

## DIRECCION Y COORDINACION DE LA ACTIVIDAD REGIONAL \*

Por FRANCO BASSANINI

1. ¿Por qué el problema de una función estatal de dirección y coordinación se ha planteado principalmente tan sólo desde hace año y medio?

Porque, en realidad, en las relaciones entre el Estado y las regiones de estatuto especial no existía ninguna necesidad de perfilar una función estatal de dirección y coordinación. No había necesidad porque el Estado poseía instrumentos mucho más penetrantes de intervención sobre las opciones de las regiones y, por tanto, resultaba superfluo configurar este otro instrumento, el cual, entre otras cosas, habría acabado por imponer, interpretándolo de forma correcta, todo un replanteamiento de los modos y de los contenidos de la actuación del Estado en las materias de competencia regional. A través del reparto de las funciones efectuada mediante los decretos de aplicación de los estatutos especiales, el Estado, como es sabido, ha procedido a «recortar» las funciones de competencia regional reteniendo en favor de la Admi-

---

\* En el volumen *La via italiana alle regioni*, Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, Quaderni di Studi Regionali núm. 1, Edizioni di Comunità, Milano, 1972.

nistración estatal algunas competencias que luego no eran sino aquellas en cuyo ejercicio se ponían de manifiesto las opciones político-administrativas más importantes, de forma que los órganos regionales quedaban confinados en el ámbito de una limitada actividad de actuaciones administrativas de opciones políticas estatales.

Por otro lado, la Administración estatal disponía de instrumentos que la permitían condicionar ulteriormente la actividad de las regiones (aun siendo ya una actuación limitada de opciones políticas estatales), como, por ejemplo, la imposición a los órganos regionales de actuar concertadamente con los órganos de la Administración estatal. Mientras que la ejecución de las decisiones políticas, que estaba reservada a la competencia de los órganos de la Administración estatal, permitía a las regiones unos márgenes de cierto relieve de discrecionalidad política, la imposición a las administraciones regionales de la obligación de actuar concertadamente con la Administración estatal competente por razón de la materia reducía notablemente con frecuencia la importancia concreta de la autonomía regional. La concertación constituía y constituye, dentro de este esquema, un instrumento eficaz para controlar las opciones de las regiones, para imponerlas una uniformidad no necesaria y para asegurar la correspondencia con la voluntad y la línea político-administrativa de los órganos de la Administración estatal.

Efectos análogos, quizá más indirectos pero igualmente eficaces, se obtenían facilitando relaciones de «codependencia funcional» entre las agencias estatales y los órganos regionales. Las normas de aplicación han transferido frecuentemente ciertas funciones, pero no han transferido las unidades administrativas estatales que las desarrollaban, dando, en cambio, facultades a las regiones para valerse de estas unidades administrativas que permanecían orgánicamente encuadradas en la Administración estatal; los funcionarios adscritos a tales unidades administrativas continuaban y continúan, por tanto, dependiendo jerárquicamente de la Administración central del Estado, y por ello, aunque operan con dependencia funcional de las regiones, acaban funcionando como instrumentos eficaces de una relación sustancialmente de gestión entre Estado y región en el ejercicio de dicha función, aunque formalmente esté atribuida a la competencia regional.

En definitiva, tanto la transferencia de funciones efectuada imponiendo a la región ejercitarlas sólo concertadamente con la Administración estatal, como la transferencia de funciones no acompañada de una transferencia del personal y de las unidades administrativas adscritas a dicha función, los cuales permanecen encuadrados en la Administración estatal y de los cuales la región debe servirse para el ejercicio de las funciones transferidas, responden en esencia—aunque sí con instrumentos relativamente nuevos—a la tradicional *ratio* del sistema prerrepblicano de las relaciones entre Estado y entes locales, en el cual estos últimos eran autónomos de nombre, pero no de hecho, porque cada potestad efectiva, incluso en relación a las actividades

de competencia local (y, por tanto, a las actividades imputadas a los entes locales y atribuida a su responsabilidad), permanecía reservado siempre a la Administración estatal. De este modo los actos de los entes locales, aunque formalmente eran expresivos de la voluntad de los entes mismos, estaban determinados mucho más en realidad por la voluntad estatal o, al menos, aparecían bajo el perfil de la eficacia sustancial y sobre el plano de la producción jurídica, expresión «de un poder, es más, de una función compleja» (Berti).

Las regiones de estatuto especial han rechazado al principio vivamente esta solución, pero sus iniciativas no han tenido éxito, debido incluso a la incapacidad que demostraron en la coordinación de forma válida y a tiempo de su acción a causa de motivos políticos, que no es el caso profundizar ahora, y también por su posición geográfica periférica y por la lógica misma de la autonomía especial que ha inducido hasta ahora a orientar todo problema como un problema en la relación entre una única región y el Estado y como un problema de ejecución del estatuto regional concreto, pero nunca como un problema común de todas las regiones de autonomía especial. Progresivamente, éstas se han ido acomodando a una posición de acuerdo sustancial, terminando por concebir la actividad regional y las intervenciones regionales como adjuntas a las del Estado, jamás como sustitutivas a las del Estado, sino en el caso de actividades regionales de mera ejecución de direcciones y opciones políticas adoptadas por los órganos de la Administración estatal. En consecuencia, las regiones venían a insertarse, después de todo, en el esquema típico de la autonomía local según la tradición italiana, y pienso con ello al análisis que Giorgio Berti ha dedicado a los caracteres de la Administración municipal y provincial, en los que pone en evidencia cómo, incluso con referencia a actividades formalmente imputadas al ente local, la voluntad política que en éstas se expresaba era una voluntad política siempre controlada y determinada por los órganos de la Administración estatal. Mediante el sistema tradicional de los controles de oportunidad sobre los entes locales se producía, en la práctica un desplazamiento de la competencia para decidir, por razón de la cual el ente local, si bien continuaba también expresando los intereses de la comunidad local, no estaba en condiciones de ejecutar opciones políticas autónomas, porque la opción política y, por tanto, la comparación de intereses estaba sustraído al autogobierno local y reenviada a los órganos de la Administración estatal o, de todas formas, requería el concurso de la voluntad de estos últimos con la del ente local.

2. El sistema de las relaciones entre el Estado y las regiones de estatuto especial y el esquema seguido por las normas de ejecución de los estatutos especiales en cuanto al reparto de las funciones administrativas entre Estado y regiones no favorecían, por tanto, a perfilar una función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales, incluso sustancialmente la hacían del todo superflua.

El problema se plantea desde el momento en que se efectúa, a abordar en comisión la ley de financiación regional, una radical reelaboración del texto del Gobierno. Este último constituía en esencia la traducción en fórmula normativa y la extensión a las regiones de estatuto ordinario del sistema de relaciones entre el Estado y las regiones de estatuto especial, ya que establecía que la transferencia de funciones en materias de competencia regional fuese realizada «dejando a salvo las competencias estatales que se refieren a exigencias de interés nacional o que se refieran a intereses de varias regiones y asegurando en todo caso la coordinación entre funciones estatales y aquellas transferidas a las regiones».

En la formulación del Gobierno los criterios impuestos a éste para la disciplina de la transferencia de las funciones se referían al concepto de interés nacional entendido como presupuesto justificante de conservar para el Estado sectores de las materias de competencia regional o bien la reserva para la Administración estatal de funciones «operativas» en el ámbito de las mismas materias. El reclamo a los principios inspiradores de la legislación de ejecución de los estatutos especiales —cuya compatibilidad con el esquema constitucional era denunciada desde hace tiempo por la doctrina predominante (Crisafulli, Guarino, Piras, Bartholini)—era más que evidente y evidente era también la intención de consentir e incluso de legitimar sobre la base del aludido criterio directivo de la delegación legislativa, un «recorte» de las competencias administrativas regionales análogo al efectuado con las regiones de autonomía especial.

Puede ser interesante señalar de pasada cómo en otras direcciones el texto del artículo 15 del proyecto de Ley gubernativo tendiese a organizar el complejo proceso de desarrollar el reparto constitucional de competencias entre Estado y regiones ordinarias, según procedimientos y con plazos también más desfavorables para las regiones ordinarias que lo sucedido con relación a las regiones de autonomía especial. Así, el texto gubernativo no preveía que fuese oída la opinión de las regiones sobre los anteproyectos de los decretos de transferencias elaborados por el Gobierno (opiniones a las que —al menos a juzgar de la importancia que les viene dando, en el curso de sus trabajos, la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales— se les reconoce ahora una relevancia nada indiferente de carácter sustancial en el procedimiento de elaboración de las normas sobre la transferencia de funciones); por lo que se refiere al reparto entre Estado y regiones de la función legislativa, el texto gubernativo no aportaba ninguna modificación a la regulación establecida por el artículo 9 de la Ley Scelba, en virtud de la cual —con referencia a todas las materias de competencia regional que tuviesen un significado político relevante— el ejercicio de la potestad legislativa regional estaba condicionado a la previa emanación de leyes-marco estatales, reenviando, por tanto, el efectivo inicio de la actividad legislativa regional al momento (iniciar-

to en el *quando* y también en el *an*) de la emanación y de la entrada en vigor de las leyes de determinación de los principios fundamentales de la legislación sobre cada materia.

En relación a las regiones de autonomía especial (excluyendo la del Valle de Aosta y la del Trentino-Alto Adige), los estatutos les reconocían algún tipo de participación (aunque reducida, según una prexis de dudosa constitucionalidad, a formas meramente consultivas) en el procedimiento de formación de las normas sobre la transferencia de funciones. Además, el ejercicio de la potestad legislativa de las regiones de estatuto especial, también con referencia a las materias en las que se ejercen competencias compartidas o concurrentes, no estaba condicionado a la previa emanación de las leyes-marco estatales.

