

DESARROLLO ECONOMICO *

Por SERGIO BARTOLE

1. En el curso de un debate televisivo, en diciembre de 1967, a la vista ya de la inminente institucionalización de las regiones de autonomía ordinaria, se apreció entre los participantes más de un motivo de desacuerdo, especialmente cuando, ante las propuestas de Saraceno a favor de una implicación de las regiones en la programación económica, Crisafulli opuso su propio desinterés frente a toda relectura del artículo 117 de la Constitución, cuyo contenido ya se presentaba como irrisorio respecto de la amplitud de las responsabilidades que, en este tema, corresponderían a las regiones.

La evolución del ordenamiento regional ha desmentido, en parte, tales perplejidades. En muchos sectores, las regiones parecen abocadas a asumir—también en virtud del DPR número 616, de 24 de julio de 1977— un papel de primer plano. Pero, si consideramos las atribuciones correspondientes a las regiones en atención a la programación del desarrollo económico, las dificultades vuelven a la superficie y adquieren, incluso, una nueva dimensión. Pese a que la Ley núme-

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

ro 382, de 22 de julio de 1975, había señalado claramente la necesidad de identificar las materias (a los fines de la transferencia de las funciones estatales a las regiones) *por sectores orgánicos... en base a criterios objetivos deducibles del pleno significado de las mismas y de la más estricta conexión existente entre funciones afines, instrumentales y complementarias, de modo que las transferencias se completen y encaminen a asegurar una regulación y gestión sistemáticas y programadas de las atribuciones constitucionalmente referidas a las regiones en vista de su terriro y población* (art. 1,2, núm. 1), es, precisamente, el sector orgánico del desarrollo económico en el que parece más desarticulada e incoherente la determinación de las atribuciones regionales, a la vista de la ausencia de un nexo de integración, ya en cuanto al contenido de las funciones involucradas, ya por referencia a la configuración de los poderes locales, y, especialmente, en lo que afecta a las relaciones entre regiones y Estado, de una parte, y regiones y entes territoriales menores, de otra. Así pues, en una rápida lectura inicial, no parece que se haya encarado ni resuelto el problema de determinar, entre las materias que constituyen el sector (ferias y mercados, turismo e industria hotelera, aguas minerales y termales, minas y hornagueras, artesanado, agricultura y bosques), las destinadas a asumir un papel en las intervenciones regionales para el desarrollo. Correlativamente, falta la definición de los módulos organizativos para las relaciones entre las varias instancias de gobierno convergentes en la gestión del sector, con la consiguiente dificultad para interpretar la repartición misma de las funciones en una óptica atenta a las líneas de evolución del gobierno local en relación con la actuación y el desarrollo del ordenamiento regional. Si confrontamos el título IV con los demás del mismo DPR número 616, es fácil constatar que el legislador se ha abstenido —para el sector del desarrollo económico— de determinar los modos y estructuras de enlace entre las varias instancias locales con competencias en la materia, desvirtuando, así, la enumeración de las atribuciones respectivas y dejando en la indeterminación el punto de referencia para su interpenetración.

No debe olvidarse que, a propósito de lo dispuesto por el DPR número 616, la Comisión Giannini había intentado reconstruir un lugar para las regiones en el sector de las actividades secundarias y terciarias y en el de la formación profesional, incrementado, de otra parte, con la correspondiente delegación de funciones en materia de empleo. Es cierto que, en los últimos tiempos, incluso la prensa más autorizada (cfr. las colaboraciones de Piazzesi en el *Corriere della Sera* del 28 de julio de 1977) parece inclinarse a reinterpretar vulgarmente toda la incidencia de la Ley número 382 en términos de mero reparto de poder, por completo al margen de cualquier estrategia de ingeniería constitucional. Pero es, precisamente, en este último terreno en el que debe plantearse el debate y, tal vez, una serena discusión entre las varias posiciones habría aprovechado no sólo a las partes

interesadas, sino a la misma doctrina, empeñada, por primera vez, en una obra de proyección jurídica.

