cambiado, a pesar de que el espíritu de la misma fuese el de asegurar un ulterior paso adelante en el camino hacia la autonomía.

El nuevo art. 114 parece proclamar la igualdad de condiciones entre todos los entes que componen la República, sin embargo es la misma Constitución la que, poco después, desmiente esta consideración, como cuando, por ejemplo, hace de los Ayuntamientos la sede llamada a desarrollar todas las actividades administrativas, con la "única" excepción relativa a las funciones que son retenidas en niveles superiores sobre la base "de los principios de subsidiariedad, diferenciación e idoneidad", como establece el art. 118.1 Cl.

En realidad el dibujo constitucional es bastante confuso y contradictorio.

La novedad de esta formulación reformada consistiría en el hecho de que las funciones administrativas son delegadas, en vía de principio, a los Ayuntamientos y sólo excepcionalmente son retenidas en niveles más elevados (Provincias, Regiones etc.). Eso también produce efectos en ámbitos procesales, que consisten, fundamentalmente, en la inversión de la carga de la prueba, en el sentido de que la prueba de la inconstitucionalidad de leyes que establecen el regreso de competencias al ente delegante, ya no incumbe a los Ayuntamientos, sino al ente que delegó.

Desafortunadamente, en realidad, la L. Cost 3/2001, que debía introducir radicales modificaciones respecto al anterior sistema de las autonomías, se ha demostrado insuficiente, no contribuyendo a ningún sustancial adelanto del proceso de descentralización.

Un ulterior intento de definición del reparto de las competencias ha sido realizado por la L. 131/2003, que encargaba al Gobierno la individualización de las funciones "fundamentales" de Ayuntamientos, Provincias y Ciudades metropolitanas. A continuación, el Gobierno aprobó un decreto legislativo, (diciembre del 2005) que sin embargo nunca entrado en vigor y que no

contribuyó en ningún modo a aclarar el reparto de competencias, sino determinando un número bastante alto de superposiciones de funciones entre entes.

Volviendo a la L.Cost 3/2001, tenemos que evidenciar cómo, desde el punto de vista normativo, la reforma mantiene la separación entre actos de autonomía regional y actos de autonomía menor, fundamentalmente por dos razones: porque el único reparto real de competencias sigue existiendo sólo entre Estado y Regiones, y porque la autonomía de los entes menores se realiza siempre a través de estatutos y reglamentos, y no de leyes. Sin embargo la diferencia tal vez más relevante consiste en la explícita referencia a actos de autonomía local como "estatutos", art. 114 CI, y "reglamentos", art. 117.6 CI.

Una interpretación compresiva de la reforma del 2001, por lo que ataña a la autonomía infraregional, nos empuja a decir que, aunque los ámbitos de autogobierno hayan crecido posteriormente respecto del originario proyecto de la Constitución, no se puede decir que se haya realizado un verdadero salto de calidad. En este sentido, la relación entre leyes y actos de autonomía local está caracterizada por una mezcla de jerarquía y separación, con combinaciones que varían en función de los intereses en juego, del contexto socio-económico y de los ámbitos de competencia. Consecuentemente, el reparto final parece atravesado por un movimiento incesante, que también procede de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Por lo que ataña a los aspectos de justicia constitucional, hay que poner en evidencia cómo los Ayuntamientos quedan excluidos de la legitimación para entablar juicios de constitucionalidad, a pesar de que se haya reconocido que los poderes de administración corresponden en primer lugar y específicamente a los Ayuntamientos. Efectivamente, mientras el art. 134 se mantiene fiel al originario art. 118, la versión actualizada de esta norma haría necesaria que también se abrieran las puertas de la Corte Constitucional a los Ayuntamientos.

En realidad, la Constitución ha creído oportuno excluir las fuentes de autonomía local del catálogo de fuentes primarias, negando, por tanto, a los entes menores la oportunidad de presentar recursos contra las leyes de Estado y Región.

Una solución de compromiso a esta situación paradójica la ofrece el art. 9 del L. 131/2003, en el que se reconoce la posibilidad a órganos representantes de las autonomías menores (la Conferencia Estado-ciudad y el Consejo de las autonomías locales) para impulsar al Gobierno y a la Junta Regional a presentar recursos contra las leyes de Regiones y Estado que se consideren que hayan podido violar la autonomía local, sin que no obstante exista alguna obligación de dar curso a tales propuestas.

