

La coordinación decisional para la transformación urbana: El caso italiano *

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL INTENTO «COORDINADOR» DEL LEGISLADOR. III. UNA RATIO LEGISLATIVA TENDENCIAL. IV. EL DESAFIO DE LA «COORDINACION» DECISIONAL. V. UNA CASUISTICA EMBLEMATICA. VI. PARA CONCLUIR.

I. INTRODUCCION

Los problemas actuales de la coordinación administrativa en la experiencia italiana pueden ser examinados en una pluralidad de ámbitos. Uno de los más complejos y significativos viene representado por el área temática de la innovación o transformación urbana. Las cuestiones que en torno a ella se debaten son las más emblemáticas de la actual coyuntura del sistema político-administrativo italiano. En relación con este área temática se plantean una serie de interrogantes cruciales.

¿Es posible realizar grandes proyectos de innovación urbana en Italia? ¿Cómo se puede modificar, con qué ambición transformadora, el paisaje metropolitano... su lógica, sus reglas, sus funciones? ¿Se consigue hacerlo —y cómo— en nuestro país? O, al menos, ¿se puede intentar *decidirlo* mediante específicas estrategias políticas y las correspondientes acciones de gobierno? Por lo demás, ¿dónde y cómo tiene

* Traducción de Miguel Sánchez Morón.

lugar alguna modalidad de *coordinación* del *policy making* urbano? ¿Con qué género de *actores* y con qué tipo de relaciones? ¿Con qué *vínculos* y con qué recursos?

Son preguntas muy frecuentes en estos años y ocupan una posición peculiar en el debate mismo sobre las reformas institucionales (... así como en el de la corrupción política) en una Italia que aparece permanentemente «en obras», siempre con déficit de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, siempre a la búsqueda de alguna ocasión histórica e irrepetible, siempre con algún «tren europeo» a no perder, siempre en el gozne del Derecho administrativo y del Código Penal. Si observamos el balance final de tanto activismo de propuestas y proyectos, siempre hay que constatar a la postre obras, estrategias y proyectos permanentemente «en curso». Más que renovarse mediante opciones consecuentemente asumidas, las ciudades italianas parecen querer absorber sus mutaciones y transformaciones en la viscosidad del tejido urbanístico y político-institucional preexistente; con una permeabilidad y una resistencia semejante a la capacidad de la clase política, central y local, de alimentar su propia supervivencia y su propia reproducción. No hay que extrañarse, por tanto, de que la cuestión de la transformación urbana, de su activación y de su gestión, haya entrado con fuerza en la agenda política de las instituciones centrales del sistema. Y tampoco hay que maravillarse de que esa cuestión se afronte como un problema decisivo no sólo para el desarrollo económico y ciudadano, sino, justamente, como una cuestión de gobierno político y, en particular, de capacidad decisional del sistema político-administrativo.

De hecho ha ocurrido que las normas que se han venido sucediendo durante los años ochenta y en los albores de este decenio han afrontado el conjunto de interrogantes que se han apuntado. Es una respuesta política en la que se encuentra la plena consciencia de las extremas dificultades con que nuestras ciudades reaccionan ante los nuevos desafíos de los procesos de terciarización y de internacionalización, de un lado, y de la nueva calidad de las demandas sociales, de otro. A la importancia crucial de la cuestión urbana y al dramático malestar social que a ella subyace se suma, a menudo, la incapacidad de adoptar medidas tempestivas y eficaces. Es ésta una incapacidad que parece atravesar cualquier forma de articulación del sistema político-administrativo que se establezca para adoptar decisiones sobre la ordenación urbana. Da igual si se trata de Administraciones centrales o periféricas, sanas o corruptas, estables o inestables, diligentes o inertes, del Norte o del Sur, homogéneas o dishomogéneas respecto del «cuadro político» de los gobiernos centrales. En cualquier caso, por encima de las coyunturas y de las circunstancias políticas o generales, los proyectos de renovación urbanística y edificatoria, elaborados durante mu-

cho tiempo, o se quedan en el papel o dan lugar a obras que se eternizan. Infraestructuras unánimemente consideradas esenciales e improrrogables se retrasan durante años —de legislatura en legislatura—, sin llegar a concluirse. Las distintas instancias de gobierno y Administración que los planes y proyectos llaman a cooperar y actuar conjuntamente difícilmente lo consiguen. Conflictos, parones, vetos, permean todo género y todo nivel del proceso decisorio. Las relaciones de colaboración y concertación entre público y privado, aunque deseadas y perseguidas como solución de los problemas urbanos y metropolitanos, raramente consiguen superar la fase de los propósitos y los anuncios. Mientras, desde el punto de vista del gasto, no hay presupuesto previo que resulte realista. Experiencias como las Olimpiadas del 92 en Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla y la conexas red ferroviaria de alta velocidad aparecen, a ojos de un italiano, modelos de otro planeta.

II. EL INTENTO «COORDINADOR» DEL LEGISLADOR

Es, pues, consciente de todo lo expuesto como el legislador ha inscrito en su agenda las cuestiones de que ahora se trata. Lo ha hecho con una coherencia al menos tendencial, aunque ha debido moverse hábilmente entre un montón de diagnosis y terapias: ... demasiado a menudo *bonnes à tout faire*, o deseos de atajar el mal «de raíz», pero faltas de una adecuada sistematización de los problemas en presencia y de una cumplida definición de las transformaciones urbanas necesarias y de las acciones a realizar *in itinere* a medio plazo, así como de las formas de llevarlas a cabo o gestionarlas. Así, el legislador no ha pretendido ninguna reforma del sistema electoral, o la transformación de las relaciones de trabajo en el empleo público, o bien nuevos procedimientos de adjudicación de las obras públicas, o un alcalde elegido por el pueblo, o nuevas formas y nuevas modalidades de control y transparencia contra la extensa fenomenología de colusiones o corrupciones que permea y acompaña las políticas urbanas de innovación edificatoria y urbanística, ni ha pretendido una nueva distribución efectiva de los poderes territoriales con nuevas autoridades metropolitanas realmente eficaces y la correspondiente modificación de las competencias regionales y municipales. Por el contrario, sin vincularse a tales objetivos normativos y a su destino final, el legislador ha producido y acumulado toda una serie de medidas y actuaciones que, desde el plano normativo, organizativo y financiero, han generado, fomentado o comportado grandes obras públicas, importantes proyectos de innovación y transformación urbana y de modernización del armazón de infraestructuras metropolitanas y nacionales. El resultado que aquí interesa

destacar —más allá del mucho o poco cemento gastado— es la redefinición de poderes y funciones políticas y administrativas que han derivado y la consiguiente remodelación de los niveles y responsabilidades de decisión y gobierno. En una palabra, el intento del legislador ha consistido en una tendencial *conformación* del proceso decisorio de la transformación urbana y su *coordinación* intrínseca.