Retrospectivamente, no puede por menos de señalarse el tránsito operado en materia de agricultura y bosques, que, de sectores orgánicos en sí mismos (tal y como habían sido perfilados en la relación de la Comisión Giannini), han pasado a convertirse en parte constitutiva en el sector del desarrollo económico. Por su parte, la capacitación artesanal y profesional—a las que se les ha sustraído el sustancioso apéndice del empleo— han encontrado ubicación en el sector de los servicios sociales, sin perder por ello, aparentemente, su relación con algunas, al menos, de las materias y submaterias con que ya las había vinculado la relación Giannini. El sector de las actividades secundarias y terciarias ha cambiado de título y asimilándose, como se vio, la agricultura y los bosques ha terminado por enajenarse a la pequeña industria y a la regulación y fomento de las actividades industriales.

La reconstrucción de este diagrama no supone sólo un simple empeño en completar un *puzzle* —en el que, por lo demás, modelo y resultado final no se corresponden—, sino que ofrece una muestra de la imprecisión que todavía, parcialmente, caracteriza la posición de las regiones. El título dedicado al desarrollo económico pretende constituir, evidentemente y desde dentro mismo del DPR número 616, una respuesta a todos los que —situados, en particular, a la izquierda del espectro político parlamentario— exigían, para las regiones, una precisa intervención en lo que hoy suele llamarse el gobierno de la economía. Reivindicaciones que, sin embargo, estaban normalmente vinculadas con temas de política industrial, crediticia y de regulación del empleo y de la formación profesional. Estas tres cuestiones captaron la atención de la Comisión Giannini, que, dedicándolos una parte de sus proyectos normativos, había conseguido, en algún modo, desvincularse de directas dependencias partidarias y teniendo en cuenta, incluso, la variedad y amplitud de las posiciones representadas en la Comisión misma. El hecho es que la perspectiva en cuestión no encontró una acogida suficiente entre los partidos: hubiera sido difícil, en verdad, una respuesta positiva y, al tiempo, seguir siendo fieles, de una parte, a la relación presente en el artículo 117 de la Constitución y, de otra, al criterio que pretendía la delimitación orgánica y sistemática, sin confusiones de atribuciones, de las competencias regionales. Pero, en todo caso, la cuestión de la conexión entre autonomías regionales y desarrollo económico no podía acantonarse, más aún cuando tantas veces se había expuesto esta vinculación ante la opinión pública y, sobre todo, en el momento a partir del que retomó vigencia el debate regionalista, ocasión —como se ha recordado— para que empezase a hablarse de las regiones en función de la realización de un plan de programación, hoy frustrado.

2. Se ha llegado así a la versión actual del título IV en la que, obviamente, no pueden dejar de apreciarse los defectos de prospectiva

institucional que semejante tratamiento de las materias en cuestión lleva a la espalda. De una concepción de la agricultura y bosques como sector en sí mismo —si bien repartido, en un esquema difícil de armonizar, en los dos compartimentos de la agricultura/producción y de la agricultura/protección— se ha pasado a una visión que sitúa a la agricultura, directamente, entre los factores del desarrollo económico aludidos por el artículo 117. Ahora bien, a la vista de la indudable prevalencia (cualitativa y cuantitativa) de las atribuciones correspondientes en la materia a las regiones, la agricultura parecería destinada a constituir el punto de partida y de referencia para la política regional de desarrollo económico. La afirmación puede parecer mecanicista, pero lo es sólo en la medida en que procede de un dato constitucional que se pone en relación con las diferencias de relevancia y peso específico entre las diversas materias atribuidas a las regiones y parece, en consecuencia, contar con algunas razones en su apoyo. Y, sin embargo, en contraste con lo que puede encontrarse para otros sectores, esta prevalencia no se asume ni se desarrolla por el DPR número 616. Es verdad que esta circunstancia no deja de tener alguna justificación. En efecto, en tanto que en otros sectores el legislador delegado estatal se ha encontrado frente a una no desdeñable cantidad de proyectos adelantados por medio de las mismas competencias legislativas regionales (terminando, de alguna manera, por hacerlos suyos, ya en cuanto a la determinación de los objetivos de la acción pública en su conjunto, ya por relación a las implicaciones recíprocas entre las instituciones afectadas), en la materia de agricultura y bosques ha estado ausente tal contribución que sólo habría podido proporcionarla una legislación regional de programación sistemática del sector, por lo demás inexistente. El mismo recurso, por parte de las regiones, a los planes de zona revela no pocas incertidumbres, sin que se haya encontrado todavía su *ubi consistam* entre entes de desarrollo, entes locales territoriales e, incluso, consorcios de saneamiento. Se ha dejado pasar el momento para la actuación de las directivas comunitarias en materia de agricultura, así como tampoco se ha aprovechado la ocasión para una articulación integrada y armónica de la acción regional en otras materias relacionadas (añadiéndose a la agricultura, de un lado, la formación profesional y, de otro, al menos, las ferias y mercados).

