

# MATERIALES PARA UNA DISCUSION SOBRE EL ESTADO DE LA REALIZACION DE LAS REGIONES \*

Por GIULIANO AMATO, SABINO CASSESE, ENZO CHELI,  
STEFANO RODOTA, DONATELLO SERRANI

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—I. CLASE POLÍTICA NACIONAL Y REGIONES.—II. POR PARTE DE LAS REGIONES.—III. SOBRE EL FRENTE DEL ESTADO.

## Introducción

1. *Las razones de una tentativa de reconocimiento sobre el estado de la realización de las regiones*

Hace dos años, el Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti iniciaba un programa propio de investigación sobre el ordenamiento regional invitando a un grupo de estudiosos de las instituciones, particularmente empeñados en la cuestión regional, a proponer una diagnosis sobre el modo en que había iniciado la marcha el experimento regional y sobre la perspectiva de renovación que parecía en condiciones de incidir en nuestro sistema político e institucional.

---

\* En el volumen *Dalla parte delle regioni. Bilancio di una legislatura*, Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, Quaderni di Studi Regionali núm. 7, Edizioni di Comunità, Milano, 1975.

Fruto de aquella reflexión fue el volumen *La vía italiana hacia las regiones*, editado por Edizioni di Comunità, que intenta ofrecer no solamente un examen desapasionado de las luces y de las sombras que caracterizaban al primer arranque de las regiones, sino también una reconsideración sobre los nudos cruciales de nuestro sistema político e institucional. A dos años de distancia, el Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti conserva en plena madurez la exigencia de una tentativa de valoración global de cuanto ha significado y significa, en el ordenamiento italiano, la realización de las regiones.

Tal reconsideración o reexamen, además de resultar posible en adelante gracias a la acumulación de experiencias del funcionamiento concreto de las nuevas instituciones, parece configurarse como necesario y, en primer lugar, porque la cuestión regional, tras del florecimiento de la fase constituyente, parece haberse fragmentado y focalizado excesivamente en temas demasiado específicos.

Si ello, ciertamente, corresponde a una fase necesaria, es decir, a la exigencia de poner a punto, también en un plano exquisitamente técnico los varios aspectos de la construcción regional, cualquiera puede advertir que de este modo el discurso regional corre el riesgo de perder aquel valor positivo que le caracterizó en sus orígenes; el ser, decimos, no un discurso sectorial, sobre una institución específica, sino un discurso sobre las instituciones. Llevar el discurso regional a su valor inicial significa no solamente darle de nuevo espacio para un debate que podría perder su carácter incisivo y su perceptibilidad fuera de los dedicados precisamente a los trabajos, sino también replantear globalmente una cuestión institucional, y, al mismo tiempo, política, desde hace largo tiempo capaz de innovar profundamente; significa impedir la caída en la rutina diaria, de la que puede derivarse —y de hecho se deriva— la cómoda ilusión de haber reformado allí donde la reforma se ha quedado, por el contrario, en la mitad.

En esta perspectiva se han movido quienes han redactado este documento de trabajo. Quienes, por otra parte, no han querido aportar —ni, probablemente, hubieran podido— un proyecto completo o una reconstrucción armónica de lo que han constituido y lo que no han constituido los motivos que han dado lugar a que tal o cual cosa haya sido o no haya sido realidad. Más que desarrollar un proyecto unitario, han intentado ilustrar materiales diversos, relativos a diversos aspectos del acontecer regional y a diversos protagonistas del mismo.

Una última advertencia: la redacción de este documento-base se ha realizado en los meses de septiembre y octubre de 1973. El documento está fechado en estos meses. Salvo casos excepcionales, por tanto, no ha sido posible tomar en consideración elementos informativos posteriores a esa fecha. Por lo demás, el acontecer regional se desarrolla con un ritmo sólo aparentemente lento y resulta poco menos que imposible recorrerlo en su totalidad y eficazmente.

## 2. *Algunas posibles claves interpretativas de los materiales que se ofrecen*

Los materiales ilustrados ofrecen puntos de reflexión que se prestan a una discusión unitaria, de la cual, más bien que un debate en profundidad, pueden sugerirse solamente algunas posibles claves.

Hace algunos años, en el fervor de la Constituyente y de la primera realización regional, se discutió mucho sobre el sentido que habría podido tener nuestra región, y sobre el tipo de transformación que la misma habría generado en la totalidad del sistema institucional. La fe, bien ingenua, bien agriamente dogmática, de muchos regionalistas rechazó como terreno plausible para la discusión del tema el de la alternativa entre región política y región administrativa, que, sin embargo, diversas experiencias extranjeras nos señalaban desde hace tiempo como la más urgente. Hoy, quizás, existen mayores posibilidades para enfrentarse con este tema, incluso porque nuestra propia experiencia impide eludirlo. Pero el haber renunciado al comienzo a una ponderada y realista estrategia a este respecto, en nombre de objetivos proclamables con el mayor agrado, ha privado probablemente a nuestro regionalismo de la capacidad de hacer frente a un aislamiento, gracias al cual las regiones ya están viniendo a ser —y en las peores condiciones— una híbrida mezcla de descentralización burocrática y descentralización autárquica.

Y pasamos ahora a la segunda clave posible para leer el material que viene a continuación. Plausible, por poco que lo fuera; las regiones tenían al principio una estrategia institucional, que, a través de los estatutos, viene abiertamente expuesta frente a los interlocutores nacionales. El acontecer de la aprobación de los estatutos, con la mediación de los contactos informales del senador Tesauro, introduce de pronto una nota distinta, que se prefigura como una auténtica alternativa; la alternativa de los pactos y de las soluciones arregladas sobre el terreno de la astucia amistosa. Es de preguntarse hoy si la alternativa no hubiera hecho presa sobre las propias regiones y si éstas, en sus relaciones con los aparatos centrales, hubieran siempre puesto sobre el terreno una estrategia institucional propia o si se hubieran abandonado a la vuelta a la astucia, al expediente que escapa de control.

La hipótesis de una caída de la estrategia institucional que había alimentado la discusión sobre y de los estatutos puede no referirse solamente al comportamiento de las regiones de cara a los aparatos centrales. También parece que pueda ser comprobado el desarrollo en otros frentes, por ejemplo en el de las relaciones con los intereses (la participación, clave del nuevo modelo de comportamiento de un poder público, parece ser servida mucho más por una audiencia formalizada de los intereses organizados que por una entrada en el área de las decisiones de los intereses difusos), o en el de las relaciones

con los entes locales. Pero en este último caso habría que preguntarse si verdaderamente existe, en las regiones, a partir del momento de los estatutos, una auténtica conciencia del propio papel.

Tenemos, finalmente, las peticiones que revisten las motivaciones de los aparatos centrales, sobre todo por cuanto respecta a las relaciones entre dirigentes políticos y órganos burocráticos. Lo que hoy están notando precisamente las regiones es el divorcio entre las palabras y los hechos, entre las nuevas intenciones regionalistas manifestadas por el gobierno y los comportamientos reales, terriblemente semejantes a los precedentes. Es un hecho que el discurso con el que se presentó a las Cámaras el presidente del Consejo en funciones es en todo similar a las proclamaciones de los regionalistas de cualquier año anterior. Y no resulta que por esta parte tales proclamaciones hayan sido impuestas, ni siquiera sugeridas, por los partidos de la coalición menos ligados de la DC al aparato central. El discurso puede ser legítimamente interpretado como la expresión de una dialéctica nueva entre la propia DC y tal aparato. Después de dos años de regiones, el eje político del mayor partido puede no pasar ya por las sedes nacionales y exigir un más ponderado equilibrio con las nuevas áreas de poder que van radicándose en la periferia.

En esta óptica, el divorcio entre las palabras y los hechos deberá ser explicado sobre la base de la viscosidad del aparato y de su capacidad de oponer la que es en adelante una política suya —y las razones de su supervivencia— a la voluntad y a las exigencias de quien gobierna. Pero ¿basta una explicación como ésta de cara al perdurar de comportamientos centralizados, en los cuales no es fácil separar los papeles desempeñados por la clase dirigente política y por la administrativa? ¿No es, en cambio, posible que, por cuanto respecta a la DC, se haya producido no un desplazamiento del eje, sino una multiplicación de ejes, entre los cuales continúa siendo fuerte, por razones de estructura de las clientelas, de financiación, de jerarquía, el nacional?

A estas preguntas no responden ni las informaciones ni las observaciones que van a continuación. Pero el formularlas es bueno, porque nos ayuda a buscar los elementos para llegar a una respuesta.

Sean cuales fueren, generalmente, las hipótesis que se adelanten, es indudable que el sentido que hay que dar a estos primeros años de experiencia regional ha de ser buscado, en primer lugar, en el desarrollo de las relaciones entre la clase política nacional y las clases políticas regionales.

Recorrer este desarrollo y hacernos preguntas sobre el mismo nos parece, por tanto, el modo más correcto para iniciar esta tentativa de una primera valoración del estado de realización de las regiones.

## I. Clase política nacional y regiones

### 1. *Las hipótesis adelantadas sobre las razones de la realización constitucional*

Cuando se ha intentado explicar en clave histórica los acontecimientos que, desde 1968 a 1970, condujeron, con más de veinte años de retraso sobre las previsiones constitucionales, al nacimiento de las regiones ordinarias, se ha terminado siempre por dar vueltas en torno a tres hipótesis distintas, pero sustancialmente ligadas.

Una primera hipótesis ha reconocido en el inicio de esta experiencia esencialmente los signos de una gran operación de autosalvamento de los poderes centrales: según este punto de vista, la votadura de los organismos en uno de los momentos de mayor tensión atravesados por nuestro sistema político no hubiera representado, en intención de los verdaderos protagonistas, otra cosa que una tentativa astuta para canalizar, desde el centro hacia la periferia, la presión, que se hacía amenazante, de la base social.

Una segunda hipótesis trata de releer la primera en clave menos realista y de mayor nobleza. La crisis de funcionalidad de las instituciones centrales, que estalla hacia finales de los años sesenta —también en coincidencia con el fallo de la primera experiencia orgánica de programación económica—, habría conducido a los partidos de gobierno (y, en particular a la Democracia Cristiana) a recuperar con sinceridad la originaria vocación hacia el «Estado de las autonomías»: vista la imposibilidad de aplazar ulteriormente el inicio de una seria reforma del aparato central, la parte más sagaz y abierta de la formación de mayoría habría individualizado en la completa realización del proyecto regionalista el único camino todavía practicable antes de llegar al «salto en el vacío» de la revisión constitucional.

Según una tercera hipótesis, en fin, el mérito fundamental de la reforma votada en 1970 habría de ser, por el contrario, imputado a la presión ejercida por el espectro de las fuerzas de la izquierda, ya sea las situadas en la oposición, ya sea las incluidas en posiciones minoritarias en el área gubernativa: el nacimiento de las regiones ordinarias, digamos, habría premiado —en el momento en que la capacidad contractual de tales fuerzas venía a disfrutar una fase creciente— con la victoria una batalla conducida con tenacidad a lo largo de más de veinte años.

Se decía que estas diversas hipótesis están sustancialmente ligadas, en tanto en cuanto encuentran su base común en el hecho de que individualizan un nexo preciso de causalidad entre el nacimiento de las regiones ordinarias y la crisis quizás más aguda sufrida por nuestro sistema político a lo largo de los últimos veinte años: en este plano aparece evidente cómo la votadura de la reforma regional haya venido

esencialmente a derivarse de los resultados del análisis que, en torno a esta particularísima coyuntura (y a los posibles modos para superarla) se ha realizado a fines de los años sesenta, por parte de la clase política nacional. Y si los objetivos de fondo perseguidos por cada una de las fuerzas que concurren a la activación de la nueva institución varían profundamente según las distintas localizaciones ideológicas, permanece el hecho de que, hasta junio de 1970, la carta regionalista se sitúa enteramente en el ámbito de un juego ideado en la sede central y que el centro considera indispensable dirigir hasta en sus más mínimos detalles.

## 2. *El nacimiento de una clase dirigente nacional*

La primera fase de la partida que se abre inmediatamente después de la elección de los consejos regionales señala, por otra parte, varios puntos en contra de la clase nacional.

Las regiones nacen en la realidad *distintas* de como habían sido imaginadas en el centro. El hecho de que, a través de la formación de los nuevos organismos, emerge una clase dirigente, en gran parte desconocida en los vértices de los distintos aparatos políticos. Esta clase, que viene a identificarse con las puntas más activas de los administradores locales, manifiesta de repente una innata vocación, tanto en lo que se refiere a la contestación de cara a la autoridad central, cuanto al trabajo político de base. El lenguaje iluminista y la combatividad sobre temas institucionales que este personal demuestra desde las primeras bazas del juego, representan un hecho insólito, que los políticos de la sede nacional intentan, en un primer momento, descifrar en todas sus implicaciones; la novedad de acento que viene a caracterizar el comportamiento de las regiones llega a sus niveles más altos en los dos primeros años de la nueva experiencia, cuando los nuevos aparatos deben conquistar, a través de los estatutos y de los decretos delegados, su primer espacio político y operativo. Es sobre todo en esta fase, de hecho, cuando las regiones tienden a presentarse ante el Estado aunadas en un esquema unitario, que supera las acostumbradas líneas de división diseñadas, en la sede nacional, por los grandes partidos. El fenómeno deja entrever perspectivas desconocidas en la vida pública italiana y suscita en los observadores temores y esperanzas.

Por otro lado, quien hubiera pensado en las regiones como en posibles reservas para otras levas políticas capaces de activar circuitos de recambio en la clase nacional, hubo de volverse atrás inmediatamente: la condición de impermeabilidad y la separación de los papeles que de siempre han caracterizado a las relaciones entre el nivel central y los niveles periféricos de nuestra vida política, siguen, por el momento, inalterados.

Este estado de cosas encuentra una primera comprobación en las elecciones de las Cámaras de 1972, en las que la presencia política y

orgánica de las regiones resulta poco menos que inapreciable, y los ejemplos de «promoción» de las filas regionales a las parlamentarias son prácticamente inexistentes. Si bien pueden advertirse signos de una futura inversión de tendencia en las invitaciones dirigidas por los líderes políticos a operar en las regiones, y algunas reconsideraciones de exponentes políticos locales, promovidos a las filas parlamentarias, sobre la efectiva consistencia y valor de tal promoción.

Análoga situación, por lo demás, se advierte respecto de la formación de las directrices fundamentales que conducen la vida del país: los grandes acontecimientos de 1972 y 1973 maduran en parcelas sustancialmente ajenas a la realidad regional y provocan contragolpes sensibles en los equilibrios internos que reinan en los nuevos organismos.

### 3. *De la contraposición frontal a la petición de participación y colaboración. La respuesta de la clase política nacional*

Este clima de separación y de contraposición frontal en las relaciones entre clase política nacional y clases regionales se registra, en particular, hasta la fase conclusiva de la transferencia de funciones: a lo largo del último año, el desarrollo de estas relaciones tiende, en cambio, a hacerse más complejo y menos esquemático. Asumidas de pleno las propias funciones, las regiones comienzan, de hecho, a enunciar una «doctrina» en parte distinta de aquella, principalmente reivindicativa, expresada durante la fase de inicio de la nueva experiencia autonomista: esta «doctrina» tiende preferentemente a subrayar el aspecto de la unidad del «Estado de las autonomías». En efecto, los representantes de las regiones no pierden ocasión para subrayar o bien la necesidad de una participación regional en la definición «del entresijo» de lo que debe entenderse por «interés nacional», ya sea en la oportunidad de una colaboración constante entre aparato estatal y aparatos regionales, para buscar una nueva dimensión de la vida política. En la práctica, frente a la nueva responsabilidad, y al acercarse la primera consulta electoral, la clase regional declara estar por su parte dispuesta para la tregua y para el pase a una fase más constructiva en la definición de las relaciones con el aparato central. La respuesta «oficial» de los vértices políticos del Estado deja, al principio, la puerta abierta a cualquier esperanza. Mientras el Tribunal Constitucional prosigue, tenaz, su obra restrictiva, Gobierno y Parlamento se preocupan, en efecto, cada día más, de presentar a las regiones un «rostro amigo». Esto sucede en los discursos programáticos del presidente del Consejo (siempre lleno de homenajes formales a la autonomía regional), en la elección del ministro para la realización regional (normalmente elegido entre la franja más abierta de la formación democristiana), en la oferta continua de nuevas oportunidades para contactos informales (que obligan a los políticos regionales a casi cotidianos peregrinajes roma-

nos), en general, en cualquier toma de posición política susceptible de obtener cualquier resonancia.

¿Estamos, entonces, en presencia de una imprevista conversión en sentido regionalista por parte de la clase situada en la conducción del aparato central? Más allá de las apariencias, el análisis de los diferentes sectores de la actividad regional parecen excluir, de modo absolutamente decidido, la posibilidad de llegar, hoy, a tal conclusión. La realidad de las cosas respecto a la materia regional parece moverse, de hecho, según líneas exactamente opuestas a las que los políticos nacionales diariamente enuncian en los despachos oficiales: la realidad es que las regiones —amputada una parte notable de sus competencias, pesadamente condicionadas en el terreno financiero, constantemente bajo el fuego del Tribunal Constitucional y de la alta burocracia— viven hoy en una condición de semiasfíxia y se ven obligadas a encajar, en todos los terrenos, los más duros golpes.

#### 4. *Una hipótesis interpretativa del divorcio entre regionalismo verbal y antirregionalismo de los hechos de la clase política nacional. El regionalismo instrumental.*

La antítesis entre regionalismo verbal y antirregionalismo de los hechos que la clase nacional viene hoy a expresar, no es, quizás, difícil de explicar si pensamos en las condiciones generales en las que vive nuestro sistema político.

Después de la fase de las primeras escaramuzas, los gestores del poder central advierten que el potencial expreso de los nuevos organismos representa un hecho impreciso e insondable: se trata de un potencial que, en un futuro próximo, podrá demostrarse muy elevado, pero que, por el momento, se caracteriza también por una notable ambigüedad respecto de sus direcciones de marcha. Esta comprobación induce a cultivar, pero también a comprimir la capacidad expansiva expresada por la realidad regional: en una palabra, a lograr al máximo posible que la fuerza propia de los nuevos aparatos esté disponible y maniobrable. El proyecto que se delinea en la sede central aparece, por tanto, en el sentido de una progresiva recuperación de las formaciones regionales, pero solamente a los fines de utilizarlas en el frente interno de la competición conducida a escala nacional por los vértices tradicionales de los aparatos políticos. En el ámbito de la clase de gobierno, a los «antirregionalistas ideológicos» parecen contraponerse, como consecuencia, con eficacia creciente —como el propio ministro Sullo viene a poner de relieve a lo largo del debate sobre el Estado de las autonomías celebrado en la Cámara el 19 de febrero de 1973— los «regionalistas instrumentales». Por otra parte, cada uno de los sectores del aparato político nacional busca la forma de establecer contactos directos propios con el ambiente regional, y utilizar al máximo, para fines propios, el consenso obtenido por esta vía. Lo que con-

duce también a un estado de permanente competencia entre las diversas fuerzas implicadas en los ámbitos parlamentarios y gubernamentales (y entre los órganos que son exponente de tales fuerzas) con el objetivo de la búsqueda de un papel de mediador entre el aparato central e instancias autonomistas. Es evidente que, en el plano de la justificación de la necesidad de ese papel mediador, sea precisamente el extremismo antirregionalista del Tribunal Constitucional y de la burocracia central quien represente el presupuesto esencial.

El resultado final del desarrollo de los acontecimientos es que el Estado se presenta a las regiones con los más variados rostros: como en un juego de espejos, a la política general de las Cámaras se superpone otra distinta, de las diferentes comisiones y de las comisiones intercamerales; a las directrices expresas del presidente del Consejo se alternan las directrices diversas del ministro para las regiones. El mismo tema se repite por lo que respecta al presupuesto, al tesoro o a los distintos ministerios del gasto, y así marchan las cosas.

La realidad es que no existe una política regional —digna de este nombre— de la clase gobernante. Tenemos la prueba en el hecho de que los programas para las regiones, expresados en el ámbito del nuevo centro-izquierda, presentan considerables diferencias en comparación con los precedentemente enunciados por el gobierno centrista: en sustancia, unos y otros son igualmente difusos y evasivos. En presencia de una clase nacional ni sinceramente regionalista ni coherentemente antirregionalista, sino sustancialmente agnóstica, el crecimiento del sistema regional resulta hoy sustancialmente abandonado al juego de los pequeños avances «día a día», de las pequeñas incursiones de frontera o de las pequeñas acciones subterráneas e irresponsables de los «grandes grupos».