Sobre todos los puntos controvertidos o ahora mencionados, el artículo 15 (ahora artículo 17) del proyecto de Ley sobre la financiación de las regiones sufrió, por obra de la Comisión de asuntos constitucionales y de la Comisión de presupuestos y participación estatal de la Cámara, modificaciones sustanciales en el sentido auspiciado por la doctrina jurídica regionalista. Esto me parece indudable, no obstante, las conocidas dificultades de interpretación del esquema dispuesto en el artículo 17, y no obstante también la necesidad (sobre la que volveré más adelante) de someterlo a una interpretación adecuada para evitar que de sus disposiciones se extraigan normas en contraste con el esquema constitucional relativo a las relaciones entre Estados y regiones.

Debería destacarse de este modo (si se me consiente abrir un breve paréntesis para recoger los temas de una vieja polémica) que el Parlamento se ha revelado en definitiva menos antirregionalista que el Gobierno, lo cual, por otra parte, ha sido confirmado por todo el desarrollo de la legislación más reciente en materia regional. Es cierto que orientaciones restrictivas de la autonomía regional han aparecido también en algunas disposiciones de recientes leyes de reforma, pero también es cierto, sin embargo, que, en la mayor parte de los casos, estas disposiciones interpretan restrictivamente las competencias de las regiones de autonomía especial, de forma que parece que el Parlamento vuelva esencialmente a la tendencia (hoy ampliamente compartida también por parte de la doctrina de orientación más regionalista) favorable a una aproximación de la autonomía especial a la autonomía ordinaria, dado que la autonomía especial, en definitiva, ha concluido ya gran parte de su función histórica.

Por otra parte, puede señalarse que en otras ocasiones (y, por ejemplo, en el caso de la Ley de convalidación del Decreto-ley que contiene las medidas extraordinarias para el relanzamiento económico y en el caso de la Ley sobre la vivienda) el Parlamento ha aportado a los textos gubernativos modificaciones en sentido más favorable a la autonomía regional.

Al Parlamento se debe, por ejemplo, bajo iniciativa parlamentaria, la repentina aprobación de la Ley número 1084, de 1970 (Ley Pieraccini-

Signorello), que ha abrogado o reducido al valor de normas transitorias un número notable de las disposiciones de la Ley Scelba, limitadoras de la autonomía estatutaria de las regiones y la aprobación del o. d. g. senatorial de 18 de diciembre de 1970 sobre la transferencia de las funciones administrativas del Estado a las regiones, que—aunque con notable ambigüedad en cuanto a la definición de los poderes que corresponden al Estado en el ejercicio de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales—ha señalado para siempre (como diré más adelante) un paso adelante en el camino de aquella interpretación «de adecuación» del artículo 17 de la Ley sobre financiación regional, que, como el mismo Tribunal Constitucional ha reconocido esencialmente, se hace necesaria con el fin de evitar que el reparto de funciones entre el Estado y las regiones se desarrolle en concreto según directrices incompatibles con el modelo constitucional.

En cuanto a las vicisitudes relativas a la aprobación parlamentaria de los estatutos no es exagerada su importancia con el fin de valorar la actitud global del Parlamento en relación al desarrollo del ordenamiento regional: ya sea porque en el curso de estas vicisitudes la intervención gubernativa fue, como en otro lugar se ha demostrado, importante y frecuentemente determinante, sea porque las actitudes y las intervenciones restrictivas de la autonomía regional han tenido alguna importancia únicamente en el Senado, no encontrando eco en la Cámara, donde, al contrario, se produjo una tardía pero en todo caso significativa escisión responsable, sea porque, como también se ha demostrado ampliamente en otro lugar, dichas intervenciones, inspiradas en una concepción que podríamos calificar de punitiva de control parlamentario sobre los estatutos, no pueden ser, en honor a la verdad, imputadas a una precisa y explícita opción política del Senado, sino que hay que reconducirlas a la voluntad de algunos personajes (*in primis* el presidente del Senado) de demostrar la propia e inquebrantable decisión de defender la unidad del Estado y la autoridad de las instituciones centrales, demostrando, al mismo tiempo, la incapacidad de los legisladores regionales de darse, sin importantes ayudas y correcciones, cartas estatutarias respetuosas de la Constitución y de los intereses generales.

Las valoraciones apuntadas se refieren—es necesario resaltarlo—al papel del Parlamento como órgano colegial (y al papel de las fuerzas políticas que actúan dentro de él), no, en cambio, a las posiciones de cada parlamentario individual, a los cuales puede convenirles la incorporación al centro de amplios poderes administrativos. No faltan, en efecto, indicios de una cierta preocupación de parlamentarios individuales por las consecuencias prácticas de una redistribución de poderes que no puede dejar de influir sobre las posiciones de poder de los parlamentarios, disminuyendo el ámbito de aplicación de los instrumentos de acción (de gobierno y *sottogoverno*) que les están atribuidos directamente (la Ley) o indirectamente (la resolución administrativa obtenida manteniendo estrechas y constantes relaciones con el minis-

tro, el subsecretario o el funcionario ministerial competente). Tampoco me refiero a las posiciones ni a las orientaciones de cada una de las comisiones parlamentarias sobre las que han podido tener un reflejo más directo las preocupaciones y los sinsabores antirregionalistas de parlamentarios individuales y que están más expuestas y son más sensibles a las presiones de las administraciones centrales de cada sector y de los entes públicos nacionales, que se resisten a consentir, en relación a las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución, la transferencia íntegra a las regiones de las funciones confiadas a ellos hasta ahora, presiones que tienen más capacidad de hacerse sentir en el recinto de la comisión que no —probablemente— en la Cámara.

Es necesario distinguir, por lo demás, entre comisión y comisión. Se puede manejar como hipótesis que las comisiones permanentes de distintos sectores, ligadas por constantes e intensas relaciones con la Administración estatal de los respectivos sectores y a los intereses defendidos a través de ésta, son por lo general más sensibles a las presiones de las burocracias ministeriales (sobre todo cuando esta relación se establece con burocracias preparadas y dotadas de un fuerte espíritu de cuerpo) que no en las comisiones especiales o en las comisiones que, como la Comisión parlamentaria para asuntos regionales, no desarrollan institucionalmente funciones tales que favorezcan la creación en estrechas relaciones con cualquier administración sectorial. De este modo se explica la distinta línea seguida por la Comisión de Interior del Senado y por la Comisión parlamentaria para asuntos regionales en el examen de las leyes de aprobación de los estatutos regionales y en el examen consultivo de los proyectos de decreto de transferencia de funciones del Estado a las regiones.

De la forma que sea, el problema de una función estatal de dirección y coordinación se plantea desde el momento en que, rechazando los esquemas de reparto de funciones entre Estado y regiones propios de la normativa de aplicación de los estatutos especiales y, por tanto, todo «recorte» de las competencias regionales y toda forma de cogestión entre Estado y regiones en el ejercicio de la actividad administrativa, el Parlamento —modificando radicalmente el texto del proyecto de ley sobre financiación regional— ha puesto el acento sobre la globalidad de las transferencias, que deben efectuarse por sectores orgánicos de materias, y evitando toda reserva atribuida a la administración de funciones operativas que incidiesen en las materias enumeradas (a las regiones se transfieren, en efecto —según la letra del artículo 17 de la Ley 281—, todas «las atribuciones» de los órganos centrales y periféricos del Estado en las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución).

Innovando el texto del Gobierno, no se habla ya de «coordinación» *entre* las funciones estatales y las «transferidas» a las regiones, sino de «dirección y coordinación» *de las* «actividades regionales», en el presupuesto implícito, pero evidente, de que todas las funciones «ope-

rativas» sean transferidas a las regiones y justificando con ello la orientación interpretativa en que se basa la ponencia de Giuliano Amato en el sentido de un replanteamiento radical del contenido y del objeto de la actividad estatal, desde el momento que aquello que le resta al Estado no puede ser sino una actividad de contenido diverso del de la actividad de administración ejecutiva. Esta debe ser, pues, una actividad de tipo político que se desarrolle a un nivel superior respecto al de la administración ejecutiva o de la gestión administrativa.

El artículo 17 del texto emanado tras el debate parlamentario abre, por tanto, la discusión en términos nuevos, en términos seguramente distintos respecto a la experiencia del pasado. Este plantea por de pronto, precisamente porque el Estado pierde los incisivos poderes que le estaban inconstitucionalmente reservados en el sistema de reparto de competencias introducidos por las normas de aplicación de los estatutos especiales, el problema de una función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales.

Del texto del artículo 17 emerge claramente que la reserva en favor del Estado de la función de dirección y coordinación no ha sido entendida como una reedición en términos más ajustados o más «refinados» de las competencias regionales, justificado sobre la base del «interés nacional», del límite de las obligaciones internacionales de la República, del límite territorial de las actividades regionales o de la obligación del respeto a las normas fundamentales de las reformas económico-sociales. A las regiones se han transferido también las funciones o las actividades «que se refieren a exigencias de carácter unitario», incluso con referencia a actuaciones de «compromisos derivados de obligaciones internacionales» y a la consecución «de los objetivos del programa económico nacional» y es, en efecto, *en relación* a tales «actividades de las regiones» (artículo 17,a), respecto de las que se ejercita la función de dirección y coordinación que deberá aparecer reservada a los órganos del Estado en los decretos de transferencia. Se confirma, por tanto, la conclusión, conforme por lo demás con el esquema constitucional del reparto de funciones administrativas entre Estado y regiones, según el cual todas las funciones de administración *operativa* corresponden a las regiones, permaneciendo a cargo del Estado una función de tipo nuevo que tiene por objeto exclusivamente la determinación de la dirección y las directrices de coordinación de las actividades regionales. No sorprende, por tanto, que el informe de la Comisión parlamentaria aproximase tal actividad a aquéllas, de vigilancia y control, que corresponden al Estado en base a los artículos 125 y 126 de la Constitución.