Aplazada, por tanto, la puesta en práctica de todas estas medidas, corresponderá a las regiones el proveer, de acuerdo a planes todavía por perfilar y en base a una ingeniería constitucional *in progress*, a su actuación, sin que al efecto puedan encontrarse en el Decreto número 616 apenas algo más que meras indicaciones directivas. Por el contrario, no es fácil entender el sentido que puedan tener algunas propuestas de coordinación de materias, cuyas razones no parecen ir más allá de meras sugerencias circunstanciales. Esto vale, sobre todo, para el turismo y la industria hotelera, materia ciertamente digna de ser situada —en una economía como la italiana— en el contexto del

desarrollo económico, pero que no es fácilmente asimilable a ninguna de las materias respecto de las que aparece vinculada y, en especial, a la agricultura, a no ser que se piense en otras referencias, como la del agroturismo o incluso —ya sin implicación directa con el desarrollo económico— en el tema de parques y reservas naturales (marginados, de otra parte, del sector, como ocurre con diversos elementos de la agricultura/protección). La cuestión se complica más aún cuando se tiene en cuenta que, en el sector del turismo y hostelería, han encontrado acomodo una diversidad de submaterias, como las de promoción de actividades deportivas y recreativas, cuya política regional puede sólo concebirse en términos de servicio social y, por lo tanto, de reducción del papel hoy asignado por la ley estatal al CONI, papel alejado —cuando no en contradicción— de todo tipo de participación y presencia de los entes locales. En fin, no resultan claros los términos en que se han relacionado materias como las aguas minerales y termales (tan sólo equiparables en cuanto a su tratamiento turístico) o las minas y hornagueras, a propósito de las que, recientemente, se ha producido una reflexión en favor, sobre todo, de la preservación de la naturaleza.

La ruta que deben recorrer las regiones atraviesa, desde luego, territorios muy confusos, para cuya andadura deberá tenerse como norte la necesaria confluencia de las competencias en materia de agricultura con las relativas a ferias y mercados. La extensión de las intervenciones en la agricultura que el decreto permite y facilita —desde la producción hasta la conservación y transformación— debería encontrar su culminación lógica en aquella amplia relación de submaterias que va desde los mercados al por mayor y de la producción de frutas y hortalizas a la carne y a la avicultura. En tales materias, la coordinación con los entes locales menores —y, especialmente, con los municipios— es obligada. Aunque el artículo 54 no reproduzca la precisión que se lee, por ejemplo, al principio del artículo 60 (y según la cual las atribuciones de los municipios se restringen, necesariamente, a los intereses exclusivamente locales, en el sentido del primer apartado del artículo 118 de la Constitución), es obvio que la reintegración de determinadas funciones a los municipios no excluye, sino que presupone, la existencia de una concurrente potestad legislativa regional y de atribuciones legislativas regionales no directamente referidas a las áreas territoriales y a los intereses municipales. Se perfila así la posibilidad de que la configuración del sector subraye —en cuanto a la distribución— el esquema de reparto regiones-entes locales que el decreto plantea en el sector de los servicios, correspondiendo a las primeras la función de programación, dirección y orientación, y a los segundos, atribuciones para el establecimiento y la gestión de mercados, incluso bajo formas de cooperación voluntaria, ya que no de asociación obligatoria.

