

considera que múltiples y unívocos argumentos sostienen la con-
clusión de que en base a las citadas normas constitucionales
 a las Regiones corresponden sólo poderes inherentes a ferias
 y mercados de nivel (máximo) regional ... se debe reconocer
 que en base a la Constitución las atribuciones legislativas y
 las correspondientes atribuciones administrativas de la Región
 tienen por objeto solamente ferias y mercados de carácter re-
 gional ya que estas manifestaciones cuando tengan más vasta di-
mensión corresponden a intereses sustanciales que se refieren
 inmediatamente a la entera comunidad nacional y pertenecen,
 concretamente a la competencia del Estado: lo que quiere decir
 es que se está fuera de las hipótesis en las que las exigencias
 unitarias, externas respecto a un interés regionalmente loca-
 lizable permiten sólo intervenciones de dirección y coordina-
 ción ...".

35.- Sobre este tema, en sentido crítico, BASSANINI Il trasfe-
rimiento, p. 92 ss.; ONIDA Enti pubblici nazionali e trasferi-
mento delle funzioni en "Via italiana regioni", p. 135 ss. Po-
 niendo el acento en la ilegitimidad del hecho que las solucio-
 nes organizativas discrecionalmente adoptadas por el legisla-
 dor estatal incidan sobre los criterios constitucionales de
 distribución de competencias: GUARINO Enti pubblici strumenta-
to, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali en
 "Scritti di diritto pubblico dell'economia", Milán 1962, p.
 116; CASSESE Amministrazione speciale e amministrazione ordi-

neria per lo sviluppo del Mezzogiorno, Milán 1965, p. 50; PALADIN Programmazione, p. 130 ss.

36.- PASTORI Intervento en Atti del Convegno, nota 31 p.57; al respecto, "Si se mira al planteamiento de los términos de la Ley de delegación y a los términos de su actuación por parte de los decretos delegados se notará que la inserción de una función de dirección y coordinación incluso en orden al desarrollo de la actividad administrativa, no parece ser un perfeccionamiento de las que son las formas de coordinación puntual establecidas en las normas de actuación para las regiones especiales ... (recuerda los casos) en que el ejercicio de tal función es permitido también al C.I.C.E. y al Presidente del Consejo, o bien la incidencia incluso infrarregional que asume en algunas materias, especialmente en el sector urbanístico". BERTI, igualmente en el Convegno, en nota 36, p. 34: "La perspectiva (en que nacieron las regiones especiales) ha cambiado notablemente con el advenimiento de las regiones ordinarias ya que la sola presencia de éstas ha roto el ordenamiento unitario y ha impuesto al Estado otro método de conservación: la reedición en parte mitigada y en parte exasperada del criterio de las competencias recortadas o enumeradas se ha acompañado con el que desde cierto punto de vista puede llamarse una disminución del dominio del Estado sobre las regiones mediante la asunción de la mayor parte de las posibles relaciones en la fórmula de la dirección y coordinación como

actividad a imputar al Presidente o al Consejo de Ministros y no a concretos ministros.

37.- Entre otros, pueden citarse principalmente, BARTOLE Su -
premazia, p. 68 ss.; también Nota en Giur. Cost. 1970; PALADIN Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle mate-
rie di competenze regionali en Giur. Cost. 1971, p. 189 ss.;
también Diritto, p. 131 ss.; BENVENUTI Problemi connessi al pas-
saggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle
regioni en Foro Amm. 1971 III p. 191 ss.; BASSANNINI Il tras-
ferimento (saggio introduttivo) Nota 35 p. 42; también Indiriz-
zo e coordinamento delle attività regionali en "Vía italiana alle
regioni", p. 43 ss.; PASTORI La funzione di indirizzo e coordi-
namento en Riforma regionale e organizzazione dei ministeri,
Milán 1971, p. 27 ss.; BARBERA Regioni, p. 245 ss.; TREVES La
funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività
regionali.- Comunicación presentada en el seminario "La fun -
zione normativa delle Regioni. Problemi di attuazioni e di co
ordinamento", Turín, 16-18 junio 1972, texto ciclostilado; A.
A.V.V. Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministra-
tiva alle regioni di diritto comune en Giur. Cost. 1971, p.
457 ss.