3. El debate doctrinal sobre la interpretación de la disposición ahora comentada se ha desarrollado de forma muy vivaz—como es sabido—antes aun de que la Ley de financiación regional fuese pro-

mulgada y publicada. No es posible analizarlo aquí en su totalidad; me limitaré, pues, a esbozarlo.

Como es obvio, la doctrina que en primer lugar ha tomado en consideración el dictado del artículo 17 se ha preocupado ante todo de analizar su conformidad con el esquema constitucional relativo a la distribución de las competencias entre Estado y regiones. La conexión con el problema de la extensión y de los límites de la potestad administrativa de las regiones no es necesario demostrarla. En realidad se trata del mismo problema trasladado, por obra de las opciones legislativas realizadas por el artículo 17, de la teoría constitucional a la disciplina concreta de la transferencia de funciones.

Diría que, en líneas generales, la iniciativa ha sido asumida en una primera época por quien sostenía—sobre la base de viejas opiniones doctrinales dejadas a la sombra por las orientaciones seguidas por las normas de ejecución de los estatutos especiales y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia regional, pero vivamente reasumidas frente al hecho nuevo que representaba el desarrollo de las regiones ordinarias y de la orientación delineada por el artículo 17 en el tema del reparto de funciones—la exclusividad de la competencia administrativa de las regiones en las materias enumeradas, excluyendo que, a diferencia de cuanto sucede en relación a la competencia legislativa, las regiones encuentren en el ejercicio de la actividad administrativa límites directos diversos de aquellos reconducibles, en un último análisis, al principio de legalidad de la acción administrativa y, por tanto, al vínculo del respeto a la ley regional que, a su vez, está condicionada por los límites que encuentra la potestad legislativa de las regiones. Esta está llamada, en primer lugar, a observar y aplicar los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado y sometida al eventual juicio de oportunidad por el Parlamento y de legitimidad por el Tribunal Constitucional, a iniciativa del Gobierno.

No me detengo sobre los argumentos sistemáticos o de interpretación del texto que militan en favor de esta interpretación del sistema constitucional de reparto de competencias entre Estado y regiones y que están ampliamente desarrolladas en otro lugar.

Amato diría—con razón—que se ha tratado de una discusión al hilo de la interpretación de la Constitución, de una discusión de alcance bastante limitado. Ello respondía a la difundida preocupación (compartida inicialmente no sólo por parte de las regiones y de sus defensores, sino también por parte de quien más en general concibe la reforma regional como una etapa e instrumento para la reforma del Estado, aunque no restando importancia a las exigencias unitarias que se expresan, por ejemplo, en la planificación nacional) de evitar que, por un lado, pudiese ponerse en duda la constitucionalidad de la interpretación restrictiva de las competencias estatales que parecía desprenderse de los trabajos preparatorios del artículo 17, y por otro—y más probablemente— que, basándose en la aparente generalidad

de la fórmula de la dirección y coordinación, prevaleciese en la doctrina y en la elaboración de los decretos de transferencia una interpretación extensiva del ámbito de desarrollo y del contenido de la función misma, de forma que quedase en la sombra el carácter innovador que esta disposición señala en relación a textos precedentes y a la praxis consolidada de las relaciones entre Estado y regiones. Se pretendía evitar, pues, que el grado de compromiso y de imprecisión que permanece en la definición reservada al Estado pudiera dar lugar, a la hora de su interpretación y bajo la presión de los intereses existentes en torno a la Administración central del Estado, a intentos de vaciar completamente el significado de «giro histórico» que indudablemente debe reconocerse a la elección realizada por el Parlamento.

La posición asumida por los regionalistas, por tanto, fue en esta primera fase una posición predominantemente defensiva tendente a demostrar cómo la reducción de la esfera de intervención del ejecutivo estatal no sólo no estaba en contra del esquema constitucional relativo a las relaciones entre Estado y regiones, sino que, incluso, fuese perfectamente compatible con este esquema, ni fuese, en definitiva, la única interpretación verdaderamente correcta.

Dentro de esta posición se ha delineado un desacuerdo «táctico», que aún permanece, si deben tenerse en cuenta las opiniones manifestadas incluso recientemente sobre todo por algunos estudiosos del área comunista (D'Albergo, Orsi Battaglini). Por una parte, se rechaza la misma constitucionalidad del artículo 17, porque la generalidad e imprecisión de la definición de la función estatal de dirección y coordinación consentiría interpretaciones extensivas y, en todo caso, no conformes al principio constitucional de exclusividad de la competencia administrativa regional en las materias enumeradas y, por otra —y quizás más correctamente— se sostiene la constitucionalidad del artículo 17 proponiendo una interpretación adecuada y reconstruyendo, por tanto, el contenido y las formas de ejercicio de la función estatal de dirección y coordinación de forma que no se afecte al referido principio de plenitud de las potestades regionales en las materias enumeradas. Esta última posición parece no sólo más correcta, no pareciendo lícito deducir la inconstitucionalidad de una disposición de su abstracta susceptibilidad de ser objeto de interpretaciones inconstitucionales sino también tácticamente preferible —a mi juicio— desde el momento que el artículo 17 no sólo está hoy vigente, sino que representa probablemente en este momento el techo máximo que las regiones y los regionalistas podían obtener sobre el plano legislativo.

Todo lo dicho se refiere, obviamente, sólo a lo dispuesto en la letra a del artículo 17 relativo a la reserva en favor del Estado de la función de dirección y coordinación, y no a otros apartados del mismo artículo. En este sentido hay que decir que si a la ausencia de precisión legislativa sobre el contenido y las formas de ejercicio de la actividad de dirección y coordinación se puede poner remedio, en efecto, mediante una interpretación adecuada sobre la base del sistema constitucional

del reparto de funciones entre Estado y regiones, menos sencillo se presenta el recurrir a una interpretación adecuada para poner remedio a la carencia de criterios directivos de la legislación delegada sobre el traspaso en relación a la definición del objeto y de los confines de cada materia. Una cosa es decir, en efecto, que el traspaso debe ser integral, es decir, que debe comprender «por sectores orgánicos» todas las funciones que el Estado desarrolla en las materias de la lista del artículo 117 de la Constitución, y otra cosa es dar criterios directivos para la identificación de los confines de estas materias, del objeto de las mismas. Esta indicación, como criterio directivo de la delegación al Gobierno, falta por completo en el artículo 17, al igual que falta totalmente cualquier criterio directivo para la discriminación entre *submaterie* de interés nacional y *submaterie* de interés regional en el supuesto de aquellas materias ennumeradas en el artículo 117—obras públicas, carreteras, transporte—en relación a las cuales las regiones gozan de una competencia limitada a aquellos aspectos o sectores de materias que deban considerarse de interés regional.

Los criterios directivos contenidos en el artículo 17 se refieren, en efecto, únicamente al caso normal y predominante en el cual la región ostenta competencia sobre toda la materia indicada en el artículo 117, de modo que, a fin de identificar la función a transferir, se trata únicamente de interpretar, valiéndose incluso de los elementos deducibles de la legislación vigente, la definición legal (esto es, constitucional) de la materia de competencia regional. Estos criterios, en cambio, no son utilizables para la identificación de las funciones a traspasar en materia de obras públicas, transportes y carreteras, ya que en tal caso la identificación de las funciones debe estar precedida por la definición de los sectores de interés regional en el ámbito de estas materias, definición que implica opciones muy delicadas y abiertas a soluciones políticamente diversas y, sin embargo, todas constitucionalmente legítimas. No basta decir en tal caso que deben ser transferidas *todas* las «atribuciones de los órganos centrales y periféricos del Estado» salvo la función de dirección y coordinación, como dice el artículo 17 de la ley número 281, porque el problema es precisamente el definir las *submaterie* en relación a las cuales se deben transferir todas las funciones hoy desarrolladas por órganos estatales.

La ausencia de criterios directivos es particularmente grave, además, en lo relativo a la determinación de las funciones a transferir en algunas materias de confines inciertos incluso en la legislación vigente (como, por ejemplo, el urbanismo o la «beneficencia pública», materias que pueden ser entendidas en sentido amplio como comprensivas de toda la problemática de la ordenación territorial y de toda la problemática de la asistencia pública, o bien en sentido más estricto). Pues bien, en estas materias el artículo 17 acaba delegando al Gobierno la definición del objeto de la materia a fin de su traspaso sin dictar, en realidad, ningún principio o criterio directivo idóneo para circuns-

cribir y dirigir—como prescribe el artículo 76 de la Constitución—la actividad de legislación delegada del Gobierno.

En concreto hay que retener que, en estas materias, sea factible la hipótesis, después de la emanación de los decretos delegados, de una ulterior intervención parlamentaria, dirigida, eventualmente, a completar o a corregir la disciplina del traspaso de funciones, desde el momento en que, en realidad, el Parlamento no se ha expresado jamás sobre los principios de esta disciplina y no ha dado criterios directivos idóneos al legislador delegado, mientras que tales criterios directivos deben considerarse constitucionalmente necesarios en presencia de opciones de un alto grado de discrecionalidad como las implícitas en la definición de los confines y de la extensión de las competencias regionales en las materias en cuestión.