Es cierto que otras deberían ser las soluciones adoptadas, como una total reconstrucción del dictado constitucional, dando vida, de tal modo, a la redefinición de las fuentes de nivel local o, mejor aún, creando nuevas fuentes, que no dejen espacio a dudas acerca del reparto de competencias.

Concluyendo, se puede afirmar que la autonomía local está, aún hoy, buscando una configuración definitiva y estable, tanto desde el punto de vista sustancial como procesal. Eso determina la necesidad de salir del estado de contradicción que parece caracterizar el texto constitucional, a pesar de estas últimas reformas.

3. La Autonomía Regional.

También los hechos relativos a la autonomía regional parecen caracterizados por incertidumbres y fluctuaciones. Desde el punto de vista de la reconstrucción histórica, en Italia siempre ha existido una *suma divisio* entre *Regiones con autonomía ordinaria* (caracterizadas por un régimen fijado por la Constitución) y *Regiones con autonomía especial* (caracterizadas por regímenes propios, establecidos en los correspondientes estatutos, aprobados con leyes constitucionales).

Esta clasificación, debida a razones de orden histórico y territorial, en la realidad se ha traducido en el reconocimiento de mayores ámbitos de competencia justo respecto a aquellas Regiones ordinarias que habrían tenido que gozar de menor autonomía. Efectivamente, mientras los estatutos de este tipo de Región deben ser aprobados por la asamblea regional (representando así una real expresión de su autogobierno), las Regiones con autonomía especial necesitan una aprobación de sus propios estatutos con ley constitucional y en sede parlamentaria.

Un intento de solución de esta situación paradójica está representado por la L.Cost 2/2001, que ha intentado asegurar alguna participación consultiva de las Regiones a la hora de adoptar tanto normas estatutarias como actos constitucionales en general. Además, esta misma ley constitucional ha introducido un nuevo tipo de ley regional, cuya finalidad consiste en aumentar los niveles de autonomía de las Regiones especiales, cosa que en todo caso no se ha hecho realidad, pues estas leyes están sometidas al justo límite del "respeto de los principios del orden de la República", al que parecen no estar sometidas, sin embargo, las Regiones ordinarias, que, en definitiva, acaban por gozar de formas más amplias de autonomía.

De todas formas, es necesario poner en evidencia cómo también la aprobación de los primeros estatutos de las Regiones con autonomía ordinaria ha sido fuertemente condicionada por las Cámaras, ya que a su redacción (previa aprobación por mayoría del Consejo regional) seguía la aprobación con ley estatal, todo ello debido a una discutible aplicación del originario art. 123 Cl.

También por lo que atañe al contenido de las autonomías se ha verificado toda una serie de desviaciones del proyecto constitucional: tanto por exceso (debido a un gran entusiasmo que ha provocado la asunción, por parte de las Regiones, de planteamientos propios del Estado); como por defecto, ya que se ha perdido la ocasión de predisponer todos aquellos mecanismos

que, dentro de los estatutos, habrían permitido desarrollar por completo un servicio idóneo a las necesidades de las comunidades regionales.

Aparte de eso, desde el punto de vista de las dinámicas político-institucionales, la situación se ha mostrado tristemente plana, ya que las normas estatutarias relativas a la forma de gobierno de la región se han revelado repetitivas las unas de las otras, sin así tener en consideración las importantes diferencias locales.

Además, mientras en el viejo cuadro constitucional, la titularidad de las funciones administrativas de las Regiones estaba precedida por la determinación de los ámbitos de potestad legislativa, en el nuevo dibujo constitucional ocurre exactamente lo contrario. Así, para las Regiones con estatuto especial, han sido adoptadas normas de realización de los estatutos, capaces de llenar de sentido las etiquetas constitucionales relativas a las materias de competencia, mientras que para las Regiones ordinarias se ha recurrido a un traslado de funciones en múltiples fases, con un amplio recurso a las leyes de delegación, en el 1970, 1975 y 1997.

