

**LA TERCERA FASE EN LA APLICACION
DEL ORDENAMIENTO REGIONAL:
TRANSFERENCIAS Y REFORMAS EN EL DECRETO
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
(DPR) núm. 616 ***

Por GIORGIO PASTORI

1. Tras las primeras valoraciones del DPR número 616, todas ellas altamente favorables y hasta encomiásticas, van espesándose las brumas de las no pequeñas dificultades de interpretación y aplicación que una normativa tan compleja (y, al mismo tiempo, tan improvisada) no ha podido por menos de evidenciar y seguirá planteando. Son las mismas regiones y entes locales autónomos los que parecen dudar ante las múltiples tareas que les corresponden antes y a partir del 1 de junio de 1978, fecha en la que devendrán operativas buena parte de las transferencias y delegaciones predispuestas a su favor por el decreto. En el ínterin, tanto desde el centro como desde la periferia, renacen, bajo formas diversas, todas las reservas mentales que han acompañado silenciosamente a la aprobación del decreto y que encuentran ahora un terreno abonado para replantearse ante la cuestión de los medios financieros a asignar los entes a transferir o a suprimir y el personal a poner a disposición de las regiones.

* En *Le Regioni*, núm. 6, Milano, 1977.

Nunca como en esta ocasión, en presencia de un acto normativo como el DPR número 616, se querría estar dotado de un mínimo de capacidad de previsión respecto de las aplicaciones y desarrollos futuros, a la vista de la gran innovación de responsabilidades que aquél incorpora y, al tiempo, de la posible precariedad de los resultados a alcanzar.

No se trata sólo de la oscuridad objetiva de muchas disposiciones, capaces de obstaculizar su aplicación; el problema es, como ya se ha tenido ocasión de observar la estructura misma del decreto, en tanto que momento inicial y punto de partida para un difícil proceso de transformaciones institucionales hacia las que se encamina. Es, en efecto, el decreto mismo el que requiere ser seguido, integrado y desarrollado por una diversidad de intervenciones normativas posteriores capaces, sí, de «completar» la transferencia de funciones a las regiones y a los entes locales pero tendentes, sobre todo, a renovar, mediante leyes-marco y leyes de reforma, aspectos relevantes del sistema político-administrativo, de sus modos de operar, hasta alcanzar, al término del proceso, un equilibrio distinto entre la regulación sustantiva de las diversas áreas de intervención implicadas y las responsabilidades respectivas del Estado, de las regiones y de los entes locales autónomos.

En la complejidad del plan trazado por el DPR número 616, y en la gradualidad de su proceso de actuación se advierte el signo del ajuste difícil, del compromiso, por muchos motivos indispensable, que se ha operado en el interior del decreto mismo y que se evidencia en la diversidad de los estratos normativos que lo integran.

Así pues, es un plan integral, pero incompleto, el que ofrece a primera vista el decreto, y está por demostrar que sea completado en los términos establecidos, en cada caso, y según líneas coherentes con las premisas planteadas. Como está también por demostrar que las mismas regiones y entes locales autónomos acierten a aprovechar, en lo que les afecta, las amplias posibilidades ofrecidas a su acción mediante iniciativas y programas de actuación adecuados para la ejecución del decreto. Sin embargo, esta estructura del decreto —que une a la inclusividad del plan la gradualidad de las fases de actuación— es también el mejor indicador de que el DPR número 616, siguiendo en esto las claras y ya definitivas indicaciones de la Ley número 382, no quiere ser meramente una normativa para completar la transferencia de funciones a las regiones y para añadir nuevas tareas a los entes autónomos territoriales. Aquella estructura muestra cómo el decreto ha pretendido introducir un plan de relaciones entre Estado, regiones y entes locales para el que no bastaba una ampliación en las competencias de estos últimos, exigiéndose también una transformación y una reforma del ordenamiento de amplios sectores y aspectos importantes de nuestro sistema político-administrativo.