5. *Los riesgos para las regiones: el estado de aislamiento;  
la tentación de la ruptura de la solidaridad entre las regiones;  
la imitación de los métodos de la clase nacional*

Con referencia a este punto, apenas es el caso de aludir a los riesgos que la nueva situación va determinando sobre la vertiente regional.

El riesgo mayor está representado probablemente por el estado de aislamiento imponente en el que amenaza con deslizarse una parte cada vez más consistente de la clase regional. Ya no faltan motivos de tensión entre esta clase y los representantes de los entes locales menores, producidos a lo largo de los primeros años de vida del sistema regional: estos motivos, por otra parte, vienen a agravarse puntualmente cada vez que la región se ve obligada a encajar un fracaso respecto del Estado. Por otro lado, la política de la mano tendida, sin prejuicios, en paralelo, por parte de varios sectores del aparato central corre el serio riesgo de resquebrajar la unidad del frente re-

gional. Las regiones parecen hoy indecisas acerca de si conservar y desarrollar el método de acción experimentado en los pasados años o afrontar los tratos con el gobierno también en temas generalizados. El hecho es que el aproximarse del primer vencimiento electoral empuja cada vez más a los representantes regionales (y especialmente a quienes se encuentran en posición homogénea respecto de la mayoría gubernativa), en la negociación romana, hacia los cauces ya disponibles de los aparatos políticos tradicionales. De la nueva situación, por consiguiente, no pueden por menos de derivarse, para la clase política regional, también efectos de una progresiva «habitación» y una «imitación» de los métodos de acción política propios de la clase nacional. Si hubiera de continuar este proceso, el resultado final no sería probablemente muy distinto del que en el pasado hubo de registrarse en relación con las experiencias del regionalismo especial, desde el momento en que el debilitamiento político de los aparatos de dimensiones notables, como los regionales, se encontró inevitablemente con su contrapartida en la práctica del subgobierno y en la formación de clases parásitas. Con lo que podría producirse el hecho de que venga a menos esa impermeabilidad entre las dos clases políticas a las que antes hemos hecho referencia. Si no en cuanto a las carreras políticas (en el sentido de permanecer en una situación de «no bridge» entre la carrera del político regional y la del político nacional), verosíblemente en cuanto a una gestión cotidiana de las relaciones en un *continuum* periferia-centro basado en consensos y recíprocas ventajas (al menos entre las fuerzas políticas homogéneas en la mayoría gubernativa). El «frente único de las regiones», en tal caso, se resquebrajaría inevitablemente. Pero también habría que preguntarse si, por acaso, una política de las regiones basada en el «frente único» no presentaría también ella, determinados riesgos: el de no dejar madurar, en las regiones, políticas concretas y por tanto la natural diversificación de las demandas que uno podría esperar ver atendidas con tan distintas respuestas; el de dejar a la negociación en definitiva, como única válvula de seguridad, como única vía practicable.

#### 6. *¿Qué estrategias son necesarias para evitar estos riesgos?*

Algunos ambientes regionales parecen, por otro lado, advertir claramente la presencia de estos riesgos o la necesidad de decidirse a la búsqueda de nuevas estrategias. Tales estrategias, en el momento actual, parecen delinearse esencialmente con referencia a dos planos.

El primer plano apunta hacia la individualización de sedes institucionales, aunque distintas, pero en las cuales el encuentro del Estado con las políticas regionales pueda manifestarse en forma apropiada; sedes, es decir, en las que el Estado se encuentre en condiciones de expresar su voluntad unitariamente y al máximo nivel de responsabilidad, y en las que la región se encuentre en condiciones de intervenir

no solamente a través de la instancia del vértice, sino en la más amplia gama de su responsabilidad política. Solamente en este terreno, de hecho, parece posible favorecer la formación de directrices coherentes de política regional, capaces de equilibrar, en cuanto sea posible, el laberinto de los juegos sectoriales del poder.

Por el contrario, la segunda vía se refiere a la perspectiva de una progresiva regionalización de las estructuras de partido y sindicales. Muchas de las dificultades que las regiones encuentran hoy en sus relaciones con el aparato estatal, nacen, en efecto, de un defecto básico, es decir, de la permanencia de una construcción verticalista y centralista en el interior de los fundamentales organismos políticos.

Por qué a través de las líneas apuntadas se viene en definitiva a tocar lo que es el mismo corazón del sistema de poder que rige al país, resulta muy difícil de definir sin haber establecido primeramente una valoración de tales estrategias, y hasta qué punto están destinadas a conseguir un determinado éxito o simplemente a aumentar la lista de las utopías regionalistas. Por el momento sólo podemos apuntar a la presencia de una «ideología del Estado» por parte regional, totalmente embrionaria y muy oscilante, que viene a contraponerse al vacío casi absoluto de una «política para las regiones» por parte estatal.

## II. Por parte de las regiones

### 1. La legislación regional

Una primera valoración de conjunto de la actividad legislativa de las regiones de estatuto ordinario induce a hacer hincapié en los distintos modos por los que la máquina legislativa regional tiende a alcanzar un funcionamiento pleno. Un balance verdadero y exacto, de hecho, es ciertamente prematuro, mientras parecen oportunas indicaciones de hechos expresivos de tendencias no transitorias o capaces de contar entre los diversos momentos de la acción regional.

Aparte de las leyes de presupuesto, y de las variantes o modificaciones al presupuesto, la producción legislativa regional ascendía, al 30 de septiembre de este año, a 570 leyes. Sobre la base de una primera selección de materias, este total de leyes resulta distribuido del modo siguiente: agricultura, caza y pesca, 49 (8,59 por 100 del total); mantenimiento del territorio (urbanística, política de vivienda en el ámbito municipal, obras públicas; montaña; transportes), 70 leyes (12,28 por 100); servicios sociales (beneficencia y asistencia sanitaria, farmacéutica, hospitalaria, escolar; guarderías infantiles; enseñanza artesanal y profesional; museos y bibliotecas; cultura y tiempo libre), 111 (que significa 19,47 por 100); actividades productivas (artesanado y aguas minerales, termales, públicas; minas; zonas de depresión; turismo e

industrias hoteleras; ferias y mercados), 25 (4,38 por 100); entes locales (circunscripciones municipales, institución de nuevos ayuntamientos; policía urbana, local y rural), 12 (2,10 por 100); finanzas y contabilidad, 30 (5,26 por 100); organización y personal, 245 (46,49 por 100); participación, ocho (1,40 por 100).

Estos datos reflejan la previsible realidad de una institución obligada a empeñar la mitad de su acción legislativa en la construcción de la misma estructura orgánica, y justifican la convicción, por un lado evidente, por otro lado difusa, según la cual puede distinguirse entre tres fases de la legislación regional: en la primera (1971), la actividad legislativa es extremadamente reducida (menos de dos leyes por región, por término medio); y consiste casi exclusivamente en actos relativos a los presupuestos y a los tributos; en la segunda (1972), la actividad está dominada por la necesidad orgánica; en la tercera (los primeros nueve meses de 1973), precisamente porque la legislación se presenta ya depurada de los compromisos inherentes a la fase de despegue, se delinean tendencias expresivas de fenómenos ya menos contingentes o transitorios. Sin embargo, ya la observación de los datos de 1972 permite formular una primera hipótesis, consistente en que alcanzan más rápidamente el «pleno régimen» las regiones que se lanzan inmediatamente por la vía «administrativa». En este sentido puede considerarse significativo el caso de Piamonte, que, única región entre todas, aprobó en el año 1972 una sola ley en materia de presupuesto (Toscana llegó a aprobar nueve) y se metió decididamente por la vía del procedimiento de integración sectorial que debería posteriormente diferenciarse en gran medida de la subsiguiente legislación sectorial. De hecho, la mitad de las leyes aprobadas por el Piamonte en el año 1972 se refieren a la extensión de la ayuda a categorías particulares y a la derogación de contribuciones a las líneas de autobuses.

Las regiones más activas en la producción legislativa son la Lombardia (74 leyes hasta 30 de septiembre de 1973) y la Toscana (71), seguidas de los Abruzos (54), Umbría (52), Emilia Romagna (35); el menor número de leyes ha sido el aprobado por Calabria (16, pero por lo que se refiere a esta región hemos de tener en cuenta el retraso en la total capacidad de actividades como consecuencia de los hechos de Reggio Calabria), por Campania (17), por Basilicata (19). En general, por tanto, puede ponerse de relieve un notable aumento en la cantidad de producción legislativa entre las regiones del Norte y del Sur; relación que, sin embargo, se invierte cuando se consideran los datos relativos a los proyectos de ley presentados: en Apulia los proyectos presentados ascendían a 182; en Campania, a 166; en Lombardia, a 149; en los Abruzos, a 148; en Toscana, a 128; en el Lazio, a 120; en Umbría a 112, en Calabria y en el Véneto, 105. El menor número de proyectos ha sido presentado por Emilia (60), donde, con todo, resulta más elevada la relación entre proyectos presentados y leyes aprobadas 60 a 40, con un porcentaje cercano al 66,6 por 100. Este porcentaje

—similar al de 65,5 en Toscana y al 60,4 por 100 en Lombardia— desciende al 10,8 por 100 en Calabria, al 10,9 por 100 en Campania, al 22,5 por 100 en Apulia. En sustancia, el número de proyectos presentados y su relación con las leyes aprobadas confirman no solamente la diferencia entre las regiones del Norte y las del Sur, sino sobre todo el rápido emerger en estas últimas de aquel fenómeno de proyección de puro partidismo que provocó no pocas consecuencias degenerativas a nivel de Parlamento nacional.

Un análisis más detallado de la diversa capacidad productiva de las regiones, como resulta de los datos anteriormente expuestos, puede ser realizado considerando las causas «técnicas» y las causas «políticas». Las causas técnicas son, en sustancia, reducibles a la diversa funcionalidad de las funciones legislativas: no es casualidad, si consideramos a las regiones de más baja productividad legislativa, que se ponga de relieve un notable efecto mimético en su legislación, en el sentido de que ésta tiende a reproducir modelos y contenidos de la legislación nacional o de la de las regiones mejor organizadas.

Es más complejo el análisis individualizado y la valoración de las causas políticas, respecto a las cuales es necesario considerar el tipo de presencia regional de los partidos políticos (sobre todo su conexión con las bases) y el grado de «contestatividad» de la clase política regional.

Los porcentajes anteriormente señalados sobre los proyectos que se convirtieron en leyes, inducen a tener en cuenta que la mayor homogeneidad entre los partidos del gobierno a nivel regional garantiza una respuesta más rápida en las bases: lo cual es indicativo de que el porcentaje más elevado de aprobaciones se refiere a Toscana y, sobre todo, a Emilia, donde el fenómeno encuentra su más clara ilustración. De esta consideración, sin embargo no parece posible deducir que sea suficiente la preponderancia numérica de un partido como garantía de «productividad» legislativa: lo que se necesita es un partido hegemónico no ya un partido mayoritario. De otro modo, no se explicaría por qué, en el Véneto, por ejemplo, el porcentaje de leyes aprobadas, respecto de los proyectos presentados, ascienda al 27,61 por 100; es verdad que no podemos, en cualquier caso, limitarnos a un análisis cuantitativo ya que la observación del contenido (y de los primeros efectos) de algunas, entre las leyes aprobadas por las regiones más productivas, muestra cómo podríamos encontrarnos en presencia de una especie de legislación «de imagen», en el sentido de que las leyes dan solamente la apariencia de una respuesta a las demandas sociales o están destinadas a quedar sin aplicación.

De otro lado —y aquí pasamos al tema de la «contestatividad» de la clase política regional— el volumen de la legislación de algunas regiones ha aumentado hasta el punto de la presencia de leyes que no deberían estar unidas (o no tanto, o sólo) a la existencia de verdaderos y auténticos problemas por resolver, cuanto menos a la voluntad de «contestar» a líneas políticas presentes a nivel nacional.

Este tipo de leyes, a las que podemos distinguir por su contenido declamatorio, prosigue una línea que se consolida en la fase estatutaria.

Respecto a este tipo de legislación, sin embargo, el control del Tribunal Constitucional, y, sobre todo, del Gobierno, se ha revelado bastante más penetrante en comparación con lo sucedido con los estatutos. Las razones son evidentes: mientras los estatutos podían ser considerados todavía «simples papeles» en su formulación programática, la legislación, incluso también cuando parte de proclamaciones maximalistas y contiene fórmulas declamatorias, se presenta como un instrumento referido a situaciones concretas y, por tanto, dotado de una directa capacidad de modificación de la realidad. A este propósito tendía la posición de Lombardía; el Gobierno le devolvió nada menos que 24 leyes.

Considerando, aunque sea a grandes rasgos, el contenido de la legislación regional, parece posible aislar algunas constantes. Por cuanto respecta a la legislación dirigida a poner al día los estatutos, o a organizar, a nivel político (leyes que atañen a los consejeros, a los grupos asesores, a las juntas, a los institutos de democracia directa), se percibe plenamente una línea que no va más allá de las indicaciones de los estatutos y que, por lo mismo, en más de un caso representa un retroceso respecto al contenido de aquéllos. Las escasas novedades reflejan más bien la tendencia a anticipar orientaciones que ya habían aflorado a nivel nacional; es el caso de las leyes de financiación de los grupos asesores, evidente reflejo de la temática de la financiación de los partidos.

Más difícil es el análisis de las leyes cuya misión es poner al día los estatutos, y que interesan, pero a nivel no ya político, a los aparatos administrativos. En líneas generales, resulta aquí evidente la tentativa de clarificar los modelos estatutarios, como resulta, por ejemplo, de las numerosas indicaciones sobre el tema de la colegialidad; pero no siempre se logra disipar la ambigüedad de los modelos que, a veces, resultan de tal modo complicados que producen confusiones ideológicas presentes, sobre todo, en materia de organización. Pero este mantenimiento o crecimiento de la ambigüedad no es imputable únicamente a debilidades del legislador regional. En muchos casos, también, es la consecuencia de una situación en la cual las posibilidades de control y presión por parte de los órganos centrales son mayores que en otras materias, por lo que las regiones se ven obligadas a aceptar mayores compromisos.

En las materias consideradas por el artículo 117 aparece la legislación de alcance social, pero con específicas características sectoriales (asistencia a los ancianos, asistencia farmacéutica a los agricultores independientes, subsidios de natalidad, guarderías, libros de texto, transportes, etc.) y con dirección casi exclusiva en el sentido de las leyes relativas al gasto: faltan las indicaciones generales de reforma. Hemos de buscar la razón de ello, por una parte, en los intereses sacrificados por la legislación nacional, intereses que atribuyen un espe-

cífico carácter «intersticial» a la legislación regional; por otra, en la falta de leyes-marco y en el hecho de que las regiones no tienen hoy estímulos para investigar y formular principios generales. Moverse en este último terreno, de hecho, puede ser causa de peligrosos conflictos: a falta de una conducta de definición por parte de las Cámaras, los principios terminarán por ser fijados por el Tribunal Constitucional, que, con seguridad, se alinearán a lo largo de unos confines más retrasados que los del Parlamento. Las regiones, por lo tanto, esperan un momento más propicio para las leyes-marco y para la fijación de principios, teniendo en cuenta que hoy no existen márgenes para una batalla estratégica. Pero, con esta conducta, su línea legislativa corre el riesgo de empantanarse en una insistencia sobre leyes plurienales de presupuesto que se limiten rígidamente al gasto y corran el peligro de bloquear cualquier futura evolución de la actividad regional.

Más allá del área individualizada del artículo 117, es preciso distinguir entre los casos en los que la legislación regional se fundamenta en una delegación estatal (como en la materia del comercio), de aquellos en los que nos encontramos en presencia de una verdadera y propia tentativa de ampliación de las competencias regionales. Este último fenómeno se ha puesto de relieve sobre todo con motivo de las leyes en materia de financiación de la prensa, de las diálisis a domicilio, de los teatros regionales y, más generalmente, de la legislación en materia de cultura de protección del ambiente, de sanidad, de financiaciones regionales, entendidas estas últimas como medios para la programación y la intervención en los sectores del crédito y de la industria. Particularmente activas, en esta tentativa de ampliación de las competencias, aparecen las regiones «contestatarias» y vanguardistas, las cuales no están interesadas tanto en legislar precisamente allí donde todos legislan, sino sobre todo en las materias en las que se puede ejemplarizar. Es preciso añadir, sin embargo, que el escorzo en la dirección indicada viene determinado solamente por la exigencia de la programación y de la búsqueda de la organicidad de la acción regional.

Sin perder de vista las tendencias de fondo ni las indicaciones cuantitativas, se debe más bien, sin embargo, subrayar la progresiva individualización de la legislación regional. Lo cual parece comprensible, sobre todo si tenemos en cuenta las causas que concurren a determinar el fenómeno. En primer lugar, la presencia de un cuerpo de leyes estatales que vincula a la legislación regional, en el sentido de que exige de ésta una normativa prevalentemente de integración-actuación (montaña, guarderías, etc.); por otra parte, la fuga de las regiones de una legislación que se ocupe de los principios, consecuencias, exigencias, de lo que atañe al Tribunal Constitucional; en tercer lugar, en estrecho contacto con la fuga de los principios, la elección de seguir preferentemente la vía de las intervenciones sectoriales de auxilio financiero.

Una valoración de la legislación regional no puede prescindir de un análisis del modo en que el procedimiento legislativo se desarrolla efectivamente en las varias regiones. No habiendo sido posible un estudio completo indicamos aquí a continuación cuáles deberán ser los puntos esenciales para un estudio de esta clase, refiriéndolo a la experiencia de la región Toscana.

Un primer punto se refiere a la iniciativa legislativa. En Toscana prevalece claramente la iniciativa de la Junta (y este dato, valorado en general, indicaría una inversión de la tendencia respecto a la fase estatutaria), mientras que son rarísimas las iniciativas de mayoría y también limitadas las iniciativas de la minoría. Ello explica la reducida diferencia entre proyectos presentados y leyes aprobadas. La iniciativa popular es casi del todo inexistente: el único caso toscano se refiere a la financiación de la industria artesana.

A veces, los proyectos de ley son elaborados fuera de la Junta y del Consejo, en el interior de los partidos de la mayoría o mediante acuerdo (realizado siempre en la sede de los partidos) entre mayoría y minoría. En todos estos casos, el proyecto va adelante con mayor rapidez, y se limitan, Junta y Consejo, a recibirlo tal y como está. La oficina legislativa del Consejo regional toscano, que, sin embargo, desempeñó un papel importante en la fase estatutaria y en la de las transferencias, desarrolla hoy una actividad bastante reducida. Los distintos titulares del poder de iniciativa ya no lo utilizan casi en la práctica, aun pudiendo reclamar la asistencia en los sentidos contenidos en el estatuto. Un segundo punto se refiere a la discusión y la aprobación de las leyes. En Toscana, la programación legislativa (orden de los trabajos, fijado mensualmente por la Oficina de la Presidencia del Consejo) funciona bien. Las comisiones asesoras son seis y funcionan, por término medio, con la presencia de cuatro a seis personas. Tienen solamente poderes de consulta e informe, pero los riesgos de la excesiva especialización sectorial de los distintos asesores son elevados, con todas las consecuencias que ello puede provocar en términos de poderes reales. Durante la instrucción del proyecto en comisión, la consulta de los sujetos interesados es lo normal.

Un último punto se refiere a la calidad de la legislación. La experiencia toscana parece confirmar la impresión general acerca del carácter fragmentario y de gasto de la legislación en su conjunto y la falta de una proyección general. Esto, probablemente, podemos encontrarlo no solamente en las regiones generales a las que nos hemos referido anteriormente, sino también en el hecho de que la clase regional—que se ha formado en la administración de los entes locales menores, en los que el poder se ejerce en clave exclusivamente administrativa—no percibe todavía claramente, plenamente, el valor y el sentido de los instrumentos legislativos.

La actividad legislativa, por otra parte, debe ser valorada dentro del marco del conjunto de la actividad de los consejos, en los cuales

parece prevalecer el objeto del debate político, las interpelaciones y, sobre todo, la actividad administrativa.

## 2. *Los programas regionales*

El de la programación regional es, por ahora, un capítulo formado solamente por los documentos, no dispares en sus características generales, de la programación nacional. En cada uno de los sectores—como ya se ha puesto de relieve al examinar la legislación—la intervención ha permanecido generalmente en límites menores que la de la programación, salvo los casos en los que se trataba de dar curso a leyes del Estado que ya constituían actividades previamente programadas.

Vamos ahora, por tanto, a los preliminares y todavía estamos en los documentos relativos a los mismos, por lo que el razonamiento ha de ser preferentemente cultural. Podemos descubrir los típicos rasgos de culturas regionales diversas y podemos investigar el grado de madurez que se demuestra en cada una de las sedes regionales mediante la capacidad de separar el decurso de la evolución metodológica de los documentos del plan.

