



LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y REGIONES EN LA ACTIVIDAD DE PROGRAMACION ECONOMICA *

Por FRANCO LEVI

1. En la segunda mitad de los años sesenta, cuando venían concretándose los argumentos sobre la primera programación nacional, la cuestión de las relaciones entre poderes centrales y regiones en un sistema de planificación económica fue objeto de muchos estudios y debatido entre economistas y juristas; así surgieron aportaciones de alto interés bajo el perfil, ya sea del análisis de la realidad constitucional, ya sea de la propuesta de soluciones institucionales y orgánicas. En estos últimos tiempos, no parece que los resultados alcanzados, en realidad esencialmente problemáticos, hayan sido profundos, ni que hayan aflorado líneas de soluciones nuevas ni, aún menos, que vaya consolidándose una tesis o una orientación dominante. Los economistas convienen en subrayar la esencialidad de la programación regional (1): un orga-

* En el volumen *Le regioni: politica o amministrazione*, Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, Quaderni di Studi Regionali núm. 3, Edizioni di Comunità, Milán, 1973.

(1) Entre los escritos más recientes, y solamente a título de ejemplo, recordaremos a S. LOMBARDINI: «Una nueva administración para una nueva política de desarrollo», en *Burocrazia e autonomie regionali*, Atti del convegno tenuto a Capo Boi dal 27 al 30

nismo de tipo horizontal, con competencias suficientemente extensas en los aspectos territorial y material, se considera indispensable para precisar los objetivos inevitablemente genéricos de un plan nacional, para formular objetivos autónomos en determinados sectores, para programar la gobernación territorial, asegurando la formación y la realización del plan y, en cualquier medida, un control democrático. Los juristas, no obstante la abundante aparición de escritos sobre las instituciones regionales, se ven todavía obligados a reivindicar la autonomía de la región respecto del Estado, incluso bajo el perfil de la programación, y a auspiciar una transformación profunda de la Administración central, que revalorizaría la misión del Parlamento (2).

El hecho de que los juristas no hayan aportado muchas nuevas contribuciones específicas a la cuestión de la coexistencia de dos diversos centros de poder en la programación, si bien se explica, de un lado, mediante el empeño, por así decirlo, prioritario, de patrocinar más en general la autonomía de la región se comprende, por otro lado, al considerar que el concepto mismo de programación ha perdido una cierta parte de la fascinación de que estaba dotado en los años sesenta. Por mejor decir, del concepto de programa como acto decisivo y omnicompreensivo, se ha pasado a un planteamiento distinto, el de la programación como proceso continuo, en el que el «documento, aun denominado programa, que tal método produce, ya no es un acto decisivo, sino una mera certificación de la coherencia de decisiones ya adoptadas o que se adoptarán en las sedes competentes y en los varios momentos en que tales decisiones sean necesarias» (3). Volveremos sobre este punto. Teniendo en cuenta la circunstancia de que los estudiosos no han llegado a preparar las fórmulas genéricas constitucionales ni a disponer líneas de solución del problema sobre las que esté de acuerdo al menos la mayoría de la «clase jurídica», ello representa ya un dato significativo, digno de ser tenido en cuenta.

Una segunda circunstancia relevante es que el Tribunal constitucional, incluso después del nacimiento de las regiones ordinarias, no parece haber modificado en medida sensible su orientación. Por tanto, continúan operando todas las justificaciones constitucionales que permiten al poder central interferir, a través de sus programas, las competencias

april 1969, Milán, 1970, pp. 13 y ss.; A. QUADROCURZIO: «Alcune riflessioni su regioni e programmazione», *ibid.*, pp. 405 y ss.; P. SARACENO: *La programmazione negli anni '70*, Milán, 1970, pp. 68 y ss.; A. TESTI: *Sviluppo e pianificazione regionale*, Turín, 1970, que se remite en amplia medida a la información de la literatura extranjera; P. ARMANI: *Finanza pubblica e programmazione*, Roma, 1971, pp. 168 y ss.

(2) Deben ser recordados, al menos, los escritos de G. AMATO: «La Programmazione come metodo dell'azione regionale», de S. CASSESE: «Le programmazioni amministrative di settore e le regioni», y de M. CARABBA: «Il mezzogiorno: programmazione e regioni», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, respectivamente, pp. 413 y ss., pp. 429 y ss. y pp. 436 y ss.

(3) P. SARACENO: *Op. cit.*, p. 28.

legislativas y administrativas regionales, e intervenir, en base a los programas, en las materias regionales (4).