En particular —y como ya algunos de los más innovadores principios contenidos en la Ley número 382 daban claramente a entender— el decreto parte del reconocimiento de que transferencias y delegacio-

nes son sólo un aspecto —instrumental, por lo demás— para la habilitación de un ordenamiento integral que estructure los poderes públicos centrales, regionales y locales en función de los objetivos que la Constitución señala y que la conciencia social de nuestros días considera finalidades primarias y fundamentales de la acción pública. Como se desprenderá del examen de las más relevantes disposiciones del decreto, esta aspiración estricta a la reforma de la estructura institucional que el DPR número 616 quiere propiciar constituye su nota peculiar, su significado profundo, no sólo en la historia de la actuación del ordenamiento regional, sino también en el desarrollo de nuestra estructura institucional, mediante la consideración integral de las relaciones entre Estado, regiones y entes locales. Tal impostación del decreto, la complejidad de las transformaciones previstas y la novedad de las perspectivas abiertas le presentan, en consecuencia, como un texto crucial, de alcance, por así decirlo, materialmente constitucional. Habiendo querido adaptar las transferencias y las delegaciones a las exigencias de la reforma y a su prospectiva, a la determinación de los objetivos que éstas implican y la predisposición de los mecanismos que comportan, el decreto se reclama idealmente, en su configuración, de los estatutos regionales, de aquella primera fase en la actuación del ordenamiento regional en cuyo curso las regiones se empeñaron en identificarse —a sí mismas y a su propio papel— por relación al Estado y a los entes territoriales menores, asumiendo, de una parte, como término de referencia, la consecución de los objetivos constitucionales y adoptando, de otra, como métodos idóneos para tal fin, la programación, la participación y la descentralización. Es conocido, en fin, cómo la inicial predisposición de los estatutos no pudo, en buena medida, hacerse eficaz a causa de la inadecuación de las transferencias de 1972 a las exigencias, tanto en cuanto a objetivos como en cuanto a métodos, asumidas por las regiones. Hoy día, con la Ley número 382, y, sobre todo, mediante el decreto número 616, se está ya ante esa tercera fase del ordenamiento regional en la que las regiones parecen haber sido provistas de los instrumentos adecuados para dar actuación a las previsiones estatutarias.

Pero, al dar curso a las exigencias estatutarias, el decreto (como ya ocurrió con la Ley número 382) no ha podido por menos que implicar —tal como señalábamos— una visión integral de las relaciones entre Estado, regiones y entes locales, tendente a fijar en su identidad de fondo, en su misma individualidad, los papeles de las regiones y de los entes locales y determinando, correlativamente, los rasgos propios y distintivos del Estado. Si esto es así, la mayor contribución que puede ahora hacerse al «éxito» futuro del decreto es la de definir y profundizar los rasgos peculiares de su impostación, destacar el plan «constitucional» en cuyo seno se sitúan —según su identidad y funciones correspondientes— los sujetos político-administrativos.

2. Ya en la perspectiva en la que se ha situado el decreto —vincular las transferencias a las reformas, hasta el extremo de no acometer

la ejecución de las primeras, en no pocos casos, ante la insuficiente maduración de los criterios políticos y de las correlativas líneas de reforma— el término principal de referencia no parece ser, en lo sucesivo, una noción abstracta, por más que deducible de la Constitución en vía interpretativa, de autonomía regional y local a las que asegurar los instrumentos necesarios de verificación mediante las correspondientes transferencias y delegaciones de funciones. Antes bien, el punto de referencia primario parece ser la exigencia de adecuar la organización pública para la consecución, directa e integral, de los objetivos constitucionales (o sociales, si se quiere), así como para transformar también los módulos de acción, mediante el empleo, sobre todo, de la programación. Y con ello las autonomías regionales y locales no aparecen devaluadas o sacrificadas, sino valorizadas más allá de las áreas de intervención estrictamente garantizadas a las mismas por las normas constitucionales. En este sentido, tanto la autonomía regional como la local vienen a configurarse como el resultado de una estructura integralmente orientada a la consecución de los objetivos —y según los medios— indicados: la autonomía se expande en función de la necesidad de asegurar la cobertura unitaria de los objetivos del desarrollo económico-social sobre la base de una estrecha interdependencia territorial y, al tiempo, se transforma por la necesidad de coordinar la consecución de los mismos objetivos en cada territorio y para cada sector.