Los programas, o los esquemas de programa, regionales se asemejan todos un poco, al menos en sus perfiles. En primer lugar, demuestran corresponder a una intensa necesidad de conocimiento, de adquisición de datos sobre la realidad regional, que ya se había hecho presente en los esquemas de desarrollo de los CRPE en 1967-68. En parte continúan satisfaciéndolo, en parte preanuncian «proyectos» que—como ahora explicaremos—son, en efecto, proyectos de investigación más que proyectos de intervención. En segundo lugar, los programas favorecen a todos, en la enunciación de directrices relativas a los diversos capítulos de un sencillo plan, las reflexiones y las selecciones relativas a la gobernación del territorio. Esto sí, por una parte, se configura como un lógico corolario de la primera exigencia—mejor conocimiento de la realidad de la región y, por tanto, también de su territorio—, tiene, igualmente, una valencia autónoma propia, ya sea en calidad de adquisición metodológica, ya como primer y correcto acercamiento en la búsqueda de un papel propio para la programación regional. Se observa justamente en el proyecto emiliano que la planificación territorial es la idea base de la propia proyección del sector que encuentra en ella el necesario momento de unificación y el antídoto contra las tendencias centrifugas gracias a las cuales podrían separarse una de otra, hasta el punto de convertirse en diferentes respuestas a diferentes necesidades. Por otra parte, cuando se discutía acerca del papel de la región como ente de gobierno, prevalecía la opinión de que habría podido caracterizarse como ente de gobernación del territorio, precisamente, capaz de encontrar y coordinar en esa regulación las competencias de los otros operatorios.

Los programas, dentro de los límites en los que vale su testimonialidad, reafirman ahora esta opinión y lo hacen, podríamos decir, con naturalidad. Es reveladora, al respecto, la confrontación entre su vivacidad y su riqueza cuando prefiguran la gobernación territorial deseable y la general, repetitiva evidencia de las directrices que enuncian los otros capítulos (industria, agricultura, turismo, comercio, asistencia, sanidad, etc.).

Naturalmente, todo lo que de positivo pueda leerse en temas similares queda sometido a la condición general de que no se trate, como ha sucedido con la programación nacional, de un acontecer absolutamente separado de la acción tanto legislativa como administrativa de las regiones. Por el momento, la separación es probable y, en cierto modo, ya está en marcha. Si las regiones continúan teniendo a la vista esta temática cuando comience a dar sus frutos la encontrada y reciente atención por la programación del gasto, es posible que termine la separación.

Sin que ello signifique, desde luego, que no vayan a existir características comunes en los programas regionales. Más allá se ponen de relieve diferencias que, no solamente en el estilo general, sino también en las directrices y en los propósitos, reflejan las diversas realidades regionales en medida muy superior a cuanto dejaría creer el color político de las respectivas mayorías. Ciertamente que los programas umbro, toscano y emiliano son relaativamente homogéneos en la valoración que dan de la situación socio-económica del país, si lo comparamos con el Véneto. Revisan incidencias y responsabilidades en las distorsiones conexas con el desarrollo capitalista, allí donde el Véneto se limita a hacer notar «la maximización de las tasas de incremento de la renta a corto plazo». Y si todos están de acuerdo en exaltar a la democracia participativa incardinada en la aportación de las fuerzas sociales y de los entes territoriales menores, la ecología, en el plano véneto, tiende a cubrir muchas más cosas que las que permiten los otros documentos citados.

Con todo, también entre éstos las diferencias son de importancia. El plan de la Umbria en la contestación del desarrollo del capital es bastante más esquemático y elemental que el toscano, que rebosa cultura, al reemprender la reciente literatura sobre la economía italiana de la posguerra hasta hoy, y al colocarse, con inteligencia, en el curso del proceso de las regiones. Ahora bien, el plan umbro termina por resolverse en una suma de planes de gasto sustancialmente idénticos a los programas nacionales de sector de los años cincuenta, revelándose así mucho más regresivo, política y metodológicamente, del plan emiliano, que demuestra conocer (cuando menos en sus prolegómenos) todas las teclas para la programación por medio de proyectos. Desde este punto de vista, el emiliano es seguramente el más interesante, incluso también por la carga cognoscitiva y operativa que refleja. Los once proyectos con los que se concluye son igualmente interesantes: tan pronto se resuelven en «examen» situaciones regionales

(recursos hídricos) como en «análisis» fenómenos regionales (contaminación), o en proyección preoperativa de obras (puerto de Rávena). En todos los casos, los proyectos parecen incluir la febril puesta en marcha de la actividad de la región, de los entes locales, representativos o no, de los entes de gestión de las participaciones estatales que, la Emilia, nunca mendicante en sus relaciones, ha sabido atraer y cointeresar desde el principio en su propio trabajo.

El precio de todo esto es, si se quiere, el peso específico del orgullo con el cual el plan asienta la «diversidad» emiliana. Mucho más elegante es el modo en que explica los méritos de su pequeña y mediana empresa el plan toscano, que, además, es tan feliz en el tono cuanto inconcluyente en la proyección, del todo carente.

Podríamos continuar; pero, en este punto, ya estamos fuera del tema.

### 3. *Los aparatos regionales*

A partir de la fase de primera instalación con personal en su mayoría a las órdenes del Estado, de entes locales y, en parte, admitido directamente a título interino, las regiones, a las que después les serían transferidos grandes contingentes de funcionarios estatales desde 1971, preparan concretamente el proceso de individualización de los principios informativos de la futura disciplina en la materia.

Ya los primeros proyectos de ley (Toscana, Lombardía y Emilia Romagna) indican cómo el modelo burocrático tradicional, tal y como se desprende del Texto Único de 1957 sobre el funcionariado civil del Estado, no es la fuente a la que haya que atenerse. Destaca, por el contrario, claramente la voluntad de las regiones de contribuir al proceso de renovación de la disciplina del funcionariado público desde hace tiempo existente en el ámbito estatal, y que, a nivel regional, encontraba expresión en la ley de reforma de la burocracia siciliana.

El intento consistía en crear para los nuevos entes una nueva burocracia más ágil y más eficiente que la consolidada en la administración estatal y, sobre todo, más adecuada a la finalidad operativa específica de las regiones.

En primer lugar, la separación entre disciplina de la estructura burocrática y disciplina de la relación de trabajo para evitar la correlación entre posición económica y posición en la función y el consiguiente crecimiento de los aparatos unidos por impulsos de carácter económico. De ahí la separación entre la disciplina de la función y la de la relación de trabajo, que evita tener que individualizar, en las normas sobre funcionariado, la disciplina sobre el procedimiento. Por lo que se refiere al principio de unidad del papel para el cual parece preferible—entre los posibles—la interpretación en el sentido de una aplicabilidad de consignación económica también para el personal de entes y haciendas dependientes o controladas por las regiones.

Una consecuencia del primer principio (ruptura de la correlación entre posición económica y posición de carrera) es el de la individualización de un reducido número de cualificaciones, correspondientes a funciones y a responsabilidades efectivas. Al tradicional desarrollo vertical, las regiones contraponen, de pronto, el desarrollo económico horizontal y la abolición de la institución de la carrera. Ello viene a encontrarse, por otro lado, con una lógica de estructura administrativa menos piramidal y menos fraccionada respecto al modelo estatal, de la cual se encuentra amplio espacio en las disposiciones estatutarias.

En el primer núcleo de principios y tendencias individualizables en la «fase constituyente» van, pues, incluidos los relativos al acceso al funcionariado. Por lo general, se indica el concurso público, pero se introduce paralelamente la fórmula del contrato por tiempo determinado para el desarrollo de trabajos especiales.

Ambas hipótesis encuentran ya en los proyectos de ley de 1971 y en el tema de la actual discusión política un desarrollo que se destaca de los precedentes relativos al funcionariado estatal.

Se perfilan hipótesis de mecanismos que garanticen una mejor selección cualitativa del personal, ya sea en el plano de la técnica de valoración o en el de la formación profesional preventiva.

Así es como se entiende la aplicabilidad del concurso público, y también para el pase de uno a otro nivel funcional (y ello como homenaje al principio de abolición de las carreras).

Particular relieve adquieren los encargos de trabajos por tiempo determinado, que se entienden, generalmente, referidos a funciones directivas. Es una tentativa de renovación de la disciplina de la «dirigencia», que se articula en un doble sentido. De un lado, con la posibilidad de accesos laterales de personas extrañas a la Administración, dentro de márgenes más o menos amplios; de otro, mediante la temporalidad del encargo de trabajo, incluso para el personal unido a la relación funcional con la región (es el caso de quien, en muchas disposiciones legislativas, viene definido como «coordinador»). Se entiende que se trata de una cierta rotación en el ejercicio de la función de dirigente. Tanto la materia de acceso al funcionariado como la de la «dirigencia», apenas apuntadas en la fase que nos ocupa, no encontrarán todavía suficiente clarificación ni cumplimiento en el bienio siguiente, ni en las leyes de reciente publicación, en las cuales no parece posible hasta hoy día ver concretados los contenidos innovadores.

Partiendo de estos presupuestos, se desarrolla, desde 1971 en adelante, la actividad de puesta a punto de la legislación regional en materia de funcionariado. Dejemos claro ahora mismo que la elaboración de las leyes sobre personal viene doblada por la formulación de leyes sobre personal trasladado o admitido directamente. Si estas «minileyes» manifiestan las inquietudes y la fuerza del grupo de los trasladados, ello constituye ya síntoma de las dificultades encontradas para la solución de los problemas del personal en el plano normativo, tanto

por la cantidad numérica y cualitativa de los funcionarios en plantilla como por la situación política en general.

En cualquier caso, la evolución de la legislación sobre personal se desarrolla dentro del cauce de la negociación con los sindicatos.

Siguiendo la estela de lo que viene sucediendo desde hace tiempo, de hecho, tanto a nivel central como a nivel local, por lo que se refiere al sector del funcionariado público, también las regiones «contratan» las cuestiones económico-normativas. Pero todavía hay más. Las regiones —y las normas estatutarias sobre la «participación» constituyen la premisa— demuestran la voluntad de instaurar una colaboración de tipo nuevo con las representaciones de los trabajadores, reconociéndoles positivamente la función primaria a los fines de la individualización de los objetivos que se persiguen.

El coloquio instaurado en las diversas sedes regionales asume de hecho una mayor dimensión cuando, en el esfuerzo de individualización de las líneas propias de la disciplina del funcionariado regional y de ruptura con el aparato tradicional, las regiones deciden concordar las directrices de modo homogéneo y se encuentran con los representantes nacionales de las distintas categorías en septiembre y en octubre de 1972. A estos encuentros, los sindicatos llevan la experiencia de otros sectores del funcionariado público y contribuyen a individualizar las carencias y las posibilidades de aplicación a la normativa regional.

Hemos de recordar además que la materia regional es nueva: la representación sindical de los representantes era de naturaleza más bien reducida a los ámbitos del funcionariado local, y el coloquio en el vértice había perdido poco a poco vigor en muchas sedes regionales, de tal modo que se convertían en sindicatos confederales portadores de intereses corporativos.

Entre las dificultades de homogeneizar exigencias distintas, de los encuentros surgieron dos textos de acuerdo (fechados en 26-27 de septiembre y 16-17 de octubre de 1972), que recogieron los principios de los que se ha hablado, ampliando su contenido.

Probablemente se hubiera debido profundizar más en el problema y haberlo articulado, respecto de cuanto no haya permanecido en los dos textos de acuerdo. Con todo, a pesar de la urgencia de los tiempos, los ulteriores problemas creados por la transferencia de los estatales y la dificultad de reconducir a la unidad situaciones de procedencia del personal, las más dispares, los contenidos quedaron aceptables.

Sobre la base de cuanto quedó convenido en la asamblea nacional (función única en el sentido de sueldo único, abolición de las carreras, reducción de las cualificaciones internas a siete niveles funcionales, acceso mediante concurso público, sueldo omnicompreensivo, progresión económica horizontal automática del 85¼ a lo largo de un arco de treinta años de servicios, abanico paramétrico 100-360, organización colegiada de los trabajos, criterios para la valoración de la

antigüedad acreditada a efectos del encuadramiento económico del personal ya en servicio), las regiones, con la colaboración de los sindicatos regionales, llegaron a una segunda fase de actividad para una rápida presentación a los consejos regionales de los proyectos de ley sobre el estado jurídico y la remuneración económica del personal.

Excepto el Lazio, que aprueba el 22 de diciembre de 1972 la Ley número 19, ninguna región consigue respetar el plazo del 31 de diciembre prefijado, como consecuencia derivada de la exclusión de las plantillas de procedencia del personal estatal transferido.

La devolución de la Ley del Lazio señala un frenazo o, por mejor decir, el punto de partida de una tercera fase, involutiva respecto de las premisas de principio y señalada también por una situación sindical extremadamente tensa. Del supuesto rechazo por parte del Gobierno actualmente en el poder a las directrices regionales sobre la materia, no se había acertado, quizá, la consistencia suficiente en periodo precedente. Por lo demás, si comparamos con los otros proyectos de ley, no podríamos afirmar que el del Lazio fuese particularmente innovador: contenía, ciertamente, los elementos estrictamente necesarios para poder ser encuadrado en el marco generalmente concordado. Sin embargo, los motivos del cambio indicados por el Gobierno se encontraban precisamente en el decidido compromiso respecto de la «ratio». Tales «motivos» indicaban que en el centro quería ponerse como disciplina de comparación solamente la dictada por el funcionariado civil del Estado, restringiendo a los principios expresos en ésta los límites, más amplios, previstos en el artículo 67 de la Ley Scelba, en la parte reconocida como legítima por la sentencia número 40, 1972, del Tribunal Constitucional.

El 8 de febrero de 1973, las regiones reúnen en Roma a sus representantes para decidir qué actitud es conveniente adoptar en respuesta a la denegación gubernamental y concuerdan acelerar el camino de los proyectos manteniendo los principios básicos.

En la reunión, a la que no se encuentran presentes los sindicatos, se decide también delegar a algunas regiones para que asistan a un encuentro con el Gobierno, a través del cual, en vía informal, pueda llegarse a un acuerdo básico suficiente para evitar la ulterior devolución de leyes. En el entretanto, los proyectos de leyes quedaron congelados, en espera de los resultados de este encuentro.

El 6 de marzo siguiente quedó establecido el «protocolo» de la Comisión paritaria Estado-regiones para los problemas de personal, del cual se derivan soluciones de compromiso entre el planteamiento regional y el central, en conceptos suficientemente amplios como para permitir márgenes e interpretaciones distintos.

La lógica hubiera querido que, en las ulteriores fases del procedimiento legislativo, hubieran quedado cubiertos los muchos vacíos de contenido de las disposiciones de principio, que vinieron formándose en el no breve arco de tiempo prescrito.

La situación política ha impuesto, de hecho, a las regiones, el planteamiento de una táctica defensiva, aunque es cierto que, por el contrario, en lugar de completar el marco se ha preferido adscribirse al mantenimiento del mayor número posible de los principios, aun aceptando la inserción de disposiciones discrepantes y, a veces, anacrónicas.

Los proyectos de ley y las leyes publicadas después de marzo de 1973 rebosan así de afirmaciones, de «méritos», de períodos de prueba referidos al modelo estatal, pero que se apartan fuertemente del modelo democrático al que habría querido tenderse.

Prevalece, pues, en esta fase, a impulso de los funcionarios, el interés por las cuestiones relativas al encuadramiento en el escalafón y a las consiguientes ventajas económicas y de situación en la plantilla, bien por lo que pueda referirse a la remuneración económica, bien por lo que atañe a los ascensos.

Comienza a aparecer clara la tendencia, a través de la introducción, más o menos señalada, de las prestaciones extraordinarias y de las consiguientes gratificaciones, de un principio que durante largo tiempo se hizo presente en las reuniones con las confederaciones sindicales del otoño precedente, el de la omnicomprensividad de la remuneración económica y de la transparencia retributiva.

Para la aprobación de cualificaciones aparecen reservas de puestos en porcentajes consistentes en ventajas de los funcionarios; en cuanto a la función de coordinación, quedan éstos últimos claramente privilegiados respecto del personal buscado en el exterior, bajo el impulso decididamente corporativo del personal ya en servicio.

Incluso el problema de la cualificación profesional de los funcionarios desempeña un papel mucho menos decisivo respecto a lo precedentemente discutido, cuando no desaparece completamente. Quedan, sobre este punto, solamente, en general, enunciaciones programáticas.

Allí donde, como en Toscana (ley aprobada en junio de 1973), se intenta mantener disposiciones en términos más precisos, el Gobierno encuentra motivos de reparo, afirmando, por ejemplo, que para la formación de los funcionarios regionales pueden ser suficientes las instituciones que operan en el ámbito estatal.

Es sintomático del pequeño espacio de maniobra permitido a las regiones, no obstante el acuerdo de 6 de marzo, que todas se hayan dedicado después a preparar individualmente sus propias leyes y hayan aprobado al mismo tiempo leyes de modificación de las mismas, mediante procedimientos que dejan mucho que decir en lo que se refiere a su legitimidad.

Una notable influencia han tenido sobre otros textos legales las Leyes número 11 y número 12, de 9 de abril de 1973, de la región de Liguria, que constituyen quizá el ejemplo más clarificador respecto de la oportunidad innovadora que se ofrece a las regiones. Estas leyes, salvo la definición de nuevos niveles funcionales (dos más respecto a los concordados como óptimos con las confederaciones; parámetros 100-

430) y de la plantilla única, disciplinan la materia provisionalmente y remiten casi siempre a las disposiciones sobre funcionariado civil del Estado, salvo, naturalmente, la materia relativa a los encuadramientos.

Mantienen una estructura más definida, si bien disposiciones individuales de remisión a las disposiciones estatales han sido introducidas, los textos legislativos a que nos referimos a continuación.

Así, el Lazio, con la Ley regional de 29 de mayo número 20, que disciplina tanto el ordenamiento de las oficinas como el estado jurídico y la remuneración económica del personal regional, sin definir, sin embargo, las funciones, como hubiera sido lo lógico. (Tenemos, de hecho, solamente una genérica definición de las tareas, justificable para otras regiones en las que la organización de las oficinas no estaba todavía regulada.)

La Emilia Romagna, con las Leyes número 25 y número 26, de 20 de julio de 1973, que, en general, parecen ser de las más coherentes respecto del marco original, si bien hemos de señalar que la disciplina sea demasiado detallada.

Los Abruzos, con las Leyes número 32 y número 33, de 2 de agosto de 1973, que, en sus líneas generales, aparecen bastante homogéneas y cuyas directrices generales tienen mucho en común con el proyecto de la ley de la Lombardía del precedente mes de mayo.

La Umbría, con la Ley de 9 de agosto de 1973, número 33, igualmente coherente con los principios fundamentales, si bien parece menos innovadora respecto de los proyectos precedentes, especialmente bajo el perfil de los contenidos y de la metodología del trabajo.

La Toscana, tras de la devolución del texto precedentemente aprobado, aprueba la Ley de 6 de septiembre de 1973, número 54, modificada por lo que se refiere a las partes censuradas, aunque sin que haya quedado, con todo, alterada su esencia.

La individualización de las líneas de tendencia por cuanto respecta a la organización de las oficinas es, en el momento actual, bastante dificultosa. Se ha demostrado, de hecho, como se ha visto en las leyes sobre el personal, una, aunque sea tendencial, escisión entre normatividad sobre relación de empleo y normatividad de organización. De donde se deduce que todavía no hemos llegado a término y que el marco orgánico necesita muchas precisiones. Las observaciones que puedan hacerse habrán de ser consideradas como una primera tentativa de extrapolación basada en elementos no completos: puede muy bien suceder que lo mismo que quisiéramos poner en evidencia, en calidad de datos sobresalientes, sea desmentido a continuación.

El material tomado en consideración es el siguiente: las leyes de la Toscana (por otra parte devueltas por el Gobierno) y del Abruzo, específicamente preparadas en materia de organización de las oficinas; la Ley sobre personal, del Lazio, que contiene normas también sobre la organización de las oficinas; un proyecto de ley de la región del Piamonte y otro del Véneto, respecto de ordenación de las oficinas y normativas de personal.

La primera diferenciación que, por lo que se refiere a la organización de las oficinas, resulta inmediatamente de estos documentos, se encuentra entre una trasnochada propensión a repetir los módulos orgánicos tradicionales, en el sentido de una verticalización de las organizaciones que reclama inmediatamente la estructura ministerial, y, por el contrario, una notable tentativa de innovar profundamente, introduciendo principios organizativos muy diversos de los ya conocidos. Existe, pues, una tercera línea de tendencia, todavía sustancialmente ambigua, que deja abiertas ambas posibilidades de salida.