Para la producción, conservación y transformación de los productos agrícolas —en lo que afecta, mejor, a sus correspondientes pro-

cedimientos de programación— el decreto delegado no abre posibilidad alguna en favor de los entes locales. No se prejuzga la opción por vías concretas de intervención, pero es evidente —a la vista de otras iniciativas que el legislador nacional viene adoptando— la intención de vincular a las regiones a orientaciones unitarias de programación, de las que es buena muestra la reserva dispuesta por el artículo 67,3 a favor del Estado en lo relativo a instalaciones de conservación y transformación de interés nacional. A este último objetivo se encamina, también, lo dispuesto en el artículo 4, *m*, del DPR número 11 de 1972, subrayando la necesaria coordinación con las medidas de programación nacionales, así como la consulta a las comisiones interregionales aludidas en el artículo 13 de la Ley número 281, de 16 de mayo de 1970.

Ciertamente, no parecería que la adopción de propuestas más radicales para la reordenación del sector —recientemente avanzadas— debería encontrar un obstáculo en el artículo 73, a no ser que quiera desprenderse del mismo una especie de implícito principio en pro de la conservación de las instituciones consorciales de bonificación y saneamiento rural, a menudo defendidas en base a un equivocado canon de pluralismo. Por otra parte, una dificultad más podría verse en el poco justificable mantenimiento del fondo nacional para el desarrollo de la mecanización agrícola (ya prevista en el artículo 12 de la Ley número 910, de 27 de octubre de 1966, su supresión); el haber excepcionado a dicho ente de lo previsto en el artículo 110 del Decreto supone una diversificación respecto de las propuestas de la Comisión Giannini, sustancialmente adoptadas por el Gobierno, en general, por lo que a estos fondos nacionales se refiere.

3. Al margen de la cuestión de disciplina del crédito en las materias regionales, sobre la que se tratará más adelante, hay que tener en cuenta que otra servidumbre análoga se les impone a las regiones en el campo del artesanado y en virtud de la prevista conservación (artículo 63) de la Caja para el crédito a las empresas artesanas. La integración de los órganos de ésta con representantes regionales debe de considerarse como un mero paliativo frente a la opción de reforma más radical, según la que se debería de haber atribuido a las regiones una competencia más plena en la materia.

De otra parte, en el campo del artesanado —donde las transferencias de funciones a las regiones afectan incluso a las ya ejercidas por las Cámaras de comercio— no parecen subsistir dificultades en pro de una recuperación del modelo organizativo que vincula a regiones y municipios en una única red de gobierno local. Ello se desprende, en particular, del penúltimo apartado del ya citado artículo 63, en el que —de acuerdo, también, con el artículo 118 de la Constitución— se asignan a los municipios determinadas atribuciones, entre las que asumen relieve especial no tanto las referidas a los actos de instrucción y certificación, a los fines de inscripción de las empresas artesanas, cuanto los atinentes a la habilitación y gestión de áreas

para la instalación de las empresas artesanas mismas. Una vez más acaba por emerger con evidencia la estrecha vinculación, en las atribuciones regionales, entre política de instalaciones y prestación de servicios de la más variada condición; por ello no es casual —independientemente de la existencia de una correspondiente potestad legislativa regional— el que la disposición se refiera simultáneamente a la necesidad de respetar la planificación territorial regional.

En esta dimensión habría que situar las relaciones con lo previsto en el artículo 65, en el que, por lo demás y tampoco casualmente, abundando en una línea de garantía de las competencias de los entes locales menores, no se transfieren a las regiones las funciones que, referidas a los consorcios industriales, vienen ejercitadas por los municipios y la provincias. A propósito de esto no está clara, sin embargo, la extensión de la función legislativa regional en la materia: el decreto no sitúa estas previsiones en el contexto de una definición material más amplia, hablando sólo de funciones administrativas distintas, en todo caso, de las transferidas a las regiones a propósito de los planes reguladores, y no especificando una vinculación directa a ninguno de los enunciados del artículo 117. A la vista de lo cual pueden configurarse, alternativamente, tanto la hipótesis de que estamos ante una simple delegación de funciones como la más optimista de que se trata de verdaderas y genuinas atribuciones de competencias.