Los ejemplos pueden multiplicarse. De las obras de «Italia'90» a las relativas a la «Colombiada»; del *aggiornamento* de la legislación sobre Venecia a la de Roma-capital; de la modernización de la red ferroviaria a la enajenación de bienes inmuebles del patrimonio público, a la normativa sobre el desarrollo urbano de sistemas de aparcamiento y a la relativa a la construcción de ferrocarriles metropolitanos. Y si observamos con detalle las iniciativas legislativas gubernativas y parlamentarias, prescindiendo incluso de su modo formal de entrada en el registro de la Cámara o del Senado, la lista de posibles ejemplos sería mucho más larga. Directa o mediatamente, en definitiva, vienen a movilizarse y relacionarse el *gobierno del territorio* y de sus recursos, la capacidad planificadora que le es inherente, las disponibilidades e intereses empresariales y financieros que a él se conectan y las responsabilidades político-administrativas locales y regionales, que institucionalmente continúan teniendo competencias decisorias sobre el particular. Sin exagerar, se puede captar una estrategia a largo plazo, aun a través de las contingencias político-administrativas que sacuden el proceso de elaboración legislativa. Si queremos condensarla en una fórmula simplificadora podemos decir que, recurriendo al instrumento legislativo, se ha querido establecer y sostener estrategias decisionales y operativas que, con el pulso de las instituciones políticas y administrativas centrales, mueven y ponen en marcha grandes *proyectos* para ciudades y metrópolis, definiendo *ab initio* los objetivos de transformación urbana, reforzando las opciones elegidas con incentivos y sanciones y —lo que aquí nos interesa más— activando circuitos decisionales específicos diseñados y determinados *ex ante*.

Dentro de cada uno de estos circuitos, *determinados* agentes públicos y privados, *determinadas* autoridades centrales y periféricas son requeridas, inducidas o constreñidas por el legislador a actuar relacionándose entre ellas. Sus respectivos papeles representativos y negociables se basan en valoraciones, opciones y circunstancias que prescinden (en todo o en parte según los casos) de un determinado y prefigurado contexto *estratégico* local, y que dependen de una definición del problema que viene dada por el impulso, los proyectos y los recursos que el legislador «en primera persona» ha decidido movilizar y legitimar. Por lo demás, los mecanismos y los procesos decisionales que esta legislación activa y sostiene producen intensos efectos de imitación y autoreproducción. En una palabra, se movilizan intereses, relaciones po-

lítico-administrativas y recursos económicos y financieros que difícilmente quedan después comprimidos dentro de los límites de la decisión legislativa *una tantum*, sino que dan por descontada y requieren por anticipado la reiteración, expansión y consolidación de los modelos decisionales resultantes. Lo que confiere a esta misma legislación —es bastante fácil preverlo— un futuro constantemente *in progress*, capaz de vincular al legislador que herede la experiencia.

III. UNA RATIO LEGISLATIVA TENDENCIAL

Pues bien, entre las líneas y los *obiter dicta* de esta producción legislativa se lee bastante bien un decidido diseño estratégico.

Lo resumiré como sigue. Las ciudades tienen hoy márgenes muy reducidos de expansión territorial. Para ellas, crecer significa hoy *transformarse*. Para hacerlo, las ciudades deben disponer de colosales inversiones que superan la capacidad local de ahorro y de gasto. Los protagonistas de la transformación resultan ser, así, los grandes grupos industriales y financieros nacionales y transnacionales, los grandes entes públicos económicos y la financiación estatal de las grandes operaciones metropolitanas. Al ahorro familiar y al gasto de los entes territoriales quedan confiadas solamente eventuales intervenciones capilares o intersticiales, importantes para las operaciones de reequilibrio urbanístico, pero con escasa capacidad de concertación y gobierno respecto de los intereses privados. Capacidad que requeriría una permanente cohesión política de proyectos y actuaciones entre las Administraciones locales y regionales y sus respectivas coaliciones de gobierno, lo que, hoy por hoy, es altamente improbable. Incluso la más «estabilizadora» de las reformas institucionales tendría dificultades para garantizar que gobiernos locales y regionales formalmente más longevos, cohesionados y con legitimación «monocrática» se comprometiesen de manera sustancialmente coherente y persistente en proyectos a largo plazo. En estas condiciones no pueden sino desarrollarse las alianzas o conciertos entre las Administraciones municipales y los operadores privados más atraídos por las políticas urbanas y mejor dotados de las correspondientes «tecnologías» negociales. Así, la ordenación urbanística general, sus procedimientos decisionales y las mismas técnicas de regulación y planificación vienen a ser sustituidas por intervenciones específicas de distinto alcance y de diversa finalidad estratégica, a veces extrañas —en apariencia— al gobierno del territorio, pero siempre caracterizadas por el intento o el efecto de producir un «cambio» en el paisaje urbano y metropolitano. En definitiva, en lugar de sinópticas hipótesis de planes y programas, toman cuerpo y vigor operaciones singulares de innovación o transformación de la ciudad. Al mismo tiem-

po, la posición de las autoridades municipales es la propia de los negociadores que actúan en calidad de simples *partes* en la causa: pueden intentar condicionar los intereses privados, pero como mucho sólo *a posteriori* o en el curso de las obras. Tienen la *autoridad*, pero no el *poder* de conformar la acción de los intereses «externos» a las Administraciones locales. De aquí el frecuente corolario de inercias decisionales prolongadas y de una cierta pereza urbanizadora... de donde resulta que edificaciones abusivas y grandes inversiones inmobiliarias se alternan o conviven en fructífera sinergia en el nombre de la modernidad y del mercado.

Ahora bien, si éste es el estado de la cuestión, ¿por qué no «tomar nota», racionalizarlo o revalorizar sus aspectos «positivos»? ¿Por qué no intentar hacer funcionales *ex ante* los procedimientos político-administrativos de intervención *directa e inmediata*, para conferir eficacia a las políticas urbanas o, al menos, a la elaboración de las decisiones? ¿Por qué no incentivar normativamente la «simplificación» de esos mismos procedimientos mediante adecuadas reglas de tramitación? Y, a tal fin, ¿por qué no legitimar prácticas consolidadas de interacción y de concertación informales (garantizando la eficacia negocial de las mismas en la medida de lo posible)? ¿Por qué no «comprometer» normativamente, a través de determinadas modalidades de acción conjunta, las distintas responsabilidades, las diferentes competencias políticas y administrativas, los recursos públicos y privados, las funciones de representación y gobierno, las actividades de dirección y de control, las iniciativas y las estrategias políticas y económicas, que ya entablan relaciones de hecho en los alvéolos del procedimiento y forman el entramado real de los procesos decisionales? ¿Por qué continuar fingiendo un *deber ser* de cada agente y de cada factor decisional, cuando ese *deber ser* es sistemáticamente superado y removido por la lógica de las relaciones reales del *decision making*? ¿Y por qué no intentar hacer más fluidas aquellas prescripciones normativas que sólo sobre el papel consiguen discernir la naturaleza y las tareas de cada agente, diferenciar sus respectivas funciones y delimitar sus responsabilidades? ¿No sería mejor aceptar como normal su conocida *contaminatio* empírica? ¿No sería preferible legitimarla y revalorizarla para que pueda expresar toda la eficacia decisional que pudiera alimentar?

Pues bien, esto y algo más es lo que parece haberse preguntado progresivamente —a través de la acumulación de leyes, decretos e iniciativas legislativas— el legislador italiano en este último período de la Primera República Italiana, en el intento de *diseñar* el proceso político-administrativo en que consiste la realización de una política pública. Este tipo de preguntas me parece incluso que se han planteado en algunas de las grandes opciones que el legislador ha seguido recientemente en las dos únicas «reformas institucionales» conocidas en nues-

tro país en estos años. Me refiero —como es evidente— a las instituciones del «acuerdo de programa», contemplado en la Ley 142/1990, sobre el nuevo ordenamiento de las autonomías locales, y de la «conferencia de servicios», a que se refiere la Ley 241/1990, sobre el nuevo procedimiento administrativo.