4. El debate sobre la función estatal de dirección y coordinación terminaba afectando, por tanto, al problema del fundamento constitucional de una reserva en favor del Estado de poderes que incidían sobre el ejercicio de las funciones administrativas en las materias enumeradas. Como es obvio, de las distintas soluciones dadas a este problema derivan, bajo el aspecto jurídico, las diversas respuestas dadas a los interrogantes relativos a la titularidad de la función de dirección y coordinación y a la forma y contenido de los actos.

La gama de posiciones ha ido en este punto aumentado, incluyendo también las opiniones que, de distinta forma, terminaban con volver a proponer soluciones nada disconformes en la práctica con las que se habían venido aplicando en las relaciones entre Estado y regiones de autonomía especial mediante las normas de aplicación de los estatutos especiales. Se asistía también a un cierto intercambio de papeles en la medida en que las opiniones últimamente apuntadas eran sostenidas no sólo por la burocracia central y por los tradicionales adversarios del regionalismo, sino también por antiguos defensores de la autonomía regional y de las soluciones acogidas en las normas de ejecución de los estatutos especiales, hoy investidos—parece—de la preocupación de un excesivo debilitamiento de los instrumentos de dirección política y coordinación unitaria en manos del Estado.

Alguna de estas opiniones parecen en realidad incompatibles con la letra del artículo 17 y con cuanto claramente se deriva de los trabajos preparatorios del mismo. Así, la opinión repetidamente sostenida en los informes a los anteproyectos gubernativos de transferencias de funciones, que reconduce la función de dirección y coordinación a la tarea del Estado de tutelar los intereses nacionales, consintiendo, por tanto, la exclusión de la transferencia y la consecuente reserva en favor del Estado de las funciones consideradas de interés nacional. Me parece suficiente, a este propósito, hacer un reenvío del problema a las críticas que la doctrina mayoritaria ha dirigido desde hace tiempo a análogas posiciones acogidas por la jurisprudencia del Tri-

bunal Constitucional con referencia a las regiones de autonomía especial.

Opiniones prácticamente similares, pero expresadas de forma más refinada y sutil, son aquellas que recientemente, para fundamentar la reserva en favor del Estado de funciones administrativas de ejecución, se han referido al límite territorial de las competencias regionales. Esta es la posición propuesta por Paladin en su ponencia de Trieste en el VI Congreso de estudios regionales y ahora recogida en una nota de inminente publicación en *Giurisprudenza costituzionale*. Según esta opinión, es necesario establecer una distinción no ya en relación al interés nacional como tal, sino en cuanto a la dimensión de los intereses en juego. Algunos intereses tendrían dimensión nacional, otros intereses tendrían dimensiones regionales. Sería necesario, pues, renovar la estructura de las materias enumeradas, suprayponiendo al nivel regional de competencias y de actividad otro nivel estatal distinto apto para permitir la individualización y la satisfacción de los intereses nacionales e interregionales inherentes a todo sector del ordenamiento, teniendo en cuenta, por tanto, la dimensión territorial de los intereses en juego. El criterio y el fundamento justificador de las funciones de dirección y coordinación deben encontrarse—según Paladin—en una concepción de las materias regionales que tenga en cuenta un «componente territorial» común, dejando, por tanto, a las regiones la plena libertad de escoger los medios para satisfacer las exigencias infrarregionales, en cuanto que lo consientan sus competencias y sus recursos financieros, pero conservando el Estado—en relación con los mismos sectores enumerados en el artículo 117—el poder de disciplinar y ejercitar las tareas de alcance nacional e interregional y de decidir, caso por caso, bajo prismas políticos sobre la extensión y las modalidades de la colaboración regional.

Sobre esta base se justifica la exclusión de la transferencia a las regiones de las funciones desarrolladas por los entes públicos nacionales que operan en materias de competencia regional. Estos, por el mero hecho de haber sido creados, indicarían que los intereses perseguidos por ellos son intereses de dimensión nacional o suprarregional, justificándose, así, la reserva de funciones administrativas para el Estado.

Pero en realidad no se aprecia una efectiva diferencia entre la dimensión del interés y el interés como tal. La contraposición tradicional entre intereses nacionales e intereses regionales se refiere, precisamente, a la dimensión de los intereses en juego, calificando los intereses con referencia a elementos (nacional-regional) que son los mismos elementos de tipo territorial o de nivel territorial que vuelven a ser el fundamento del razonamiento basado en la dimensión de los intereses. De esta dificultad se ha apercibido, últimamente, incluso el mayor sustentador de esta opinión, el cual escribe en la nota de próxima publicación en *Giurisprudenza costituzionale*: «¿Cómo establecer, en caso concreto, si un cierto tipo de función sea exorbitante o no de

la materia regional territorialmente entendida? La dificultad de comprobar, ya sea en las normas de ejecución de los estatutos especiales, ya sea en la jurisprudencia constitucional, cuándo deba entenderse la referencia a un interés nacional en un sentido material o en un sentido territorial, demuestra ampliamente la gravedad del problema. ¿Y cómo—por otro lado—individualizar exactamente los contenidos de un cierto tipo de resolución, una vez aclarado que éstos son de competencia territorial del Estado y no de cada región?

En realidad, la opinión ahora referida conduce, en definitiva, a una reintroducción subrepticia del límite del interés nacional que debe enfrentarse con la disciplina constitucional de dicho límite, la cual excluye que éste pueda constituir, en líneas generales, un presupuesto legitimador de la conservación y reserva para el Estado de actividades administrativas. En efecto, por un lado el interés nacional actúa como límite general de la actividad legislativa regional, pero en cuanto sea valorado *a posteriori* por el Parlamento—primera parte del artículo 117 y último párrafo del artículo 127—mediante juicio de oportunidad sobre cada ley regional (incidiendo, por tanto, no ya sobre la *competencia*, sino sobre la *actividad* regional y ello sólo en base al principio de legalidad de la acción administrativa regional). Por otro, el interés nacional interviene como criterio en la distribución de competencias administrativas únicamente con referencia a algunas materias (obras públicas, transportes, vías de comunicación), lo cual, me parece, excluye explícitamente que éste pueda intervenir con la misma función en el reparto de las competencias relativas a otras materias, ya que de otro modo las disposiciones constitucionales relativas a las competencias regionales en materia de transportes, vías de comunicación u obras públicas serían inútiles o, por añadidura, absurdas desde el momento en que no harían sino reafirmar un criterio (fundado sobre el nivel de los intereses) que ya presidiría todo el reparto de competencias administrativas entre Estado y regiones. Se estaría obligado a anular a una serie de disposiciones constitucionales en contra del principio hermenéutico que impone el interpretar toda disposición y *a fortiori* aquellas contenidas en la Constitución, *magis ut váleat*.

5. Los anteproyectos gubernativos de decretos de traspaso y algunos sectores de la doctrina se acogen para fundamentar la actividad estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales y determinar sus titulares, el contenido y las formas de ejercicio, a los poderes de dirección de la política general y de mantenimiento de la unidad de orientación política y administrativa atribuidos por el artículo 95 de la Constitución al Presidente del Gobierno. Según esta opinión, recientemente recogida dentro de la Comisión parlamentaria para asuntos regionales, dado que el artículo 95 de la Constitución habla del mantenimiento de la unidad de dirección política y de aplicación de la dirección política como tareas correspondientes al Presidente del Gobierno, aquí estaríamos en presencia de una actividad de dirección y

coordinación, con el fin de la aplicación de la dirección política, que se extendería también en relación a las actividades regionales y cuyo ejercicio debería corresponder, por tanto, a la Presidencia del Gobierno.

A mi juicio, se confunde aquí entre la dirección política del Gobierno o ejecución de la dirección política del Gobierno y aquella dirección política nacional (art. 49 de la Constitución) dirigida a perseguir y desarrollar intereses nacionales unitarios (arts. 5.º, 117 y 127 de la Constitución), que es algo que afecta a todo el ordenamiento o al Estado-comunidad y no únicamente al Estado-persona y al ejecutivo estatal en el ejercicio de las funciones de su competencia.

Según el artículo 95, el Presidente del Gobierno dirige la política general del Gobierno y promueve y coordina la actividad de los ministros, no sin embargo, de las regiones. La dirección política y administrativa de la que se predica la unidad es evidentemente la dirección del Gobierno, ya que el Presidente del Gobierno desarrolla tales funciones «promoviendo y coordinando la actividad de los ministros». Falta, por tanto, en el artículo 95 cualquier elemento que pueda amparar la opinión según la cual en este artículo se encontraría el fundamento de la reserva para el Estado de una actividad de dirección y coordinación de las actividades regionales y, en este modo, de un criterio para el reparto de funciones entre Estado y regiones con referencia a las materias enumeradas.