De otra parte, si se quiere aludir a todos los medios a disposición de las regiones en pro de una política encaminada a incidir sobre el desarrollo económico, no puede dejar de mencionarse —entre las materias expresamente relacionadas en el artículo 117 de la Constitución— a la capacidad artesanal y profesional que —cercenadas de las funciones referidas al empleo— el Decreto número 616 sitúa, sin embargo, en el sector de los servicios sociales. En sí misma, tal localización carecería de relevancia, pero en el último apartado del artículo 36 hay una cláusula que —interpretada extensivamente— podría favorecer una reducción del papel de las regiones en la materia a meras intervenciones asistenciales, no directamente vinculadas a los problemas de la movilidad y evolución del empleo. En efecto, el Estado se reserva *la competencia de la administración central relativa a la enseñanza técnica y a la financiación de los proyectos especiales a emprender por parte de las regiones en los casos de notorio desequilibrio local entre la demanda y la oferta de trabajo*. Resulta evidente que —en tanto que no puede determinarse suficientemente *a priori* el alcance y significado de la instrucción técnica que la administración central se reserva— el control de la financiación puede permitirse al Estado una nada desdeñable incidencia, como, por lo demás, muestra la experiencia de todos estos años, por no acudir a ejemplos extranjeros y ante todo al de los *grants* federales en los Estados miembros norteamericanos.

En el mismo contexto, hay que tomar nota de la supresión de los consorcios para la instrucción técnica, con la consiguiente transfe-

rencia a las regiones de sus funciones respectivas, bienes y personal (la excepción viene dada por las tareas de orientación escolar, que quedan en la competencia de los distritos escolares). Quedan en pie, sin embargo y a la espera de una reordenación, las Cámaras de comercio, de las que pasan a las regiones todas las funciones administrativas relacionadas con materias transferidas o delegadas. Pero el decreto viene a complicar más aún el sector del comercio en cuanto que suprime los dictámenes que las Cámaras deben dar, actualmente, en orden a las propuestas municipales en materia de horarios en servicios públicos. Se transfieren, en fin, a las regiones los comités regionales y provinciales del artesanado.

Por lo tanto, a la hora de dar un juicio global, puede decirse que la inserción de las regiones entre los resortes institucionales del desarrollo económico queda, indudablemente, incompleta y parcial. Aunque ello podía ya preverse, el decreto delegado ha quedado, en verdad, por debajo de los pronósticos de quienes, incluso, no coincidían en las propuestas a favor de una verdadera y propia implicación de los órganos regionales en el gobierno de la economía. Así, de una parte, corresponde a las regiones utilizar las competencias en agricultura de modo que queden vinculadas con las referidas a otros sectores, desde el de ferias y mercados hasta el de la capacitación profesional. La disposición del último apartado del artículo 52, según el cual *las regiones pueden... desarrollar, en el ámbito local, actividades de integración para la promoción del asociacionismo y la cooperación en el sector del comercio, así como para la asistencia a las pequeñas y medianas empresas, siempre en el sector del comercio*, no debe de entenderse, meramente, como una especie de ratificación de las iniciativas, audaces, en ocasiones, adoptadas por el legislador regional en estos años. La previsión persigue el objetivo de permitir un asentamiento más orgánico de la acción de las regiones, lo que sólo es posible a través de una combinación y confluencia de medidas: piénsese, por ejemplo, en la promoción de formas asociativas para conseguir que —superando disfunciones tradicionales del sector distributivo y del suministro al por mayor, en particular— entren directamente en contacto comerciantes y productores agrícolas (o sus asociaciones respectivas). Otro de los polos de referencia para la acción en el sector del comercio debería ser, obviamente, el artesanado, cuyo desarrollo, por lo demás, aparece vinculado con el ejercicio de los poderes regionales en el área de la capacitación artesanal y profesional.