2. El papel de la región en la programación del gasto público ha sido reconocido y en algún aspecto subrayado por la legislación más reciente (Ley de 20 de octubre de 1971, número 865, sobre la vivienda; Ley de 6 de octubre de 1971, número 853, sobre financiación de la Caja para el Mediodía, para el quinquenio 1971-1975 y modificaciones e integraciones al texto único de las leyes sobre intervenciones en el Mediodía; Ley de 20 de octubre de 1971, número 912, sobre financiación de las intervenciones extraordinarias en la zona Centro-Norte, para el año financiero 1971; Ley de 1 de diciembre de 1971, número 1101, sobre reestructuración, reorganización y conversión de la industria y del artesanado textil; Ley de 3 de diciembre de 1971, número 1102, sobre nuevas normas para el desarrollo de la montaña; Ley de 6 de diciembre de 1971, número 1044, sobre el plan quinquenal para la institución de casas-cuna municipales con la ayuda del Estado). No se puede afirmar todavía que la pasada legislatura haya concluido expresando una dirección clara respecto de las relaciones entre Estado y región, en la programación de las intervenciones públicas. Por mejor decir, tales disposiciones legislativas no se diferencian de los modelos ya conocidos. Es cierto que la Ley sobre la montaña reserva a los órganos regionales la aprobación y la financiación de los planes de desarrollo económico-social de las distintas zonas de montaña, preparados por las comunidades individualmente, así como el control sobre la propia ejecución de los mismos (5). Con todo, incluso sin poner de relieve la exigüidad de la asignación estatal disponible para este objetivo, tal programación «regionalista» parece contradecir a la perseguida por determinada e importante Ley sobre el Mediodía (6). «Las asignaciones extraordinarias ya consignadas a la Caja para el Mediodía relativas a las materias de competencia regional..., serán realizadas por las regiones»; pero «en la actuación de las precitadas asignaciones, las regiones se atenderán a las normas de la presente Ley, a las directrices del programa económico nacional y de los planes regionales, además de a las directrices del CIPE» (Ley número 853, artículo 4.º, párrafo 1.º): disposición que deja en la ambigüedad, entre otras cosas, la relación entre planes regionales y directrices emanadas del poder central. En segundo lugar, los proyectos especiales de asignaciones orgánicas en las regiones meridionales, deliberadas por el CIPE y asignadas a la Caja para el Mediodía, que

(4) Es suficiente remitirnos a L. PALADIN: «Programmazione economica s'atatale ed ordinamento regionales», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, pp. 5 y ss.; para obtener un cuadro puesto al día, cfr. R. ZACCARIA: «La Corte costituzionale tra la sentenza n. 39 del 1971 e la sentenza n. 40 del 1972: sintomi di un ritorno alla «vecchia» giurisprudenza in tema di regioni», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 1029 y ss.

(5) Cfr. C. DESIDERI: «La nuova legge sulla montagna», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972; pp. 414 y ss. y 420 y ss.; G. G. DELL'ANGELO: «Le procedure di programmazione per la montagna», *ibidem*, 1972, pp. 433 y ss.

(6) Cfr. M. ANNESI: «Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel mezzogiorno», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 128 y ss.; pp. 132 y ss., y 142 y ss.

permiten una vasta actividad en las materias regionales; ahora bien, la facultad de propuesta, a través de la formulación de los propios proyectos, viene reconocida a las regiones solamente en vía eventual, en concurso con el ministro para las asignaciones extraordinarias para el Mediodía, a quien compete en general de modo exclusivo someter el proyecto orgánico al Comité interministerial (arts. 2.º y 3.º). La jurisprudencia constitucional parece encontrar aquí una puntual comprobación.

En cambio, surge una nueva política institucional del *documento programático preliminar, elementos para el planteamiento del programa económico nacional de 1971-1975*, del Ministerio del Presupuesto y de la Programación Económica. Adelanta que «la región deberá ser responsable de la gobernación del territorio y de la programación y gestión de los servicios que hayan de ser prestados en el mismo», mientras que «el Estado deberá ser responsable de la política industrial y de las obras y servicios de dimensión nacional»; de ahí deduce la necesidad del «desarrollo a nivel central de una actividad destinada ya a la emisión de directrices y a la coordinación de las iniciativas propias de las administraciones regionales, ya a la dirección de las actividades propias de la organización pública central» y además de «la intervención de las administraciones centrales en el campo económico-social para cumplir, sobre la base de los programas, expresiones de funciones directivas y poner en práctica actos de estructura administrativa ágiles y plenamente responsables del logro del "proyecto" o de la parte de los "proyectos" que se les haya asignado» (7). Como se ve, el esquema del programa parece moverse a partir de un ordenamiento regionalista en su conjunto, incluso aunque esté limitado al nivel de la administración «operativa» y atemperado por la aprobación contextual que la alta administración, en la forma de los actos de líneas directrices y coordinación (art. 17, Ley número 281, de 1970), contempla y reserva siempre al poder central: «la nueva frontera de la administración central deberá convertirse cada vez más en la actividad preparatoria para la programación de cada una de las administraciones regionales y funcionales más que a la actividad propiamente de administración» (8). Con todo, y a pesar de que se trate de un documento oficioso, dudamos de que se trate de un hecho significativo: incluso aunque el programa económico fuese aprobado con su redacción actual, prescindiendo de toda cuestión acerca de su valor jurídico, parece claro que semejantes afirmaciones son —inevitablemente— demasiado genéricas para poder condicionar eventuales decisiones orgánicas.

3. En realidad, en la constante falta de decisiones unívocas sobre los mecanismos de la programación por parte de la clase política afloran dos hechos de gran relieve que han modificado los temas sobre los cuales hasta ahora había discurrido la doctrina.

(7) *Documento*, cit., pp. 292-94.

(8) *Documento*, cit., pp. 294-95.

El primer hecho es la tendencia hacia un ordenamiento del programa nacional distinto del seguido por el plan económico 1966-1970, es decir, hacia una programación de proyectos: es verosímil que esta tendencia no será modificada al aprobarse el plan. Semejante estructura del programa nacional presenta un significado difícil de sintetizar e implicaciones difíciles de comprender (9): algunos puntos merecen ser subrayados.