De otro modo, sería necesario demostrar que en la atribución al Gobierno de la función de dirección política y en la atribución al Presidente del Gobierno del poder-deber de mantener la unidad y dirigir su ejecución está incluida la competencia para definir los intereses nacionales que las regiones deben respetar en el ejercicio de la actividad legislativa en las materias a que se refiere el artículo 117 de la Constitución, o que, en otros términos, el mantenimiento de la «unidad de dirección política y administrativa» que habla el artículo 95 de la Constitución se extiende hasta comprender no sólo la dirección y coordinación de la actividad de los órganos de la Administración estatal, sino también la de los órganos de los entes autónomos, prevaleciendo sobre las direcciones políticas eventualmente divergentes de las regiones. Ello significa en esencia identificar la unidad de la dirección político-gubernativa con «la unidad de la República» de que habla el artículo 5 o identificar en el mantenimiento de la primera el instrumento esencial de garantía de la segunda. Pero esto es imposible a menos que antes se demuestre que el control de oportunidad del Parlamento sobre las leyes regionales previsto por el artículo 127 con el fin de impugnar las eventuales violaciones del interés nacional constituye no sólo (lo que es pacífico) un instrumento esencial de garantía de la República, sino que se extiende hasta asegurar en todo caso y bajo cualquier aspecto el predominio de la dirección político-gubernativa y de los intereses no normativizados incluidos en ello sobre las opciones políticas realizadas por el legislador regional cuando disciplina las ma-

terias de su competencia. Todo ello me parece imposible, aunque sólo sea porque no se comprendería, llegados a este punto, el motivo de la atribución de la competencia de impugnación basada en la oportunidad sobre las leyes regionales al Parlamento antes que al Gobierno o a su Presidente. En definitiva, la reserva del control de oportunidad sobre las leyes regionales en favor del Parlamento no sería compatible con la atribución al Presidente del Gobierno de la competencia para el mantenimiento de la unidad de dirección política y administrativa donde esta última incluyese también la *reductio ad unum* de las direcciones políticas de las regiones.

Por otro lado, la opinión ahora criticada acabaría por hacer totalmente incomprensible la atribución a las regiones de autonomía legislativa (art. 117) y la garantía constitucional predispuesta para la misma (arts. 127 y 134 de la Constitución) desde el momento en que les estaría negado a las regiones aquel mínimo de libre elección en la determinación de las mismas el Estado debería—según los sustentadores de esta es propio y característico de la actividad legislativa.

6. Otra construcción teórica bastante sutil ha sido recientemente propuesta con relación a las normas programáticas de la Constitución, las cuales asignan determinadas tareas a la República. En la realización de las mismas el Estado debería—según los sustentadores de esta opinión (ORTAVIANO)—poder disponer de todos los poderes que considere necesarios para tal fin y, por tanto, también poderes de dirección y coordinación que podrían ser ejercitados en aplicación del artículo 124 de la Constitución también por el delegado del Gobierno. Si la consecución de los objetivos que la Constitución atribuye a la República requiere que las competencias de las regiones sean ejercidas uniformándose a los proyectos unitarios, las regiones deberían someterse. A éstas les incumbe, en efecto, un deber de solidaridad política, económica y social, según establece el artículo 2 de la Constitución.

Ahora bien—aparte de la imposibilidad de hacer derivar del artículo 124 de la Constitución la atribución al delegado de Gobierno de poderes de dirección y coordinación con relación a las actividades regionales en las materias enumeradas (a éste, de hecho, como resulta de la letra de la disposición constitucional y de la interpretación que recibe, en conformidad con los trabajos preparatorios, la doctrina mayoritaria, sólo le corresponde una actividad de coordinación realizada unilateralmente, es decir, supervisando las actividades administrativas estatales y adecuando la actividad y la línea de acción de los órganos periféricos de la Administración estatal a las actividades y a las líneas de acción puestas en práctica por los órganos constitucionales de las regiones en el ejercicio de la autonomía político-administrativa que les está constitucionalmente reconocida)—no parece que de ningún modo la atribución de tareas (o de objetivos a perseguir) a la República pueda (en ausencia de otras indicaciones constitucionales) traducirse en el reconocimiento de los relativos poderes-deberes únicamente al Estado-

persona antes que a todo el Estado-comunidad en la pluralidad de sus sujetos y según el reparto de competencias delineado entre las mismas por el texto constitucional. Las normas programáticas recordadas no pueden de hecho alterar el reparto de competencias establecido por otras disposiciones de la misma Constitución.

7. Según otra opinión, propuesta por Benvenuti, sería necesario partir del dato que con el artículo 17 se distinguen en las funciones que eran propias del Gobierno y del ejecutivo, dos niveles: una función política de «alta administración» —el término, según mi opinión, es todavía bastante peligroso, en la medida en que tradicionalmente se utiliza en una acepción diversa y más amplia— y funciones de tipo administrativo, es decir, de gestión administrativa. La primera correspondería al Gobierno y debería desarrollarse mediante actos colegiales de Gobierno o actos del Presidente del Gobierno, mientras que las segundas deben pasar íntegramente a las regiones. El fundamento constitucional de la reserva al Gobierno y al Presidente del mismo de la función de alta administración no está explicado con claridad, pero parece que esencialmente debe reconducirse al principio (establecido en el artículo 5) de la unidad del ordenamiento (que exigiría la reserva para el centro de una función de coordinación y dirección unitaria) y el paralelismo que, de algún modo, existiría entre los límites de la potestad legislativa y los límites de la potestad administrativa regional. Así como existe el límite de los principios y como la legislación estatal básica vincula la actividad legislativa de las regiones, así también, desde el punto de vista de la actividad administrativa, podría hablarse de una actividad estatal de concreción, de interpretación y de ejecución de los principios de las leyes marco, actividad ésta que correspondería al Gobierno, de forma que se garantizase la unidad de las líneas fundamentales de acción de las administraciones regionales.

En realidad, este fundamento constitucional aparece ausente porque el paralelismo en cuestión no está afirmado en modo alguno por la Constitución, la cual, al contrario, reserva a la ley la determinación de los principios y hace referencia al límite de los principios exclusivamente en relación a la actividad *legislativa* regional, excluyendo las relaciones directas entre el ejecutivo estatal y las administraciones regionales.

Tampoco el límite de contenido impuesto a los actos gubernativos de dirección y coordinación, vinculándolos a la aplicación de las leyes marco, aparece prácticamente idóneo para actuar en el sentido de una garantía eficaz de la autonomía regional. Bajo la capa de una aplicación de la ley marco, sobre todo si es lo que debe ser, esto es, una ley de grandes principios y de grandes orientaciones, pueden introducirse opciones políticas de segundo grado de notable alcance y relieve político, y que, por otro lado, sólo llegarían, de forma poco determinable *a priori*, a una regulación de detalle, consintiendo, así, intervenciones

gravemente restrictivas de la autonomía regional, sin que, por lo demás, se impongan límites satisfactorios a los poderes discrecionales de que dispondrían en tal caso el Gobierno y su Presidente.

8. La verdad es que el esquema constitucional es sustancialmente rígido. Es rígido porque mientras están previstos algunos poderes de dirección y coordinación que permiten al Estado decir la última palabra sobre la orientación política que las regiones asuman en las materias de su competencia—piénsese al control de oportunidad del Parlamento sobre las leyes regionales—no están previstos, en cambio, otros poderes que ahora, sin embargo, subrepticamente quieren incluirse en el concepto de dirección y coordinación.

Es cierto que la Constitución prevé instrumentos eficaces y aptos para dirigir y coordinar preventivamente la actividad legislativa (e incluso administrativa, por efecto del principio de legalidad de la acción administrativa) de las regiones. Recuerdo, en primer lugar, las leyes que establecen, a efectos del artículo 17, los principios fundamentales que vinculan a la legislación regional. En segundo lugar, las leyes sobre financiación de las regiones que—a efectos del artículo 119 de la Constitución—pueden articular de forma variada la coordinación entre las finanzas regionales, estatales y locales, utilizando incluso el instrumento financiero (una vez asegurada a las regiones la financiación necesaria para la cobertura de los gastos *corrientes* en las materias de competencia institucional de las regiones mismas—art. 119,2—) con una finalidad de dirección y coordinación de la actividad regional.

En ninguna parte de la Constitución aparece, en cambio—incluso diría que el último apartado del artículo 127, leído en conexión con el inicio del artículo 117 lleva a una conclusión en sentido contrario, admitiendo una impugnación de oportunidad sobre los actos de la región de forma que precluye la ejecutoriedad de los actos mismos únicamente en relación con las leyes regionales y sólo con posterioridad a una valoración efectuada *a posteriori* de forma eventual y caso por caso en relación a cada ley regional—, que exista una distribución de funciones entre Estado y regiones en las materias enumeradas en el artículo 117, según la cual correspondan al Estado las opciones políticas y a las regiones las opciones administrativo-ejecutivas. Diría, antes bien, que precisamente el control de oportunidad confiado al Parlamento sobre las leyes regionales no pueda no ser interpretado—y así, por lo demás, ha sido siempre interpretado por la doctrina—sino como un control sobre la orientación política que la región haya adoptado y consagrado a través de su máxima expresión normativa, es decir, la ley.

Afirmar lo contrario significaría en realidad, mirándolo bien, negar la misma autonomía política de las regiones en contra de todo el sistema constitucional, en contra de la misma atribución a las regiones de una potestad legislativa en sentido propio, en contra de la rigurosa limitación de los controles estatales sobre los actos regionales, controles

que se extienden al de oportunidad con el único efecto de promover un reexamen del acto por parte de la región en el caso de actos administrativos, o bien, en el caso de actos legislativos, están reservados, en cuanto a la oportunidad—en definitiva—al Parlamento y no comprenden, por lo demás, un examen completo del acto bajo el aspecto de su oportunidad, sino que se limitan a una valoración en relación a la existencia o no de contrastes con el interés nacional, en relación, en definitiva, a una eventual divergencia entre la orientación política regional y la orientación política nacional.

Ello quiere decir también que el Gobierno no puede ejercitar, bajo el disfraz de poderes de dirección y coordinación, poderes que incidan de forma vinculante sobre las opciones políticas de las regiones.