Así, desde el primer punto de vista, el método de la programación constituye el soporte principal de las autonomías regionales y locales al permitirles asumir, según las funciones respectivas, un papel general sobre el territorio, mientras, a partir del segundo enfoque, la programación limita —orienta, mejor— las autonomías, constriñéndolas a salir de sí mismas para protagonizar un diálogo con instancias superiores de decisión sobre políticas y objetivos generales a alcanzar. Surge una concepción de tipo «relacional» de las autonomías que viene a manifestarse y a realizarse, sobre todo, en la disciplina de las relaciones entre regiones y Estado y entre regiones y entes locales.

Todo ello conduce a resaltar la importancia del artículo 11 del DPR, al que corresponde el mérito de haber asumido y sancionado, con la solemnidad de una norma general, las transformaciones en curso de las relaciones entre Estado, regiones y entes territoriales menores, aspirando a regular no tanto las esferas respectivas de autonomía y decisión cuanto la manera en que los diversos centros concurren, el uno junto al otro, a definir los objetivos y a coordinar las actuaciones. Con ello el artículo 11 introduce en la legislación nacional, casi una década después de que se advirtiese por vez primera la necesidad de un sistema de relaciones y de procedimientos generales para la programación, las primeras disposiciones esenciales al respecto (desarrollando así, por otra parte, algunas indicaciones relevantes de los mismos Estatutos regionales).

Mediante el artículo 11 se intenta conseguir el doble resultado de un máximo de expansión autonomista de nuestro ordenamiento con la

mayor sincronización en su funcionamiento. Los esquemas adoptados son, pese a simples y sumarios en su definición, complejos y comprometidos en cuanto a su actuación. Presuponen una transformación radical en el proceso de adopción de decisiones por el Estado y sus aparatos, comportando no ya sólo un recurso efectivo a métodos y direcciones de programación, sino el concurso real de las regiones en la formación de las decisiones y actos correspondientes. La exigencia de coordinación, hecha ya valer en 1972 con la previsión de dirección, en sentido único, del Estado hasta las regiones (la función de dirección y coordinación que fue regulada, de nuevo en forma unitaria, por el artículo 3 de la Ley número 382), parece resolverse hoy en un proceso de intercambio recíproco entre Estado y regiones que consiga, a efectos de programación, la coordinación perseguida. Puede, por ello, plantearse la cuestión de si no se ha verificado, del artículo 3 al artículo 11 del decreto, un tránsito significativo, en base al que las previsiones del decreto han acabado por absorber y superar las previsiones de la ley con una perspectiva más articulada y convincente de las relaciones entre Estado y regiones. Conviene añadir que el segundo apartado del mismo artículo 11 traza, de acuerdo a un esquema idéntico, las relaciones entre regiones y entes autónomos locales, mostrando igualmente cómo la coordinación no es efecto de la mera programación, sino que se realiza e identifica en un proceso de participación en la programación y —podría añadirse— sólo en éste.

El tercer apartado del artículo confirma, al reconocer a los programas regionales un ámbito de previsión general, la posibilidad de que la coordinación se realice en un sentido inverso, es decir, también desde las regiones hacia el Estado, y ello cuando se trate no ya de coordinar entre aquéllas los programas, sino de coordinar, en el interior de los programas regionales, las intervenciones del Estado y de los entes locales con base en el mismo territorio (si bien esta previsión está relacionada con lo que dispone el artículo 81 sobre relaciones Estado-regiones en materia de planificación urbanística). Completando, en fin, el plan de relaciones entre los varios centros de programación, el último apartado del artículo 11, si bien con expresión elíptica, plantea las premisas para que se asuma también en el curso de la programación la exigencia de coordinación financiera ya presente en el artículo 119 de la Constitución.

Se desprende, pues, del conjunto del artículo 11 —que retoman y especifican otras normas del decreto— la impresión de que el mismo viene a expresar, de modo sintético, un nuevo modo de configurarse las relaciones entre los diversos centros políticos de gobierno y administración, asegurando, entre los diversos momentos de la programación y la actuación, una continuidad funcional que sólo se justifica por la exigencia de la consecución unitaria, en los diversos niveles, de los objetivos constitucionales.