Por una parte, se reconoce que un programa general, del tipo del plan económico 1966-1970, ni tiene, ni puede tener, en su conjunto, un valor decisivo. Para decirlo utilizando palabras de un autorizado estudioso, que recientemente ha sustentado esta tesis hasta sus últimas consecuencias, «la programación general no tiene, por tanto, nada que hacer con una actividad de la que nace un programa *ad obiettivo*; el programa "a medida" es un documento en el que se concreta una determinada decisión. La programación general es un método de gobierno»; «según la primera concepción, el programa quisiera ser (pero no puede ser, y, de hecho, no lo ha sido) un documento de carácter "decisivo": según la otra concepción, el programa es una certificación de la conformidad de las decisiones adoptadas en distintas sesiones y en diferentes momentos en busca de los objetivos... que lograron prevalecer en una determinada sociedad» (10). Por otra parte, precisamente porque el programa no pretende regular toda la distribución de los recursos públicos o dirigir la totalidad de las asignaciones públicas, puede compensar la falta de generalidad con la mayor concreción de determinadas decisiones: éstas permanecerán constantemente en calidad de parámetro para valorar la coherencia de ulteriores decisiones. En otras palabras, el programa puede contener la indicación de una serie de proyectos, que se estima que responden a las exigencias públicas prioritarias. «Carácter distinto del nuevo esquema de programación es la naturaleza operativa del programa, naturaleza decisoria respecto a las distintas partes individualizadas, del mismo» (11). La previsión de proyectos se afianza en la previsión de programas de sector: algunos se refieren a objetivos que exigen intervenciones intersectoriales (a los que se designa con el término proyectos-objetivo); se consideran, por otra parte, «proyectos de carácter operativo, localizados en áreas determinadas, diseñados a escala preliminar, preparados para poder ser realizados rá-

(9) Una introducción en M. CARABBA: «L'amministrazione per progetti», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 891 y ss.

(10) P. SARACENO: *Op. cit.*, pp. 28 y ss.; en el mismo sentido, M. CARABBA: «L'amministrazione per progetti», *cit.*, p. 901.

(11) *Documento programatico preliminare*, *cit.*, alegación IV, «progetti-pilota», p. 5; también el *Progetto '80*, Roma, 1969, p. 29, donde se afirma que la programación para los proyectos implica que los programas relativos a los empleos sociales no se limitarán a la función o definición de objetivos generales y a la distribución de los recursos para grandes entidades, sino que serán formulados a nivel más detallado, con una mayor precisión acerca de los objetivos en términos de cantidad; de los tiempos necesarios para su actuación; de los costos previstos; de los procedimientos que hay que adoptar; de las responsabilidades que hay que atribuir.

pidamente (después de un proyecto de detalle) por parte de los operadores responsables» (llamados proyectos-piloto) (12).

Es importante subrayar que semejantes proyectos localizados en áreas determinadas están dedicados principalmente a la reorganización de áreas metropolitanas: vemos, pues, en qué profunda medida las previsiones correspondientes inciden en la actividad de las regiones.

4. Si admitimos que la metodología de la programación para los proyectos tiene consecuencias —y también se extiende, como pronostican los redactores del proyecto de programas—, el problema de las relaciones entre el poder central y la región se hace cada vez más complejo. No se ha dicho que la realización de estas previsiones programáticas se siga, en todos los casos, como una ley inexorable: podría ser suficiente una actividad de alta administración para inducir o constreñir a las diversas administraciones competentes a colaborar en la actuación de un proyecto común y a destinar a tal fin una cuota de los recursos financieros que le atribuyen las leyes ordinarias. En efecto, el documento programático preliminar, bajo el título «organización del procedimiento», no da indicios de la intención del legislador, que será a veces necesario interpolar, al menos cuando se quiera instaurar nuevos procedimientos o nuevos modelos formales de coordinación y de vínculo entre las varias autoridades públicas o utilizar fondos especiales y sumados.

Una vez sentado esto, parece evidente que el papel de la región en el procedimiento, formal o informal, de elaboración de un simple proyecto «localizado en una área determinada» de actuación del plan económico nacional, puede ser penetrante bastante más que en el procedimiento de formación de un plan sectorial. En la formación de un plan sectorial participan todas las regiones con su carácter de proponentes interesados en el plan por lo que corresponde a la parte que habrá de verse realizada en su territorio: lo cual exige una autoridad central que tenga la competencia y el poder efectivo de lograr la selección entre las varias propuestas, o, cuando menos, de mediar entre las diversas solicitudes. En la elaboración de un proyecto de realizaciones orgánicas circunscritas a una área determinada, la región, por así decirlo, no considera interlocutor a las demás regiones, sino solamente a la Administración central: dado que, después, el proyecto previsto por el plan no excede de los límites de su territorio, ella tiene la competencia y el interés de elaborarlo completamente (13).

(12) Documento, cit., pp. 6 y ss.

(13) Considérese también el mecanismo de procedimiento indicado en la ley número 853, de 1971, por lo que se refiere a los proyectos especiales de intervención en las regiones meridionales: «Los proyectos especiales de disposiciones orgánicas respecto de las regiones meridionales son de carácter intersectorial o de naturaleza interregional y tienen por objeto la realización de grandes infraestructuras generales o están destinados a facilitar el desarrollo de las actividades productivas y, en particular, la localización de las actividades industriales; la utilización y la salvaguardia de los recursos naturales y del ambiente, así como con iniciativas de alto interés científico y tecnológico; la actuación de complejos orgánicos de obras y servicios