La autonomía política de las regiones se manifiesta, de hecho, en la limitación de las intervenciones que inciden de forma imperativa sobre las opciones políticas regionales, en la esfera material de competencias de las regiones, a las del órgano representativo supremo, expresión conjunta del Estado-persona y del Estado-comunidad, como se desprende claramente de los artículos 117, 118, 119, 123, 127, 132 y disposiciones transitorias VIII y IX de la Constitución. El Gobierno ostenta sólo poderes limitados de propuesta o de iniciativa, dirigidos a poner en movimiento la actividad de otros órganos (el Parlamento, el Tribunal Constitucional, así como el presidente de la República y el cuerpo electoral regional en el caso del artículo 126 de la Constitución).

El poder esencial que a tal fin ostenta, el Gobierno es el de promover el juicio de oportunidad del Parlamento. Y aquí aparece, a mi juicio, una interpretación de la actividad de dirección y coordinación según la cual no está excluido que ésta se instrumente en actos colegiales del Gobierno, pero éstos sólo deben ser válidos en relación a las regiones en cuanto sean significativos de la valoración que hace el Gobierno de los intereses nacionales y que el Gobierno intentará imponer a las regiones, eventualmente mediante la promoción del juicio de oportunidad de cara al Parlamento en contra de las leyes regionales que se aparten de dicha valoración, esto es, que no sean conformes con la interpretación del interés nacional que haya efectuado expresándola mediante declaraciones, directivas o recomendaciones colegiales. Estos actos colegiales del Gobierno (o del CIPE, según las funciones que le han sido atribuidas por la Ley número 48 de 1967) asumirían, por tanto, una función preparatoria o preventiva de la impugnación de la ley regional ante las Cámaras por contraste de intereses, en el sentido de que, a través de los primeros, el Gobierno podría aclarar preventivamente su propia valoración del interés nacional, cuya violación por parte de una ley regional implicaría que (al menos *rebus sic stantibus*) se ejercitaría la potestad de promover el juicio de oportunidad ante las Cámaras frente a la ley regional en cuestión. Se confieren así caracteres de previsibilidad y de certeza (al menos relativa) a la utilización de este instrumento de resolución de las controversias entre Estado y regiones (y garantizando también de algún modo—en cuanto que se pueda reali-

zar mediante compromisos de tipo político—una cierta paridad y uniformidad de trato entre las regiones, evitando discriminaciones y favoritismos en la promoción de los juicios de oportunidad en relación a las orientaciones políticas de los gobiernos regionales y predeterminando, además, un mínimo de criterios de comportamiento en el ejercicio del poder gubernativo en cuestión, criterios tanto más oportunos en cuanto que se considere que el artículo 127 reserva al Gobierno la promoción del juicio de oportunidad no sólo frente a las leyes regionales que contrasten con el interés nacional, sino también frente a las leyes regionales contrastantes con los intereses de otras regiones). Todo lo anterior hay que entenderlo obviamente bajo la premisa de que al Parlamento, y sólo al Parlamento, corresponde en último caso establecer, sobre la base de una valoración propia del interés nacional autónoma de la del Gobierno (al menos bajo el aspecto estrictamente jurídico), si existe o no un contraste entre tal interés y los intereses o los objetivos perseguidos por la ley regional impugnada por el Gobierno.

9. En relación con los instrumentos de dirección y coordinación que estén en grado de vincular jurídicamente a las regiones (y, por tanto, en relación a los instrumentos cuyo empleo podría dar lugar, a nivel procesal, a un juicio de legalidad ante el Tribunal Constitucional), el artículo 17 no puede sino referirse a los instrumentos explícitamente previstos en la Constitución, esto es, la determinación legislativa de los principios fundamentales de la legislación regional mediante leyes marco (comprendida entre ésta las leyes de planificación) y la coordinación entre la hacienda estatal, regional y local mediante las leyes de financiación de las regiones. En cambio, en cuanto a los instrumentos de carácter político, no explícitamente previstos en la Constitución, el artículo 17 no puede sino referirse únicamente a actividades preliminares o preparatorias del control de oportunidad sobre las leyes regionales reservado al Parlamento.

Esta conclusión viene impuesta por el sistema constitucional de relaciones entre el Estado y regiones. Como ya se ha dicho, de la lectura entre el artículo 125 y 127 se deriva que el constituyente ha previsto, en materia de control de la actividad de las regiones, un único tipo de control de oportunidad con efecto, si así lo podemos llamar, impeditivo o preclusivo, de forma definitiva, de la ejecución de la voluntad regional. Este es el control de oportunidad del Parlamento frente a la Ley regional que se presume en contraste con el interés nacional o con el interés de otras regiones, y, viceversa, el constituyente no ha previsto ningún instrumento análogo para el control de los actos administrativos de las regiones, frente a los cuales existe también un control de oportunidad (junto al control de legalidad desarrollado por la comisión a que se refiere el artículo 125 de la Constitución y también por el Tribunal Constitucional en los casos en los que la ilegalidad del acto dependa de la ausencia de una competencia regional y se haya promovido un juicio por conflicto de atribuciones), pero tal control sólo ha sido

previsto al mero efecto de un requerimiento a la región para que vuelva a examinar el acto en cuestión, tratándose, por tanto, de un control que no alcanza jamás a bloquear definitivamente la ejecución de la voluntad regional.

Parece casi —y la hipótesis se comprobaría más detenidamente en los trabajos preparatorios de la Constitución— que el constituyente se haya inspirado en la idea de que el acto administrativo ejecuta siempre opciones políticas contenidas en la ley, y debido a ello haya considerado suficiente para garantizar el respeto y la ejecución del interés nacional, la previsión de un control de oportunidad sobre las leyes regionales, desde el momento en que este último comprendería en sí también el control de la orientación política de la región expresada y ejecutada mediante actos administrativos. Al identificar en el control del Parlamento sobre las leyes regionales la forma típica y al mismo tiempo única de intervención para dirimir los conflictos entre orientación política nacional y orientación política regional, el constituyente habría partido —si la hipótesis apuntada es exacta— de una concepción hoy por lo común superada (y quizá ya entonces superada) en materia de relaciones entre acto administrativo y acto legislativo. Habría partido de la idea de que no existe ningún problema de coordinación entre interés nacional y orientación política regional en relación a los actos administrativos, porque los actos administrativos son meros actos de ejecución de la ley y, por tanto, de ejecución de las opciones políticas que la región hará únicamente mediante la ley.

Ciertamente, se podría señalar cómo los estatutos regionales ordinarios den razón al constituyente, al menos en alguna medida, ya que, en la mayor parte de los casos y bajo gran número de aspectos imaginables, éstos disponen, en efecto, que las opciones políticas de las regiones sean adoptadas mediante ley, construyendo la actividad administrativa de la Junta en los rigurosos límites de la ejecución de la ley (esto es, interpretando en sentido restrictivo la definición constitucional de la Junta como órgano «ejecutivo» de la región), e incluso reservando a la ley todos o casi todos los actos administrativos regionales de significado político más relevante. La extensión del campo de reserva de la ley en sentido formal es, en efecto, extremadamente evidente, aunque sólo sea a través de una primera lectura de los estatutos ordinarios. Pero es obvio que esto no resuelve completamente nuestro problema, ni excluye del todo la posibilidad de que existan actos administrativos de la región que no estén preterminados por (o meramente ejecutivos de) opciones políticas efectuadas mediante leyes regionales formales. Es necesario, por tanto, encontrar una solución al problema a nivel interpretativo o, si se quiere, a nivel de una interpretación reconstructiva o evolutiva.

Se puede ante todo pensar en la posibilidad de que, por obra de la ley-marco, la intervención legislativa de la región se convierta en obligatoria en todos los casos y en todas las hipótesis en las que se puede presumir la necesidad de la intervención de actos de dirección y coor-

dinación por parte del Estado. Por poner un ejemplo, la ley marco podría prescribir que los criterios para la determinación de las categorías y las tarifas de hostelería se determinen por las regiones mediante ley, en este caso mediante acto colegial, el Gobierno podría dictar luego las directivas generales que deberán inspirar la determinación de los criterios para la clasificación hotelera, criterios que serían establecidos después por la ley regional, ley que podría ser impugnada por el Gobierno ante las Cámaras por contraste de intereses. Ciertamente todavía sería más sencillo, en una hipótesis como la apuntada, la determinación—por obra directa de la ley marco—de algunos criterios generales válidos en el plano nacional utilizando aquello que—a mi juicio, pero también a juicio del Tribunal Constitucional, como se desprende de uno de los puntos de la motivación de la sentencia número 39, que es de los más significativos—es el instrumento principal para el ejercicio de la función de dirección y coordinación, el instrumento más conforme con el sistema constitucional de relaciones entre Estado y regiones, y que es, precisamente, la ley, la ley que dicta los principios fundamentales vinculantes para la legislación regional. En tal caso, no puede surgir ningún problema de constitucionalidad. Me parece cierto que la ley estatal pueda establecer principios y criterios determinados cuantitativamente, por ejemplo, estándares relativos a prestaciones asistenciales o estándares urbanísticos, siempre que no impida para la región un suficiente campo de opciones autónomas a la hora de disciplinar las materias numeradas.