De esta manera, en un primer momento, se ha asistido a una primera transferencia de competencias que sin embargo ha producido el recorte de algunos ámbitos que se han considerados expresivos de intereses nacionales, para luego dejar espacio a una segunda y a una tercera oleada de transferencias que ha favorecido principalmente la autonomía regional. Todo ello se ha acompañado, en todo caso, por fuertes vínculos que han ido asumiendo formas diferentes, piénsese por ejemplo en la llamada función estatal de dirección y coordinación.

En relación a la potestad de legislar, se prefiguró un cuadro complejo, ya que, además de la potestad repartida propia de todas las Regiones, se perfiló la potestad primaria típica de las Regiones de estatuto especial.

Este esquema pudo considerarse como la consecuencia de la *lógica de la separación de las competencias* entre Estado y Región, simple y lineal más en la teoría que en la práctica, como demuestra, además, el sucesivo paso a la *lógica de la preferencia*, por la que se hace posible la injerencia del Estado en ámbitos regionales, a través de leyes-marco que imponen principios y reglas capaces de sustituir enseguida a cualquier ley regional incompatible con ellas.

Se pasa pues del esquema propio de la separación al de la integración entre normas, inspirado por el principio de que los intereses constitucionales no pueden quedar en todo caso sin tutela.

Esto conlleva que tampoco las leyes de potestad primaria llegan a gozar de una "plena potestad", ya que se supone que el bien-valor de la indivisibilidad-unidad del orden, (protégido por los principios generales de la República), no puede permitir la adopción de leyes diferentes en 5 Regiones especiales: diferentes no sólo entre ellas, sino también respecto al Estado. De esta forma, se ha llegado a la aprobación de leyes estatales *double-face*, capaces de vincular

tanto a las Regiones con potestad ordinaria como a las Regiones de estatuto especial, todo eso con el beneplácito de la jurisprudencia constitucional.

Todo cuanto hasta aquí hemos descrito ha sido definido *regionalismo de la uniformidad*, en contraposición con el *regionalismo de la diferenciación*, que, sustancialmente, habría tenido que constituir el dibujo constitucional de las autonomías. Una real innovación ha sido aportada por las así llamadas Leyes Bassanini, y en particular por la L. 59/1997, que han dilatado los ámbitos materiales de intervención del legislador general, realizando aquél fenómeno que ha sido descrito como la *inversión de la técnica de reparto de las materias*.

Efectivamente, mientras quedaba la competencia en vía exclusiva del Estado en orden a la disciplina de determinadas materias, así como la competencia repartida, lo que se ha establecido es que cualquier otra materia puede ser disciplinada por las Regiones, a través de leyes expresivas de la potestad de actuación.

Solución, en realidad, no exenta de críticas, sobre todo respecto al nuevo cuadro constitucional, puesto que habría determinado la ilegitimidad sobrevenida de muchas de las normas regionales, aprobadas mientras tanto. Es, sin embargo, indudable que la ley Bassanini tiene por lo menos el mérito de haber hecho de puente entre la Constitución antigua y la renovada.

¿Cuáles son pues los rasgos sobresalientes del nuevo modelo constitucional?

Ante todo permanece la separación entre Regiones especiales y Regiones ordinarias, aunque las diferencias van disminuyendo todavía, y además se introduce una tercera categoría de Región, representada por la Región ordinario-especializada, que presenta además de los caracteres comunes de todas las Regiones ordinarias, la particularidad por la que por sí solas o en grupos pueden realizar acuerdos con el Estado aprobados con leyes ordinarias pero reforzadas. Tales acuerdos pueden concernir determinadas materias cuya potestad exclusiva corresponde al Estado.

Se trata realmente de una novedad que, en concreto, no se ha aplicado aún, sobre todo por las invitaciones a la cautela que sobre todo el gobierno ha ido formulando por el temor que se hiciera aún más llamativa la distancia entre las Regiones ricas y aquellas menos desarrolladas.

Incluso antes de la reforma del título V de la Costituzione (L.Cost 3/2001), ya con la L.Cost 1/1999 se intentó equiparar la condición de los dos tipos principales de Región, por lo que concierne a sus organizaciones por normas estatutarias. Sin embargo, lo que es cierto es que los estatutos, tanto en relación con el antiguo como con el nuevo cuadro constitucional, están llamados a disciplinar la organización regional, remitiendo a las leyes regionales (y a otros actos normativos) la ejecución de sus principios.