De hecho, por lo tanto, el papel de la región puede ir más allá que el de la simple propuesta o la opinión. Pero de aquí al poder de decisión, el camino es largo. Los redactores del programa nacional dejan claro que no tienen muchas dudas en orden a la titularidad formal y real del poder. «El ministro de Presupuesto y Programación Económica asume la responsabilidad de la elaboración del proyecto. En los casos en los que el proyecto íntegro sea de competencia legislativa regional, o en los casos en los cuales el proyecto tenga una importancia estratégica para la totalidad del desarrollo económico social y para la organización del territorio de una o más regiones, tal responsabilidad es asumida conjuntamente con las regiones interesadas. La elaboración del proyecto avanza a partir de los términos de referencia aprobados por el CIPE. Sobre esta base, el Ministerio del Presupuesto y la Programación Económica provee a la selección de los instrumentos técnicos para la preparación del proyecto... La propuesta de realización del proyecto es sometida al CIPE del ministro del Presupuesto y la Programación Económica, para su aprobación». Por tanto, no solamente corresponde al Estado la competencia formal, sino también la función de estudio y elaboración, que, en semejantes y complicados procedimientos, siempre el proyecto, éste asume la eficacia del acto de "dirección y coordinación" un preciso valor jurídico: «El proyecto aprobado por el CIPE tiene un valor vinculante para la Administración central responsable de la realización de las disposiciones por aquél previstas. En cuanto a las disposiciones y las acciones de competencia regional, previstas por el proyecto, éste asume la eficacia del acto de "dirección y coordinación" frente a las actividades legislativas y administrativas de la región» (14).

5. Una programación nacional sectorial, indicativa del tipo o la entidad de las disposiciones estatales en un determinado campo, si éste entra dentro de las materias regionales, deja un espacio a las iniciativas y a las actividades de la región; como es notorio, el Tribunal constitucional ha justificado repetidamente este concurso de disposiciones de distintos centros de poder, entre otros con la—duda—hipótesis de dos diversos niveles de intereses, nacional el primero, regional el segundo, que podrían resultar enfrentados por la actividad de uno u otro centro.

Un proyecto, previsto en línea de máxima en el plan económico nacional, debería, por el contrario, alcanzar hasta el límite de incluir todas las disposiciones públicas de importancia para el logro de un obje-

y la preparación de áreas metropolitanas o de nuevas zonas de desarrollo; la preparación de iniciativas orgánicas para el desarrollo de actividad económica en determinados territorios o en sectores productivos» (art. 2); «los proyectos especiales a los que se refiere el artículo 2, formulados por el ministro para disposiciones extraordinarias relativas al Mediodía o a las regiones meridionales serán sometidos por el propio ministro al CIPE, el cual deliberará sobre los mismos para la puesta en práctica del programa económico nacional» (artículo 3).

(14) Documento, cit., pp. 10-11.

tivo dentro de una área determinada, sea cual fuere el centro de poder del que procedan; es difícil suponer que, fuera de las predeterminaciones del proyecto, exista un espacio no marginal para ulteriores disposiciones públicas.

Ahora bien, en tanto que la previsión, en el plan económico nacional de los proyectos orgánicos en áreas determinadas, continúe siendo un hecho excepcional, la tendencia de la Administración central de reservarse la competencia, tanto decisoria como operativa, podría estar, en cierto modo, justificada, al menos dentro de lo que nos permiten suponer las repetidas directrices sentadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin entrar en argumentaciones de detalle, podríamos atenernos a la doctrina del interés nacional, según y conforme está formulado por el Tribunal; pero quizá convendría valorar en sus debidos términos el alcance de la doctrina según la cual el Estado tiene competencia para introducir reformas económicas y sociales (sentencia número 79, de 2 de julio de 1966). Si superamos la perspectiva ordenancista propia del jurista y pensamos que la reforma se resuelve en la transformación de las situaciones reales más que en la modificación de un cuadro normativo, podríamos reconocer también que la transformación de una área metropolitana congestionada en una área humana es una reforma social importante.

En efecto, el verdadero problema parece ser el siguiente: las exigencias de transformar determinadas zonas mediante una serie de disposiciones integradas son cada vez más acuciantes, y es seguro que no responden únicamente a los intereses de una determinada región considerada individualmente; pensemos en el área metropolitana de Turín —respecto de la cual el documento programático indica un proyecto de transformación— y en la inmigración. Dado que la Administración central no se encuentra en condiciones de afrontar semejante tarea, se trata de decidir si ésta debe ser asumida por la región o si debe ser adscrita a un organismo instrumental del poder central, como podría ser un instituto, cuya principal misión consistiera en la superación, respecto de los aparatos públicos tradicionales, de la sectorialidad de las competencias.

Concediéndole todo a las tendencias estatistas, una alternativa semejante puede ser resuelta en una cuestión de oportunidad, incluso en el terreno económico nacional, incluso aunque sea excepcional la previsión de los proyectos que se interfieren en las materias propias de la región. Los autores del documento programático preliminar auspician, en cambio, que la metodología de la programación para los proyectos se extienda y llegue a convertirse casi en un aspecto normal del plan. Ahora bien, aunque dejemos para otro momento cualquier discusión relativa a la política de las instituciones, continúa siendo cuando menos dudoso si también la orientación estatista de la jurisprudencia actual del Tribunal Constitucional pueda llegar a legitimar semejante planteamiento. Una cosa es aceptar que el interés nacional permita al poder central situar, mediante ley, los objetivos de máxima, para la

acción regional, o bien operar en las materias reservadas a la región y en concurso con ella; otra cosa bien distinta es afirmar que el interés nacional autoriza al Estado a regular la totalidad de las disposiciones públicas importantes para un determinado objetivo dentro de un área determinada. En otros términos: en ambas hipótesis nos referimos a un plan económico; aún más, la jurisprudencia constitucional, que tiende a identificar las exigencias unitarias o los intereses nacionales con el plan se ha formado en la consideración de un plan de un contenido determinado, es decir, de tipo sectorial. No obstante la identidad formal de la referencia, los principios sancionados por la jurisprudencia no podrán ser válidos para hacer coincidir con el interés nacional o con las exigencias unitarias los proyectos previstos por la futura ley del plan, a menos que se produzca una ulterior intervención, en sentido todavía más estatalista.