Desde este punto de vista, por ejemplo, recuerdo únicamente los estudios que se están haciendo en una comisión del INU con relación a la ley marco en materia de urbanismo, en la que se está imponiendo la tendencia a considerar suficiente, con la finalidad de dirección y coordinación, que los estándares urbanísticos sean fijados mediante ley sin necesidad de reenvío alguno a una sucesiva determinación a nivel administrativo. Esta es—obviamente—la solución más sencilla porque se encuadraría completamente en el sistema de relación lineal entre ley-principio estatal, ley regional de detalle y actividad administrativa regional de ejecución, y creo que aquí no vale la pena reafirmar lo que, por lo demás, me parece hoy pacífico, esto es, que la ley estatal puede dictar normas de principio incluso sobre la organización administrativa de las regiones, ya sea en base a la referencia específica contenida en el primer párrafo del artículo 117 de la Constitución, ya sea porque la disciplina de la organización administrativa mediante la cual se ejerce una cierta función pública constituye parte integrante de la disciplina de la función en cuestión. El tipo de organización de un servicio no puede dejar de incidir sobre la forma en que se provee a la tutela de los intereses implicados en la acción administrativa y sobre la misma individualización, elección, composición y gradación de tales intereses. Así como puede dictar normas de principio relativas a estos aspectos de la actividad regional, así también la ley marco puede dictar principios relativos a la organización, cuya importancia a fin de su con-

figuración concreta, de las características y de los resultados de la actividad regional no es menos relevante y que puede ser considerada, por tanto, en concreto, igualmente necesitada de un mínimo de disciplina uniforme.

Ninguna de las soluciones apuntadas es todavía aplicable, bien porque se considere que no pueden predeterminarse los criterios, las orientaciones o las directivas de la actividad regional en la ley, porque deba presumirse una notable variabilidad en el tiempo con la necesidad de intervenciones extremadamente rápidas por parte del centro o porque por razones políticas no se considere posible recurrir al instrumento legislativo. También el que se establezca por obra de una ley marco que determinados actos de contenido político más relevante deban ser adoptados por la región mediante ley, reconduciendo, así, el acto regional (eventualmente en la forma de ley-resolución) en la categoría de aquellos actos que están sujetos a un control de oportunidad por parte del Parlamento, si bien puede valer en algunos casos, no puede ser propuesta como solución de aplicación general y, además, presenta dificultades nada livianas, de orden constitucional y político, imponiendo a las regiones la obligación de desarrollar regularmente actividades esencialmente administrativas a través de la vía legislativa.

No nos queda más que acogernos entonces a una última solución, la de colmar por vía de la interpretación lo que parece ser una laguna del sistema constitucional. Esta laguna es debida a la apuntada concepción errónea de la relación entre actos legislativos y actos administrativos y al intento de resolver el problema recabando del artículo 127 de la Constitución el principio general según el cual la región no puede sustraerse al control de oportunidad sobre las divergencias de orientación política entre región y Estado a través del uso del instrumento administrativo en lugar del instrumento legislativo. En el caso de que, con un acto colegial del Gobierno, fuesen prescritas, en ejercicio de la función de dirección y de coordinación, algunas directivas para el ejercicio de la actividad administrativa, las regiones sólo podrían, mediante acto administrativo, seguir las directivas en cuestión, mientras que si quisiesen desatenderlas deberían actuar mediante ley-resolución o bien con una ley general que dictase para la sucesiva actividad regional directivas o principios diversos de los dictados por el Gobierno. Esto es, debería actuar mediante actos sujetos al control de oportunidad por parte del Parlamento. En el caso en que, viceversa, la región no atendiese las directivas gubernativas mediante un acto que no fuese legislativo, se podría prever un recurso por parte del Gobierno en base a un conflicto de atribuciones invocándose una invasión de la competencia atribuida al Parlamento por el artículo 127 de la Constitución.

Sería necesario, obviamente, partir de la premisa, por lo demás frecuentemente seguida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual estamos ante un conflicto de atribuciones no sólo en el caso de reivindicaciones de la competencia para emanar el acto que es el presupuesto del conflicto, sino también en el caso en el cual no se

niega la competencia para emanar el acto, sino que se aduce que el ejercicio de la competencia misma se actuaría de forma de lesionar o menoscabar el ejercicio de un poder constitucionalmente atribuido al recurrente. Admitido lo anterior, se podría pensar que, en el caso de un acto administrativo regional disconforme con las directivas contenidas en actos gubernativos colegiales de dirección, se incurriría en una invasión por parte de la región de la competencia (atribuida al Parlamento por el artículo 127 de la Constitución) para juzgar sobre las divergencias entre la orientación política regional e interés nacional (o de otras regiones), en cuanto que el ejercicio de la función administrativa por parte de la región sería tal que impediría el ejercicio de referida función del Parlamento. Escogiendo la vía del acto administrativo antes que la legislativa, la región vendría inconstitucionalmente a sustraerse al eventual juicio de oportunidad del Parlamento que el Gobierno había ya preanunciado querer promover frente a las leyes regionales que desatendiesen o contradijesen las directivas colegiales dirigidas por éste a las regiones como expresivas de la propia visión de los intereses nacionales o de las exigencias unitarias. Tales directivas serían, en cambio, derogables por la región únicamente mediante acto legislativo y, por tanto, aceptando las consecuencias constitucionales de esta opción, es decir, el eventual juicio de oportunidad por el Parlamento que decida si la opción política de las regiones sea tal que esté en contraste con el interés nacional y perjudique a las exigencias unitarias.

10. Sobre las posiciones últimamente apuntadas permanece—aunque sin dedicarle, por lo general, profundizaciones teóricas— gran parte de la doctrina más regionalista. Las mismas posiciones han sido sustancialmente reafirmadas por los Consejos regionales en numerosos ordenes del día.

No han faltado, sin embargo, opiniones regionalistas más radicales que tienden a reservar completamente la actividad de dirección y coordinación al Parlamento. Pero, aparte de que resultaría incomprensible en tal caso la referencia efectuada por la función estatal de dirección y coordinación por el artículo 17 de la Ley número 281, me parece que estas posiciones no tienen en cuenta—como, en cambio, es obligado— la norma constitucional que reserva al Gobierno la competencia de promover el juicio de oportunidad del Parlamento, norma a la cual—como se ha dicho— parece lícito reconducir la atribución al Gobierno de la competencia para toda una serie de actividades de organización preventiva y definición de los criterios de intervención gubernativa, *ex* artículo 127 de la Constitución, aun excluyendo que se pueda llegar jamás a desplazar prácticamente la competencia de decisión sobre los contrastes de orientación entre Estado y región del Parlamento al Gobierno mismo.

Sobre las líneas de este debate se inserta el orden del día del Senado de diciembre de 1970, nacido de un compromiso entre una posición de

la izquierda, favorable a limitar la actividad de dirección y coordinación a la mera intervención legislativa o al acto colegial del Gobierno (posición, como se ve, sustancialmente coincidente con las opiniones doctrinales últimamente apuntadas) y una posición democristiana que tendía a extender, y diría que a encerrar en la vaguedad la definición de la función de dirección y coordinación, dejando en la sombra el significado innovador de función esencialmente política, desarrollada a un nivel necesariamente distinto del de las administraciones del sector. La solución de compromiso, en definitiva, ha acabado dando más espacio a la posición democristiana, dando lugar a un texto ambiguo que, por un lado, invita al Gobierno a especificar la naturaleza de los actos de orientación y coordinación y, por otro, precisa—con la fórmula conocida—que deberá tratarse de actos colegiales del Gobierno o también de otras actuaciones ejercitadas bajo la dirección del Presidente del Gobierno y bajo su responsabilidad además de la de los ministros competentes.

Aparece, evidentemente, la antes criticada concepción que admite una función de la Presidencia del Gobierno como órgano de dirección y coordinación con el fin de ejecutar la dirección política, función que se extendería, sobre la base de una confusión entre dirección política gubernativa y dirección política nacional, hasta comprender la resolución de los conflictos entre dirección gubernativa y dirección política de las regiones. La referencia final a la responsabilidad de cada ministro parecería que dejaba abierta la puerta al ejercicio de actividades de dirección y coordinación por parte de cada Administración, retro trayendo las relaciones entre Administración central y entes locales tiempo atrás hasta llegar a los repudiados esquemas preconstitucionales, recogidos por lo demás en la experiencia de las regiones de estatuto especial. Estas mismas posiciones han encontrado luego una ulterior aplicación en los decretos de reorganización de los ministerios allí donde se reconocen funciones de dirección y coordinación de las actividades regionales incluso hasta a los delegados del Gobierno.

La sentencia número 39 de 1971 del Tribunal Constitucional ha dejado sustancialmente abierta la vía para una pluralidad de interpretaciones, pero ha excluido, en todo caso, de forma explícita la legitimidad de una vuelta a la utilización del viejo instrumental expropiatorio de las competencias regionales, insistiendo sobre la transferencia integral de toda competencia administrativa sobre las materias enumeradas por bloques de funciones. La alusión a la dirección y coordinación como *risvolto positivo* del interés nacional puede interpretarse, en rigor, de diverso modo, pero también puede interpretarse en el sentido de una actividad gubernativa de tipo preventivo o instructorio respecto a la impugnación de la ley regional ante el Parlamento por su contraste con los intereses nacionales.

Los proyectos gubernativos de decretos de transferencia de funciones se han limitado a lo más a reproducir el texto del orden del día del Senado, o por añadidura, el texto de la letra a) del artículo 17 de

la Ley número 281, salvo que luego se establecen, en numerosas disposiciones, amplias reservas de competencias a la Administración estatal que difícilmente pueden comprenderse en la función de dirección y coordinación, incluso entendidas de forma amplia.

Ultimamente parece surgir la hipótesis de un nueva formulación para ser incluida en los decretos delegados que resultaría mucho menos lejana de las más rigurosas posiciones de la doctrina regionalista.