IV. EL DESAFÍO DE LA COORDINACION DECISIONAL

Cada una de las ocasiones en que el legislador ha pretendido responder a las cuestiones que acabamos de evocar tiene su propia historia política y parlamentaria. Cada una de las respuestas que se pueden colegir de la legislación sectorial deriva, sin duda, de distintos proyectos y de peculiares circunstancias de *policy*. También tiene paternidades sustanciales diferentes y diferentes son las coyunturas e interacciones políticas, burocráticas y sociales que las han promovido, sostenido y puesto en marcha. Distintas son las intervenciones y las estrategias operativas y simbólicas que en cada caso se han querido perseguir. Pero, en el transfondo de la heterogeneidad de fines y de la pluralidad de iniciativas y de relaciones negociales que siempre permea y estructura el proceso legislativo, puede encontrarse un común denominador problemático: un nudo no resuelto, incluso en el plano conceptual, antes que en el aspecto institucional y procedimental.

Se trata, en resumidos términos, de cuánto y cómo coordinar las pretensiones decisorias de una pluralidad de sujetos a los que la ley confía la realización propia de sus objetivos. Es ésta una legislación que se enfrenta constantemente con este punto crucial. Es casi un desafío, siempre viejo y siempre nuevo, una especie de condena de Sísifo que la ley renueva cada vez: el proceso decisional que la ley pone en marcha para el logro de sus objetivos necesitaría, para alcanzar cierta eficacia operativa, sea un piloto convencido y consciente de ello, sea un pilotaje que sepa sostener y dirigir ese proceso con toda coherencia. Pero raramente piloto y pilotaje resultan adecuados para ésta que parece una obvia necesidad ética, antes que institucional, política y organizativa. Y de este modo se alimentan, con frustrante obstinación, nuevas demandas de coordinación a las que nuevas leyes intentan ofrecer «nueva» satisfacción, suscitando y acumulando nuevas y viejas descoordinaciones.

Aunque los protagonistas de esta infeliz espiral se dan, más o menos, cuenta y aunque se armen de buena voluntad, es bastante improbable coordinar las pretensiones decisorias de la pluralidad de actores que pueblan cada proceso decisional. La experiencia político-administrativa demuestra *ad abundantiam* que es muy arduo conseguirlo mediante un determinado presupuesto estratégico política y técnicamente

estructurado sobre la base de recursos organizativos y de reglas procedimentales. La deseada coordinación puede producirse, si acaso, como *resultado* del proceso. Por lo demás, no un resultado necesario, sino eventual y contingente. Además, allí donde se produzca, ese *efecto* de coordinación no será, de por sí, la solución del problema objeto del debate. Será, a lo sumo, el *tratamiento* de ese determinado problema: un tratamiento precisamente coordinado en tanto que haya sabido atraer la mutua atención de todos los sujetos en juego hacia los intereses que cada uno de ellos expresa o representa; si ha podido acoger o al menos legitimar los proyectos estratégicos que cada uno haya formulado, y si ha podido captar oportunamente las demandas que cada sujeto haya tratado de promover mediante aquel determinado proceso decisional. Sólo en esta hipótesis compleja se puede hablar de un proceso realmente *coordinado*. Pero ésta será siempre una valoración *ex post*.

Por tanto, *coordinar* las competencias, las iniciativas y las actuaciones que componen la elaboración de las decisiones político-administrativas requeridas para la ejecución de un determinado proyecto legislativo significa lo que la propia doctrina jurídica italiana presupone desde hace mucho tiempo. *Coordinación* es, ciertamente, la capacidad de «asegurar la valoración de todos los intereses en juego; guiar el proceso de formación de la voluntad de manera que se garantice la coherencia con los principios de imparcialidad, buen funcionamiento y eficacia; impartir instrucciones, o ejecutar directamente los actos que corresponden a cada una de las responsabilidades de dirección y control» (PIGA, 1988, 1). Y *coordinación* evoca un resultado que «se prevea alcanzar no ya a través de la contraposición de una voluntad superior —cualquiera que sea su grado de obligatoriedad— a voluntades subordinadas, sino, por el contrario, a través del ajuste y la armonización de las diferentes voluntades que, en torno a una ideal mesa redonda, llegan a concordarse, pero no a fundirse en una sola voluntad común» (BACHELET, 1962, 634; 1957, 34 y ss., 39 y ss.). Y se piensa en la coordinación como en «una actividad jurídica que se desarrolla para armonizar, en función de fines comunes, el comportamiento de determinados sujetos autónomos, a los que al mismo tiempo se garantiza su autonomía» (MANZELLA, 1992, 344).

Es curioso cómo las acepciones jurídicas de la noción de *coordinación* resultan —en el plano conceptual— en sintonía con el más autorizado pensamiento politológico sobre el *decision making* político-administrativo. Es, de hecho, la lección de LINDBLOM, quien induce a observar cómo los agentes que participan en cualquier proceso decisional son inevitablemente inducidos a situarse en una posición de «interdependencia partidista». Aunque expresan intereses y objetivos en contraste, todos ellos tienen necesidad de los demás para perseguirlos

con cierto realismo. Deben encontrar los unos en los otros mutuo apoyo o, al menos, una mutua no hostilidad o, en último extremo, una recíproca y sensible no interferencia. En realidad, es extremadamente difícil *jerarquizar* las posiciones y los intereses puestos en juego por el proceso decisional y es altamente improbable que una regulación mayoritaria de las interacciones decisionales consiga, por sí misma, condensar o congeniar la variedad de pretensiones subjetivas en la *voluntas* de un hipotético decisor unívoco. Salvo que se dé por descontado, en virtud de ese decisor y de su decisión, un fuerte déficit de eficacia operativa y de legitimación política. El mutuo ajuste se configura, pues, como el criterio verdadero y basilar de la decisión político-administrativa (LINDBLOM, 1959).

En este marco conceptual, incluso la clásica correlación entre los fines y los medios, que debería presidir la formación de la decisión para asegurar su coherencia óptima, atenúa sustancialmente la obvia racionalidad de su significado. La recíproca *acomodación* puede muy bien realizarse sobre la base de una combinación de fines y medios, aún no del todo congruente, con tal de que sea eficaz el *ajuste* de que depende la decisión. Además, las cuestiones a dirimir y las soluciones político-administrativas a elaborar resultan constantemente expuestas a intensos procesos de *redefinición* por parte de los distintos agentes que toman parte en el proceso decisional. Es precisamente la búsqueda de su acomodación recíproca la que impone este continuo trasiego redefinitorio. Cada agente se siente impelido a tutelar su propia capacidad negocial a cada paso, a través del cambio de sus interlocutores y de la lógica relacional del *decision making* y, por eso, aporta formulaciones cambiantes del problema objeto de la decisión. Es a través de esta voluble acción redefinitoria como la decisión asume progresivamente su consistencia real.

Aquí está lo que LINDBLOM llamaba «la inteligencia de la democracia» (LINDBLOM, 1965). Pero aquí está también la dificultad de un legislador que no puede dejar de tener en cuenta y dejar de sufrir la fuerza persuasiva y condicionante, no regulada ni fácilmente regulable, de esa misma «inteligencia».