6. En breve, considerando la cuestión desde el punto de vista del Estado, el documento programático nacional prefigura tipos y procedimientos de intervención que reducen la autonomía regional de modo profundo: con la administración para los proyectos, en lugar de la «expropiación» de una parte de materias a favor de la Administración central para la tutela de los intereses generales, asistimos, por así decirlo, a la «expropiación» (de la gestión) de una parte del «territorio» (15). Paralelamente, la Administración para proyectos dentro del

(15) Esta metodología de la programación hace todavía más arduo el problema de la armonización de las disposiciones estatales de importancia para la gobernación del territorio con la planificación urbanística regional. De una parte, parece necesario un consenso general sobre el principio, que enuncia también la más reciente ley sobre el Mediodía núm. 853, de 1971 (artículo 2, 2.º párrafo), para el cual los proyectos especiales deben observar el destino del territorio determinado por los planes urbanísticos y, en su ausencia, las directrices del plan o los planes regionales de desarrollo. Por otra parte, no se debe dejar de lado la orientación, afirmada en el documento programático, que considera a los proyectos previstos en el plan estatal como directrices vinculantes para las competencias regionales. Sin entrar a discutir este tema central, vale la pena subrayar las incertidumbres que acompañan a las transferencias a las regiones del poder de proyectar los planes territoriales de coordinación. Como es notorio, estos planes, que habrían debido prevenir, entre otras cosas, las principales infraestructuras y los primordiales asentamientos industriales, tendrían que haber sido elaborados por parte del Ministerio de Obras Públicas, de «acuerdo con las otras administraciones interesadas» (artículo 5, ley 17 de agosto de 1942, número 1150). En caso de divergencia, por tanto, en el seno y en el vértice del aparato estatal, existe la posibilidad de un arreglo del conflicto. Admitido que las distintas administraciones interesadas intervengan aún —aunque, ciertamente, no en forma lata— en la elaboración de semejantes planes, o de los demás instrumentos urbanísticos de gran alcance que la región introduzca en su sustitución, medios institucionales para la solución de las divergencias, ya no existen. En otros términos: el plan territorial de coordinación no podría ser, en esencia, un acto propiamente autoritario frente a las distintas administraciones estatales, a las que competían las indicaciones generales de sus disposiciones más importantes, dejando aparte la armonización de una parte de la administración de las obras públicas y la posibilidad de una decisión gubernativa en caso de falta de acuerdo; el plan cambia de naturaleza precisamente hoy, cuando el plan nos muestra que existen mayores probabilidades de que tales instituciones u otros instrumentos sustitutivos, lleguen finalmente a una concreción.

perfil orgánico se refleja en el aparato de la «agencia», que es un modelo orgánico tendencialmente alternativo respecto a la integración de las competencias regionales a través del instrumento de la delegación.

En segundo lugar, hay que reconocer que, respecto de las leyes que disponen intervenciones estatales en las materias regionales y conjuntamente con la región, hay otras leyes que prevén la participación ciertamente importante de la región en la formación de los planes sectoriales, o reconocen la competencia de las regiones para preparar y aprobar planes sectoriales, integrados por planes urbanísticos especiales: también el momento ejecutivo es frecuentemente confiado a la región, ya en calidad de ente operativo, ya, más frecuentemente, en calidad de autoridad que procede a ulterior reparto de las financiaciones estatales entre los entes locales. Se trata, con todo, en la mayoría de los casos, de leyes que conceden terrenos—infraestructura para asentamientos en zonas de montaña, casas-cuna, etc.— que deberían, al menos en amplia medida, ser considerados como materias propias de la región. Si es así, se debe observar con atención el mecanismo de las financiaciones, lo que provoca la perplejidad del orden constitucional. La financiación estatal no se aproxima ni al fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo (art. 9.º, ley número 281, de 1970), ni a las contribuciones especiales indicadas en el artículo 119, párrafo 3.º, de la Constitución (art. 12): no al fondo, porque parece cierto que el Estado no puede imponer al mismo un vínculo de destino; no a las contribuciones especiales, porque éstas, que son objeto de destinos específicos, tienen «carácter acumulativo respecto de los gastos directa o indirectamente realizados por el Estado con carácter general». Junto a tales tipos de ingresos regionales existen, por tanto, fondos que las autoridades centrales reparten más o menos libremente entre las regiones para el cumplimiento de determinadas actividades. Asistimos así a un poder de maniobra financiera por parte del Gobierno central, que no se limita a funciones delegadas a la región, sino que se extiende también a parte de materias propias de la región misma: con una coherencia bastante discutible respecto del principio de la autonomía financiera de la región (art. 119 de la Constitución), dado que tales sumas son inevitablemente sustraídas a las que son asignadas a la región para gastos por inversiones no predeterminadas por las leyes estatales (16).

(16) Para un razonado análisis y defensa de la autonomía financiera regional, v. U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. SACCARIA: «Note in tema di finanza regionale», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 714 y 1290 y ss., páginas en las que encontraremos consideraciones análogas a las consignadas en el texto (pp. 1302 y ss.): se subraya que la maniobra financiera estatal tiene importantes justificaciones sustanciales y, generalmente, es legítima en los sectores y por lo que se refiere a los fines no pertenecientes a las materias propias de las regiones. En cuanto a la significación político-institucional de este tipo de financiación, volveremos más adelante.