Según esta formulación, la función de dirección y coordinación debería ejercitarse como regla general mediante Ley o acto con fuerza de ley, o bien mediante acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno de acuerdo con el ministro o los ministros competentes (donde el carácter esencialmente político de los actos de dirección y coordinación estaría correctamente subrayado—me parece—por la atribución de la iniciativa al Presidente del Gobierno). También se admitiría la delegación del Consejo de Ministros en el CIPE para cada caso concreto (y, por tanto—parece—para cada acto de dirección) «para la determinación de los criterios operativos en las materias de su competencia», e incluso la delegación «al Presidente del Gobierno de acuerdo con el ministro competente», también en este caso para cada supuesto específico y «cuando se trate de asuntos particulares». Es evidente que en esta formulación la preocupación de limitar las hipótesis de ejercicio de la actividad de dirección y coordinación por parte de órganos distintos del Consejo de Ministros a casos en definitiva excepcionales y requiriéndose de cualquier modo un acuerdo a propósito de delegación e introduciendo incluso límites en cuanto al contenido y al objeto de los actos de dirección delegables. Parece surgir, además, alguna otra distinción—destacada en el curso de los trabajos de la Comisión parlamentaria de asuntos regionales—entre actividad de *dirección*, que se traduce en directivas y estándares de carácter general que deberían ser acordadas únicamente por el Consejo de Ministros o por el CIPE y actividad de *coordinación* en relación a cada acto de la región, que podría ser delegada al Presidente del Gobierno de acuerdo con el ministro competente en el sector.

Sobre la constitucionalidad de la delegación en cuestión es lícito tener más de una duda, ya que los poderes atribuibles al Gobierno en base al artículo 127 constitucional no parece que consientan fácilmente que sea delegado su ejercicio a órganos distintos del Consejo de Ministros.

Está claro, de todos modos, que la formulación descrita constituye un evidente paso adelante en el camino hacia una definición de la función de dirección y coordinación más conforme con el repartó constitucional de las competencias entre Estado y regiones.

11. Quisiera ahora, concluyendo, añadir algunas consideraciones muy sumarias sobre aspectos problemáticos que surgen en la interpretación de las disposiciones relativas a la función de dirección y coordinación.

Con relación a la titularidad de la función, las conclusiones a las que creo que se deba llegar surgen ya de toda la orientación de la ponencia de Giuliano Amato. Por motivos de política institucional ya apuntados y sobre la base de los elementos de interpretación derivados del esquema constitucional de las relaciones entre Estado y regiones y también varias veces resaltados, me parece cierto que la función de dirección y coordinación sólo puede corresponder a los órganos políticos del Estado y los órganos políticos del Estado, salvo prueba en contrario, sólo son el Parlamento y el Gobierno en su composición y en su responsabilidad ambas de carácter colegial.

Únicamente así el ejercicio de la función de dirección y coordinación evitará recaer en manos de las burocracias de sector y sólo así ésta permanecerá como un instrumento esencial de tutela de las exigencias unitarias que requieren un mínimo de unidad de la orientación política delineada por el Gobierno bajo el control del Parlamento. Sólo así se hará inevitable el cambio en la metodología de la acción de Gobierno que se hace necesario por el pluralismo institucional realizado con el desarrollo de las regiones y que tan bien ha sido descrito en la ponencia de Giuliano Amato.

Hay que rechazar, por tanto, las soluciones para las cuales la actividad de dirección y coordinación podría corresponder, sobre la base de las leyes marco y sobre la base de acuerdos colegiales del Gobierno, a la Presidencia del Gobierno de acuerdo con cada ministro. En realidad cada vez que se pasa del órgano colegial al órgano individual (aunque sea del máximo nivel político) pasa a ser determinante el peso de la Administración, de la máquina burocrática que está detrás del órgano individual. La colegialidad constituye, en cambio, al menos en relativa medida, una garantía del predominio (real o potencial) de las opciones políticas sobre las burocráticas, dado que predispone una sede de discusión política en la que sólo algunas intervenciones podrán estar directamente influidas por la máquina burocrática que ha preparado materialmente el acto en discusión o que, en cualquier caso, está directamente interesada en las opciones realizadas por éste.

Es necesario, por tanto —como decía hace algún tiempo Sabino Casese—, reconducir la Administración al papel de aparato al servicio del órgano político, y ello parece requerir la reserva de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales en favor de los órganos políticos colegiales del Estado.

Con relación a la forma y al contenido de los actos de dirección y coordinación, me limito a algún apunte sumario. De forma preliminar hay que destacar que la finalidad de dirección y coordinación de las actividades regionales pueden perseguirse también mediante el ejercicio de funciones estatales en materias conexas o que inciden sobre aquellas de competencia regional; por ejemplo, las relativas a la política de crédito. El ejercicio de estas funciones estatales, precisamente por su conexión estrechísima con las competencias regionales, debe

ser igualmente reconducido al máximo nivel político y, por tanto, a la misma sede de decisión de los actos de dirección y coordinación propios y verdaderos que tienen por objeto actividades regionales en las materias de competencia regional.

Esta es, me parece—junto a la previsión de formas idóneas de participación regional en las relativas decisiones—, una garantía esencial para las regiones en la medida en que la permanencia en el Estado de estas funciones administrativas incide en materia muy relevante sobre las opciones políticas que las regiones realizan en las materias de su competencia.

En relación, en cambio, propiamente con la actividad y con las materias regionales, me parece que no se puede aceptar la posición sostenida últimamente por Augusto Barberá, que tiende a limitar la actividad de dirección y coordinación únicamente a la actividad legislativa.

Por una parte, me parece que la solución propuesta por Augusto Barberá—que la dirección y la coordinación de las actividades administrativas regionales se efectúen mediante leyes de dirección a propósito, consideradas como algo distinto a las leyes determinantes de los principios fundamentales (conocidas como leyes marco) y de las leyes de coordinación entre hacienda estatal y hacienda regional carece también de fundamento constitucional en cuanto sustancialmente restrictivas de la autonomía regional que justamente critica. En efecto, leyes de dirección de la actividad regional pueden incluso admitirse, pero encuadrándolas en la categoría general de las leyes de que habla la primera parte del artículo 117 de la Constitución, que son precisamente—más allá de los equívocos de una doctrina que, hasta en la terminología (leyes marco), ha distorsionado su función—leyes de dirección y coordinación. Tampoco se pueden dejar de lado los elementos deducibles de la atribución al Gobierno de la función de promoción de los juicios de oportunidad del Parlamento sobre las leyes regionales en contraste con el interés nacional o con el interés de otras regiones, elementos que justifican el reconocimiento en favor del Gobierno—como ya se ha dicho—de poderes de tipo preventivo e instructorio (la potestad de mandar a las regiones directivas no vinculantes o recomendaciones, la potestad de promover acuerdos entre Estado y región o entre las regiones) dirigidos a predeterminar valoraciones del interés nacional como criterios para el ejercicio del poder gubernativo de promoción del juicio de oportunidad ante el Parlamento frente a leyes regionales.

El reconocimiento de tales competencias al Gobierno responde, por otra parte, a evidentes exigencias concretas de funcionamiento del sistema. No me parece que se pueda prescindir de una actividad gubernativa de dirección y coordinación, constriñéndola a hacerla pasar siempre a través del acto legislativo, porque algunas veces se requieren intervenciones extremadamente contingentes y perentorias que el acto

legislativo no es idóneo para canalizarlas. Por lo demás, constituye una garantía suficiente para las regiones el hecho de que, en última instancia, quien decide sobre el eventual contraste entre Gobierno y región es siempre—según el artículo 127 de la Constitución—el Parlamento.

Es necesario, en cambio, según mi opinión, reafirmar la necesidad de que los actos de dirección y coordinación estén dirigidos inmediatamente a la actividad legislativa de las regiones. De hecho también existe en ello una garantía frente a una posible degeneración de estos actos políticos en actos que incidan directamente en las opciones administrativas de ejecución de las orientaciones políticas o de política administrativa. La ley regional, como expresión de las opciones políticas de la región, es, según el esquema constitucional, el objeto de la actividad estatal de dirección y coordinación.

Nos queda luego el problema del contenido de los actos de dirección y coordinación. Algunas indicaciones se desprenden ya del artículo 17 con la referencia a las exigencias unitarias, a la actividad de programación y a los compromisos internacionales. Quedan, sin embargo, dudas sobre otras cuestiones. Así, por ejemplo, la de si el acto de dirección y coordinación deba tener carácter de generalidad y ser válido para todas las regiones. La experiencia—todavía en curso—del «Proyecto Venecia» parece poner en duda que se pueda prácticamente anclar la actividad de dirección y coordinación en un carácter de generalidad frente a todas las regiones, sin desgarnecer demasiado al Estado de instrumentos de intervención en tutela de exigencias unitarias. Por otra parte, la reconstrucción del fundamento constitucional de la función de dirección y coordinación que me parece más aceptable no exige implicar la necesaria generalidad de los actos de dirección y coordinación, dado que están dirigidos, en última instancia, al juicio de oportunidad del Parlamento sobre *cada* ley regional. En cuanto al contenido de los actos de dirección y coordinación, hay quien considera que debe tratarse de directivas e instrucciones que contengan criterios generales, estándares o parámetros que delimiten la discrecionalidad administrativa (Cassese), y quien ha destacado que debe tratarse más de una identificación de objetivos que de una formulación de directivas propias y verdaderas (Benvenuti).

Diría que, de todos modos, estos últimos temas han permanecido, como destacaba el mismo Cassese hace algún mes, bastante en la sombra. Me parecería útil, en consecuencia, orientar la discusión sobre estos temas, ya que su importancia teórica y práctica no es en nada inferior a la de otros aspectos del problema de dirección y coordinación de las actividades regionales, que en cambio, desde hace tiempo, son el centro del debate político y doctrinal.