38.- BARBERA, ult. op. cit. p. 250.

39.- En esta sentencia se ha entendido ver un cambio de orien
tación jurisprudencial de la Corte Constitucional; en este sen

tido, se expresó el entonces Presidente de la Corte, vid. BRANCA Corte Costituzionale: Un anno di attività en Foro it. 1971 V, it. Posteriormente, sobre todo a la vista de los pronunciamientos sucesivos, se ha redimensionado esta opinión, vid. ORSI BATTAGLINI, La Corte Costituzionale di fronte allo scontro politico sulle Regioni e la riforma dello Stato: una sentenza di attesa en Quale Giustizia 1971 n. 8 p. 243 ss.; ZACCARIA La Corte Costituzionale, p. 1029 ss.

40.- Antes de la emanación de los decretos de traspaso de funciones como conclusión de un debate realizado sobre el tema en el Senado de la República se aprobó el Orden del Día de 18 de diciembre de 1970, al que alude la sentencia 39/1971.

41.- En el supuesto de delegación al C.I.P.E. el ejercicio de la función puede referirse sólo a "la determinación de los criterios operativos en las materias de su competencia" y en el de delegación al Presidente del Consejo con el Ministro competente cuando se trata de "asuntos particulares". También en general se encuadra en esta función de dirección y coordinación, la previsión de un intercambio recíproco de información sobre el desarrollo de las funciones respectivas en cada materia, especificándose en algunos supuestos la necesidad de comunicar los programas de actividades a fin "de formular propuestas para la coordinación de las actividades entre las regiones y las de las regiones con las de competencia estatal, también en relación a la predisposición de los programas conó

micos nacionales" y en algún caso se establece una intervención regional en los programas de competencia estatal.

Más específicamente se expone el contenido u objeto de la función estatal de dirección y coordinación en materia de agricultura y urbanismo.

El Decreto n. 8 de 15 de enero de 1972 por el que se transfieren a las regiones de estatuto ordinario las funciones administrativas estatales en materia de urbanismo y vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional, en su artículo 9 regula el ejercicio de la función estatal de dirección y coordinación.- A parte de las normas repetidas en todos los decretos, se incluían algunas normas específicas: "A la planificación de las intervenciones de competencia estatal, comprendidas las de competencia de la Azienda nazionale autónoma delle strade (ANAS) se provee habiendo sido oídas las regiones.

La función de dirección y coordinación ... se ejerce a fin de asegurar también la unitariedad y coordinación de la actividad de planificación urbanística en los varios niveles de circunscripción territorial. En particular, mediante el ejercicio de dicha función, y a propuesta del Ministro de Obras Públicas:

1)- son identificadas las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, con particular referencia a la articulación territorial de las intervenciones estatales o de relevancia nacional, a la tutela paisajística, ambiental y eco

lógica del territorio y a la defensa y conservación del suelo; se verifica periódicamente la coherencia de tales líneas con los objetivos de la planificación nacional.

2)- son definidos los aspectos metodológicos y procedimentales a observar en la formación de los planes territoriales regionales, así como los standeres urbanísticos y de vivienda, como máximos o mínimos inderogables, a observar a los fines de la formación de los planes urbanísticos".

El Decreto número 11 de 15 de enero de 1972 en materia de agricultura al regular en su artículo 8º la función de dirección y coordinación contiene aspectos específicos:

"El ejercicio de la función de dirección y coordinación se rá en particular, asegurado: en orden a la clasificación y des clasificación de las zonas de colonización integral y decolonización de zonas montañosas.

42.- Recientemente la Corte Constitucional, en las sentencias números 138, 141 y 142 de 1972, directa o indirectamente ha contemplado de nuevo la función de dirección y coordinación de las actividades administrativas regionales.- Sin embargo, su lectura no aclara los numerosos interrogantes planteados, a pesar de que establecen un paralelismo entre dicha función y los principios fundamentales, del que podrían derivarse directivas vinculantes para la actividad regional.