V. UNA CASUISTICA EMBLEMÁTICA

Son al menos dos los aspectos de la «modernización» urbana elegidos por el legislador. De un lado, la producción de nuevas infraestructuras para las ciudades y las áreas metropolitanas en una serie de supuestos específicos, movilizandolos correspondientes recursos. De otro lado, proyectar acontecimientos de relevante alcance financiero, empresarial y organizativo, con fuerte impacto sobre el tejido urbanístico de ciertas ciudades y áreas metropolitanas.

En el primer supuesto se enmarca la legislación relativa a la realización de redes multimodales de transporte urbano y metropolitano: metro, *by pass* ferroviarios, aparcamientos. En el segundo ámbito se sitúa, de una parte, una legislación como la referida a la celebración del Campeonato del Mundo de Fútbol del 90 o la Exposición genovesa sobre el quinto centenario de la empresa de Cristóbal Colón y, de otra parte, una legislación que atañe a específicas estrategias metropolitanas (Roma-capital; salvaguardia de Venecia y su Laguna; enajenación y gestión económica de bienes inmuebles del patrimonio estatal).

Se trata, en su conjunto, de una estrategia normativa *centralizada*, en la que el propio Parlamento decide *quién* coordina, cómo, cuándo y con qué funciones decisorias, además de con qué medios.

Puede ser útil una ejemplificación esquemática.

1. *By pass ferroviarios*. Entre el final del pasado decenio y el inicio del actual se han producido diversas actuaciones legislativas de apoyo financiero a inversiones municipales tendentes a la construcción de *by pass* ferroviarios en las áreas urbanas y metropolitanas. Se trata, en particular, de la Ley financiera para 1988 (Ley 67/1988, art. 13); de los Decretos-leyes 77/1989 y 410/1990, y de la Ley 74/1991. El modelo legislativo es tendencialmente común a las distintas actuaciones. Es decir:

— Los municipios pueden contar con la ayuda del Estado para la amortización de créditos a quince años.

— La contribución estatal sirve para aligerar el endeudamiento al que los municipios deben recurrir para estas inversiones, sin que ello se condicione a un proyecto estatal determinado. Los municipios que pueden obtener estas ayudas estatales han adoptado sus propias decisiones, esto es, realizan los *by pass* ferroviarios sobre la base de sus propios proyectos y en virtud de su iniciativa autónoma. En otros términos, el Estado interviene *ex post* o, como mucho, en el curso de las obras. Los créditos pueden servir además para descargar a las Regiones de la parte de los gastos que les corresponden y que los municipios asumen mediante un convenio al efecto con la Región interesada.

— La subvención estatal cubre sólo una parte de la carga financiera que pesa sobre el ente local, y se otorga en proporción al capital inicial prestado hasta un límite máximo predeterminado (12 por 100).

— El otorgamiento de las subvenciones es competencia del Ministro del Tesoro, mientras que la elección de los municipios beneficiarios debe fundarse en el informe técnico del Ente para los ferrocarriles del Estado. Desde el punto de vista que nos interesa, hay que constatar esencialmente:

a) el papel «dirigente» asignado al ente público *Ferrovie dello Stato*; es su informe técnico el que decide qué «instancias» municipales pueden adquirir los beneficios legales;

b) la función del Ministro del Tesoro, llamado a decidir la cuantía de la subvención estatal y a otorgarla de acuerdo con el Ministro para los problemas de las Areas Urbanas;

c) la previsión de *acuerdos de programa* que el Presidente del Consejo de Ministros o, por delegación, el Ministro para los problemas de las Areas Urbanas, de acuerdo con el Ministro de Transportes, puede promover a petición de los municipios interesados. En la elaboración de estos acuerdos pueden participar los propios municipios, la Región, el ente *Ferrovie dello Stato* y cualquier otra Administración interesada;

d) la consiguiente previsión de conferencias de servicios, convocadas por «la Administración competente» para poner en marcha lo decidido en los acuerdos de programa.

El modelo de coordinación que se deduce se articula en tres niveles:

— una previa definición del proyecto, local o municipal, tendencialmente preexistente a la normativa legal;

— una concertación definitoria de las intervenciones, que tiene lugar dentro del «vértice» gubernativo y administrativo del *decision making*; el informe vinculante del ente *Ferrovie dello Stato* se combina con el *placet* o no del Tesoro que, a su vez, debe concertarse previamente con el Ministro para las Areas Urbanas. En este nivel los gobiernos distintos del central quedan excluidos y confinados en la posición pasiva de quien sólo puede recibir y conformarse con lo decidido en la instancia superior, aunque haya ocasionado la decisión con su petición de ayuda;

— una subsiguiente relación de concierto y negociación directa entre los niveles «centrales» y los niveles «periféricos» de gobierno para la programación y realización de las obras. Aquí la decisión unilateral centralista que caracteriza el segundo momento viene sustituida por la negociación intergubernativa horizontal con la Administración al volante y pilotaje del proceso de ejecución de las obras.

2. *Ferrocarriles metropolitanos*. El marco normativo es notablemente complejo. La Ley 211/1992 supone su racionalización «definitoria». Esta Ley prevé:

a) un papel definitorio regional, en un plazo predeterminado, para la elección de los municipios que integran el número de las ciudades metropolitanas automáticamente destinatarias de los recursos previstos por la Ley. La base documental de esa actividad decisoria está constituida por el Plan General de Transportes y por los eventuales planes regionales. Al tiempo, se prevé una competencia sustitutoria del Ministro para las Areas Urbanas en caso de falta de actuación de la Región, que debe ejercerse de acuerdo con el Ministro de Transportes y oída la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Es-

tado y las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano;

b) un papel definitorio de las actuaciones, mediante la formulación de los correspondientes programas, asignado a los municipios, que son asimismo promotores de acuerdos de programas con las Administraciones centrales y periféricas interesadas en su realización;

c) una acción de control, de conformidad con la programación nacional sectorial, atribuida a un comité interministerial, que decide sobre la admisibilidad de la financiación estatal a iniciativa del Ministro para las Areas Urbanas de acuerdo con el Ministro de Transportes, previo informe de una comisión técnica interministerial;

d) la atribución de la gestión de las actuaciones programadas a sociedades anónimas constituidas por entes municipales y provinciales, conforme al artículo 22 de la Ley 142/1990, o a sociedades anónimas constituidas por el ente *Ferrovie dello Stato* y los propios entes locales.

El modelo de coordinación que resulta se articula, pues, como sigue:

— el impulso sustancial de los proyectos corresponde a las Administraciones municipales, de las que deriva, consiguientemente, la activación del proceso decisional central que culmina con la decisión del comité interministerial;

— en el plano de las relaciones intergubernativas se prevé como «conveniente», pero no necesaria, la intermediación regional, que puede quedar sustituida por la relación directa municipio-Ministro para las Areas Urbanas en relación con la decisión del comité interministerial, aunque con la «compensación» procedimental de una consulta interregional;

— una responsabilización directa de las Administraciones municipales en el proceso decisional ejecutorio, mediante acuerdos de programa con los agentes administrativos, centrales y periféricos, correspondientes en cada caso, y mediante el recurso a eventuales entidades de gestión mixta (centrales y periféricas) de base societaria.