7. Incluso de la parte regional surge un hecho nuevo e importante en la configuración del sistema conjunto de la programación. Todos los estatutos regionales subrayan con particular énfasis el momento de la programación en el proceso político regional. Esta directriz general se traduce en disposiciones estatutarias relativamente uniformes y de notable significado bajo un perfil político y probablemente también de relevante importancia desde un punto de vista jurídico (17). En sustancia, los estatutos imponen a las autoridades políticas regionales que exterioricen un plan global de desarrollo—que deberá ser preparado por la Junta, en colaboración más o menos estrecha con las Comisiones asesoras y con la aportación de las principales fuerzas políticas y sociales, y deberá ser aprobado mediante ley—, así como especificar este plan con programas plurienales de gastos y con planes sectoriales y territoriales, subordinar al plan los presupuestos y todas las decisiones de gastos. En la base de estas normas está claramente el hecho de que la región reconoce a sí misma fines y responsabilidades generales.

La idea de regular en un único contexto el complejo de las disposiciones regionales y, por tanto, dividir la totalidad de los recursos presuntamente disponibles en función de varios objetivos, se encuentra basada en hipótesis relativas a los desarrollos económicos y sociales en la región, en el sentido de que puede ser considerada abstracta, o irrealizable, o, cuando menos, no sostenible ante la prueba de los hechos. Las críticas se lanzan contra las argumentaciones que han inducido a calificar al plan económico nacional como un documento no decisivo y han llevado al programador nacional a adoptar la metodología de la programación por proyectos (18). Las reservas no parecen plenamente justificadas. Por un lado, podemos observar que las formas de los estatutos aparecen suficientemente elásticas como para permitir una programación por proyectos, es decir, una programación más operativa desde un punto de vista, y, desde otro, no exhaustiva respecto de las disposiciones públicas. Puede admitirse, por otra parte, que las decisiones fundamentales sobre el conjunto de las disposiciones públicas no pueden ser adoptadas de modo contextual cuando estamos contemplando un sistema económico nacional, con las innumerables variantes que lo componen, so pena de caer en el pozo de lo genérico; diferente cosa es la consideración y la previsión de las tendencias de un sistema subnacional y la decisión relativa a las exigencias fundamentales necesarias para el mismo. Tanto más que las obligaciones y las responsabilidades de la región nos conciernen, esencialmente, las necesidades y los gastos colectivos y sólo marginalmente los sectores propiamente productivos.

(17) Cfr. G. PERICU: «La programmazione negli Statuti regionali», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 1337 y ss.

(18) D. SERRANI: «Momento costituente e Statuti», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, páginas 635 y ss.; G. AMATO: «Commento allo Statuto della Regione Lazio», Milán, 1972.

Reconocer que exista la posibilidad objetiva de que las normas estatutarias sobre la programación hayan sido puestas en práctica es solamente la premisa para subrayar la oportunidad de que la región ponga en práctica un acto o un sistema de actos de programación de contenido tendencialmente general, de naturaleza indicativa y de previsión en las materias extrañas a la competencia regional, valores de línea directriz por lo que se refiere a las disposiciones e intervenciones regionales en las materias atribuidas a la propia región.

De hecho, el riesgo que corren las instituciones regionales es el de que la clase política regional vea la esencia de su papel en la función administrativa y, por tanto, busque el consenso democrático en el ejercicio de las competencias administrativas y del poder de dictar leyes de procedimiento. Si se pierde la confianza en la delegación, en los entes locales, como instrumento para distinguir la actividad administrativa y la función directiva y de alta administración propia de la autoridad regional, la programación regional representa la principal institución que puede inducir a la clase política regional a definir su tendencia política, a ponerla en evidencia y a ofrecer un parámetro de juicio sobre su capacidad de realización: en una palabra, a buscar no solamente el consenso democrático a través de la gestión administrativa y decisiones sobre determinados puntos relativos al gasto, sino también a través de acuerdos precisos de más amplios vuelos.

Estas mismas reflexiones nos llevan a valorar como un hecho positivo la tendencia de todos los estatutos a colocar la ley del plan en una posición superior a las varias leyes regionales y, en especial, a las leyes relativas al gasto. Semejante tendencia es extraña a las leyes constitucionales, las cuales no prevén una jerarquía entre las leyes regionales: no se ha dicho, generalmente, que tal jerarquía sea contraria a los principios fundamentales. El silencio del texto constitucional no debería constituir un obstáculo insuperable, ni debería resultar imposible valorar la orientación de los estatutos, no tanto con el fin de evitar el entumecimiento del documento programático como de clarificar las modificaciones y las desviaciones respecto de las selecciones programáticas.

8. En la hipótesis de que encuentre una realización efectiva las normas estatutarias que exigen una programación de las disposiciones regionales, no se verán profundamente influidos los procesos políticos en el sistema regional. Pero es verosímil que también se produzca cualquier efecto reflejo respecto de las actividades estatales. En primer lugar, es evidente que las demandas formuladas por la región a la autoridad central, ya sea en lo tocante a la financiación de las actividades regionales o a lo relativo a las disposiciones estatales, podrán ser valoradas no solamente de modo individual y contingente, sino también dentro de un marco de referencias, constituido precisamente al hilo de las previsiones previstas en el plano regional. Un segundo punto, que merece ser puesto de relieve, se refiere al momento de la decisión y,