En el primer grupo podríamos inscribir claramente los proyectos organizativos resultantes de los esquemas de Ley del Piamonte y del Véneto. El primero distingue entre los sectores y, dentro de éstos, entre los servicios. Son sectores: la Presidencia y la Junta, la programación, el personal, el presupuesto, la contabilidad y las finanzas; el patrimonio y la fiscalía; la viabilidad y las infraestructuras; los transportes y las comunicaciones; la urbanística y otros temas similares. En el interior del sector, por ejemplo, transportes y comunicaciones, nos encontramos después con una distribución en servicios de este tipo: asuntos generales, estudios, estadísticas y programación; ferrocarriles metropolitanos; transportes ne concesión; transportes por cable. La lectura, en clave de los Ministerios, es clarísima: el sector es el Ministerio; el servicio es la Dirección General. En el mismo sentido se presenta el esquema de organización del Véneto, que habla de Secretarías Generales: de la programación, para las relaciones con los entes locales; para el territorio; para las actividades de producción—sectores primarios y terciarios; por lo que se refiere a las actividades de producción—sector secundario; en cuanto a lo relativo a los servicios sociales. Toda Secretaría General está articulada en departamentos, y éstos, a su vez, en servicios y oficinas. Lo que, como novedad es de señalar, respecto de la trasnochada verticalización, es la presencia de una especie de superministerio: la Secretaría General para la Programación, de la cual, a fines de coordinación, dependen todas las demás Secretarías Generales.

En una vertiente totalmente opuesta se encuentra la ley aprobada por el Consejo Regional toscano (y devuelta por el Gobierno). La estructura, muy brevemente, es la siguiente: queda individualizado un núcleo unitario al que se llama «centro direccional», organizado en oficinas y departamentos, funcionales y de sector, reagrupados según campos de actividad (negocios institucionales y programáticos; economía y gobernación territorial; seguridad social y servicios sociales).

La unificación queda asegurada por el Comité Técnico de la Programación, constituido por el presidente de la Junta y por los coordinadores de las oficinas y departamentos del centro directivo. Pero más allá de este esquema orgánico insólito, al que sólo hemos podido referirnos brevemente, lo que aparece como verdaderamente innovador es la disciplina de la organización del trabajo y de las relaciones entre el personal adscrito a las distintas estructuras individualizadas.

La ley arranca con una declaración de principio: la voluntad de asegurar la democracia orgánica, la colegialidad operativa, la cualificación y la responsabilización de los funcionarios. Esto se lleva a término a través de las siguientes instituciones:

a) La asamblea del personal adscrito a la oficina y al departamento que, presidida por el jefe de la oficina y por el coordinador, se reúne periódicamente y expresa opiniones acerca del nombramiento del jefe de oficina y del coordinador, expresa opiniones acerca del programa de trabajo de la composición de los grupos de trabajo, de la organización de los servicios necesarios para la ejecución de esos programas, y presenta propuestas para mejorar la organización de la estructura operativa y los métodos de trabajo.

b) Los grupos de trabajo—que pueden ser pertenecientes a los departamentos o a las oficinas, o bien coaligar diversos departamentos u oficinas y a los cuales están directamente adscritos funcionarios también pertenecientes a diversas secciones funcionales.

Puede suceder que la «democracia orgánica» resulte un nuevo mito: a nosotros, aquí, no nos interesa. Ciertamente, de modo instintivo, reaccionamos ante la identificación que el Gobierno parece hacer, en su devolución, entre democracia orgánica y disfunción administrativa. Interesa subrayar la novedad y la buena intención.

Una tercera tendencia, se decía, es ambigua: Lazio y Abruzzo contienen normas sobre la organización, pero identifican solamente algunas estructuras, las directamente funcionales respecto al trabajo del órgano político Junta. El Lazio, ciertamente, prevé que se compartan determinadas funciones (asuntos institucionales y legales, finanzas y entes locales; planificación territorial, transportes y obras públicas; programación y desarrollo económico; iniciativas y servicios sociales), pero éstas se refieren a la organización de la Junta (según el artículo 34 son los asesores quienes han de organizarse para compartir las funciones): nada se dice concretamente en cuanto a las verdaderas y propias estructuras orgánicas. Tanto el Lazio como Abruzzo, aunque, ciertamente, en términos distintos, prevén la organización de grupos de trabajo.

Lo importante es que este material puede ser leído de acuerdo con una clave interpretativa que nos indique las coincidencias. Las coincidencias de fondo son las siguientes: la repetición del modelo ministerial se comprueba allá donde el proyecto orgánico concierne también a las funciones operativas y, en particular, donde se insertan en las nuevas estructuras también las estructuras orgánicas transferidas desde el Estado; podemos comprobar las innovaciones allí donde la función operativa es liquidada o, cuando menos, las oficinas transferidas se mantienen separadas de la nueva organización y no inmersas en la misma. Los esquemas orgánicos de Veneto y Piamonte son del primer tipo; el de la Toscana, del segundo. En este caso, de hecho, las oficinas transferidas se mantienen separadas, en previsión de una

posible sustancial desmovilización en el momento en que la región ponga su mano en la delegación de funciones en los entes locales.

Tales coincidencias pueden ser interpretadas de varios modos. Podría resultar, por ejemplo, que aquéllas registraran una dificultad de inventiva que sobreviene cuando hay que organizar las funciones operativas. En este caso, las soluciones son dos: o se recoge el esquema orgánico tradicional o se busca el modo de ganar tiempo remitiendo la solución a tiempos mejores. La hipótesis que aquí queremos adelantar es, sin embargo, de tipo distinto: la interpretación del hecho se encuentra en términos de relaciones entre burocracias regionales. Hay que dar un paso atrás. La burocracia regional ha tenido una formación caracterizada por dos diferentes fases. En la primera fase ha llegado sobre la base del mecanismo del mando; en la segunda se ha insertado en la estructura regional al personal transferido desde el Estado. Esto ha dado lugar a dos grupos burocráticos sustancialmente diferentes. El primero, que llegó a la región mediante el mecanismo del mando, es, en primer lugar, un grupo fuertemente politizado. Aunque haya seguido de cerca el acontecer de la organización regional, sabe que se ha producido una clara división o reparto entre los partidos respecto de los contingentes de personal aspirantes al mando (por lo que respecta a la unión entre los partidos coaligados, por lo que respecta a las consejerías entre todos los partidos presentes).

En segundo lugar, aunque la utilización del mecanismo del mando pueda hacer pensar lo contrario, la procedencia de este personal no siempre ha sido estrictamente burocrática. Así, quien ha contemplado con los ojos abiertos la primera fase de la constitución de las oficinas, sabe que a veces la designación directa, especialmente cuando era efectuada por los entes locales, era resultado de una pura y simple operación de toma y daca: admisión, en calidad de interinos, por parte de los entes locales, y envío inmediato a la región. De esta forma se ha insertado en las regiones personal con las más variadas experiencias profesionales. Cuando el uso de la designación directa ha sido correcto, el personal trasladado a las regiones tenía, preferentemente, una experiencia profesional de tipo distinto del personal de la Administración estatal (entes locales).

En tercer lugar, y aunque desgraciadamente nos falten los datos necesarios para respaldar la afirmación, tenemos la impresión de que se trata de personal relativamente joven.

Entre ambos grupos no hay, por tanto, homogeneidad, sino fractura.

El primero sigue de cerca el desarrollo regional desde el principio y ayuda incluso a determinarlo; generalmente comparte los proyectos de los políticos en torno a quienes se agrupa y se mueve de acuerdo con líneas de partido, o de modas, o por impulsos puramente personales. El segundo sufre el hecho regional: rechaza al político regional, al que, incluso, considera un prevaricador y que, en general, en muchos casos, le resta poderes.

El primero es un grupo de presión que, más allá de la organización interna, sabe encontrar un respaldo en el exterior: baste pensar en el hecho de que en casi todas las regiones los «designados» han logrado asegurarse, mediante «leyes menores» precisamente dictadas, una sistematización en la estructura regional separada de la global, quizá con mucha anticipación respecto de las leyes de personal y tal vez también en duro contraste con el personal trasladado. Si tenemos presente este cuadro, las coincidencias puestas de relieve anteriormente pueden ser interpretadas en términos de relaciones entre los dos grupos y, precisamente, en términos de primacía de uno sobre el otro, o en términos de escaños disponibles.

En los casos de Piamonte y Véneto tendremos primacía del grupo burocrático transferido por el Estado. Se entiende: no primacía en cuanto a plantillas políticas, o no solamente en cuanto a las mismas, sino primacía, al menos, del proyecto orgánico que representa frente a lo otro. La otra hipótesis podría encontrarse no en el sentido de la primacía de un grupo sobre otro, sino en el sentido de la continuidad (personal destinado, sobre todo de origen burocrático estatal): en ambos casos sería interesante saber quiénes son, de dónde vienen, por ejemplo, los futuros secretarios generales del Véneto.

En el caso de la Toscana existe un predominio del grupo burocrático que llega a la región a través del nombramiento (aquí no se da la hipótesis alternativa de la continuidad, porque, quizá del todo gratuitamente, se acepta que el grupo burocrático transferido a partir del Estado, por su propia naturaleza, no puede llevar consigo aquel organigrama).

En el tercer caso nos encontraremos con un estado de equilibrio en las relaciones entre ambos grupos. Naturalmente, ésta es solamente una hipótesis para entender el desarrollo orgánico: acéptese como tal clave, por tanto; pero sería interesante discutirla.

Siempre teniendo en cuenta la advertencia precedente, la hipótesis puede, quizá, explicar también algunas innovaciones en cuanto al método de trabajo y a las relaciones internas entre el personal. Estas innovaciones van ciertamente unidas al tipo del grupo burocrático al que nos hemos referido anteriormente, caracterizado por una amplia apertura hacia la innovación. Pero es quizá posible basar otra explicación en ésta indicada.

Hemos visto que este grupo se articula en su interior de acuerdo con pertenencias de partido, de corriente y tal vez sólo personales. Las necesidades orgánicas implican, sin embargo, por sí mismas, una individualización de la responsabilidad en la conducción de determinados asuntos y en la dirección de las estructuras orgánicas; incluyen, es decir, por regla general, un cierto grado de «clausura». El impulso al trabajo de grupo, a la «democracia orgánica», puede llegar también entonces de la necesidad, para diversos grupos, de controlar de cerca lo que viene haciéndose en un sector en el cual no se tiene la preponderancia o cuyo control no está asegurado. Es una hipótesis que res-

ponderaría a la naturaleza fuertemente politizada de los grupos burocráticos constituidos por los designados, politización que implica que el deslinde de campos de influencia no constituya ya un dato definitivamente aceptado, sino que es constantemente sometido a revisión. Pero también ésta es una hipótesis: por lo que se refiere a la cual queda ya advertido que no se trata de pretender una disminución del valor innovador de las previsiones toscanas (ni de su «nobleza»), ya que, entre otras cosas, se ha formulado en base a experiencias distintas de la toscana.

Pero sobre la hipótesis en clave de «cultura» aportada por los dos grupos podría afianzarse, y no necesariamente contrastar, una de tipo distinto que prestara más atención al tipo de intereses aducidos por los dos grupos para un juego de «espacios vitales» que conquistar y mantener en el tiempo.

#### 4. *Regiones y entes locales*

El hecho de que entre nosotros haya faltado una comisión Redcliffe Maud es una constatación tan obvia como inútil, que solamente puede dar lugar a las acostumbradas recriminaciones sobre la incapacidad de nuestra clase política nacional para enfrentarse con la innovación en términos de realidad o, como parece de moda hoy, en términos no emotivos. El hecho es que todo el contencioso por lo que a esta cuestión se refiere da por descontado el error histórico de una clase política nacional y de una estructura burocrática que casi siempre, funcionando al unísono, en el sentido del más irracional centralismo, no podía por menos de suscitar respuestas emotivas contra el Estado, más que atención a la realidad de las situaciones. Así es como hemos llegado a que el contencioso regional, aún tan rico en implicaciones y reflexiones, se haya concentrado preferentemente en la relación región-Estado totalmente empapado de la idea de las regiones para la reforma del Estado y no se haya enfrentado hasta demasiado tarde (y en el momento en que el encuentro entre regiones y Estado veía cómo las primeras perdían terreno rápidamente) con el tema del papel de las regiones en el conjunto de los entes locales o lo que representa la misma cosa, con el problema de la reforma del Estado desde el punto de vista del replanteamiento de los poderes locales.

Ha sucedido así, sobre todo, que los estatutos regionales, ricos en ideas, sin embargo, en otros frentes han codificado preferentemente, en esta parte, las sensaciones, los mitos, la necesidad de una naciente clase política que habría de insertarse y hacerse aceptar, en la trama institucional y política local y bastante menos la consciencia que las exigencias de reforma de esa trama institucional y política, consciencia, sin embargo, existente y casi siempre madura por los propios consejeros regionales en primera persona en la concreta gestión de los entes locales.

Dos intenciones están, por tanto, presentes en los estatutos a propósito del papel regional y de las interrelaciones entre regiones y entes locales, que no chocan solamente porque la segunda es demasiado débil y está sucumbiendo constantemente: la exigencia de no perturbar los equilibrios institucionales y políticos existentes a nivel local y la consciencia, por el contrario, de la necesidad de transformar radicalmente esta misma situación.

Prevalece la primera, aunque solamente sea porque tiene una larga historia: la de una más madura reflexión sobre las condiciones reales de los entes locales; la de una consolidada mitología de la municipalidad como «célula indefectible de la democracia», en la que se encuentran y se unen el municipalismo de la tradición católica y la consciencia de las fuerzas de la izquierda de contar precisamente a ese nivel con sus mejores puntos de fuerza; la de las batallas reñidas en la administración de los entes locales contra el Estado prevaricador; la de los mecanismos de la ley electoral regional, que transmite a las circunscripciones provinciales la representatividad del consejero regional y de la estructura de los partidos y a nivel regional la confederación de federaciones, con el único papel de mediar lo más posible en los particularismos locales.

La segunda tiene una historia más breve y ciertamente menos influyente en la clase política: es la historia de las tentativas (teóricas) de poner a punto un ente intermedio entre provincia y municipio que, a nivel político, se difunde, sobre todo, con la idea de la circunscripción, nacida sobre la onda de la disgregación territorial de una programación a la que se teme por demasiado centralista, pero quizá sin la completa consciencia que una operación de esta clase, para no ser abstracta, necesita del valor de perturbar profundamente el orden existente.

La solución estatutaria en la que se ha traducido la primera intención es doble: la garantía de la aceptación de reglas del juego sin trampas, subordinadas a la amplia llamada de los entes locales a participar en las decisiones regionales; la promesa de no prevaricar por otros procedimientos con la previsión de un amplio recurrir a los instrumentos de la delegación, en la cual se traducía, sobre todo en el plano operativo, la idea de la región como centro de programación y coordinación de las actividades de otros asuntos.

Si están claras las directrices y las intenciones políticas que se derivan de esta primera intención, no podemos decir otro tanto respecto de la segunda. Aquí ciertamente existe en los estatutos una realmente amplia mención a la circunscripción y tal vez una explícita relación entre ésta y el futuro sistema de delegación, pero lo que no aparece nada claro es la propia concepción de la circunscripción o distrito. Barberá, entre otros, ha puesto de relieve el hecho de que los estatutos ofrecen, a propósito de la circunscripción, conceptos realmente muy separados unos de otros: entes locales, entes administrativos dependientes de la región, órganos impropios de la región, zonas

homogéneas de intervención sobre las cuales se constituyen consorcios entre entes locales para el ejercicio conjunto de funciones delegadas.

Los desarrollos sucesivos implican en sí mismos la impronta de tales planteamientos estatutarios. Es, sobre todo, la discusión sobre las transferencias lo que se desarrolla, mediante leyes generales sobre el tema que se debate, pero comienza después a abrirse el frente de una búsqueda de las transferencias de minifunciones y ello lleva a la negativa a cumplir la promesa política de la transferencia; el tema de la circunscripción preocupa a todos, pero después el único camino que se recorre, con pocas excepciones, es el de dar muchos rodeos que puedan ofrecer más satisfacciones a importantes ayuntamientos con veleidad de provincia que innovaciones reales, y mientras tanto las regiones están malgastando una buena ocasión para la constitución de las comunidades de la montaña.

Pero para clarificar el papel de todos en este desarrollo hemos de registrar también el comportamiento de los entes locales, que no parece querer consentir al nuevo cuerpo político regional nada diferente de una amplia oferta de amistad y de respeto de las zonas de influencia ya existentes.

Más allá de las comunes celebraciones del advenimiento de la «república de las autonomías», de hecho se registra en las municipalidades y en las provincias una marcada desconfianza en los enfrentamientos con los nuevos interlocutores, así como una solidaridad con las regiones en su controversia con el Estado queda reducida a márgenes muy restringidos. Desconfianza que se muestra no solamente con la inmediata presentación de las cambiables suscritas con los estatutos y con una fuerte acusación relativa a la ineficacia y a la voluntad centripeta, sino también y, sobre todo, con la afloración de una tendencia a buscar de nuevo la protección del Estado en función del contenido de una temida excesiva intromisión de las regiones.

La actitud adoptada por ANCI es, en muchos aspectos, sintomática: baste pensar en cómo la organización nacional de las municipalidades se enfrenta al tema de la reforma de las leyes municipales y provinciales respondiendo una vez más a una disciplina nacional uniforme y analítica que no deja espacio a las regiones.

El tema de las garantías en el enfrentamiento de los entes locales domina el trasfondo de la cuestión relativa a la ley general sobre la transferencia que, iniciado en la Toscana por un preciso intento estatutario, se difunde muy rápidamente a otras numerosas regiones.

El proyecto de ley de la mayoría toscana en primer lugar y después la ley —incluso con las modificaciones impuestas tras de una dura intervención gubernativa— contienen ciertamente puntos dignos de ser tomados en consideración. Así, por ejemplo, por lo que se refiere a la idea expresa de que las transferencias deberán constituir un elemento o instrumento de recomposición de las funciones excesivamente fragmentadas a nivel local; lo mismo puede decirse respecto de que la

delegación o transferencia deba llegar por bloques de funciones; por el mecanismo de la financiación. Pero la propia idea de una ley general sobre transferencias es lo que, al parecer, constituye un planteamiento equivocado. Precisamente porque constituye una tentativa de plantear en términos generales el problema de las transferencias y, además, desde la óptica de garantizar a los entes locales las buenas intenciones regionales debe ignorar necesariamente de hecho los mil aspectos del problema.

Ignora así —en el momento en que propone la transferencia como instrumento resolutorio de la crisis de los entes locales— que la transferencia está inducida por factores no controlados en su totalidad por la región y, por tanto, solicita esperanzas que después podrán no verse mantenidas.

Ignora que la realidad de los entes locales es una realidad extremadamente diferenciada, cuidadosamente diferenciada e individualizada y conocida, que obliga a no obrar mediante generalizaciones que contienen en sí mismas el riesgo de producir más daños que beneficios.

Parece tener una visión parcial de los poderes locales en el momento en que apunta —o quisiera apuntar— hacia un diálogo sólo entre regiones y entes locales, C. D., democráticos, con el riesgo de aislar la primera y los segundos de los centros reales del poder local.

Pero, sobre todo, parece proponer la operación transferencia como una operación neutral, ignorando completamente la necesidad de que tal transferencia resulte profundamente conexas y funcional en la definición y en la realización de los objetivos de la acción regional, es decir, de la programación regional.

Y precisamente en los términos de referencia a la programación, donde falla totalmente el tema debatido por lo que se refiere a la ley general de transferencias.

Este peligroso alejamiento del tema de las transferencias del único terreno en el que puede concretamente tener vida es asimismo uno de los motivos de su carácter abstracto y perturbador.

Abstracto porque, dado que no está unido a una precisa definición de los objetivos que se persiguen por parte de los campos individuales de las actividades regionales, no puede enfrentarse concretamente con el problema de las necesarias interrelaciones entre unas y otras funciones, de su óptima localización en el territorio y de los objetivos que más oportunamente pueden ser buscados en cada momento, así como las ideas de importancia sustantiva, como la de la transferencia por bloques de funciones, terminará por convertirse en una serie de cajas vacías que podrán ser rellenas del modo más diverso (lo que, por tanto, en realidad, no garantiza otra cosa que una racionalidad en la individualización de las transferencias).

Perturbador, porque no evidencia claramente que las operaciones delegadas no puedan hacerse sobre la totalidad de las funciones transferidas por el Estado, que por sí mismas no son delegables, y su frag-

mentariedad requiere una preventiva recalificación que no puede ser esa misma en función del logro de los objetivos del plan.