Sin embargo permanece siempre un límite insuperable para las normas estatutarias, representado por la armonía con la Constitución, y es con respecto a este vínculo con lo que se

asiste a un encogimiento de los ámbitos de autonomía regional, también cuando parece que la Constitución pretende ir en una dirección totalmente distinta.

Decisivo, en este sentido, ha sido el papel jugado por la jurisprudencia constitucional, que ha limitado ampliamente los márgenes de acción de los estatutos, negando cualquier valor jurídico y normativo a las así llamadas normas programáticas estatutarias e interpretando el proceso de ascensión normativa (de las Regiones nuevamente al Estado) como la directa consecuencia de la aplicación de los principios de subsidiariedad e idoneidad. A todo esto hay que añadir que el normal reparto que la Constitución hace de las competencias del título V puede ser derogado sólo si la valoración del interés público que hace necesaria la asunción de funciones regionales por parte del Estado se revela proporcionada, no irrazonable, e implica a la Región interesada (en este sentido, la sent. 214/2006).

Desde el punto de vista normativo se puede afirmar que no se hace ninguna diferencia de trato entre leyes del Estado y de la Región, que parecen, por fin, equiparadas, aunadas por el respeto *in primis* de la Constitución y, por lo tanto, de las obligaciones internacionales y comunitarias.

En este sentido, la existencia de la potestad de actuación parece perder su sentido, pues tendría razón de ser sólo en un sistema donde se atribuyera exclusivamente a la Región la competencia en determinadas materias. En realidad, años después de la reforma, el panorama actual demuestra que las Regiones con autonomía distinta conservan las formas y condiciones originarias de autonomía, mientras las materias retenidas por el Estado siguen siendo ejercidas como antes.

Además, se prevé que las leyes del Estado puedan ser seguidas por "reglamentos regionales delegados" llamados a darles ejecución (o una realización-integración).

Así, realmente parece volver la antigua potestad de actuación, desclasada del plan legislativo al reglamentario (aunque de tales reglamentos no se sepa actualmente nada, tampoco cuál pueda ser realmente su colocación en la jerarquía de las fuentes). A pesar de eso, en principio no se discute su subordinación jerárquica a las leyes del Estado, que pueden, obviamente, excluirlos en cada momento, sin que por ello la Región pueda lamentar una lesión de su esfera de competencia.

En el nuevo dibujo constitucional falta un reparto rígido de las materias, así es que el catálogo del art. 117 es sólo "nominalmente predeterminado", ya que evoca la posibilidad de una indefinida expansión del poder estatal.

Otro aspecto indudablemente interesante está representado por las relaciones que pueden existir entre, por un lado, leyes del Estado y de la Región, y, por el otro, derecho comunitario. Efectivamente hay que considerar que este último puede derogar el cuadro constitucional de las competencias, sin tocar no obstante todos los principios fundamentales del

orden jurídico. En este sentido el efecto abrogatorio producido por los reglamentos de actuación del derecho comunitario no conoce barreras, como demuestra el hecho que las leyes regionales anteriores pueden ser innovadas por estos mismos reglamentos estatales, a la espera de la adopción de leyes *ad hoc*.

Concluyendo, se puede afirmar que la experiencia indica que las relaciones entre Estado y Regiones son particularmente fluidas, y eso se ha debido al abandono del esquema fijo del reparto de competencias. Todo eso ha ocurrido por fuertes manipulaciones de las materias que han sido redefinidas continuamente, con una particular tendencia a la devolución de las mismas al Estado.

Por otra parte, también es cierto que la Corte Constitucional ha preservado la anterior normativa estatal, por lo que se refiere a porciones de competencia regional, a la espera de que el ejercicio de esta competencia se desarrollara de manera conforme al nuevo cuadro constitucional. Sin embargo, hay que señalar que la misma Corte no ha manifestado, sobre el punto, una jurisprudencia firme y constante.

4. Autonomía Territorial y Teoría de la Constitución.

A través del análisis que hemos ido realizando, parece que la Constitución sea una fuente sin fuerza, con una fuerza más persuasoria que realmente vinculante. Sin embargo esta afirmación necesita ser aclarada, puesto que lo que ha ocurrido en el tema de la autonomía no tiene por qué ocurrir también en otros ámbitos.