todavía más, a la fase descendente de la programación nacional. Un plan como es el regional se fundamenta en una serie de hipótesis sobre el desarrollo de la colectividad y las decisiones que contiene serán tanto más satisfactorias cuanto más se acerquen a la realidad las previsiones adelantadas. Ahora bien, entre los variables presupuestos del plan, los que deberán resultar objeto de una más cuidadosa previsión habrán de ser las disposiciones procedentes de la Administración pública. En efecto, en nuestra Administración las cosas no suceden de este modo: todos saben qué difícil es conocer los programas de inversión de las empresas de gestión pública y quizá más todavía, paradójicamente, los ritmos de gasto y los criterios de distribución de las consignaciones señaladas por las leyes particulares a las Administraciones centrales o a los entes estatales de sector. Se sigue de ello que —al hilo de las demandas de mayores aportaciones estatales— la propia lógica de la programación llevará a la región a exigir que las aportaciones estatales en su territorio no constituyan ya una incógnita, sino que estén prefijadas y que el ritmo de la entrega de aquellas asignaciones sea respetado. Tal demanda se aplicará no solamente a los aparatos administrativos, sino también a las empresas, y todavía se hará más acuciante para las empresas sometidas al control público. En breves palabras, ello significa que la programación de las disposiciones estatales se transformará, en cierta medida, de variables no susceptibles de previsión razonablemente segura, en elementos predeterminados de los procesos económicos.

9. Si consideramos a la región como sistema político por sí mismo, el problema fundamental continúa residiendo siempre en lo mismo: en saber si la región tendrá la capacidad política necesaria para programar sus propias disposiciones en torno a determinados objetivos; si, en otras palabras, la clase política regional responderá a las múltiples exigencias, en detalle, de los grupos de la colectividad regional, o si se buscará un consenso también y fundamentalmente a través de la elaboración de una línea directriz política que se concrete en determinados puntos programáticos. La estructura de los documentos programáticos ofrecerá un primer banco de pruebas, por cuanto consta de documentos que van siendo elaborados en varias regiones; está por saber si contendrán únicamente una recopilación de previsiones y un catálogo de necesidades pendientes, sin acompañamiento de una programación plurienal del gasto; en tal caso, sería de temer que la clase política regional, en esencia, rechazara la programación como método de gobierno y como sustancia de las decisiones fundamentales.

En el entretanto, es legítimo considerar a la región como parte de un sistema político más vasto. Dentro de esta perspectiva, es casi supfluo observar que la función de la programación regional es quizá precisamente la existencia de una programación de las disposiciones regionales condicionadas por la actividad estatal, en la forma ya sea de la financiación de las actividades regionales, o de la intervención en

las materias regionales, o en la dirección de las competencias regionales, o de la acción en sectores concretamente influyentes en las materias propias de la responsabilidad regional.

En realidad, la praxis legislativa conoce los esquemas más diversos de relaciones entre regiones y poder central por lo que se refiere a los procedimientos específicos de programación: parece punto menos que imposible prever qué modelos de relación resultarán, a la larga, triunfantes. Parece también superfluo tratar de añadir una enésima contribución a los análisis ya realizados respecto del perfil constitucional y normativo. Conviene, sin embargo, intentar una aproximación no jurídica: puede resultar hoy más estimulante esforzarse en imaginar cuáles serán las consecuencias políticas e institucionales de la prevalencia de uno u otro modelo de relación entre ambos centros de poder.

A este fin, es útil dejar constancia de una obvia evidencia. Una región es, entre otras cosas, un grupo político (o, mejor, un complejo articulado de grupos políticos); grupo que no se contrapone, ciertamente, a los demás niveles de la clase política, o, cuanto menos, no se distingue de ellos. Resulta así verosímil que el político regional adquiera un peso creciente propio, porque ejerce o controla directamente toda una serie de competencias administrativas y de servicios públicos. Mediante este papel, el grupo político regional tiene una responsabilidad hacia los grupos de interés y hacia el electorado regional. No se puede, por tanto, excluir la posibilidad de que semejantes responsabilidades resulten más intensas en el cuadro político regional, si el sistema político regional habrá de alejarse de ese bipartidismo imperfecto o pluripartidismo polarizado que, según los conocidos análisis de los estudiosos de la ciencia política, caracteriza al sistema políticonacional e impide la alternativa de gobierno.

Una vez sentado esto, el problema fundamental reside en el del papel de la clase política regional; merece, pues, la pena preguntarse, entre tantas probabilidades que se ofrecen, cuál podrá ser la influencia, sobre este papel, de la prevalencia de uno u otro tipo de relación entre programas estatales y programas regionales.

10. Un primer esquema de relación entre Estado y región en un procedimiento de programación que concierne a materias regionales consiste en la previa fijación, por parte del plan nacional, de objetivos positivos que mediante las disposiciones regionales, en el ámbito de un determinado sector o de una determinada localidad, hayan de ser alcanzados. Prescindiendo de toda consideración de orden constitucional, si un mecanismo semejante tuviera una amplia aplicación, ello no daría garantía de funcionamiento, a menos que los dirigentes regionales aceptaran el objetivo prefijado, en la medida en que tal objetivo, en sí mismo, hubiera sido propuesto o concertado precedentemente, o aceptado mediante consenso político. De hecho, perseguir un objetivo, más o menos cuantificable, significa destinar al mismo una cierta entidad de recursos financieros y, por tanto, sacrificar otros objetivos u otros

sectores. Ahora bien, si la clase política regional busca el consenso con estos objetivos o en estos terrenos, no estará dispuesta a prejuzgarlo mediante la reducción de recursos que podría venir implícita. Este parece ser el significado real de la doctrina según la cual pueden imponerse a las regiones límites negativos, y no fines positivos que alcanzar.