La integración de las tareas en materia de turismo e industria hotelera —sólo incidentalmente vinculados con el comercio— está destinada a asumir (eventualmente en conexión con algunas de las competencias en materia de aguas minerales y termales) una dimensión propia y, en cierto modo, autónoma. Según orientaciones hoy prevalentes, la promoción de las actividades deportivas y recreativas y de las correspondientes instalaciones debería encaminarse a una integración apropiada en el sector de servicios sociales, con vistas a per-

mitir, incluso, una definición de las relaciones entre entes locales y CONI (en el que quedan las competencias para las actividades deportivas en función de competencias internacionales) en términos tales que privilegien el componente social de la práctica deportiva y frenen la comercialización del sector.

Como ya se ha indicado, privadas de otros medios, las atribuciones en materia de minas y hornagueras tendrán más relevancia por lo que se refiere a la protección del paisaje que en cuanto a la producción misma. Pero, incluso en tal perspectiva, las eventuales responsabilidades por las desconexiones que puedan derivarse en las industrias extractivas y en actividades análogas o derivadas se deberán más bien a la formulación y a las lagunas del elenco de materias (artículo 117 de la Constitución) y no, ciertamente, a la falta de voluntad del legislador de desarrollo. Si bien es cierto que es a este último a quien hay que achacar la falta de imaginación que, en otras materias, le ha permitido superar la definición de agricultura dada en 1972 —restrictivamente interpretada por la Corte constitucional—, alargando sustancialmente las correspondientes atribuciones regionales hasta los sectores alimentarios y de regulación de mercados (cfr. art. 77).

4. Pero donde cabía esperar que el legislador delegado acometiese una interpretación extensiva de las materias regionales era en el sector del crédito. La misma jurisprudencia de la Corte constitucional permitía que, materia por materia, se ganasen espacios nuevos de intervención por las regiones en el tema crediticio y a través de una interpretación teleológica que implicaba un pleno reconocimiento instrumental de las intervenciones sobre el crédito con vistas al gobierno de las materias respectivas. Sin embargo, ha sido vaciada de contenido la norma general a la que se hará pronto referencia, sin que se haya previsto nada en orden a la acción (y a las correspondientes relaciones con las regiones) del instituto para el crédito deportivo, permaneciendo —con las miserables correcciones a la composición de sus órganos ya referidas— la Caja para el crédito a las empresas artesanas (art. 63, último apartado).

Aparentemente, la fórmula utilizada por el artículo 109 es muy amplia, cubriendo, al mismo tiempo, de una parte, todas las materias a las que se refiere el Decreto número 616, y, de otra, todas las intervenciones llamadas a facilitar el acceso al crédito, la regulación de las relaciones con los institutos crediticios, la determinación de los criterios para la obtención del crédito, así como los controles sobre su aplicación efectiva. Pero la amplitud de las expresiones utilizadas amenaza con resultar comprometida en el extremo de las medidas de acceso al crédito, cuya manipulación es, sin duda alguna, el momento de mayor relevancia e interés para una política de facilitación de aquél. En efecto, la disposición examinada confirma la pertenencia al Estado no sólo del poder de determinación de los intereses máximos aplicables (en las operaciones crediticias) por las instituciones, sino

también la competencia para la determinación de las tasas mínimas en favor de los beneficiarios, invocando a tal fin el artículo 3 de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975. Es cierto que este precepto se refiere a las modalidades de ejercicio de las funciones de orientación y coordinación, las que, por lo general, deberían verificarse no en actos puntuales de decisión (en el caso que nos ocupa, la determinación de las tasas mínimas), sino en la enunciación de directivas y orientaciones globales, que no deberían hacer desaparecer, en el destinatario, una cierta libertad de movimientos en orden a las concretas deliberaciones a plantear. Conviene observar, sin embargo, que el tercer apartado del artículo 109 no dice que, con la función de dirección y coordinación, el Gobierno proveerá en orden a las cuestiones referidas a la determinación de las tasas mínimas; dice, por el contrario, que, a tal efecto, es decir, precisamente, para la *determinación* de las tasas mínimas, se proveerá *en el sentido* del citado artículo 3 de la Ley número 382. Lo que parece constituir un reenvío implícito, no ya a actos determinados y tipificados de dirección y coordinación (desconocidos, por lo demás, en la experiencia regional que llega hasta hoy), sino a los procedimientos de ejercicio de la función de orientación y coordinación, en el entendido que el resultado final deberá ser, en todo caso, un acto de puntual determinación de las tasas mínimas de interés a aplicar a los beneficiarios. El que una interpretación pesimista, como la expuesta, pueda verificarse en los hechos es algo que debería deducirse a partir del segundo apartado del artículo 71, en el que, con referencia específica a la agricultura y en relación a un amplio espectro de intervenciones, se reserva al Estado la fijación de los niveles máximos en cuanto a los incentivos y, por lo tanto, de los mismos topes máximos de facilitación crediticia.