3. Corresponde a la norma general del artículo 11, dentro de la perspectiva ya trazada por este precepto, la adopción de los criterios aptos para regular las transferencias a las regiones y a los entes locales. A este propósito podría, incluso, afirmarse que la transferencia pasa a un segundo plano respecto de la que es otra indudable novedad del DPR número 618: la determinación de las materias y su reagrupamiento por sectores orgánicos. Apenas es necesario advertir cómo el criterio directivo fundamental de la Ley número 382 —según el que las transferencias debían tener lugar por sectores orgánicos y en base al pleno significado de las materias enumeradas en el artículo 117, a fin de asegurar «una regulación y una gestión sistemática y programada... para el territorio y el grupo social»— ya estaba animado por la orientación de proceder a unas transferencias encaminadas al cumplimiento de las tareas de los entes de gobierno de la región, así como, para los entes locales, se contemplaba la atribución de un complejo orgánico de potestades administrativas. En esta línea que ya contemplaba la Ley de delegación número 382, el decreto delegado parece haber querido moverse, con una visión coherente de los métodos y las direcciones de la acción pública en la presente fase de actuación de los objetivos constitucionales.

Al margen el primer sector —ordenación y organización administrativa— que, manifiestamente, corresponde a un complejo de funciones por entero instrumentales y aptas para el desarrollo de las tareas regionales en los otros tres sectores individualizados, éstos tres últimos corresponden cada uno, respectivamente, a un área de intervención determinada desde el punto de vista de los objetivos a alcanzar en las diversas materias, tanto en lo que se refiere a los servicios sociales como en lo relativo al desarrollo económico y a la configuración y ordenación del territorio. Falta, como es notorio, una definición unitaria de cada uno de estos tres sectores, ni tampoco los mismos están considerados como el fundamento directo de las transferencias y delegaciones dispuestas. De acuerdo con el artículo 117, los sectores orgánicos son criterios para la agrupación de las materias (art. 3) y a éstas es a las que hace referencia el artículo 4, que establece para las materias en cuestión la competencia ordinaria de las regiones y sólo en favor del Estado para aquellas funciones taxativamente indicadas. Pero incluso con estos límites la referencia a sectores orgánicos así individualizados no deja de tener un valor orientativo y hasta programático, y ello no sólo para la actividad regional y local, sino también para la estatal. En todo caso, la definición de las materias a las que se vincula el reconocimiento de las atribuciones regionales y locales es de alcance más directo y operativo, tanto más cuanto que la definición de la materia —al menos en un caso: en el del urbanismo— puede ser considerada válida para el conjunto del sector orgánico del que forma parte, y comprensiva, por tanto, de las demás materias en él integradas. Como a menudo se ha señalado, la definición de las materias concretas —salvo algunas excepciones— expresa la intención de dar a los

apartados singulares del artículo 117 de la Constitución el significado más apto para permitir la consecución de los objetivos y los resultados de la intervención institucional; en otras palabras: la materia no se determina en base a los tradicionales criterios contenidistas, extraídos de la legislación vigente y a menudo inadecuados, sino en función de criterios funcionales actualizados. Cada materia deviene así una materia-tarea, una materia-objetivo, a cada una de las cuales corresponde la posibilidad de una política determinada.

Se trata de definiciones que poseen en sí mismas una notable relevancia. Ha desaparecido aquella cláusula, presente en redacciones anteriores del texto del decreto, según la cual las definiciones eran sólo operativas a los fines de determinar las competencias regionales. Estas definiciones —adecuadas a los rasgos de las materias, tal y como se desprenden de la legislación y de la jurisprudencia anterior— podrán desplegar, en consecuencia, una eficacia positiva incluso más allá de lo previsto en el DPR número 616. Mas precisamente, cada una parece constituir un fragmento de ley-marco para la materia de que se trate, orientando y dirigiendo la acción pública en el sector, y estableciendo, más que el ámbito de las funciones transferidas, el área de las potencialidades hasta ahora silenciadas, por razones diversas, tanto en lo relativo al Estado como en lo que afecta a las regiones y a los entes locales. Es de apreciar, en efecto, que las llamadas normas de especificación, subsiguientes a las de definición de la materia, son útiles, estrictamente, para los fines de completar las transferencias; es en aquellas normas donde se indican expresamente las funciones cuya pertenencia a las concretas materias podría ser incierta y que, en el pasado habían sido objeto de contenciosos entre el Estado y las regiones.