3. *Aparcamientos*. La referencia está en la Ley número 22, de 24 de marzo de 1989, sobre «Disposiciones en materia de aparcamientos: programa trienal para las áreas urbanas de mayor población y modificación de algunas normas del Texto Refundido de la circulación viaria, aprobado por Decreto del Presidente de la República número 393, de 15 de junio de 1959». Dicha Ley configura un modelo de coordinación que se articula del siguiente modo:

a) una crucial función decisoria del Ministro para las Areas Urbanas, al que se «confiere» el llamado «Fondo para aparcamientos»;

b) la adopción de las decisiones, su temporalización y su apoyo financiero tienen lugar por acuerdo entre el Ministro para las Areas Ur-

banas y el Ministro de Obras Públicas (y vincula al Ministro del Tesoro) con la participación consultiva de la Comisión Interregional prevista por la Ley 281/1970 en la formulación de «criterios preprogramáticos»;

c) la cooperación Estado-Regiones-Entes locales queda sustituida por una supremacía decisoria estatal y por una relación directa entre Administraciones municipales y Administración estatal, para los municipios mayores, predeterminados por la Ley;

d) hay una responsabilidad preprogramática de las Regiones, pero sólo para los municipios «menores»;

e) se prevé un arbitraje del Ministro para las Areas Urbanas en caso de conflicto entre Regiones y municipios acerca de la programación de las actuaciones en las áreas urbanas mayores.

De ello deriva:

— una completa discrecionalidad municipal para aprobar los proyectos y adjudicar la obra y la gestión en régimen de concesión;

— la primacía de la relación directa Municipio-Gobierno-Administración central, y la marginalidad de la participación procedimental de la Región en el caso de los mayores municipios, dejando a salvo su función de elección y localización de las actuaciones en las áreas urbanas «menores»;

— a la misma marginalidad quedan reducidas las Administraciones provinciales;

— el control de la Administración central del Estado sobre la ejecución de los proyectos en el ámbito local es directo (en este caso, del Ministro para las Areas Urbanas a través de una comisión *ad hoc*).

4. *Italia'90. Celebración del Campeonato del Mundo de Fútbol.* El modelo de coordinación decisional —formulado por la Ley 205/1989— para la ejecución de las obras relativas a este acontecimiento se puede esquematizar como sigue:

— Se establece un vínculo directo entre las Administraciones municipales, el Gobierno, la Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministros de Obras Públicas y para las Areas Urbanas, mediante un intenso proceso negocial basado en la plena autonomía programadora y de elaboración de proyectos de los entes locales y en una correlativa negociación sobre las ayudas financieras.

— La conferencia de servicios es el instrumento operativo principal de esta operación. Su papel codecisorio se limita exactamente a la fase de ejecución y no de programación de las obras y se configura como una instancia de contratación de las modalidades y formas de actuación, más que de planes, programas y proyectos, entre sujetos políticos y administrativos pertenecientes a distintos niveles de gobierno

y con distintas competencias decisorias. La conferencia de servicios no es, pues, la sede de aquella «elaboración de un proyecto coordinado, que no puede ser delegado en una de las Administraciones ni resultar de la suma de proyectos sectoriales» y que debería «ser la consecuencia de la participación técnica (además de administrativa y financiera) de todas aquéllas, a través de sus órganos y empleados»¹, según los deseos de las Leyes 142 y 241. Sin embargo, la conferencia, quizá precisamente por esta interpretación «parcial» de su operatividad, llega a revelarse eficaz como técnica decisional «por comités»²; apta, por tan-

¹ Por usar la fórmula de los comisarios Sepe, Mazzochi y Redaelli en el último informe del Ministro para las Areas Urbanas sobre las obras de Italia'90. Marzo de 1991. Cámara de los Diputados, Actas parlamentarias, X legislatura, Doc. XXVII, núm. 5 ter, p. 18.

² No es éste el momento para explicitar las sugerencias que los modelos decisionales como el que prefigura la legislación sobre el Mundial suscitan en quien se ocupa de la ciencia política. Sin embargo, conviene detenerse en estos «sistemas de comités», con capacidad de decisión por unanimidad, predispuestos normativamente como excepción estratégica a los equilibrios entre poderes e instituciones del Estado, cuando se persigue la realización de grandes proyectos de obras de infraestructura o de grandes operaciones de transformación metropolitana. Debe subrayarse el interés politológico específico que, también en el plano de la teoría, suscita esta opción del legislador, más allá de sus implicaciones de «política del Derecho». La institución de «comités decisorios» y la introducción de la regla de la unanimidad parecen en recíproca contradicción. Se recurre a un sistema de comités como técnica decisional justo cuando se quieren prevenir los costes y los riesgos de la parálisis decisional y la proliferación de poderes de veto, implícitos en la adopción de la regla de la unanimidad. Al menos en apariencia, sí es cierto (como es cierto) que: *a*) un sistema de comités «reconoce la existencia de la desigual intensidad de las preferencias individuales» y «se vale de ellas» (puesto que favorece acuerdos transaccionales, decisión por decisión, estipulados mediante compensaciones diferidas); *b*) produce resultados «de suma positiva», y *c*) determina la adopción de «decisiones discutidas y argumentadas» (no mero fruto de voluntades preconstituidas). Precisamente en estos términos Giovanni SARTORI (SARTORI, 1974, 34) exaltaba las virtudes técnicas de los comités como sistemas decisionales altamente recomendables para una democracia eficiente. Pero la perspectiva «teórica» desde la que parece moverse el legislador italiano en los últimos tiempos es muy distinta. En ella, sistema de comités y regla de la unanimidad van totalmente de la mano: al mecanismo de los comités se demandan, desde luego, las prestaciones señaladas por Giovanni SARTORI hace más de veinticinco años; pero se le pide también que reúna a diferentes agentes políticos o administrativos con distinta legitimación representativa y capacidad decisoria en un mismo foro, en torno a una misma mesa de negociación, para corresponsabilizarles en una misma estrategia de *policy* y uniformar, en consecuencia, sus respectivas opciones... no obstante su diferente cualidad institucional y prescindiendo de sus normales competencias y de sus responsabilidades políticas ordinarias. A este fin, la regla de la unanimidad es un complemento indispensable, pues sirve para garantizar la eficacia de las transacciones entre sujetos dotados de legitimación y recursos diferentes, vinculándoles a respetar y defender públicamente los acuerdos alcanzados y a adoptar las actuaciones político-administrativas que sean necesarias para la materialización de esos acuerdos, cualquiera que sea el precio que cada uno haya pagado en la negociación, los beneficios que haya conseguido o, inclusive, la coacción de hecho que haya soportado. Con una única alternativa para el sujeto «descontento»: romper la regla, deslegitimar públicamente el resultado o —durante la mediación decisional— hacer valer su propio poder de veto que la unanimidad le confiere formalmente. Pero también con un coste obvio: el *exit* sistemático y quizá definitivo, para él como decisor y para los intereses que representa, del tipo de grandes proyectos para los que se predispone esta técnica decisional. Un coste que es bastante improbable que nadie quiera pagar y por temor al cual se hacen inatacables este género de órganos decisorios y en absoluto paralizante su modo de decidir. De ahí que proliferen como instrumento óptimo para redefinir subrepticamente poderes y funciones político-administrativas, para superar la distancia entre responsabilidades políticas y responsabilidades burocráticas, y para obviar la coordinación entre niveles centrales y periféricos de gobierno. Y de ahí su alta funcionalidad para las grandes estrategias de *policy* que, de cuando en cuando, se asoman a la agenda política y legislativa de los Gobiernos de la República.

to, para garantizar la realización de mediaciones y negociaciones de «suma positiva» para todos los sujetos que pueden intervenir en la misma. Y esto prescindiendo de su respectivo nivel «jerárquico» institucional y de su respectiva fuente de legitimación política y burocrática, de manera que la conferencia de servicios absorbe en sí la dinámica de las relaciones intergubernativas, sustituyendo su procedimentalización.