43.- BARTOLE Supremazia, in totum.

44.- Entre los autores que no admiten que los actos de ejercicio de la función de dirección sean directamente vinculantes, BINVEUTI Problemi, p. 197: "... En el estado debe quedar siempre aquella parte que precisamente se llama de alta administración y que consiste en la individualización de los fines generales, de los objetivos globales de la actividad administrativa con respecto a todo el país y en la integración de todo acto concreto con respecto a todos los demás actos de la misma especie". BASSANINI Il trasferimento, p. 58 ss. atribuye como objetivo de la función, "la codificación de aquellos supuestos que el gobierno considera atentatorios al interés nacional a fin de anunciar la futura interposición de la cuestión de mérito ante el Parlamento".

45.- AMATO L'indirizzo degli enti di gestione, R.T.D.P. 1969, p. 536.

46.- BARBERA Regione, p. 292-306.

47.- Disposiciones análogas en los artículos 14, 2 del Estatuto Valdestano, 6 del Estatuto sardo, 10 del Estatuto Friulano. El Estatuto de la región siciliana en su artículo 20 dispone que los órganos regionales desempeñan una actividad administrativa fuera del ámbito de las competencias legislativas.

48.- CAPELLINI Delega di funzioni amministrative dello Stato alla Regione en "Regioni e organizzazione amministrativa", p. 32.

49.- La doctrina española ha dedicado gran atención a la dele

gación de competencias como forma de colaboración entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales. Vid. GARCIA DE BERTERRIA La Administración española, Madrid 1964, p. 109 ss. y 161 ss.; MARTIN MATEO El horizonte de la descentralización, Madrid 1969, p. 85. Se ha planteado incluso que la delegación puede ser un sucedáneo de la descentralización, vid. GUAITA Perspectiva de la descentralización R.E.V.L. 1970, p. 275. También VALLINA Transferencia de funciones administrativas, Madrid 1964, p. 132 ss. señalan el relativo valor de la delegación a efectos de lograr una descentralización, MARTIN-RETORTILLO Descentralización y Planificación económica, p. 154 ss. y 167; SALAS HERNANDEZ El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial en "Descentralización administrativa y organización política" II, p. 625 ss. y especialmente p. 649-50 y nota 582.

50.- Vid. FRANCHINI La delegazione amministrativa, Milán 1950; MIELE Delega en Enc. Dir. vol. XI, Milán 1962, p. 907 ss.; ROVERSI-MONACO La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale, Milán 1970, p. 110 ss.; GIANNINI Diritto, p. 304 ss.

51.- GIANNINI Il decentramento amministrativo, p. 188; ROVERSI-MONACO La delegazione, p. 111.

52.- CAPELLINI, op. cit. p. 54, señala que a pesar del término "instrucciones", técnicamente propio de una relación jerár-

quiera, la circunstancia en que se establece la delegación hacen pensar en un uso atécnico del término. Análogamente al artículo 121, 4 de la Constitución, los artículos 35 del Estatuto de Trentino Alto Adige, 44, 2 del valdostano, 45 del friulano y 47,1 del sardo. El estatuto siciliano se refiere a directivas, vid. Nota 54.

53.- El precepto que se repite en los distintos decretos es el siguiente:

"En caso de persistente inactividad de los órganos regionales en el ejercicio de las funciones delegadas cuando las actividades relativas a las materias delegadas lleven consigo compromisos propios de la administración a realizar en plazos perentorios previstos por la ley o en plazos resultantes de la naturaleza de las intervenciones, el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro competente, puede disponer la realización de los correspondientes actos en sustitución de la administración regional".

54.- Así, la ley 4.416 de 11 junio 1971 sobre Nueva disciplina de comercio.

55.- GIANNINI Il decentramento amministrativo, p. 184 ss.; MORATI Istituzioni, p. 838.

56.- D'ALBERGO Il principio della delega per un nuovo rapporto tra regione ed enti locali en Com. dem. 1972 n. 1 p. 14.