La razón de todo ello puede que consista en el lenguaje constitucional utilizado, que se presta a interpretaciones que, en su momento, desnaturalizan el dibujo originario. Además de esto han influido mucho las soluciones de orden organizativo y funcional adoptadas. En este sentido es posible afirmar que la fuerza vinculante de la Constitución depende irremediablemente de los propios enunciados y de su capacidad de hacerse efectivamente valer.

Así, en el dictado originario, muchas expresiones conceptualmente carentes, abiertas a una pluralidad de resultados interpretativos disconformes unos con otro, se acompañaban de la ausencia de indicaciones de orden organizativo, tal como la predisposición de sedes institucionales en las que realizar el encuentro entre Estado, Regiones y autonomías. Se trató, sustancialmente, de una redacción excesivamente lacónica, pero que, por lo menos, mantuvo el mérito de trazar el surco de todo el proceso autonómico.

La situación cambia sensiblemente después de la reforma, en la que se introducen fuertes elementos de fluidificación de las relaciones entre sujetos u órganos y actividades. Eso ha ocurrido con la previsión de una regla, a la que se han acompañado numerosas excepciones, haciendo de la rígida clasificación de las competencias algo meramente aparente.

Entonces, a la originaria bipartición entre Regiones con estatuto especial y Regiones ordinarias se ha sumado una nueva categoría, representada por las Regiones especializadas, una tercera categoría que ya vacía de todo sentido las dos ya existentes.

Eso habría dado vida a un proceso de deconstitucionalización de la Constitución, en virtud del cual la definición de reglas y conceptos se muestra tan indeterminada y débil que no produce diques suficientemente apreciables: se llega por tanto al resultado de una Constitución que ya no es jurídica, sino política.

Eso queda demostrado por el fracasado intento de maxirreforma de la Costituzione, donde quedan patentes los elementos de politización. ¿A qué se debe todo eso? Evidentemente a una situación política que pretende hacer un uso instrumental y coyuntural de la Constitución, modificándola sin buscar un consenso más amplio, no sólo dentro de las fuerzas de mayoría, sino también y sobre todo en la oposición: es lo ocurrido tanto con ocasión del último intento de reforma, como anteriormente en el 2001.

¿Cuáles son las posibles soluciones?

En realidad, sería deseable que todas las fuerzas políticas dejaran de imponer revisiones del tejido constitucional a golpes de mayoría, por ello podría introducirse alguna modificación de las normas que se ocupan de la revisión, pero se puede legítimamente dudar de que eso ocurra por iniciativa de las mismas fuerzas políticas actuales.

Por lo que concierne, en cambio, al mérito de las reformas, debe señalarse el amplio recurso de la Corte Constitucional al canon de la "leal cooperación" entre Estado y Regiones, considerado como el mejor instrumento para prevenir todos aquellos conflictos que más tarde la misma Corte Constitucional está llamada a solucionar.

Sin embargo, la solución de todos los problemas no puede estar sólo en eso, tal como no puede consistir sólo en aquel instrumento, previsto por la Ley de reforma del 2001, nunca realmente aplicado, que consiste en permitir a exponentes de los entes territoriales la participación en las mesas de la *Comisión bicameral para las cuestiones regionales*.

Lo que se define con la expresión *regionalismo cooperativo* puede considerarse un hecho necesario para el desarrollo de un sistema constitucional que de otra manera sería inarmónico. Sin embargo es, tal vez, la predisposición de nuevas sedes institucionales o la racionalización constitucional de sedes ya existentes, el verdadero elemento que puede contribuir a que ningún acto o actividad pueda desarrollarse sin el concurso, laborioso y efectivo, de todos los sujetos de las autonomías.

En esta situación, en que la Constitución parece vivir un período de profundos cambios, una ayuda puede venir de la Unión Europea, sobre todo a través de la inclusión de las autonomías territoriales en el aparato de gobierno de la Unión.

Así, concluyendo, se puede afirmar que la Constitución está destinada a nuevos cambios, sean a través de una revisión formal, sean por el valor interno del complejo de normas europeas. Si de tales factores la Constitución saldrá con mayor fuerza no es posible saberlo en este momento, lo que es cierto es que ya no será la misma.