En verdad, cuando se habla de límites objetivos positivos prefijados para la acción regional, se piensa también en la bolsa del Estado. Debería tomarse en consideración la institución de las contribuciones especiales determinadas para objetivos determinados (art. 119, párrafo 3.º, de la Constitución, y art. 12 de la Ley número 281, de 1970); aparte de lo cual, esta forma de financiación en las previsiones constitucionales es excepcional—tan cierto que habría de ser sancionada mediante leyes individuales para cada región—mientras que son cada vez más numerosas las leyes que regulan el modo en el que la autoridad política debe distribuir los fondos entre todas las regiones para la realización de los programas predeterminados. Se afirma también que la manobra de las contribuciones vinculadas a un determinado fin, representa el instrumento más idóneo para insertar a las regiones en la programación nacional o, a menudo, para obtener que, en la materia de competencia regional, se persigan los objetivos valorados como más importantes por el poder central; se sugieren algunos medios para asegurar la funcionalidad de la acción regional, así como el control, por parte del poder estatal, sin interferencias demasiado marcadas en la autonomía de la región. Todo esto es cierto. Pero es conveniente reflexionar sobre las consecuencias que pudieran derivarse de la difusión de un mecanismo semejante. Es fácil que ello pudiera inducir a la clase política regional a desarrollar preferentemente una actividad reivindicativa frente a la autoridad estatal y a buscar el «éxito» político en la presión frente al poder central. Parece difícilmente discutible que esta tendencia corresponda, en cierta medida, a la lógica de las instituciones regionales. Con todo, si el grueso de las financiaciones estatales destinadas a las regiones se distribuye de acuerdo con parámetros predeterminados, se produce un debate y un encuentro político respecto de las directrices económicas subyacentes. Si las financiaciones son fraccionadas por sectores y distribuidas a las regiones con una relativa discrecionalidad, la lógica de lo «particular» de las regiones y de los grupos interesados puede surgir con toda su fuerza. La predeterminación de los criterios generales para la distribución de los recursos financieros entre las regiones sirve, por un lado, para salvaguardar la autonomía regional; sirve, simplemente, por otro lado, para situar al poder central a cubierto de las constantes presiones.

Por lo que respecta a este tipo de relación, en el que el Estado, predeterminando los objetivos de las regiones y, eventualmente, financiando los consiguientes programas regionales, reivindica más explícitamente su preeminencia, son numerosas las hipótesis según las cuales el

Estado programa y realiza intervenciones en materia regional y en competencia con la región. La circunstancia de que la región participe, por lo común, en el procedimiento de la programación relativa a las disposiciones estatales en su territorio no altera de modo decisivo el significado de esta competencia de actividades: la responsabilidad política de la autoridad regional consistente en satisfacer las exigencias colectivas en los sectores a quienes concierne queda profundamente reducida. La programación presupone el funcionamiento de un sistema de control y de responsabilidad política. La coexistencia y la competencia de los dos centros de poder hacen que cada uno de ellos se vea impulsado a desviar sobre el otro la responsabilidad inherente a la inevitable inadecuación de las respuestas públicas a las exigencias y a las solicitudes de la colectividad. A este respecto son muy significativas las distorsiones comprobadas en Cerdeña tras de la puesta en marcha del plan de renovación mediante el cual la región acusa a las administraciones estatales de haber reducido los gastos normales de inversión, mientras que el Estado acusa a la región por los gravísimos retrasos en la remesa de fondos establecidos mediante ley sobre el mencionado plan especial (19).

11. Es posible que el poder central persiga, en su intención, retener también la responsabilidad referente a las materias atribuidas a la región y, por tanto, imponga, en vía no excepcional respecto de los objetivos, una acción regional, o bien promulgue disposiciones paralelas a las de las regiones. No es oportuno expresar juicios de valor ni opiniones sobre si ello es o no constitucional o anticonstitucional. Se trata, solamente, de tomar nota de que esta orientación causa desequilibrios en el sistema político regional: lo cual conduce, de hecho, a atribuir una posición subordinada y una obligación instrumental a la que debería ser una clase política, no tanto por las postulaciones constitucionales cuanto por las relaciones concretas con el electorado y los grupos de intereses. En otras palabras, la clase política regional podrá encontrarse en una situación contradictoria entre los vínculos y los condicionamientos de los programas estatales y las instancias de la colectividad regional. Un riesgo bastante grave que corren las instituciones regionales consistente en que los vínculos y los condicionamientos del poder central sean tan fuertes que puedan vaciar de contenido el momento de la responsabilidad política: dado que, en un último análisis, sólo la responsabilidad hacia la colectividad garantiza el funcionamiento de un sistema de programación.

Si aceptamos como término de referencia el papel de la clase política regional, parece más congruente un sistema de separación entre las disposiciones del Estado y las disposiciones de la región y, por tanto, entre los programas del Estado y los programas de la región. Desde luego, es oportuno reconocer que, desde otros puntos de vista,

(19) F. LEVI: «Stato, regione, programmazione: il caso del piano di rinascita sardo», en *Dir. ec.*, 1971.

la opinión bien puede ser muy diferente. Conviene ahora subrayar que, hablando de separación, no tratamos de desconocer el papel primario del poder central. Quizá se trate de un punto sobre el que la doctrina no ha meditado lo suficiente: las disposiciones regionales en una determinada materia no son condicionadas, solamente, por la acción del Estado en el mismo sector, sino también, y quizá más todavía, por las disposiciones del Estado en sectores contiguos, que crean una objetiva exigencia de disposiciones regionales. No es preciso recordar que, más allá de las materias atribuidas a la competencia regional, el punto de apoyo de las misiones regionales se encuentra en la organización de los servicios sociales, mientras que el poder central tiene la responsabilidad de la política industrial. El poder central, por tanto, controla o influye las iniciativas empresariales, públicas o privadas, y de modo más general, los procesos económicos de los que surgen las demandas de servicios sociales de competencia de las regiones.