— La ordenación urbanística de las actuaciones viene sustituida por el proyecto ejecutivo de cada obra, puesto que la conferencia de servicios aprueba por unanimidad esos proyectos y confiere a esa aprobación eficacia modificativa de la ordenación urbanística existente (comprendidos planes de aeropuertos) sin necesidad de ulteriores actos.

— La urgencia «objetiva» de las obras (la celebración del Campeonato no puede esperar, aunque una vez celebrado y todavía hoy muchas obras están *in fieri*) actúa como palanca eficaz de la coordinación decisoria. Es, de hecho, un vínculo de necesidad que obliga a definir los problemas y a proyectar las soluciones según el criterio prioritario de la prisa y de la irrepitibilidad de la ocasión. Lo que tiene consecuencias que condicionan la preferencia por algunas soluciones en vez de otras, la elección de los «compromisos» y, correlativamente, de los agentes que son admitidos al proceso decisonal y de los que, por el contrario, quedan excluidos.

5. *Colón'92*. En plena analogía con el de «Italia'90» se sitúa el modelo de coordinación adoptado para este acontecimiento. Las únicas variantes se refieren a:

a) La institución de un Comisario General de la Exposición, nombrado por el Presidente del Consejo de Ministros para mantener las relaciones con el *Bureau International des Expositions*, para representar al Estado italiano en los actos de la Exposición (según el Convenio de París de 1928 y los Protocolos de París de 1948 y 1972, y de los actos legislativos internos de recepción) y para promover las iniciativas necesarias con los Estados y participantes extranjeros.

b) La creación del Ente *Colombo'92*, dotado de personalidad jurídica de Derecho público, por parte de la Región Liguria, la Provincia y el Municipio de Génova, el Consorcio Autónomo del puerto genovés y la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Artesanía local. Ente que se beneficia de una financiación estatal específica que le transfiere el Municipio de Génova con cargo a los fondos estatales destinados al acontecimiento.

c) La distinción entre obras de competencia, en cuanto al proyecto y la ejecución, del Ente *Colombo'92* y obras de competencia municipal.

De lo cual deriva, completando el modelo concebido para «Italia'90»:

— Una relación negocial estable entre Municipio (Alcalde y Concejales competentes), Comisario General de la Exposición y Ente *Colombo'92* (donde participan, por lo demás, representantes de los entes territoriales interesados), de un lado, y Ayuntamiento de Génova, Ministro para las Areas Urbanas, Ministro de Obras Públicas y Comité Interministerial para la Planificación Económica (CIPE), de otro.

— Queda en pie el mecanismo de la conferencia de servicios para la coordinación decisoria de realización de las obras, tal como quedó configurado por la normativa relativa al Mundial (Decreto-ley 121/1989, convertido en Ley 205/1989).

6. *Roma-capital*. Este es el caso más importante, porque en él se persigue la institucionalización explícita de un modelo «centrípeto» de coordinación, de cierta complejidad funcional, que se articula como sigue:

a) se instituye una *Comisión para Roma-capital*, en la Presidencia del Consejo de Ministros, presidida por el Jefe del Gobierno o, por delegación, por el Ministro para las Areas Urbanas, que recoge el conjunto de los proyectos e iniciativas urbanísticas y edificatorias públicas y parapúblicas que atañen al sistema metropolitano romano. Este es el instrumento primario de coordinación decisoria intergubernativa para la determinación del orden de preferencia y del destino de los recursos disponibles, dotado de un fuerte poder disuasorio, que la regla de la unanimidad legitima frente a las pretensiones «autonomistas» municipales, de las que es ampliamente subrogatorio. Incluso ofrece la posibilidad de transferir y subsumir en el ámbito del Gobierno central los eventuales conflictos con la Administración municipal (e, indirectamente, en el seno de la Administración municipal);

b) asimismo se instituye una *Oficina del Programa Roma-capital*, también en la Presidencia del Consejo de Ministros (Departamento para los Problemas de las Areas Urbanas). Se trata de un órgano colegiado, compuesto de técnicos de la burocracia interministerial y de expertos externos a la Administración del Estado, que actúa como órgano de asistencia técnica de la Comisión. Reúne en su seno la competencia proyectiva de las Administraciones centrales y territoriales y el *know how* de expertos y consultores privados. Se configura, en definitiva, como una instancia paralela de relaciones, en que la tecnología proyectiva debe prestar apoyo y, en su caso, legitimar la política que se explicita en el foro precedente (es decir, la Comisión);

c) el mecanismo decisorio de puesta en marcha de los programas prevé el recurso a acuerdos de programa, que el Ministro para los problemas de las Areas Urbanas debe demandar, aunque sean después for-

malmente promovidos por la Región, la Provincia, el Alcalde o Administraciones estatales interesadas en actuaciones concretas. La regla de la unanimidad se adopta también aquí. Pero su eventual ineficacia determina la entrada en juego de un poder «arbitral» del Consejo de Ministros, al que deben someterse las autoridades territoriales o descentralizadas;

d) correlativamente a los acuerdos de programa se prevé la creación de conferencias de servicios. Estas tienen una función de coordinación operativa. Su creación corresponde por entero al nivel gubernativo municipal y la coordinación de las decisiones que a través de ellas se pretende sustituye, como de costumbre, toda relación directa entre los diferentes niveles de gobierno y administración:

— En su conjunto resulta un modelo bastante fragmentado y mixto, en el que una corporación intergubernativa «libre y paritaria» parece combinarse con un supuesto de cooperación bajo supremacía estatal, incluso si se tiene en cuenta el *quantum* de elaboración previa de los proyectos de actuación que las Administraciones territoriales, sobre todo el Municipio, pueden formular a su debido tiempo.

— La combinación entre las diferentes instancias de coordinación decisoria parece compleja. Se distribuye en distintos foros que no son fáciles de relacionar a su vez. Se complica además por actuaciones paralelas que tienen una matriz político-proyectiva diferente; algunas parece decidir las el propio legislador en tanto que interacciones puntuales, otras se confían a una intensa negociación intergubernativa.

7. *Venecia*. La legislación que aquí consideramos es la más reciente que concierne a la acción *especial* del Estado en favor del futuro de esta ciudad y de su entorno medioambiental: las actuaciones en Venecia y Chioggia de la Ley 360/1991 y la aún más reciente Ley 139 de 1992 para la salvaguardia de Venecia y de su Laguna. La coordinación decisoria se funda en el binomio que constituyen la *Comisión para la salvaguardia de Venecia* y los acuerdos de programa destinados a articular las distintas competencias políticas y administrativas:

— A la Comisión, intergubernativa e interadministrativa, se le ha confiado un poder de autorización o de veto de todas las operaciones edificatorias proyectadas por las Administraciones y por el «mercado». Sus decisiones sustituyen cualquier otra competencia consultiva o decisoria estatal o regional. También en este caso se prevé la regla de la unanimidad para la adopción de las decisiones. Sin embargo, dado lo delicado de los equilibrios ecológicos y urbanísticos del espacio urbano y lacustre veneciano, si la unanimidad no se consigue y se registra el voto contrario de los comisarios responsables del equilibrio hidráulico de la Laguna, o del medio ambiente del paisaje e histórico-artístico, o de la seguridad de los edificios, la decisión de la Comisión queda

suspendida y debe iniciarse un procedimiento más gravoso ante las instancias ministeriales «superiores» o centrales. Por encima de las determinaciones de la Comisión se sitúan, al menos conceptualmente, las opciones programatorias de los Municipios de Venecia y Chioggia para mejorar las condiciones de habitabilidad urbana.