Un discurso generalizador que mientras de una parte solamente ha producido normas procesales de menor entidad, ha concentrado al mismo tiempo el debate político en cuestiones de principio —que han producido fracturas sustancialmente inútiles—, desviándolo de una más útil profundización de las exigencias de las colectividades regionales y de un concreto examen de los mejores modos para satisfacerlas. Por esa razón ha sido un discurso que se ha extendido rápidamente, de tal modo que —más allá de las ciertamente óptimas intenciones de quien primeramente lo propuso— la idea de una ley general sobre las transferencias parece haberse convertido en el pago —de ningún modo doloroso, porque no compromete a nada para el futuro— de una letra de cambio suscrita en el momento de los estatutos, más bien que en una real voluntad de proceder a las transferencias.

Las transferencias, en los casos en los que son realizadas, repiten en lo más importante el camino recorrido a su tiempo por el Estado y niegan de raíz todos los valores afirmados en la discusión relativa a la ley general: se entretienen en las minifunciones, se ocupan de actos procesales, sin ninguna visión orgánica. Parece que se ocupan o bien de una simple función de descongestión de un ya congestionado aparato regional o de una función de satisfacción de los requerimientos de la clase política local para multiplicar menudos momentos de poder.

Al parecer, es la Umbria la región que se mueve con mayor seguridad por este camino: el esquema elegido es transparente; se adoptan los decretos delegados y se hace una selección de las funciones transferidas; éstas van a municipios y provincias y éstas a la región. El resultado no puede por menos de resultar un paroxístico alargamiento del procedimiento; una inconveniente utilización de las autonomías locales; un peligroso prejuicio para la programación de mañana.

Cuando no se llega en la realidad a una brutal descarga de responsabilidades, como parece haber sido el caso de las tentativas hechas por más regiones para transferir a los entes locales la espinosa cuestión de la fijación de horarios del comercio y de la aplicación de las correspondientes sanciones.

El camino alternativo a este modo de proceder nos lo ofrece una región del Norte, Lombardía, con una articulada investigación relativa a la situación de los entes locales que prosigue una tradición de búsqueda del conocimiento de la realidad ya viva en la región.

Pero se trata de un camino en el cual a muchos se les escapa el profundo nexo con el problema de las transferencias y de la programación y que, generalmente, es considerado como una maniobra dilatoria para no realizar las transferencias inmediatamente. Pocas regiones siguen este camino y, por lo general, a regañadientes.

Reaparece aquí un antiguo rechazo hacia todo lo que signifique tentativa de conocer concretamente la realidad en que se opera y se

amplian por tales caminos todavía más las diferencias entre unas regiones y otras en orden a la capacidad de gestión experta y eficiente.

No avanza mucho la idea de la circunscripción o distrito: aquí se acumulan los efectos de la pluralidad de concepciones que, a propósito del distrito, muestran los estatutos y la orientación del Gobierno —expresada por primera vez en reunión celebrada para estudiar la devolución de la ley toscana sobre las transferencias y respaldada con ocasión de la ley emiliana respecto del distrito de Rímimi— que excluye la posibilidad de que entre dentro del ámbito de la potestad legislativa regional la institución del tema.

Por ahora, la idea no ha dado como resultado otra cosa que rodeos, que no van más allá de la descentralización de la organización del control regional sobre los entes locales.

En este orden de cosas, las ideas más interesantes proceden de la Emilia Romana, con la ley relativa a la circunscripción de Rímimi y con el proyecto de ley que instituye los ULSS.

La ley Rímimi sobre la circunscripción entra valerosamente sobre el camino abierto con la institución de las comunidades de la montaña: la circunscripción, definida como órgano de descentralización administrativa de la región, tiene órganos propios representativos en segundo grado, de las colectividades locales, tiene oficinas propias y presupuesto propio, desarrolla funciones de programación y de coordinación de las iniciativas para el desenvolvimiento económico y social de las municipalidades locales comprendidas en su ámbito; coordina las actividades delegadas por la región a las municipalidades incluidas en la circunscripción.

No podía tardar en dejarse sentir la reacción del Estado: a pesar de la preocupación de quienes redactaron la ley por definir la circunscripción como órgano de descentralización administrativa regional, no escapa al centro que la intención de la ley es muy diferente y que con ella se pretende extender a otras partes del territorio el modelo de las municipalidades de la montaña. Llega el acostumbrado telegrama que recuerda que el artículo 129 de la Constitución, que permite la institución de circunscripciones «exclusivamente al fin de una mayor descentralización del Estado respecto de las regiones» y que «circunscripción *non habet* funciones representativas en intereses locales».

El esfuerzo para conducir el tema debatido hacia la reestructuración de los entes locales sobre el terreno de los temas concretos y en la dirección de la realización de los objetivos precisos de recalificación de las actuaciones está presente de modo evidente incluso en el proyecto de ley para la institución de las unidades sanitarias locales de la propia Emilia Romana. Aquí el instrumento utilizado es sustancialmente el de la concertación de los entes locales, a través de la cual se busca hacer compatibles las funciones en materia sanitaria y la asistencia sanitaria ya dispensada por los entes locales y las transferidas en la propia materia por el Estado. En el ULSS, la región, pues,

se empeña en delegar las funciones necesarias para el desarrollo orgánico de los fines que han de ser realizados; a la región se le adscriben las obligaciones de coordinación de los entes que operan a nivel local en el sector.

El hecho innovador de este período respecto de los entes locales viene suministrado por la institución de la comunidad montañesa: por primera vez, de hecho, se produce la tentativa de aislar, de individualizar, un nivel intermedio entre municipio y provincia en el cual se centrarían funciones de programación del desarrollo y de la gobernanación del territorio; además, por lo que se refiere a estos nuevos entes locales, queda rota la regla que había sido mantenida en toda la legislación sobre los entes locales: la de la uniformidad. La ley número 1102 ofrece a las regiones mucho espacio para articular del mejor modo, y según las especificidades locales, la nueva estructura. Además, la reforma tiene una fuerte potencialidad innovadora no sólo para el modelo de los entes locales que introduce, sino también para la vía de su ampliación: implica poco menos de 4.000 de los 9.000 municipios italianos.

Pero ¿qué uso han hecho las regiones de las posibilidades abiertas por la ley número 1102? Si nos referimos al ciclo legislativo regional, ahora completo, el balance no se nos antoja del todo positivo. Aflora también aquí la impresión de que haya surgido de nuevo el temor de incidir demasiado profundamente en los actuales cimientos de la municipalidad, juntamente con una especie de desconfianza de las regiones frente al nuevo ente.

Así, la comunidad aparece, por lo demás, con una autonomía bastante despedazada respecto de las municipalidades, incluso frente a las regiones. De un lado, pocas regiones han potenciado la representatividad de segundo grado de la comunidad, restringiendo casi todas la elegibilidad para el consejo de la comunidad solamente a los consejeros municipales; por otra parte, han registrado su capacidad operativa condicionando la disponibilidad del personal al traslado por parte de los entes locales o de las regiones, o en previsión de que ni unos ni otras puedan tener estructuras propias orgánicas, sino que hayan de servirse de las oficinas de los demás entes locales; en su mayoría han preparado sistemas de financiación notablemente flexibles por parte de las regiones; no han activado la previsión de las transferencias de la región a las municipalidades; han intercalado espacios intermedios en las decisiones regionales no siempre necesarios por lo que respecta a las relaciones entre municipio y otros entes locales.

Por lo demás, parece notarse la falta de un serio esfuerzo para proyectar la estructura operativa de la municipalidad y en las reglas de su actividad.

Muy a menudo, en lugar de dejar un amplio espacio a la autorregulación de las comunidades, se ha reclamado inoportunamente la disciplina de las leyes municipales y provinciales; en el tema de los

controles, con la competencia de los comités regionales de control se ha extendido automáticamente incluso a toda la normativa actual, creando por tal vertiente peligrosas zonas de incertidumbre y renunciando a un mínimo de innovación que probablemente el silencio de la ley número 1102 permitía.

Aspectos positivos, que, naturalmente, también los hay, son, tal vez, un notable esfuerzo de precisar el contenido de los planes de desarrollo y su interrelación con los instrumentos de planificación existentes a nivel local; la mera eventualidad del plano urbanístico es muy frecuentemente algo obligado y se han intentado las oportunas colaboraciones entre el plan urbanístico y el plan de desarrollo; la eficacia de la planificación de la comunidad se ha visto reforzada con la previsión de poderes concretos para mantener la acción de los demás entes en conformidad con la misma.

Y naturalmente la historia de la comunidad y de su posible papel en la reestructuración de los poderes locales todavía está por escribir. Pero hace falta también ver cuánto incidirá en el futuro funcionamiento de la comunidad la definición de su territorio con criterios puramente geopolíticos, más bien que en función de las necesidades reales de un desarrollo programado.

Resta ahora hablar del control regional sobre los actos de los entes locales.

También aquí da la impresión de que la historia está hecha más de sombras que de luces, sólo que en este caso las sombras son bien poco imputables a las regiones, que se han encontrado con que han de gestionar con cero poderes un cuadro normativo entre los más ambiguos e inadecuados a la nueva realidad.

Ante todo, la transferencia de las funciones de control se hace de modo claramente incompleto: la ley Scelba, en su característica de ser al mismo tiempo actualizadora de la Constitución y lo contrario, transfiere de hecho los controles ejercitados por los prefectos y las juntas provinciales administrativas. Queda fuera toda la red de controles atípicos. Queda fuera, sobre todo, el poder real de control y de dirección de los entes locales de gestión a través de la comisión central de las finanzas locales. Aquí las protestas de las regiones no sirven para gran cosa, dado que la ley número 952, de 1971, aun excluyendo a la comisión, deja el poder real en manos del ministro del Interior.

En segundo lugar, frente a las tentativas de cualquier región de innovar, siquiera sea parcialmente, el intrincado sistema de controles, la reacción del Estado se produce en el sentido de la más cortante negativa a la concesión de cualquier espacio a la ley regional y ello con el respaldo y el apoyo del Tribunal Constitucional, que, con la sentencia número 40, de 1972, inaugura la serie de las sentencias antirregionales que no conceden ni siquiera la satisfacción de una motivación coherente.

Dentro de semejante marco, las regiones se ven inclinadas a elegir

el equívoco de fondo respecto de todo el sistema de los controles sobre los actos de los entes locales, que vienen a sumarse con el paso de las funciones a las regiones y, por tanto, con la aparente actualización del artículo 130 de la Constitución. Es decir, el equívoco de un sistema nacido y crecido en función de dirección —o, cuando menos, de tutela— que debe ahora transmutarse en instrumento de garantía de los entes locales (Merusi).

La existencia de este equívoco es, en realidad, percibida por las regiones, que, entre uno y otro extremo, eligen decididamente el que representa el planteamiento constitucional. Control exclusivamente en función de garantía; ninguna intromisión de los órganos políticos regionales en su gestión es la óptica que casi de repente prevalece y a lo largo de la cual se mueve la casi totalidad de las regiones. La más amplia autonomía de los comités de control de los órganos políticos regionales es el corolario necesario de este planteamiento.

A decir verdad, alguno intenta proponer un discurrir más articulado, que debería permitir tener en cuenta la necesidad de colaboración —que habría de realizarse también en la asamblea de control— entre acciones regionales y acciones de los entes locales y, por tanto, no dejar a los comités abandonados a sí mismos. Se lanza la idea de la programación como parámetro para el control, cuando menos, de merecimientos; se propone la adopción por parte de los consejos regionales de criterios generales en función de guía para los comités. Pero se trata de ideas inmediatamente silenciadas por las reacciones de los entes locales, que temen el peligro de una nueva era de prefectos y de los mismos comités de control, que, en vez de la autonomía más amplia que piden, resultaría de escudarse en la Constitución. A estas reacciones se unen las de quienes sostienen que la coordinación auspiciada entre acción regional y acción de los entes locales se plantea en términos políticos de relaciones entre autonomías, no en términos de control, que necesariamente postula la derrota de una de ambas partes. Abstractamente, quizá de modo exacto, pero sin, por lo demás profundizar en el sentido de tal propuesta, que no nacía con voluntad de prevaricación entre los entes locales, sino de la conciencia de la necesidad de predisponer de las guías de los parámetros de juicio para los comités de control.

Al final se han abandonado estas ideas o, al menos, encuentran bien poco espacio en las leyes regionales, las cuales subrogan el tema con un mínimo de mención entre los órganos políticos y los comités, mención hecha en relaciones periódicas de unos a otros, y de lugares de reunión y discusión. La autonomía de los comités y su autodirección se convierte, pues, en norma. Sólo que se trata de una autonomía **grávida** de consecuencias para los propios entes locales quienes, sin embargo, la habían reclamado. Privados de cualquier indicación política acerca de la forma de utilizar los instrumentos de control e impedidos estructuralmente para elaborar una propia línea, los comités, de hecho, parecen oscilar peligrosamente entre una aplicación rígida

de la normativa —alguno ha recordado el Tribunal de los Condes— y sin aquella «flexibilidad» que la naturaleza claramente política de la actividad de los prefectos permitía y un control muy poco neutral. He aquí por qué el efecto de la renuncia por parte de las regiones a ejercer —a través de sus órganos políticos y del conjunto visible— cualquier forma de dirección sobre comités parece haber sido precisamente el de exponer las decisiones del control a las múltiples presiones de los intereses, partidistas o no, que se encuentran detrás del acto que ha de ser controlado. Sin intención de ofender a los maniacos del control neutral, dado que el resultado no es seguro en la dirección de un control imparcial y de garantía de las autonomías locales, sino que es el de conducir hacia los comités poderes de mediación de intereses y, por tanto, convertirlos en último análisis en estructuras políticas.

El equívoco más arriba señalado consiste en que las regiones creían que habían hecho su elección simplemente con su apelación al «espíritu de la Constitución» y, sin embargo, la cuestión sigue totalmente incierta: haber potenciado la autonomía de los controladores no ha significado automáticamente dar también realidad a la garantía de los entes locales.

En este punto la solución no puede ser otra que el devanar de la madeja de los controles de reforma legislativa, cuyo principal objetivo, sin embargo, debe ser el de permitir amplios espacios al poder legislativo regional.

Y aquí parece que algún progreso queda prometido en el esquema de proyecto de ley preparado por la «Comisión De Riu», que, al menos, llama a la región a disciplinar con leyes propias los modos y los límites del control de legitimidad y permite la institución de nuevas formas de control, menos obsoletas de las preventivas acto por acto (pero después encontramos en el esquema un lado negativo en la extensión del control previsto por el artículo 130 de la Constitución sobre los entes que de ningún modo pueden ser considerados semejantes, por comparación, a municipios y provincias).

Por lo demás, queda registrado —como expresión de la tendencia que emerge intensamente en los entes locales, a experimentar graves sospechas respecto de los poderes regionales, más graves todavía respecto del Estado— que un proyecto de ley de ANCI sobre los controles, no avanza precisamente en dirección hacia la creación del espacio normativo regional, sino que, por el contrario, marcha por el camino de una disciplina nacional uniforme.

##### *5. Las regiones y los intereses*

Precisamente porque son de más reciente institución y más modernas, las regiones están indudablemente más abiertas que la Administración central del Estado a la presencia de intereses organizados. En las administraciones tradicionales tales intereses pueden considerarse

escasamente presentes no por una fuerza o capacidad de resistencia de la Administración, sino por la propia «viscosidad» de los procedimientos administrativos. Un rasgo característico, por tanto, de las regiones es su relación, estrecha y directa, con los intereses organizados, tanto nuevos como antiguos.

Con los antiguos, por ejemplo, con la Confederación de Cultivadores Directos es característico que una gran parte de los asesores de la agricultura procedan de la «Coldiretti». Como también lo es que este tipo de organización esté interesada en tener una voz directa con la presencia de una representación propia en las juntas. Como también lo es que esta organización, representada a nivel regional, tienda a buscar garantías para su papel y para la financiación de la agricultura por parte *del centro*: de aquí las propuestas regionales de financiación estatal sectorial de la agricultura.

Mientras para una organización como la «Coldiretti» puede decirse que, aislada a nivel nacional, ha reencontrado un nuevo espacio a nivel regional, por lo que se refiere a los demás intereses organizados es distinta la cuestión. Estamos refiriéndonos aquí a organismos como INTALSTAT y TECNECO, que están estableciendo acuerdos y entendimientos con las regiones y acaparando funciones que van desde el análisis de los problemas ambientales (TECNECO-Friuli, Venezia Giulia) a la planificación ecológica (ITALSTAT-Emilia Romagna) o a las cuestiones de obras públicas (SVEI-Toscana).

Independientemente de un difuso juicio previo, a la fuerte presencia de intereses organizados en las administraciones regionales no hacen contrapeso intereses difusos, de tipo individual, que deberían encontrar una presencia institucional en el procedimiento de participación, regulada por casi todas las regiones.

Y ello encuentra una explicación en el hecho de que la región, contrariamente a lo que tantas veces se ha dicho, no es un ente comunitario, como no lo es tampoco el municipio. La región es, más bien, un ente de investidura colectiva que un ente comunitario: una verdadera y propia comunidad no existe ciertamente en ninguna región.

Se explica, por tanto, que las normas sobre la participación, que deberían dar espacio a los intereses difusos, hayan encontrado el modo de realizarse cuando, como en el caso de la propuesta toscana de normativa sobre las transferencias, se trataba, por el contrario, de representar los intereses de los entes (locales y no locales).

Lo que puede hacer de contrapeso a los intereses organizados, tan masivamente presentes en las regiones, es por el contrario los intereses colectivos, en orden a los cuales la región ciertamente se mueve mejor y más rápidamente que el Estado. No carece de significación la circunstancia de que las regiones se han sentido de pronto investidas de dos tareas, como son la tutela del ambiente y la participación en los sistemas informativos públicos: en cuanto al primero, han sido las regiones quienes han planteado el problema de los desperdicios sólidos urbanos, de la contaminación del agua, de la defensa del suelo;

en cuanto al segundo, han sido las regiones quienes han planteado con fuerza el problema de la RAI-TV. Pero las regiones no son solamente destinatarias de la acción de los grupos (organizados o no). Representan también intereses nuevos, que se ponen de relieve tan pronto como existe el sujeto región. En este sentido no representa exigencias ya existentes, ya que más bien hacen emerger intereses que anteriormente se encontraban en estado latente.

Un ejemplo característico de ello es el modo original y nuevo de la inserción de la región en el procedimiento de determinación del presupuesto. En este procedimiento están presentes dos protagonistas: la Contaduría general, favorable a la contención del gasto, por un lado; por otro, los Ministerios del gasto, favorables a una ampliación de las inversiones. En el fondo, el Parlamento asiste, casi impotente, a la cuestión. Las regiones, ahora bien, introducen una voz nueva, que no discute solamente la *cantidad* del gasto, sino la razón de por qué se gasta, quién gestiona el gasto y qué localización debe tener el gasto. Estos aspectos, hasta ahora, no se ponían de relieve en el sistema político, sino que permanecían a nivel de la discrecionalidad administrativa. Precisamente por la existencia de las regiones surge la posibilidad de una discusión política sobre este tema.

El curso de la inserción de las regiones en el procedimiento de formación del presupuesto está, en el momento en que se escribe, todavía en sus inicios. No hay duda de que tendrá profundas implicaciones, incluso en el establecimiento tradicional de los poderes reales para programar, que está en el poder de decidir el gasto.

Ese curso, como tal, deberá ser aludido de nuevo en más puntos de estos materiales: ciertamente, en los relativos a las relaciones entre aparatos centrales y las regiones, pero ciertamente también en el marco más general de las relaciones entre clase política nacional y clases políticas regionales.

Nos referimos aquí al tema porque es en primer lugar significativo de cuanto se ha dicho sobre la cuestión, es decir, de la posibilidad de que las regiones demuestren haber puesto en pie intereses que antes se encontraban en estado latente. Con una advertencia: que precisamente porque ese discurrir no ha terminado (y de hecho las páginas que van a continuación—que debemos a la gentileza de Giuseppe Carbone—tratan de aclarar solamente la investigación cognoscitiva desarrollada en el Senado), sino que, por el contrario, se está difundiendo y muestra tener un valor y unas implicaciones mucho más incisivos que una pura y simple presentación—por parte de las regiones—de un enésimo «memorial de agravios», por lo que será oportuno volver sobre el tema y profundizar en el mismo.

Recogiendo la recomendación formulada por el Senado con ocasión de la aprobación del presupuesto previsto para 1973, la comisión de presupuesto y programación de la citada asamblea ha adoptado la iniciativa de una investigación cognoscitiva sobre «relaciones entre Estado y regiones en orden al presupuesto del Estado». La investigación, in-

troducida por un flojo informe del ministro del Tesoro, Malagodi, sobre beneficios de la financiación de las regiones, tal y como queda definido por la Ley número 281, de 1970, y como después queda contabilizado en el presupuesto previsto para 1972 y 1973, se ha desarrollado después con la intervención de los representantes más cualificados (presidente o asesores del presupuesto y de la programación) de casi todas las regiones, tanto por lo que se refiere al estatuto ordinario como al estatuto especial. La investigación, realizada con urgencia, entre el 9 y el 25 de mayo pasado, planteada sobre interrogantes bastante puntualizados y actuales, animada por interrogaciones pertinentes y convergentes, puso al rojo los puntos esenciales de la relación Estado-regiones, tal y como han venido entrelazándose y revelándose en esta primera fase de despegue, y ha suministrado algunas indicaciones bastante interesantes.