En las definiciones de las materias se evidencia, por lo tanto, el punto de sutura entre las dos dimensiones del DPR número 616, el de la normativa de transferencias y el de la normativa de reformas (o normativa-marco). Y da la impresión de que, desde este punto de vista, y por el efecto convergente de la reagrupación en sectores orgánicos y de la definición funcional o proyectiva de las materias, se ha intentado superar la enumeración presente en el artículo 117 para conseguir una individualización sintética y general de las responsabilidades regionales; muy cerca de tal objetivo se está en el campo de los servicios sociales y en el de la ordenación y utilización del territorio, y bastante menos en el sector del desarrollo económico, en el que resultan significativos los silencios del decreto en materia de industria y de trabajo, así como la no «transformación», reveladora, de la materia «ferias y mercados» en la de «comercio». Sin embargo, en compensación a estas carencias, debe subrayarse lo particularmente útil que resulta la previsión del artículo 11, 3, en base a la que se permite a los planes regionales coordinar incluso las intervenciones de competencia estatal.

Una consecuencia ulterior de haber situado en la base de transferencias y delegaciones unas materias así definidas —y no conjuntos de

funciones concretas, por más amplios que fuesen— es que aquéllas han venido a constituir también un punto de referencia común para regiones y entes locales. De ahí el problema de establecer—con respecto a la misma materia, a la misma materia tarea—la diferenciación y coordinación de la actuación regional y de la local. Paradigmáticamente este es el caso del artículo 25, en materia de asistencia social (o «*beneficencia pública*»), donde se ha establecido claramente una diversidad de intervenciones funcionales de regiones y municipios, de manera que al típico papel de legislación, programación y coordinación a cargo de las regiones se corresponde una competencia general de administración y gestión por los servicios municipales (mientras se atribuye a las provincias una planificación territorial del área). Aunque este esquema no se haya generalizado, debe, sin embargo, señalarse, como una de las aportaciones no secundarias del DPR, la superación del criterio de distribución de competencias en base a los intereses o a la entidad de las intervenciones y su sustitución por un criterio de diferenciación de las atribuciones en virtud del territorio. Así, el DPR actúa en coherencia con las líneas básicas del artículo 11 y con la exigencia de confiar un papel general de administración a los entes autónomos locales (en particular a los municipios, en lo referente a los servicios sociales y a los demás servicios básicos en la respectiva colectividad).

4. En cuanto a las relaciones entre regiones y entes locales, pueden, en fin, apreciarse otros aspectos innovativos que confirman, de otra parte, la orientación básica adoptada por el DPR número 616, en cuanto a la exigencia de garantizar la mayor armonía con los objetivos de reforma, tanto de las intervenciones sectoriales como de su organización misma.

No es necesario recordar cómo el DPR había previsto determinadas atribuciones, a título directo, en favor de los entes autónomos territoriales y concretamente de los municipios; sin embargo, sí importa subrayar cómo, en relación con tales atribuciones (dispuestas en base al artículo 118,1 de la Constitución), se ha evitado proceder a la simple transferencia y se ha procurado establecer—aunque sólo para materias concretas—la manera en que debía organizarse el ejercicio de tales atribuciones. También en este aspecto el decreto ha suplido la no emprendida reforma del ordenamiento municipal y provincial, anticipando algunas líneas relevantes que no podrán ser ignoradas por la anunciada ley sobre las autonomías locales. En particular se ha mostrado que el punto de referencia, más que los municipios singularmente considerados, es el sistema municipal como destinatario de las nuevas atribuciones y se ha habilitado a las regiones, en consecuencia, para definir, oídos los municipios mismos, los ámbitos territoriales o las zonas idóneas para el ejercicio, en forma unitaria, de las atribuciones conferidas, así como para «*promover formas asociativas, incluso obligatorias, entre los entes autónomos territoriales en cada una*