— El acuerdo del programa entre Región, Ayuntamiento y Administración estatal competente es, por lo demás, la forma de coordinación prevista para la realización de las actuaciones de saneamiento y mantenimiento de los canales y trabajos complementarios en las «ínsulas», con finalidades de homogeneidad técnica de los proyectos y de su ejecución.

8. *Enajenación y gestión de bienes patrimoniales del Estado.* Para finalizar la casuística sobre la normativa que afronta «por proyectos» el escenario urbanístico metropolitano, es oportuno situar un caso cuya pertinencia es menos inmediata, pero no menos real. Se trata de la normativa sobre la enajenación y gestión de los bienes inmuebles del patrimonio del Estado, destinada a sanear las finanzas públicas, establecida por Decreto-ley número 386, de 5 de diciembre de 1991 (convertido en Ley núm. 35, de 29 de enero de 1992), relativo a la «Transformación de los entes públicos económicos, reducción de las participaciones estatales y enajenación de bienes patrimoniales susceptibles de gestión económica».

La finalidad financiera de la operación que la Ley diseña es el objetivo explícito y primario. La *ratio* de la medida es la creación de un procedimiento *ad hoc* con el que realizar «rápidas» enajenaciones y no menos rápidas adquisiciones de nuevos recursos líquidos para paliar el déficit presupuestario:

— La piedra angular del mecanismo decisonal previsto por la Ley es una específica conferencia de servicios, que sólo el Ministro de Hacienda puede convocar, con participación de todas las ramas de la Administración y de los entes públicos competentes para ejercer las competencias previstas al efecto por la legislación estatal y regional ordinaria, incluidos los actos de conocimiento, informe, autorización, aprobación y visto bueno. La conferencia es la sede donde se realiza efectivamente la valoración sustancial de los bienes en cuestión, pues en ella se recalifican como bienes de naturaleza jurídica privada y objeto de comercio, sacándolos al mercado. Para cumplir esta función, la conferencia dispone de plenos y exclusivos poderes urbanísticos sobre el destino funcional y económico de los bienes, sin —por decirlo así— ninguna posibilidad de apelación por parte de las Administraciones locales o regionales que resulten afectadas por los programas de cesión y de gestión privada de los bienes. Una vez formada la voluntad unánime de la conferencia, nada pueden hacer las Administraciones loca-

les, pues cualquier modificación de la ordenación urbanística en vigor que comporte la decisión de la conferencia deviene, por ello mismo, legítima y automática. La cláusula procedimental compensatoria del artículo 27 de la Ley 142 (necesidad de ratificación por el Ayuntamiento en Pleno de los acuerdos de programa que supongan modificaciones en la ordenación urbanística vigente) ha sido cuidadosamente derogada³.

Elemento esencial de la eficacia decisional es el plazo impuesto por el legislador a la conferencia: quince días desde su convocatoria. Hace de *pendant* técnico-consultivo a la conferencia el «comité técnico», instituido por el Ministerio de Hacienda, eventualmente integrado por representantes de las Administraciones locales y regionales donde se ubican los inmuebles en cuestión, cuando deban tratarse las implicaciones urbanísticas del caso. Pero se trata de una función consultiva que carece de una posición procedimental exacta en el esquema de la Ley. La clave está toda ella en la conferencia.

— El modelo de coordinación que emerge de ello exaspera las tendencias centrípetas de las relaciones intergubernativas que ya hemos podido constatar en otras normas. La instancia y la forma en que debe realizarse la coordinación se configura, desde el punto de vista del deber ser, como un foro de relación en el que las facultades de negociación están todas o casi todas, sólidamente, en manos de su promotor. Y donde, en lugar del «acuerdo», se persigue una fácil legitimación técnica de decisiones que se elaboran, en todo caso, centralizadamente «por derecho» (... en nombre del mercado)⁴.

³ Es sobre estos aspectos derogatorios de las competencias autonómicas que la Provincia autónoma de Trento ha llamado la atención de la *Corte Costituzionale* mediante un recurso planteado el 9 de marzo de 1992. Los argumentos del firmante del recurso (el profesor Valerio Onida) parecen, al menos, sugerentes. Se remarca en ellos que si «en el caso de obras públicas destinadas directamente a satisfacer un interés público de gran relevancia puede admitirse la simplificación del procedimiento y la sustitución del ejercicio ordinario de las competencias mediante la actividad de un órgano mixto, no puede ser así en el caso de bienes destinados a ser utilizados por particulares con fines típicamente privados» (en *Gazzeta Ufficiale*, 1.ª serie especial, núm. 13, 25 de marzo de 1992, p. 41). Y se concluye que «quien se presente a comprar los inmuebles puestos a la venta (o quizá sería mejor decir a las rebajas por liquidación) por una Administración estatal ansiosa por tapan los agujeros del presupuesto (...) tendrá la posibilidad —que ninguna ley había ofrecido nunca— no sólo de realizar operaciones lucrativas, sino de realizarlas obteniendo la facultad de construir o reestructurar con dispensa de cualquier prescripción urbanística tendente a garantizar el crecimiento ordenado de las poblaciones y el correcto uso del territorio. Cualquier operación, incluso ruinosa para el territorio, podrá justificarse y realizarse, con la bendición del Estado, con tal que rinda dinero y sin que Regiones, Provincias y Municipios puedan defender adecuadamente sus derechos y su poder-deber de controlar y gestionar el territorio en interés de la colectividad. Operaciones de este tipo se equiparan a las peores manifestaciones de explotación de la renta fundiaria. El Estado propietario se ofrece la libertad de comportarse como el propietario de suelo más carente de escrúpulos».

⁴ Me vienen a la mente ciertas sugerencias de una ya clásica construcción tipológica de Michele SALVATI sobre las formas y las lógicas de la decisión política en las sociedades de gobierno democrático en «régimen» post-keynesiano, que distingue precisamente entre tres tipos ideales: decreto, acuerdo y mercado (SALVATI, 1982).

VI. PARA CONCLUIR

Las previsiones del legislador dirigidas a establecer la coordinación decisoria que acabamos de esquematizar presuponen algunas precisas convicciones político-institucionales.

En primer lugar, es grande e irreductible la complejidad de los procesos decisionales, tanto en el «centro» como en la «periferia» del sistema político-administrativo. Y es grande la dificultad con que su lógica *poliárquica* resulta manejable y dirigible con algún grado de coherencia y de funcionalidad en atención a los problemas afrontados.

Desde este punto de vista, se hace dramáticamente evidente el agotamiento de aquella «fuerza de propulsión» (poco importa cuánto y con qué límites históricamente constatables) del partido político como promotor y garante de la coordinación político-administrativa, sea en las ramas «altas», sea en las descentralizadas del sistema. Un déficit éste creciente y particularmente sensible cuando la decisión política no afecta al problema de «quién» debe dirigir o presidir un determinado órgano o ente, sino que concierne a los problemas y dilemas de «cómo» procede tratar, si no resolver, un determinado «problema» de gobierno o administración, comenzando por su propia definición. Se trata de una liquidación precipitada del partido como *policy maker*, que afecta al tejer y destejer de las políticas públicas, justo cuando se reclama la necesidad de decisiones «tempestivas» y «concretas», especialmente para atender a la innovación y transformación del tejido metropolitano de las ciudades italianas y de las infraestructuras y servicios que lo componen. Así se explica la intensa búsqueda de formas de coordinación decisoria basadas en la proliferación de comités mixtos y transversales. Estos deberían servir para conjugar la oblicua eficacia de la coordinación del partido con la creación de instancias de negociación autorizadas, en buena medida informales, ajenas a «jerarquías» y «competencias», cuya eficacia reguladora y operativa viene garantizada por adecuados mecanismos centralizados de subrogación.