En vía preliminar, las regiones han acogido, con gran preferencia, la convocatoria a la asamblea parlamentaria, porque se quejan de una sustancial falta de interlocutores en el ámbito gubernamental: el invento del ministro para las regiones se ha revelado como un mero entretenimiento, incapaz, de hecho, de dirigir a las administraciones individuales dentro de una relación unitaria y coherente con los interlocutores regionales, obviamente desposeídos de poderes reales para dirigir y coordinar ni de realizar un papel más allá de lo que pueda ser una almohada entre las regiones y las reales y auténticas esferas de decisión del Gobierno.

Las regiones, naturalmente, reclaman un real, válido y unitario interlocutor del Gobierno, y bien les gustaría verlo situado en una autoridad de presupuesto no fantasmagórica, sin veleidades, no evanescente, como la hasta ahora conocida: pero a falta de ello, y en alternativa, reclaman los poderes y la responsabilidad del presidente del Consejo, en calidad de quien, disponiendo de los poderes constitucionales de dirección y coordinación y de la representación política del Gobierno, debe asumir directamente el papel de interlocutor con el estamento regional.

Cuanto más las regiones advierten una exigencia de este tipo, tan pronto como intentan a cada paso la interconexión entre el nivel estatal y el nivel regional y la impracticabilidad de una autonomía regional recortada dentro de una relación de supraordenación, se encuentran más ajenas a elecciones y decisiones absolutamente condicionantes y vinculantes sustancialmente. Y precisamente aquí tiene un sitio el discutir sobre el presupuesto y la reivindicación de las regiones que prefieren no constituir un simple objeto de las decisiones de presupuesto adoptadas por el Estado, sino entrar de algún modo en un itinerario procesal de planteamiento de las decisiones fundamentales de elección del gasto público y, por tanto, de la formación y aprobación del presupuesto. Se trata de un modo nuevo, es una ocasión distinta, pero concreta, de plantear el problema de convocar a las regiones a la selección y a la elaboración de la programación; y de hecho aflora, además de una de las actuaciones regionales, la reivindicación del

todavía no definido «procedimiento de la programación», y generalmente la consciencia de que se están proponiendo de nuevo las mismas solicitudes de participación en un conjunto decisorio, como el del presupuesto y el gasto público, que, de otro modo, las regiones verán descender desde lo alto, de tal modo que les condicionarán sin que haya sido de ningún modo concordado ni discutido, y ni siquiera por tiempo conocido.

La fianza regional vive esencialmente de las transferencias del presupuesto del Estado, y las regiones no pueden ni siquiera asentar sus propias cuentas si no conocen las provisiones de entrada y las decisiones de gastos adoptadas por el Estado en la cuestión presupuestaria. Aquí el deseo de programar se presenta bajo el aspecto más elemental, como una exigencia, podríamos decir, de conocer anticipadamente los recursos con los que se puede contar y discutir con el Estado acerca de los presupuestos y del destino que tendrá el gasto público. Sobre esta preliminar exigencia han basado las regiones su petición de participar en la fase de planteamiento del presupuesto, buscando espacio en un ámbito de acuerdo y de encuadramiento del presupuesto dentro de un conjunto de programación, pero reivindicando concretos puntos de referencia y de discusión, sobre todo por cuanto se refiere a planteamientos, a decisiones y a reglamentaciones que directamente se refieren a las finanzas regionales. Y bien han podido obtener ejemplos sobre la base de la experiencia acumulada en estos primeros años de sus relaciones financieras con el Estado.

Han situado, en primer lugar, el problema de una adecuación general entre funciones transferidas a las regiones y medios financieros que les han sido atribuidos para atenderlas, sin perder de vista el desastre de las finanzas locales, sofocadas por la progresiva descarga de funciones sin la correspondencia de medios financieros, que podía adquirirse por el camino de la autonomía o por medio de transferencias precedentes del Estado.

Pueden servir, a este propósito, algunos datos significativos. Los gastos del personal transferido del Estado a las regiones, con criterios y provisiones para estos imprevistos, implicará una incidencia del costo-personal sobre el ejercicio de las funciones transferidas de más del 30 por 100, frente a una incidencia del 11 por 100 cuando éstas eran cubiertas por la Administración del Estado. Los capítulos del presupuesto del Estado disminuidos en el ejercicio 1972 por la transferencia de cuotas de los abonos en el fondo común regional, como consecuencia de la transferencia a las regiones de las correspondientes funciones administrativas, han visto incrementar sus consignaciones en 1973 en un orden que alcanzaba al 80 por 100, mientras el mismo fondo común aumentó, del uno al otro ejercicio, en un 16 por 100; lo que significa que el Estado, para el ejercicio de discutidas y discutibles «funciones residuales», recupera la casi totalidad de la disponibilidad financiera ya a su disposición por la asunción de todas las funciones adminis-

trativas referentes a la materia transferida, mientras que la región queda sustancialmente limitada a los niveles financieros de salida sobre los que gravan costos rápidamente en aumento y una asignación de personal que triplica los costos.

Aún hay más. Las resultas de asignación en las materias transferidas que habrían de incidir en aumento sobre el fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo (art. 9 de la Ley número 281, de 1970), que se acercaban, en 31 de diciembre de 1971, a la cifra de un billón, parecían disueltas al 31 de diciembre de 1972, fecha de referencia indicada en los decretos delegados para el cierre de cuentas y la transferencia de tales residuos al activo de las cuentas regionales; naturalmente, no se habría tratado de una sustancial milagrosa aceleración de los procedimientos administrativos del gasto, como consecuencia de inversiones realizadas y de obras hechas, sino, más sencillamente, de complacientes y ficticios decretos de compromiso, válidos solamente en calidad de título formal jurídico para mantener a favor de cada una de las administraciones la disponibilidad de los fondos, evitando así la transferencia al fondo de desarrollo regional.

Las regiones utilizan datos y experiencias de este tipo para aducir ejemplos en apoyo de su exigencia de participar en las decisiones y no constituir un mero objeto de las decisiones burocráticas centrales, y adelantan algunas específicas y razonadas demandas que se perfilan como plataforma común y de general convergencia al sur y al norte de la geografía, en el centro y en la izquierda de la política: una revalorización mínima, calculada sobre el nivel del 30/35 por 100 del fondo común, apenas suficiente para compensar el ya sobrevenido aumento de los costos y el mayor peso del personal infligido a las regiones, un cálculo del fondo para la financiación de los programas regionales y de inversión del orden del billón al billón y medio relativo al conjunto de las asignaciones contempladas por las leyes sectoriales en materia de competencia regional (montaña, propiedad rural, fondo hospitalario, casas-cuna, etc.) y, por tanto, aceptar como canal financiero esencial, para activar las regiones hacia un ejercicio unitario es programado a partir de las propias funciones, independientemente de financiaciones desarticuladas y sectorialmente condicionadas, como las tradicionalmente, pero también con prevaricación, preparadas, después de la aprobación de la ley financiera regional; la independización de los tributos especiales, a los que se refiere el artículo 12 de la ley financiera regional (y a los que hace referencia el artículo 119, párrafo tercero, de la Constitución), como instrumento mayor y más propio del reequilibrio, sustitutivo de la intervención extraordinaria ya ejercida por el Estado, pero incluso para reconducir ésta dentro de un conjunto unitario de asignaciones programadas de los recursos, insertándolo o, en alguna forma, uniéndolo con el fondo general y unitario del artículo 9 de la Ley 281/1970.

En estos términos, todavía en primera fase de aproximación y pendientes de una ulterior definición, las regiones han basado un más

difícil y espinoso decurso en criterios de distribución tanto del fondo común de inversión, limitándose a recordar el carácter de experimentación inicial de la normativa al respecto adoptada en el año 1970 y la exigencia genérica de una revisión de la ley financiera general (impuestos, rentas, tributos propios, secciones). Se ha hecho hincapié, por supuesto, en la predisposición de un quizá alcanzado contexto de programación y, por tanto, de anticipada y contratada definición de los objetivos—en términos de programa, de proyecto, de inversión—y de los consiguientes destinos de los recursos financieros. Pero para abreviar y para ir al grano, las regiones han solicitado ser introducidas, de algún modo, en el procedimiento de preparación y examen del presupuesto para 1974, de tal modo que pudieran seguir su desarrollo en el Parlamento, en las discusiones, en la aprobación por parte del Gobierno, que no habría concedido anticipos o alternativas. La sesión del presupuesto, en examen de comisión, pareció, en hipótesis, la más conveniente para plantear una consulta—en términos de adquisición cognoscitiva—respecto del interlocutor-destinatario regional, en calidad de interrelación extrema, aunque no necesariamente normal para obtener la opinión de las regiones acerca del último presupuesto de la última legislatura regional que terminaría con el año 1975.

Lo anterior, por lo que respecta a los ingresos. Por lo que se refiere a los gastos, las regiones han solicitado una sola cosa y con absoluta unanimidad: que se suprima el yugo de la ley de contabilidad general del Estado para que no se vea, también ésta, condenada al papel de máquina productora de residuos y, por ello, a la inactividad y a la dilación del gasto público.

## 6. *Las diferenciaciones entre las regiones*

Entre las regiones podemos distinguir más clases de distinciones.

Una primera distinción sería la que refleja la división política, social y económica entre regiones del Norte y regiones del Sur. Podemos buscar las señales de esta distinción en las más frecuentes crisis políticas de las regiones del Sur, en la menor producción legislativa de las mismas, en el nivel más bajo de los cuadros de mando regionales meridionales. En este sentido, las regiones meridionales reflejan no solamente el subdesarrollo económico de la zona, sino también el subdesarrollo administrativo de las precedentes administraciones estatales y locales del Sur.

Pero a esta distinción se añade otra, dictada por la diversidad de los sistemas político-locales. El observador de los hechos regionales no puede por menos de sentirse impresionado por la fuerte expansión administrativa y por el acentuado presidencialismo de una región como Piamonte, que contrastan con la riqueza de las iniciativas legislativas de la región de Lombardía. La situación de la región de Piamonte ha de ser considerada probablemente con la consideración de la existencia

de un fuerte *leadership* político, que asegura al presidente de la región un constante control no solamente de la administración, sino de todos los cuadros de mando políticos regionales y también de los nacionales electos en la región.

La situación de la Lombardia, en efecto, parece ser opuesta en cambio: un acentuado fraccionamiento político de la competencia entre las corrientes democristianas, una acentuada diferenciación entre *leadership* regional y *leadership* del cabecilla de la región.

Podemos registrar otras distinciones también en la franja de las regiones con mayoría de izquierda, como la distinta actitud de las regiones Emilia Romagna y Toscana, una acentuadamente empírica y otra más bien programática y favorable a las declaraciones de principios.

Pero los fenómenos más interesantes relativos a las divergencias se comprueban en el ámbito de las mismas regiones meridionales. Aquí podemos registrar el avanzado papel de la región de Apulia con respecto a la situación de depresión típica de algunas otras regiones. Impresiona, por ejemplo, un fenómeno—como el ampliamente presente en el Molise—por el cual los cuadros de mando administrativos medios-altos de las directivas regionales son suministrados por la clase política local (consejeros y asesores municipales y provinciales). Fenómenos de este tipo muestran lo restringido de la clase dirigente e influyen de manera determinante en el marco aparentemente uniforme de las propias regiones meridionales.

A estas dos especies de divergencias, que están a la cabeza de situaciones estructurales de la economía y del sistema político-social, se añade una más, que depende de la forma en que se distribuyen los fondos y el personal. Por lo que se refiere al primer punto, influyen el mecanismo de la ley financiera y los parámetros fijados para la distribución de las cuotas de los tributos del erario; en cuanto al segundo, ha sido determinante el planteamiento de los decretos de transferencia, que han reflejado la precedente irregular distribución del personal administrativo estatal.

En cuanto a los efectos de las divergencias y de las fuertes diferencias que se han puesto de manifiesto, es preciso distinguir la fase estatutaria respecto del período subsiguiente.

En la fase estatutaria se ha realizado una enérgica conducción de las regiones del Norte y de una región como el Lazio, que había avanzado muy libremente en la redacción del Estatuto.

En la fase subsiguiente domina la diferenciación. Es suficientemente característico que, no obstante la amplia comunicación de los proyectos de ley de las regiones, las leyes no se igualen. Y ello es válido igualmente para la normativa que posteriormente podríamos definir como integradora en tanto en cuanto tiene su punto de partida en leyes estatales, principalmente por lo que se refiere a montes y vivienda.

Una excepción, en este sentido, está constituida por los intentos de normativa sobre la transferencia. Aquí podemos registrar una notable uniformidad de los proyectos, que en algunas ocasiones presentan igualdades uno respecto de otro. Pero ello demuestra precisamente que las regiones tienden a la diversificación cuando operan sobre temáticas concretas. Cuando, por el contrario, se proponen disciplinas generales de carácter abstracto, como es el caso de la ley general sobre delegaciones o transferencias, se repite la experiencia estatutaria.

### 7. *La asociación de las regiones*

Uno de los rasgos característicos de la primera experiencia regional es ciertamente el de la formación de un «frente único» de las regiones.

Mientras en otros ordenamientos, federales y regionales, la primera tendencia se ha manifestado en el sentido de una fuerte diferenciación y de un acentuado policentrismo, una serie de circunstancias históricas ha conducido en Italia a las regiones a esa «asociación de las regiones», que constituye en adelante uno de los aspectos más interesantes de nuestra experiencia.

La génesis de esta «asociación de las regiones» se ve compensada en dos exigencias: de una parte, la del cambio de experiencias; de otra, la de constituir un frente común *contra* el Estado. Del cambio de experiencias se deducirá una notable necesidad, teniendo en cuenta la procedencia de la clase política regional que, en la mayor parte de los casos, está constituida por la clase política de los entes locales «promovida» a un nivel más alto. Se comprende que, frente a la nueva obligación de legislar, este tipo de clase política haya sentido la necesidad de realizar un cambio de experiencia de una región a otra. La otra exigencia apenas es mencionada y surge de la actitud, fuertemente restrictiva, adoptado por el Estado: primero, con los decretos de transferencia; después, con las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los decretos; finalmente, con el largo silencio relativo a las normas-tipo.

Pero la «asociación de las regiones», nacida por estas dos exigencias, se ha desarrollado después en otra dirección: ha servido como instrumento para establecer relaciones entre el «frente de las regiones» y representantes nacionales no del Estado-persona, sino de la sociedad civil: característica, principalmente, la utilización de la «asociación de las regiones» para los contactos con las confederaciones sindicales nacionales al objeto de la estipulación de los puntos centrales de las normas sobre el personal regional.

En tiempos más recientes, finalmente, podemos registrar un ulterior desarrollo de la «asociación de las regiones». Expresa un instrumento de una relación triangular en la que se inserta también el Estado. En este sentido, las regiones no hacen otra cosa que experimentar de nuevo la experiencia de las dos asociaciones, la de las municipalidades

y la de las provincias, que en tiempos recientes han regulado el tema local, en el centro, de acuerdo con el Ministerio del Interior y, cuando ha sido necesario, con las asociaciones sindicales y de partido.

Este último desarrollo—implícito—depende también de un impulso procedente del centro, especialmente durante la gestión. Dependiente del Ministerio de las Regiones en tanto en cuanto se presentaba bastante clara la ausencia de cualquier iniciativa estatutaria en el frente regional. Teniendo en cuenta que, además, estas iniciativas se habían resuelto en una mera presencia pasiva y, por otro lado, que también había intervenido especialmente el Parlamento, al que podríamos llamar el gran ausente en el tema de las relaciones con las regiones.

Identificadas así, de una parte, las funciones de las «asociaciones de las regiones» y, de otra, las fases principales de su evolución, se acompaña un signo relativo al tipo de organización asumida por la «asociación de las regiones».

Este aspecto es interesante desde dos puntos de vista: por una parte, el de los sujetos implicados; por otra parte, el de la modalidad y procedimiento de desarrollo.

En cuanto al primero, los políticos son los primeros interesados, y ello por lo que se refiere a las dos instancias en las que se recogen, la Junta y el Consejo Regional. En este sentido, la «asociación de las regiones» contempla perfectamente la bicefalia de la organización regional.

Se encuentran, en cambio, poco implicados en el marco los centros de dirección, y no lo son, de hecho, los cuadros operativos de las regiones, especialmente por lo que se refiere a los transferidos procedentes del Estado.

Se trata de un hecho negativo por cuanto acentúa la separación de las regiones, que puede ser superada solamente si también las estructuras administrativas son implicadas en la tendencia al «frente único». La experiencia alemana, de relaciones frecuentes entre las burocracias regionales, parece constituir un elemento extremadamente positivo del cuadro regional alemán.

Se va cerrando el círculo: la «asociación», nacida en función anti-estatal, se convierte en instrumento de acuerdo con el centro y, por tanto, de colaboración, en primer lugar, con la representación central de la sociedad civil y, después, con el Estado.

Pero ¿qué comportamiento han adoptado los aparatos centrales? ¿Qué estrategia les ha conducido? Ahora es el momento de volver sobre el tema.

### III. Sobre el frente del Estado

#### 1. Los aparatos centrales y las regiones

Apartando la discusión sobre el frente del Estado, los puntos de emergencia parecen ser las circulares de la Presidencia del Consejo, las deliberaciones, de devolución o no, relativas a las leyes regionales, los esquemas de los decretos de reestructuración de los ministerios, la actividad respecto de las regiones por parte de los aparatos ministeriales, el funcionamiento de la comisión consultiva interregional.

Las circulares que el Gobierno ha enviado a las regiones constituyen un material muy variado. Son distintas según la procedencia—bien el ministro para las Regiones, bien la oficina regional de la Presidencia del Consejo, bien otras veces los comisarios del Gobierno, que a veces son utilizados en calidad de simples trámites, a veces destinatarios en sí mismos para que, a su vez, remitan notas a los órganos regionales trasladando las instrucciones recibidas—. Son distintas, por otra parte, por lo que se refiere a los contenidos, y no es fácil comprender si la diversidad de la procedencia es función necesariamente de éstos. El comisario del Gobierno es destinatario de circulares que reclaman su atención sobre posibles vicios de la actividad regional, señalados por la Presidencia del Consejo sobre la base de anotaciones que el Gobierno ha hecho respecto de actos o actividades de determinadas regiones y que, por ello, son generalizadas preventivamente. También a veces se utiliza para ello—como trámite—la respuesta a consultas procedentes de las propias regiones. Se convierten en circulares dirigidas después tanto a los comisarios como a los órganos regionales para que dispongan de la interpretación que se considera correcta acerca de las disposiciones que regulan la actividad de las regiones.

Los contenidos específicos se extienden sobre distintos sectores: desde la utilización de las oficinas transferidas a los límites dentro de los cuales es regulable el personal en vías de transferencias, al procedimiento que debe seguirse en las relaciones con los órganos estatales, a las actividades, admisibles o no, en campos diversos. Encontramos en la base o bien consultas de las regiones o indicaciones de los ministerios o exigencias pedagógicas autónomamente advertidas por las oficinas regionales. La variedad de los contenidos y de las ocasiones no autoriza, por tanto, a señalar una dirección determinada, unitaria, de las diversas circulares, y vale la pena considerar brevemente el tema.

Las más interesantes, desde este punto de vista, son las circulares mediante las cuales se ha apoyado la *actio finium regundorum*, ejercida preferentemente a través de la devolución de las leyes regionales. Encerrar a la región dentro de los límites de los pequeños cuidados de los intereses infrarregionales era el objetivo que las devoluciones

buscaban con referencia a las actividades formales, es decir, productivas de efectos jurídicos, de las propias regiones. Romper el cerco con referencia a las actividades y a las relaciones informales ha sido el objetivo perseguido por las circulares a que nos referimos.

Las regiones—dice una circular de la Presidencia del Consejo de 27 de diciembre de 1972—no pueden establecer contactos directos, ni siquiera de modo oficioso, con los servicios de la comisión de la Comunidad Europea (tampoco, por tanto, con los órganos políticos, ni siquiera con las propias oficinas técnicas comunitarias). Por el contrario, habrán de «comunicarse con los órganos comunitarios, así como, por lo demás, con los otros organismos, entes o comunidades internacionales, a través de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, previsto institucionalmente para ello, informando de tiempo en tiempo» a los comisarios del Gobierno.