de dichas zonas». Con ello se retoman las características esenciales de la norma incorporada en el ya aludido artículo 25, paradigma de cómo el decreto ha intentado compensar las carencias de la ley de delegación que había permitido atribuir nuevas funciones a los municipios, provincias y comunidades rurales sin disponer nada, simultáneamente, en torno a la estructura y dimensiones de los primeros. En tanto que las atribuciones conferidas a las provincias, nada exageradas, vendrán operantes, casi en su totalidad, una vez adoptada la nueva ley sobre las autonomías locales o, en su defecto, desde el 1 de enero de 1980, se ha querido dar una operatividad inmediata a las atribuciones de los municipios, con la previsión, de otra parte, de la intervención organizativa de las regiones, al menos en los casos en que las atribuciones eran de especial extensión y relieve; esto confirma aquella continuidad de relaciones que se ha venido instaurando en los últimos años, aun con muchas dificultades, entre regiones y administración local, pero que era necesario reconocer y explicitar a fin de dar impulso a la utilización de la misma administración local por parte de las regiones. De otra parte, todavía desde este punto de vista, es evidente en el decreto la inquietud por considerar conjuntamente los problemas planteados por las concretas reformas de sector y los relativos a la actuación del principio de autonomía local: en tanto se confirma, como marco general de referencia, las autonomías locales mismas y se aspira, en consecuencia, a hacerlas responsables de funciones administrativas, es patente, de otra parte, el intento de no renunciar a la exigencia de crear dimensiones y estructuras locales adecuadas al ejercicio de las funciones conferidas. En este empeño por enfocar la organización local a los objetivos de la reforma, la región viene reconocida como el intermediario necesario, el punto de enlace entre Estado y entes territoriales menores capaz de adecuar la estructura concreta de las autonomías locales, ya mediante la determinación de los ámbitos territoriales idóneos, ya mediante la predisposición de formas asociativas adecuadas. Las «zonas de servicios» que podrán constituirse por las regiones representarán, de otra parte, la oportuna referencia territorial para el futuro municipio o ente local de base, tanto en las áreas urbanas como en las rurales (en tal sentido es aleccionadora la utilización de las comunidades rurales).

La región está también capacitada por el decreto para disponer, en varios modos, de muchos entes públicos locales y regionales de carácter funcional-sectorial (entre ellos los indicados expresamente en varias normas: arts. 25, 39, 45, 56, 64, 73 y 93), y podrá por ello, también en este sentido, reagrupar sobre una base territorial unitaria, y bajo la dirección de los entes territoriales autónomos, las dispersas funciones administrativas de aquellos entes. En cuanto a otro tipo de entes—los nacionales e interregionales y el IPAB—, es claro que corresponderá a organismos nacionales de composición mixta paritaria (arts. 25 y 113) la determinación de cuáles entes y funciones deben transferirse a regiones y municipios, lo que no se contradice con la competencia de

las regiones, en todo caso, para establecer la configuración organizativa definitiva de tales funciones, del mismo modo que incumbe también a aquéllas la carga de definir, a través de delegaciones, las formas de organización descentralizada de las funciones que les han sido conferidas, especialmente en el campo del desarrollo económico y del territorio.

En síntesis, la tarea que las regiones habían asumido en sus estatutos de proveer a la reestructuración de los poderes locales—o de cooperar en tal sentido—encuentra en el DPR número 616 instrumentos renovados y mayores de aplicación. Sigue abierto, sin embargo, el problema del ente local de segundo grado o de área más extensa, cuestión que no puede ser resuelta por las solas regiones y que se configura, en consecuencia, como tema urgente a afrontar, con la mayor celeridad, en una ley general sobre la administración local. También desde este punto de vista puede destacarse cómo el DPR número 616 ha incoado un proceso de transformación institucional que reclama nuevas intervenciones normativas para completar su diseño. No queda sino esperar que este puente levantado entre lo viejo y lo nuevo, este estimulante momento de transición en nuestro ordenamiento, pueda, a pesar de la irreversibilidad y parcialidad de muchas de las situaciones establecidas, abocar realmente a una configuración integral, caracterizada por un equilibrio reencontrado y distinto entre la unidad del ordenamiento y el pluralismo de los centros de gobierno y administración.