Al mismo tiempo aparece un acusado y difundido deseo de «simplificar» tanta complejidad en la gestación de la decisión y de encontrar o buscar nuevos foros y nuevas autoridades que sepan «atravesar» y «remover» los vínculos y los diafragmas que diferencian y separan las legitimaciones y responsabilidades del gobernar, del representar y del administrar y que sean forma y garantía de la deseada simplificación del *decision making*. Pero igualmente emerge la exigencia de establecer responsabilidades político-administrativas «fuertes» y «ciertas», capaces de coexistir intensamente con una pluralidad, aún pletórica, de agentes públicos y privados, y también de «presidir» subjetivamente el *decision making* y de controlar su dinámica de conjunto.

De ahí la orientación centrípeta y centralista que el proceso decisonal parece experimentar en el conjunto de esta legislación, con una marcada ambición de la autoridad gubernativa central (Ministro para las Areas Urbanas *in primis*) de asumir el papel de centro-motor de la promoción y de la coordinación de las políticas urbanas. «A cambio» el poder local parece tener conferida y asegurada una tendencial garantía de no interferencia en sus proyectos... «a condición de que» se trate de proyectos ajenos a los circuitos decisonales metropolitanos y regionales, del urbanismo «ordinario» y con tal de que sean directamente negociados con las autoridades administrativas centrales del Estado, de sus entes y empresas, y con las autoridades políticas sectoriales.

Ahora bien, si éstas son las líneas maestras y las intenciones que pueden entrecruzarse en la vigente legislación sobre la transformación urbana, apenas es el caso de recordar que su logro se confía a una instrumentación jurídica. Esta es, ciertamente, flexible y está dirigida a hacer «imposible», «necesario», «difícil», «fácil», «ventajoso» o «desventajoso» el comportamiento de un determinado sujeto, ya sea público o privado, político, burocrático o social (BOBBIO, 1977). Pero es de las relaciones materiales y efectivas entre los agentes en juego de lo que dependerá, caso por caso, de vez en vez, si, cuál y cuánta coordinación se consiga verdaderamente. Las recetas que esa legislación propone no tienen garantizada su eficacia en sí y por sí mismas.

BIBLIOGRAFIA

- BACHELET, V.: *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milán, Giuffrè, 1957.
- «Coordinamento», en *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, vol. X, pp. 630-635, 1962.
- BALDUCCI, A.: *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino; cap. II, 1991.
- BETTIN, G., y MAGNIER, A.: *Il consigliere comunale*, Padua, Cedam, 1989.
- *Chi governa la città? Una ricerca sugli assessori comunali*, Padua, Cedam, 1991.
- BOBBIO, L.; DENTE, B.; FARERI, P., y MORISI, M.: *Metropoli per progetti*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- BOBBIO, N.: *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milán, Edizioni di Comunità, 1977.
- CAZZOLA, F.: *Periferici integrati. Chi, dove, quando nelle amministrazioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- CONTE, C. (Ministro para los problemas de las Areas Urbanas): *Relazione sulle opere infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990*, Camera dei Deputati, Atti parlamentari, X legislatura, Doc. XXVII, núm. 5, 1990.

- DENTE, B.: «Introduzione», en BOBBIO, L.; DENTE, B.; FARERI, P., y MORISI, M., *Metropoli per progetti*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- GABBI, M., y TERZI, A.: *Assessore cercasi. Gli amministratori locali tra etica e management*, Milán, Sipiel, 1990.
- GALLINO, L.: «Policy making in condizioni avverse», en BAGNASCO, A. (ed.), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Turín, Bollati Boringhieri, 1990.
- GIANNINI, M. S.: *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, cap. IX, 1977.
- GREENBERG, G. D.; MILLER, J. A.; MOHR, L. B., y VLADECK, B. C.: «Developing Public Policy Theory: Perspectives from Emperical Research», en *American Political Science Review*, LXXI, núm. 4, 1977.
- HALL, O.: *Great Planning Disasters*, Harmondsworth, Penguin Books, 1980.
- HILL, K. Q., y PLUMLEE, J. P.: «Policy Arenas and Budgetary Politics», en *Western Political Quarterly*, XXXVII, núm. 1, 1984.
- IRER-PROGETTO MILANO: *Istituzioni e nuovi modelli di Governo urbano*, Milán, F. Angeli, 1989.
- LANGE, P., y REGINI, M.: «Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche», en LANGE, P., y REGINI, M. (eds.), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-41, 1987.
- LINDBLOM, C. E.: «The Science of "Muddling Through"», en *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88, 1959.
- *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, The Free Press, 1965.
- LOWI, T. J.: «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theories», en *World Politics*, XVI, pp. 677-715, 1964.
- *Legislative Politics*, Boston, Little, Brown, 1965.
- «Decision Making vs. Policy Making: Towards an Antodite for Technocracy», en *Public Administration Review*, XXX, pp. 314-325, 1970.
- «Four Systems of Policy, Politics and Choice», en *Public Administration Review*, XXXII, pp. 298-310, 1972.
- MANZELLA, A.: *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, cap. IX, 1992.
- MARLETTI, C.: *Loggia e tribuna. Il parlamento nei flussi della comunicazione politica*, ponencia al Seminario sobre «Il Parlamento. Metodologie ed esperienze di studio comparate», San Domenico di Fiesole, 14 y 15 de octubre, 1988.
- MAZZA, L.: «Società locale e strategie economiche: è possibile una convergenza nella politica urbana?», en BAGNASCO, A. (ed.), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Turín, Bollati Boringhieri, pp. 108-125, 1990.
- PIGA, F.: «Coordinamento (principio del)», en *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 1-9, 1988.
- PIRRE, G.: «Gli stadi di "Italia'90'. Il processo decisionale nazionale», en *Amministrare*, XXII, 1, pp. 105-136, 1992.
- PIZZORNO, A.: «Il sistema pluralistico di rappresentanza», en BERGER, S. (ed.), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- PREDIERI, A.: *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milán, Giuffrè, 1969.

-
- «Parlamento 1975», en RISTUCCIA (ed.), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milán, Comunità, pp. 29 y ss., 1975.
 - *Procedure contrattuali per l'acquisizione di beni e servizi pubblici*, ponencia al Congreso sobre «Il mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni'90», Milán, 15-18 de febrero (cycl.), 1990.
- SALVATI, M.: *Spinte sociale e controllo politico dell'inflazione nei paesi capitalistici democratici: uno schema interpretativo, working paper* presentado en Florencia en el Seminario de ciencia política dirigido por Alberto Spreafico en la facultad «Cesare Alfieri», durante el año académico 1982-83, 1982.
- SARTORI, G.: «Tehiche decisionale e sistema dei comitati», en *Rivista italiana de Scienza Politica*, IV, núm. 1, 1974.
- SEGATORI, R. (ed.): *Istituzioni e potere politico locale*, Milán, Angeli, 1992.

Estudios sectoriales