Cuando las regiones no sigan las líneas marcadas—dice una circular de mayo de 1973—las comisiones de control deberán colaborar para asegurar el respeto a las directrices estatales. Las disposiciones regionales que incluyan gastos derivados de iniciativas o actitudes eventualmente adoptados por la región en el terreno internacional «podrán ser consideradas legítimas, aun teniendo en cuenta la carencia de potestad regional en la materia, solamente si la manifestación e iniciativa a que se refiera hayan tenido el previo acuerdo de las autoridades centrales competentes, de acuerdo con el procedimiento requerido».

Con referencia, más tarde, a los cambios comerciales con el extranjero, una circular de diciembre de 1972 se hace portavoz de las preocupaciones del ministerio competente frente a la promoción regional «de iniciativas autónomas de apoyo de las exportaciones como misiones operativas, participación en exposiciones en el exterior, etc.». El buen funcionario autor de la circular reivindica, por tanto, la competencia nacional precisamente en «materia de promoción», porque—dice—«el autor de la circular se inspira en el concepto de la "italianidad" de nuestros productos, en el sentido de considerarlos desde el punto de vista nacional y no desde el regional o local. Así surgió y así se afirmó el concepto del *made in Italy* al que tanto deben las exportaciones italianas».

Les está, finalmente, prohibido a las regiones—según una circular también de diciembre de 1972—acudir a las instituciones crediticias para obtener datos y noticias relativas a su actividad institucional. La circular recuerda que los institutos de crédito están obligados a suministrar los datos relativos a su gestión al Banco de Italia, órgano vigilante, pero que no tienen ninguna obligación de satisfacer las peticiones procedentes de terceros. A las regiones, salvo por lo que se refiere a la modalidad y a los criterios de distribución de sus fondos, se les debe atribuir la calificación de terceros.

Las circulares, con todo, no son solamente el espejo del pálido empuje de un aparato central rezongante. A través de las mismas venimos también a conocer otros aspectos y otros acontecimientos, en los cuales

las regiones parecen reaccionar no con propuestas institucionales alternativas, con clara estrategia de enfrentamiento, sino con expedientes de picaresca que inmediatamente les dejan expuestas al chantaje o al choque (en el fondo es lo mismo) por parte de los órganos centrales. Dígase esto por lo que se refiere a la cuestión del control sobre actos administrativos adoptados no en deliberación colegiada, sino por decreto del presidente de la Junta. En un primer tiempo, una circular de la Presidencia del Consejo de febrero de 1972, refiriéndose al contenido literal de la ley Scelba, excluía del control a una serie de decretos presidenciales, ya que jurídicamente el acto del órgano monocrático no sería «deliberación» y, sustancialmente, los decretos en cuestión serían simplemente ejecutivos de deliberaciones, aprobados en sesiones colegiales.

En un segundo tiempo, frente a la disparidad de posturas entre las varias comisiones de control y a la presumible extensión de los actos «monocráticos» en las regiones, una nueva circular, en noviembre de 1972, cierra la válvula de seguridad. Con el apoyo de un dictamen de la abogacía del Estado, se concluye que «deliberación» ha de entenderse por «actos administrativos con proyección exterior», invitando así a las comisiones de control a proceder también de oficio, tan pronto como tengan conocimiento de los boletines regionales, frente a los actos «monocráticos» que no hayan sido remitidos. De donde se deduce que las relaciones entre el Estado y las regiones, por culpa de ambas partes, quedan degradadas al nivel de policías y ladrones.

Los principios inspiradores de las cada vez más numerosas «devoluciones» de las leyes regionales son de distinta naturaleza. Valdrá la pena, más pronto o más tarde, de sacar a la luz y clarificar los distintos «principios» que se extraen de la legislación estatal, preparar una tesis sobre las materias, una a una, comprobar el espacio regional que de vez en cuando resulta consentido, comprobar, finalmente, si los principios invocados son siempre, y por qué, principios existentes.

A estos fines es necesaria, sin embargo, una profunda investigación, que por ahora nadie ha hecho ni siquiera intentado. También aquí hemos de limitarnos a tomar una línea de comportamiento general sobre la que pueda percibirse el decurso de los telegramas de devolución, tratando además de reconstruir el camino que lleva a la decisión, sea la de devolver o la de no devolver.

Digamos inmediatamente que las devoluciones no constituyen únicamente la unívoca y constante expresión de una vejación antiautonomista contra las regiones. Las leyes regionales son frecuentemente flojas desde el punto de vista técnico, y ello puede hacerlas fácilmente ilegítimas, especialmente en el sector financiero, donde los márgenes permitidos a las imprecisiones son bastante estrechos. Pero no es esto sólo: las devoluciones señalan a veces exorbitantes y manifiestos traspasos de los límites de las materias, tentativas de logro de privilegios locales contrarios al artículo 120, gestiones fuera de presupuesto.

Más allá de todo ello, respecto de lo cual podemos decir que la devolución responde a los fines para los cuales la Constitución ha previsto esta figura, vienen caracterizándose algunas constantes que denotan la actitud de quien efectúa la devolución. Para éste, instalado en la cómoda plataforma que le ofrecen los no infrecuentes errores de las regiones y su indudable aceptación del arte italiano de pactar (es ejemplar el decurso de las 203 leyes llovidas en Roma al terminar el mes de julio), el espacio regional es subalterno o integrante respecto del Estado. Y no es—así lo veremos—que resulten devueltas o impugnadas todas las leyes regionales modificativas de principios o de normas del Estado. Aunque esto haya sido así también por razones bastante peculiares, que habremos de intentar comprender y que no pasarán, en general, los razonamientos de las devoluciones. De los que emerge, por el contrario, una línea constante y clara, gracias a la cual la legislación de las regiones queda circundada dentro de una dimensión sustancialmente reglamentaria. Lo que se consigue a través del recurso a técnicas diversas. La primera, la más simple, es la utilización extensiva del límite de los principios, llevado hasta el punto de excluir la modificación de cualquier norma estatal. Los ejemplos, aquí, podrían ser numerosos. En una sesión en la que a la sistemática se une la anecdótica puede ser recordada la ley emiliana de 6 de julio de 1973, sobre remuneración económica de misión del personal regional, en cuyo artículo 8 se dice que «según el cual los funcionarios regionales enviados en misión podrán conducir automóvil propio, lo que contrasta con el principio de la legislación estatal» (la comunicación del ministerio del que había partido la instrucción decía, de forma quizá más significativa en cuanto a la interpretación dada al límite de los principios, que la disposición «no encontraba correspondencia en análogo principio de la legislación estatal»). Siempre en orden a la misma ley, se excluye que el importe de tales dietas puede ser igual, si bien diferenciado en base a la categoría, como está previsto por la legislación estatal. Las devoluciones relativas a las primeras leyes sobre organización administrativa y sobre personal son ricas en ejemplos análogos.

La segunda técnica es la de hacer permanecer la vigente legislación del Estado en los espacios regionales, conectando tal legislación a principios constitucionales que la región, obviamente, no puede modificar. Típico es el principio de la autonomía de los municipios, en nombre del cual se devuelve la ley emiliana sobre la circunscripción de Rimini y se devuelven las leyes de otras regiones que regulan las guarderías. La autonomía local sirve, en ambos casos, para cubrir leyes del Estado que insisten en materia regional y que la región resulta así imposibilitada para remover.

La tercera técnica, más inocua por ahora, pero a la larga capaz de producir sus efectos, es la de separar las llamadas «normas-principio» con las que se abren las leyes regionales. Es de notar que también de este modo se amplía, en realidad, el concepto de normas-principio estatal. Como todos saben, se ha intentado siempre, como tal, la norma

que sitúa un principio que no se puede violar, no la que fija un criterio programático para actuar. Siempre se ha dicho, de hecho, que este segundo es expresión positiva de una directriz política y que, por tanto, no puede ser impuesto a las regiones por vía legislativa. Ahora bien, las llamadas normas-principio que las devoluciones pretenden casadas por las leyes regionales, sosteniendo que la correspondiente competencia es sólo del Estado, son constantemente indicaciones programáticas. Convalidar la tesis contenida en estas devoluciones significa, por tanto, por una parte, admitir que de principio el Estado puede imponer normas positivas de directriz programática (lo que, por otra parte, ya está quizá admitido desde hace años), y por otra, y todavía más, negar que las regiones puedan darse criterios programáticos, es decir, directrices, lo que puntualmente va a cerrar el círculo de una legislación regional sublegislativa.

Las devoluciones—como es notorio—se han caracterizado desde la iniciación de la experiencia regional por moverse más allá de las indicaciones de los motivos que las han determinado y por incluir también «observaciones» ulteriores, con el valor, evidentemente, de meras recomendaciones. Este aspecto no merece por sí mismo grandes atenciones, salvo recabar la confirmación de una actitud tutora de quien devuelve. El hecho es, sin embargo, que las observaciones no acompañan solamente a las devoluciones, junto a la exposición de motivos, sino que también las encontramos incluso en los propios telegramas con los cuales el Gobierno comunica que no se opondrá ulterior curso de la ley regional. Y en estos casos es de notar frecuentemente que el contenido de la observación sería más que suficiente para implicar en cambio la devolución: por ejemplo, se dice que «en la ocasión Gobierno ha notado todavía que sistema cobertura no satisface prescripciones art. 81 Cost.». Aquí surgen algunas legítimas preguntas, que llevan consigo un problema hasta ahora no suficientemente discutido. Se ha hablado mucho, de hecho, en los meses pasados, tanto de los motivos que pueden conducir a la devolución como de la competencia en la deliberación. Y es de notar que la competencia colegial del Consejo de Ministros, afirmada por el propio Tribunal Constitucional, encuentra en la realidad fáctica atenuaciones y derogaciones que ya son semipúblicas. El tema es conocido, y aquí nos limitamos a traerlo a colación sin repetirlo. Es seguro y es importante, y así se ha sustraído al monocrático imperio del papel de oficio, regiones de la Minerva, no solamente la decisión de devolver, sino también la de no devolver. ¿Es válida para esto la colegialidad del Gabinete? ¿Quién y por qué decide que una ley regional sobre la cual han de hacerse «observaciones» que contienen un potencial de devolución tenga, en cambio, el *nihil obstat* del Gobierno?

El lector atento de los *nihil obstat* puede seguramente espigar un cierto número de casos en los cuales este problema confluye evidentemente con el relativo a los límites de la colegialidad en la decisión de devolución. Es sintomática la fecha del «visto bueno» en cuestión.

Cuando contienen observaciones de devolución y pasan más de treinta días de la última reunión del Consejo de Ministros es lícito pensar que sean el fruto obligado de la imposibilidad jurídica de devolver y de hacer que la devolución aparezca en el acta de esa reunión. Pero en otros casos no es así: y aquí emerge una zona de impresionante discrecionalidad política que no se sabe por quién ni en base a qué criterios es ejercida. Seguramente no es el Consejo de Ministros quien decide. La firma del telegrama es, desde luego, la del ministro para las Regiones, pero la información previa y la redacción del telegrama son de la oficina de las regiones. También constituye una cuestión de tiempo el espacio real de un preventivo, adecuado control por parte del ministro que firma. En todo caso, ¿cuáles son los criterios en base a los que se decide no devolver, en presencia de observaciones que podrían (o realmente deberían) determinar la devolución?

También aquí, como para un análisis adecuado de los principios invocados para la devolución, sería necesaria una investigación para dar respuesta, aun siempre sintomática, pero generalmente apresurada: una investigación que ponga en claro el porcentaje de los «visto bueno» y de las «devoluciones» por lo que se refiere a cada una de las regiones; que compare los casos eventuales en los que el mismo motivo ha desempeñado un papel a veces a favor de una mera observación, a veces a favor de la devolución; que verifique si existe relación entre la elección de la aprobación y la devolución y el tipo de ley regional (ley que, por ejemplo, sistematiza al personal de la región o ley que aflora competencias de otro género del Estado); que ponga de relieve, finalmente, la procedencia regional y los colores políticos de los ministros en el cargo, el tipo de mejoras concedidas a las regiones interesadas, su peso específico y su carga de oposición en el abanico regional.

Puede suceder que los informes apuntados no resulten todos subsistentes tras de una comprobación.

Pero tal investigación no parece inútil a primera vista, incluso por lo que pueda referirse a los informes más desagradables. Cualesquiera que puedan ser, pues, los resultados, es cierto generalmente que la experiencia está sacando a la luz un espacio que permita conquistar de una vez al Estado de Derecho la vaca sagrada de nuestra cultura institucional de mayor respeto. Pero solamente en *Política del Derecho*, en el número 3 de 1973, hemos tenido, por ahora, las primeras tentativas de afrontar el problema bajo este prisma.

Los esquemas de reordenamiento de los ministerios interesan, por ahora, como expresión de la cultura y de los entendimientos del aparato. Es extraña en este momento, en su contenido, aquella dirigencia política que, a partir del discurso programático del presidente del Consejo en funciones, va manifestando de modo unánime el intento de abatir las últimas resistencias burocráticas para completar el ordenamiento regional. Los esquemas consisten en la respuesta de las buro-

cracias particulares—coordinadas (a lo que parece solamente en el léxico) en la miniburocracia del Palacio Vidoni— a las dos innovaciones conexas con las regiones: la reducción de las atribuciones centrales y la reorientación de las restantes bajo el prisma de las directrices y la coordinación. He aquí por qué, en la fase preconstituyente, se enfocó la cuestión de las directrices y de la reordenación y coordinación revisando en esta nueva «función» la clave para reestructurar los aparatos centrales, ya que el interés mayor de los esquemas se encuentra en el modo en que hayan sido articulados. Los esquemas son bastante diferentes entre sí. Los de los ministerios más directamente interesados en la transferencia de las funciones (Obras Públicas, Agricultura, Turismo, Transportes, Sanidad) dan lugar, en su propio complejo, a por lo menos tres distintas respuestas a las ya mencionadas innovaciones conexas con las regiones: frontal rechazo de las mismas, con expansión máxima de las atribuciones restantes y ninguna atención respecto de las directrices y la coordinación; reajuste de las atribuciones restantes, sin miras expansionistas, pero de tal modo que sean suficientes para mantener plenas del viejo contenido las viejas estructuras y para configurar la función de directrices y coordinación como un ademán que se añade a las atribuciones preexistentes, sin alterarlas; tentativa de reorganizar el papel del ministerio en tema de directrices y coordinación, haciendo hincapié precisamente en esto para dar nuevo contenido a las estructuras que habían quedado vacías y para permitirles que recuperen una capacidad condicionante.

El esquema de reestructuración del Ministerio de Agricultura sirve de ejemplo de la primera respuesta. Las direcciones generales que prevé cubren enteramente la materia: el control de las producciones agrícolas, tanto en las fuentes como en las desembocaduras en los mercados, las intervenciones sobre las estructuras de las explotaciones, el crédito agrario, la delimitación de las circunscripciones, las obras de bonificación, los parques, los propios bosques. Las regiones se entrevén solamente en el espacio que implícitamente resta por debajo de las «grandes» obras de mejora y de las instalaciones «de interés interregional». Pero no se regula nada, acerca de las relaciones entre los dos espacios ni el estatal tiene, bajo ningún perfil, los caracteres de tronco en el que pueda ser injertado otro tronco de modo útil. Las atribuciones «restantes» se cosen entre sí en un tejido orgánico, gracias a las nuevas singladuras en las que se les encuadra; por un lado, la actuación de las directrices comunitarias, que hacen de plataforma para una apropiación sin límites de todas las competencias en materia de estructura; por otro, la defensa del suelo y la ecología, que permiten mantener el campo en materia de circunscripción de mejoras y de obras de infraestructura general.

Aquí se muestra particularmente claro el rechazo a reformar el ministerio bajo el prisma de las directrices y la coordinación. Puesta práctica de las directrices CEE y defensa del suelo pueden ser, de hecho, los clásicos fines «horizontales» en relación con los cuales coor-

dinar atribuciones estatales y regionales. Se han utilizado a veces en calidad de intereses nacionales que excluyen o, cuando menos, comprimen las competencias no estatales.

El direccionismo y la coordinación se acompañan, por lo demás, como contenido de una abstracta y separada función, solamente en el artículo 1 del esquema, el cual, con fórmula ritual repetida también en otros, prevé que el ministro «asegurará, contando también con los comisarios del Gobierno, con actos de dirección necesarios eventualmente, el respeto, etc.». También es claro que la función aparece degradada respecto al potencial auspiciado por muchos, al menos desde dos puntos de vista: el del contenido, ya ilustrado, y el de la titularidad, sobre el cual, como todos recuerdan, fue larga la controversia y notables las intervenciones de apoyo a favor de un ejercicio no ministerial, sino colegiado y, después, de gobierno.

Los esquemas concernientes al Ministerio del Turismo, así como al de Transportes son semejantes y en ambos existe un repliegue respecto de las atribuciones restantes; en ninguno de los dos es utilizada la función de dirigismo y coordinación para reestructurar tales atribuciones, sino que se añade a ellas (aunque sólo sea—como se verá—de modo no idéntico en los dos casos).

La relación que acompaña al esquema sobre el Ministerio del Turismo define la nueva función «absolutamente esencial e imprescindible» y por ello, dice, queda sustituida la tradicional dirección relativa a los asuntos generales por la dirección «de los programas, de las organizaciones y de los servicios». La nueva dirección, sin embargo, resulta después compuesta por seis divisiones, cinco de las cuales son las acostumbradas en cuanto a personal y a gestión administrativa, y una de ellas tiene la tarea genérica de proveer a «estudios, programación y coordinación». La dirección y coordinación de las atribuciones regionales se configura, pues, como atribución de una de las decisiones de la dirección general para el turismo y el deporte que, gracias siempre a las regiones, cambia de nombre: se convierte en dirección «para el desarrollo turístico y deportivo». Los contenidos, sin embargo, parecen del mismo tipo de los anteriores, salvo la nueva división, que, como la de la anterior dirección general, se sitúa junto a las otras, sin incidir aparentemente en la entidad de su trabajo.

Por otro lado e independientemente, la extrañeza del fenómeno regional respecto de la reestructuración así efectuada encuentra confirmación en algunas de las atribuciones que todavía corresponden a la división. La dirección general para el espectáculo tiene una división para los circos ecuestres, cuya principal misión consiste en supervisar las relaciones con gobiernos civiles y ayuntamientos para la concesión de explanadas idóneas para la instalación de verbenas y pequeñas atracciones. Es bien cierto que el artículo 117 de la Constitución no se refiere al espectáculo, pero quién hubiera podido considerar competencia regional algo más que un recorte que pudiera quizá reflejarse sobre la utilidad de una delegación.

Sustancialmente semejante es —como se decía— el esquema relativo al Ministerio de Transportes, también implicado en la recomposición en direcciones y divisiones de la competencia restante, a las cuales la dirección o directrices y la coordinación se añade para dar contenido a cualquier división más. No menos significativo del reparto de competencias entre las oficinas operativas es, por otra parte, cuanto se prevé por lo que se refiere al Consejo Superior de Transportes, cuyas atribuciones, consultivas y bastante abundantes, si bien de hecho informativas, son capaces de interferirse inexorablemente con los intereses regionales: líneas ferroviarias, instituciones de servicios públicos de transporte, construcción de ferrocarriles metropolitanos, puertos y aeropuertos. El Consejo está compuesto por directores generales, representantes de las empresas que ejercen los servicios, de los trabajadores y de los usuarios. Solamente «cuando se trata de asuntos que interesan a una o más regiones, el Consejo se integra con un representante "de aquella o aquellas regiones"». Así es como generalmente, en la función de directrices y coordinación, se va un poco más lejos que en el esquema del turismo. La función, incluso aunque tenga contenido de única y genérica división, cumple más de una, referida en cada caso a uno de los cuatro subsectores pasados a las regiones: tranvías y trolebuses, transportes por cable, autoservicios, autotransportes. La mayor articulación es, por otra parte, en estos términos, deterioro y degradación de la dirección, que se prefigura en la misma línea del tradicional poder de delimitación analítica de la discrecionalidad administrativa, así como lo configuraron las relaciones entre prefectura y entes locales. En la casuística aquí considerada ésta es, generalmente, la única tentativa, aunque no apreciable, para dar un giro concreto a la función de dirección y coordinación.

Existe, sin embargo, una ulterior y distinta tentativa, seguramente más significativa, en el esquema de decreto concerniente al Ministerio de Obras Públicas, que ha sido el único en reinterpretar el papel que es parcela del ministerio y de sus funciones específicas por lo que se refiere a la dirección y a la coordinación.