En definitiva, la previsible contención de los poderes regionales en cuanto al crédito acabará por localizarse —y justificarse— en la mencionada restricción de las atribuciones regionales en materia de gobierno de la economía, con el agravante de que ello no dejará de afectar, negativamente, a la misma capacidad de las autoridades regionales con vistas a una gestión orgánica y unitaria de las materias que les han sido confiadas.

5. Hay todavía un elemento en el Decreto número 616 que merece atención especial desde el último punto de vista. El artículo 11 no sólo prevé la adopción de programas regionales de desarrollo, en armonía con los objetivos de la programación económica nacional (determinados con el concurso de las regiones) y de acuerdo con los entes locales territoriales, sino que dispone, explícitamente, que, en los programas mismos, *las intervenciones de competencia regional se coordinen con las del Estado y con las que sean competencia de los entes locales territoriales*. En su conjunto, esta normativa —junto a la previsión de que *la programación constituye la referencia para la coordinación de las finanzas públicas*— parece suponer un papel a cargo de las regiones que va más allá de la mera programación de las inter-

venciones de su competencia, situando a los programas regionales de desarrollo como punto central de enlace para todo el sistema de la programación. El significado que podría asumir, en concreto, tal solución no es fácil de pronosticarlo hoy, dando la impresión de que, al insertar el artículo 11 en el decreto, el legislador delegado ha pretendido abrir una vía para la toma en consideración de la cuestión —de plena actualidad entonces— acerca de la conexión entre política de programación y descentralización regional. Hoy por hoy, sin embargo, la sugerencia no va más allá de una mera indicación de principio que corresponderá al legislador retomar y desarrollar en su momento.

También en este aspecto se hace notar una de las características típicas del Decreto número 616: a partir de él debería producirse una cascada de leyes, a las que no parecería inútil añadir una específica sobre el procedimiento y los actos de programación, a no ser que se considere que el especial papel que quiere reconocerse a los programas regionales de desarrollo esté ya plenamente prefigurado en los respectivos Estatutos regionales, a los que reenvía el segundo apartado del artículo 11. Por lo demás, una ley sobre el procedimiento de programación sería, por sí misma, insuficiente si no se la vinculase a una ley sobre las autonomías locales y sobre la reforma financiera de éstas. Y a este respecto no puede dejarse de señalar que el último apartado del artículo 11 —en el que se da a entender la posibilidad de llegar a una revisión de las finanzas locales, paralelamente a la habilitación de mecanismos de programación, según el modelo propuesto en el proyecto de ley general sobre la administración local elaborado por el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Pavia— ha sido transitoriamente (pero, ¿hasta cuándo esta transitoriedad?) desmentido por el artículo 132, en el que se confía la distribución del fondo destinado a las provincias y a los municipios para el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas al ministro de Hacienda directamente y con referencia —una vez escuchado a las representaciones del UPI y del ANCI— a los territorios y poblaciones respectivos.

Como es evidente, el tema del desarrollo regional desborda los límites del mismo título IV para proyectarse sobre un fondo más amplio: no casualmente la programación viene designada como instrumento de gobierno, indiscriminadamente, para todas las intervenciones de competencia regional. Y, en efecto, no siempre se ha entendido plenamente que la política de desarrollo económico no pasaba sólo —a nivel regional— a través de una ampliación de los llamados poderes regionales para el gobierno de la economía, sino también a través de una mayor implicación y responsabilización de las regiones en los sectores que les son más propios, marcadamente en el de servicios sociales y en el de configuración y utilización del territorio.