Abandonado largamente el terreno de las obras públicas (con una evidente diferencia aquí respecto del Ministerio de Agricultura), el esquema diseña un ministerio de programación territorial y urbanística que elabora planes, fija niveles, comprueba la conformidad entre unos y otros elementos operativos, coordina entre ellos los programas de obras de los distintos entes y sujetos de gobierno territorial. Por lo que se refiere a las funciones de programación, todas son articulaciones de la dirección y coordinación que, por tanto, no hay necesidad de añadir a la misma. Y, de hecho, en la prevista dirección general para la planificación territorial, la división «coordinación y dirección de la actividad regional» resulta no extraña, pero sí superflua respecto a las otras: elaboración de directrices y objetivos, tutela de los bienes campesinos y ambientales, comprobación de la congruencia interregional de los planes territoriales de coordinación, relaciones con otros

operadores. También la dirección general para las aguas y la defensa del suelo está orientada en clave no operativa, sino de programación (la «sistematización general hidrogeológica» es un fin que aquélla persigue «a medio plazo, articulado en planes de cuencas»).

Los problemas que esta aproximación plantea son evidentemente distintos de los que surgen en los otros casos examinados. Aquí la región no es ni un fantasma inexistente ni un hermano separado. Es un ente que se dirige hacia las competencias presupuestarias y ya definidas, que no tendría sentido si no tuviera a la región como destinataria, y el problema principal alcanza la medida en la que las directrices y la coordinación penetren en la esfera de las atribuciones regionales. Digamos esto, por ejemplo, por cuanto respecta a los niveles urbanísticos y edificios y para las funciones asignadas a los nuevos «magistrados para las aguas y para las obras públicas estatales» (once en toda Italia), que se ocupan de la compilación de los planos de sistematización general hidrológica y de defensa del suelo y su coordinación con planes hidrológicos, urbanísticos y de desarrollo industrial, y que además coordinan los programas del Estado, los de la región y los de otros entes territoriales en materia de obras públicas (donde, volvamos sobre ello, podría encontrarse no solamente la incidencia regional, sino también la del comisario del Gobierno).

Es muy posible que un juicio completo y rígidamente sintético induzca a considerar centralista este mismo proyecto y a reconducirlo también al proyecto general de las regiones administrativas. También señalamos eso mismo respecto de la distinta y más actualizada cultura institucional de la que brota.

Otro tema distinto es el que se refiere al esquema de ordenamiento del Ministerio del Interior. Este ministerio estaba investido sólo marginalmente de la transferencia de las funciones (la asistencia es una materia relevante en sí misma, pero en el complejo conjunto de las competencias del Viminal es solamente una parcela entre tantas). Por eso el nacimiento de las regiones ponía en juego el papel tradicional de representante del Estado central en las relaciones con los entes territoriales menores. Estaba por ver entonces si las regiones se alinearían junto a los municipios y a las provincias en el ámbito de aquellas relaciones, o si donde no lo hicieran tenderían en derechura a salir por sí mismos los entes menores, apropiándose por entero la materia del control sobre los mismos.

Sería parcial, y quizá partidista, buscar una respuesta a estas preguntas solamente en el esquema de reordenamiento del ministerio. Hay hechos ya sucedidos e instituciones ya en funcionamiento que suministran elementos significativos y no siempre concordes. La extracción socioburocrática de los comisarios del Gobierno es favorable a una continuidad del ministerio en su propio papel, mientras que los mecanismos, formales e informales, activados en relación con los presupuestos de las regiones son, en cambio, partidarios de una ruptura de la «exclusiva» que aquél todavía pretende. El esquema del decreto es

completamente cerrado en la lógica anterior, sin ninguna búsqueda ni de compromiso ni de absorción del pluralismo (incluso en la sede central) con el que siquiera se hacen las cuentas.

Por lo que se refiere a la asistencia, el proyecto es en todo similar al que ya fue presentado por el Ministerio del Turismo, no muy cuidado e inexpressivo, presentado también por el Ministerio de Transportes: el tema queda separado y el ministerio se inclina, de una parte, por la «tajada» estatal y, por otra, por la «tajada» regional.

En cuanto al poder exhibitorio del ministerio frente a las autonomías, la ambición imperialista queda revelada en el artículo 1. El Ministerio deberá «supervisar los asuntos que interesen a los municipios, las provincias y demás entes locales, así como el ordenamiento territorial, sin perjuicio de la competencia de las regiones o del comisario del Gobierno». Más todavía: al definir las competencias de la dirección general de la administración civil se repite la locución anterior, pero a falta de la última expresión («sin perjuicio de la competencia...», etc.).

Siempre dentro de la dirección general para la administración civil, las regiones se adhieren a las especiales y a los municipios y a las provincias como esferas de competencia para divisiones enciclopédicas, preparadas para su tratamiento, sin que quede claro con qué efectos, de la A a la Z: estatutos, actividad legislativa, administrativa, finanzas regionales, legitimidad constitucional, conflictos de competencias. A partir de esta premisa queda claro que los municipios y las provincias permanecen en relación directa con el ministerio. Los «asuntos municipales» a los que se refiere no son solamente los relativos a los balances deficitarios, sino también los referentes a «la defensa del ambiente natural, la tutela del paisaje, la promoción del desarrollo económico y social». Por su parte, tampoco las prefecturas carecen de una división de asuntos económicos y sociales.

La historia de las relaciones entre Ministerios y regiones es un capítulo que, por el momento, no estamos en condiciones de escribir. Lo señalamos aquí, en toda su sencillez, al único fin de consignar el interés de un reconocimiento de la actividad y de los comportamientos de cada una de las administraciones frente a las regiones. Sabemos que no faltaría material y que así se podría reconstruir en «proceso paralelo», ya usual para numerosas leyes regionales, así como las relaciones frecuentes para el reparto de fondos en vía administrativa o para la definición de las actividades «límite». El Ministerio de Agricultura sería, por lo que se refiere a todos estos aspectos, un Ministerio interesante.

Sin embargo, aquí, a falta de los datos necesarios para un reconocimiento tan amplio, nos limitaremos a hablar de las relaciones entre las regiones y el Ministerio del Presupuesto, fácilmente reconstruibles porque quedan formalizadas en la actividad de la comisión consultiva interregional. Se indicarán también las comisiones instituidas por el Ministerio para los problemas de las regiones.

La actividad de la comisión consultiva interregional, tras del nacimiento de las regiones de estatuto ordinario, se articula en tres fases netamente diferenciadas, dos de las cuales están cerradas, mientras que la tercera está en estado embrionario.

La primera quedó ya ilustrada en el apéndice al folleto que recogía los actos de nuestro precedente encuentro («La via italiana alle regioni»). Comenzó con encuentros de carácter «constituyente» y preliminar sobre las implicaciones del ordenamiento regional sobre la programación, y prosiguió con el examen de las funciones que habrían de ser transferidas en relación con las exigencias programáticas.

De la palestra política que había sido en esta primera fase, la comisión se transformó en órgano de gestión administrativa sectorial en la segunda, correspondiente a la falta de interés por la programación del gobierno de coalición centrista y al paralelo comienzo de la aplicación de leyes que exigían el acuerdo para distribución de fondos y otros temas. Ahora se está abriendo una tercera fase que, sin cerrar, obviamente, los temas de la segunda, recose en un tejido más general el trabajo de la comisión. Es interesante, sin embargo, que esto suceda no ya sobre el terreno de la programación discursiva del período medio, sino sobre el de la política del presupuesto. A partir de julio de 1973, como es notorio, la comisión se ha dedicado a reunirse, incluso a generar grupos de trabajo, mixtos, Estado-regiones, para discutir la confección del presupuesto del Estado y para examinar en concreto determinados capítulos.

La novedad tiene otro significado, que vale la pena señalar. Está en relación con la atención del Estado, por medio del propio Ministerio, por la política a corto plazo y por el establecimiento de un marco programático de plazo medio concretado más bien en un balance pluriennial que en un documento llamado programa económico nacional o algo parecido.

Cualquiera que sea la valoración que demos a esta orientación, por lo que se refiere al papel y a la misión del Ministerio, es un hecho que ello ha eliminado un frente de confrontación regional entre los más improductivos. Era, de hecho, ociosa la polémica entre las regiones acerca de la mayor o menor participación que se les otorgaba en la elaboración de afirmaciones programáticas que eran y continuaban siendo simple papel. Y ya desde hacía tiempo estaba prevista la oportunidad de una transferencia del objetivo hacia la única y real programación que entre tanto venía haciendo la contaduría general, a través de la gestión del gasto.

Impulsados por diversos motivos, el Ministerio del Presupuesto y las regiones llegaron conjuntamente a descubrir ese objetivo, así como su común atención sobre los problemas de la distribución y gestión del gasto estatal, que, naturalmente, se dedicó a la tercera fase de la comisión interregional. Independientemente de los resultados a los

que ésta pudiera llegar en tan breve período, parece que, de todos modos, el camino seguido ha sido más uniforme que precedentemente. En un sistema en el cual las regiones se consolidaran como entes de finanzas derivadas, la participación en el establecimiento del presupuesto estatal es la primera premisa de su autonomía. El terreno, por tanto, está bien elegido, y permitirá medir la dificultad de condicionar un poder, o un puñado de poderes, que existe en adelante. En esta línea, el ministro del Presupuesto no asumirá el papel de interlocutor, sino el de sede en la cual y a través de la cual se hace posible la controversia.

## 2. *Tribunal Constitucional y regiones*

Ya en un primer balance de las orientaciones del Tribunal Constitucional sobre las relaciones entre Estado y regiones ordinarias —llevado a cabo a principios de 1972, cuando todavía podía justificarse alguna esperanza de las contenidas en la finalmente demasiado celebrada sentencia número 39 de 1971— se manifestaba la opinión de que concurrirían demasiados síntomas que inducían a pensar en un próximo retorno del Tribunal a su «vieja» jurisprudencia. Y, como posible medio para contrastar tal tendencia, se pensaba en la eventualidad del planteamiento de recursos coordinados procedentes de un gran número de regiones, a efectos de condicionar mediante una consistente adopción de postura política la solución jurisprudencial.

El análisis de la experiencia siguiente no solamente ha confirmado las más pesimistas previsiones sobre las orientaciones del Tribunal, sino que ha permitido, nada más, comprobar la inutilidad de los recursos coordinados, la obstinada voluntad del Tribunal de no tomar en cuenta de ninguna manera el «frente de las regiones». El acontecer de la impugnativa de los más importantes decretos delegados, en los que se había situado un interés regional en masa, ha demostrado qué poco está dispuesto el Tribunal a tener en cuenta estos hechos: y ello ni siquiera representa una sorpresa, al menos para quien recuerda el fracaso de la adopción de posiciones conjuntas de las regiones de estatuto especial, las cuales en más de una ocasión (aunque sólo sea en la menos comprometida forma del convenio) protestaron abiertamente contra la línea antirregionalista adoptada por el Tribunal.

Con todo, no podemos limitarnos a considerar la orientación ya consolidada del Tribunal en materia de regiones ordinarias de modo que no sea la recuperación de la línea jurisprudencial adoptada a su tiempo frente a las regiones de estatuto especial. El significado de esta jurisprudencia y sus efectos sobre el sistema político en conjunto cambian notablemente: y la razón de ello no debe ser buscada únicamente en un hecho cuantitativo, es decir, la incidencia de la nueva jurisprudencia en un número de regiones bastante mayor y su relación respecto del territorio nacional completo. La actitud hostil frente a las

regiones de estatuto especial, de hecho, maduró en un tiempo en que la fallida actuación de la institución regional podía muy bien dejar claro que la «constitución material» tendiera a suprimir esa institución del tejido constitucional: en consecuencia, la orientación restrictiva podía aparecer justificada por la adhesión a una línea constitucional que consideraba la institución de las regiones de estatuto especial un hecho dictado por un estado de necesidad y, por tanto, un «incidente» que habría que circunscribir en la fase de actuación. Una vez, sin embargo, que el originario proyecto constitucional volvía a la plena luz y la institución regional venía concretamente realizada, aquella posible explicación (o justificación) estaba destinada a caer por su propio peso, y habría sido lógico esperar una alineación del Tribunal hacia la nueva indicación suministrada por la dinámica de las instituciones.

Por el contrario, en la dialéctica entre regionalistas y *gattopardos*, el Tribunal ha mostrado progresivamente que no quiere adscribirse a ninguna de estas dos posiciones, caracterizándose como la institución que con mayor claridad tiende a enfrentarse con cualquier proyecto que permita, siquiera en una mínima parte, a las regiones obtener el encargo de contribuir a una renovación de las estructuras públicas. En este sentido, el Tribunal aparece correctamente alineado con la «mayoría silenciosa» de la Democracia Cristiana y con la importante parcela de la burocracia central, que han obstaculizado constantemente a las regiones ordinarias.

Se explica así que el Tribunal se haya encontrado en más de una ocasión en una línea más dura que la de la mayoría parlamentaria y la del Gobierno. Este hecho ha permitido al Gobierno adoptar una posición de «centralismo», que le ha consentido presentarse como un mediador para actuar entre las pretensiones de las regiones y una presumible actitud negativa por parte del Tribunal, aumentando así sus posibilidades de negociación y de presión.

Aparece claro, en este punto, que la actitud del Tribunal ha determinado una profunda alteración del proyecto constitucional, en el que la posición de árbitro y de mediador estaba reservada al Tribunal, mientras que se identificaba en el Estado central y en las regiones a los protagonistas del conflicto. Al negarse como árbitro, el Tribunal ha terminado por presentarse como el extremo último y más cerrado del poder central. Y ello no debe ser entendido solamente en el sentido de que, al operar así, se ha determinado un brusco cambio de dirección respecto a una perspectiva formal que puede encontrarse en la Constitución: la alteración más significativa interesa al sistema político en su totalidad.

En el momento en que en las regiones se ha visto sustancialmente interrumpida la vía jurisdiccional —y no consintiendo este tipo de evasión de la justicia posibilidad alguna de recursos a «sustitutos funcionales», de tipo arbitral o de otro tipo—, se han hecho inevitables dos consecuencias: por una parte, la oficina de las regiones, de la Presidencia del Consejo, se ha convertido en el único y efectivo

controlador de las leyes regionales; por otra, las regiones se han visto inducidas a acentuar el momento de la contratación política con el poder central, en posición de creciente debilidad. Para recuperar fuerza de contratación política, se ha sugerido desde hace mucho tiempo el recurso a la práctica del «frente de las regiones»; pero, admitido incluso que esta línea pueda revelarse remuneradora a la larga, no es posible dejar de señalar que contiene dos inconvenientes. En primer lugar, el frente de las regiones tiende a insertar la dialéctica Estado-regiones a lo largo de un canal que niega la hipótesis pluralista y articulada, a la que venía unida la institución regional, poniendo en primer plano la necesidad de que también el sujeto-región se presente con características homogéneas y unitarias. Significa, en segundo lugar, secundar la vocación de liderazgo de algunas regiones «mayores», acentuando así los efectos miméticos ya visibles en la fase estatutaria y en mucha parte de la legislación regional y sacrificando la capacidad de iniciativa y los intereses de las regiones «menores». También en este último fenómeno podríamos encontrar aspectos positivos, al menos para quien quisiera poner el acento sobre el hecho de que la existencia de regiones-líder en un «frente» común puede tener un efecto de estímulo en la confrontación de las regiones menos avanzadas y la posición de algunos problemas al más alto nivel.

Sin querer ulteriormente instituir en este análisis, es indudable que la elección del Tribunal ha producido alteraciones (o corrupciones) sustanciales en el sistema de las relaciones político-institucionales entre Estado y regiones ordinarias. Estas alteraciones se han visto favorecidas por la forma en que la elección del Tribunal se ha manifestado y por las regiones que, abierta u ocultamente, la han sostenido.

El Tribunal, de hecho, no se ha limitado a prestar todo su apoyo a la línea elegida por los órganos del poder central (sentencias sobre los decretos delegados) o a realizar pacíficos «retoques» y «recortes» de los poderes atribuidos a las regiones. Sin entrar aquí en un detallado análisis de la jurisprudencia, es posible subrayar cómo el Tribunal ha procedido a una frontal y enérgica reducción de los poderes de las regiones, sobre todo en cuanto ha resucitado aquel concepto de «nivel regional de los intereses», que parecía abandonado en la citada sentencia número 39. Se ha observado justamente que, al adoptar este criterio en lugar del de la transferencia por sectores orgánicos, todas las materias de competencia regional han sido prácticamente partidas por la mitad, legitimándose para todos los sectores el reparto horizontal de las competencias entre Estado y regiones. Además, el Tribunal ha puesto mucho empeño en la individualización de materias en principio cerradas a la potestad legislativa regional; aparte de la apropiación realizada a través del criterio del respeto a las obligaciones internacionales, merece ser subrayado el perfil representado por las relaciones de Derecho privado. La referencia a este criterio, de hecho, representa la adopción de una técnica reductiva particularmente eficaz, desde el momento en que adopta como punto de referencia una noción que,

como la de «relaciones de Derecho privado», aparece extremadamente fluida, difícilmente reductible entre límites determinados y, por tanto, susceptible de ampliar peligrosamente la discrecionalidad del control operado por el Tribunal (aparte de toda consideración sobre la seriedad de referirse de modo simplista a la noción de «Derecho privado», en la situación legislativa y cultural de hoy).

Crece, digamos, por parte del Tribunal, la puesta a punto de instrumentos que se sustraen a la posibilidad de un control racional: y esto sucede paralelamente al hecho de que se consolida la tendencia a motivaciones apodícticas, por medio de definiciones sustraídas a la posibilidad de una discusión seria. Y ello no significa, sin embargo, que las sentencias sean sustraídas a la tradicional forma de control lógico realizado por los dedicados a este trabajo. La falta de una suficiente motivación, en realidad, debilita, incluso, la posición de las regiones, que no son colocadas en condiciones de medir el ulterior grado de «posibilidad» a su favor, dentro de la vía jurisdiccional, y que no pueden hacer valer siquiera en la sede política central adecuadas argumentaciones críticas. El Estado, por el otro lado, muestra la tendencia a aprovecharse de su posición de fuerza, disfrutando hasta de los *obiter dicta* de las sentencias constitucionales: tenemos un ejemplo en el uso hecho de un inciso de la sentencia número 35 de 1972, que ha servido para descargar sobre las regiones toda una serie de obligaciones.

Como es evidente, se trata de una muestra del estilo de las sentencias constitucionales bien reconocible incluso más allá de la materia regional solamente. Pero, en esta última materia, se fundamenta en dos actitudes de fondo que podemos encontrar en las más importantes sentencias (donde quedan perfectamente explicados por jueces preocupados de «clarificar» su alcance, el de algunas sentencias); tratamos de referirnos, de una parte, a la presunción de constitucionalidad de la norma estatal, que ha caracterizado el modo de proceder del Tribunal; y de otra, a la presunción de minoría de edad de las regiones, convergente hacia el resultado de mantener preeminente en todo caso la posición del poder central. Todo esto ha sido realizado por el Tribunal sin atenerse a ninguna verdadera posición de principio, sino, simplemente, oponiendo un «no» a todas las peticiones regionales. Puede uno interrogarse, en este punto, acerca de las razones de esta actitud del Tribunal que, como se ha observado, puede llevarla a un sustancial aislamiento, una vez consolidada la fuga de las regiones, del Tribunal, y transferida al Gobierno la función de árbitro de los conflictos. Nos parece que estas razones deban ser reencontradas en el criterio de composición del Tribunal, en la cultura de sus componentes, en su situación de conjunto respecto de la legislación de reforma de la época más reciente. Los criterios de selección y nombramiento de los jueces, de hecho, reflejan una estructura del Estado de la cual las regiones están ausentes: las indicaciones legislativas y la praxis hasta hoy seguida muestra cómo la extracción de los jueces

tenía como único punto de referencia los grandes cuerpos del Estado central (incluida la Universidad).

Por otra parte, los miembros del Tribunal pertenecen a una generación y a una cultura a las cuales el fenómeno regional ha resultado sustancialmente extraño (y ello puede explicar la sustancial sordera para las críticas, incluso «doctrinarias», levantadas por las sentencias); podemos tener una contraprueba en el hecho de que esa generación no ha estado en condiciones de contribuir en la fase estatutaria y en la siguiente fase de preparación del trabajo legislativo de las regiones.

Finalmente, la postura del Tribunal frente a las regiones ordinarias no puede por menos de ser relacionado con las que el mismo ha adoptado frente a leyes en materia de agricultura y urbanística, que se encuentran entre los pocos frutos de una tarea reformadora, en la cual, aunque sólo sea en el parlamentarismo central, ha intervenido la izquierda en su conjunto. En este sentido, la actitud del Tribunal puede ser correctamente interpretada como un freno a la potencialidad de una posible «law making majority»: y la particular dureza de esta postura en la materia regional puede explicarse mediante el hecho de que la acción de las regiones «de punta» parece más bien reflejarse precisamente en aquel diferente tipo de equilibrio político.