57.- BENVENUTI L'organizzazione impropria della pubblica ammi-

nistracione en R.T.D.P. 1956, p. 968.

58.- ROVERSI-MONACO La delegazione, p. 98; BENVENUTI L'organizzazione, p. 981; BACHELET Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa, Milán 1966, p. 89 ss.; MORTATI Considerazioni su alcuni aspetti e finalità dell'ordinamento regionale en "Studi sulla Costituzione", Milán 1958 III, p. 406; TERESI La "delegazione" e l'"avvalersi" come strumenti di coordinamento tra la regione ed i minori enti locali territoriali: aspetti problematici en Foro amm. III, p. 363. Sin embargo, como señala MORTATI, en el estudio citado en esta nota (p. 405), en las regiones de estatuto especial ha podido observarse la voluntad de "concentrar el máximo de poderes en la organización central de la región, reproduciendo de esta forma, en un ámbito más circunscrito, pero multiplicadas por cada uno de los núcleos regionales, los inconvenientes del centralismo estatal".

59.- vid. nota 50.

60.- CAPELLINI Delega, p. 36.

61.- GIANNINI Diritto, p. 307.

62.- POTOTSCHNING La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali e utilizzazione dei loro uffici da parte delle Regioni en Foro amm. 1971, III, 427-461, expone las características que según la sentencia número 39 de 1957 de la Corte Constitucional presenta la delegación a los entes locales, características que corresponden a la configuración tra

dicional de este Instituto.- Asimismo pone de relieve las peculiaridades que se deducen de la aplicación de este medio de ejercicio de las funciones administrativas en la región Trentino Alto Adige, y que, sin responder al modelo estatutario, se alejan de la visión tradicional de la delegación administrativa. Vid. también BERTI Autonomie locali infraregionali e esercizio delle funzioni amministrative regionali en R.T.D.P. 1971 p. 422 ss.

63.- La sentencia n. 40 de 1972 de la Corte Constitucional, confirma la legitimidad del artículo 62 de la ley 62 de 1953 que atribuye el control de los actos de los entes locales en ejercicio de las funciones delegadas por la Región a la Comisión de Control establecida en el artículo 130 de la Constitución para el control de los actos regionales: "el artículo en examen a más a más, parece absolutamente lógico desde el momento que las funciones no dejan de ser imputables a las regiones por la circunstancia de que el ejercicio è las mismas haya sido delegado a otro ente".- Por el contrario, varios estatutos regionales de las regiones de derecho común preveen que el control corresponda al órgano de la región dispuesto para fiscalizar los actos de los entes locales.

64.- ROVERSI-MORACO La delegazione, p. 147.

65.- GIANNINI Il decentramento amministrativo, p. 196.

66.- Ley n. 1034 de 6 de diciembre de 1971.

67.- En las regiones de autonomía particular, la disciplina de los controles estatales sobre los actos administrativos regionales presenta características específicas a excepción de la región del Valle de Aosta que lo ejerce la Comisión de coordinación, organismo similar a las Comisiones de control de las regiones ordinarias. En las demás regiones especiales el control corresponde al Tribunal de Cuentas, al igual que sucede con respecto a los actos de la Administración del Estado, limitándose a examinar las cuestiones de legitimidad.

68.- Sobre el tema de los controles de la actividad administrativa regional, vid. BENVENUTI I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione, R.T.D.P. 1972, p. 587; TORRIGIANI Controlli amministrativi statali e regionali, Milán 1972, p. 153; SANDULLI I controlli sugli enti territoriali nelle Costituzioni en R.T.D.P. 1972, p. 575 ss.; SCUDIERO I controlli sulle regioni, sulle provincie e sui comuni nell'ordinamento costituzionali italiano, Nápoles 1963, I, 47 ss.

69.- Sobre los conflictos de atribuciones, vid. PENSOVECCHIO Conflitti fra Regioni Stato en Enc. dir. VIII, p. 1019 ss.; GROTANELLI DE'SANTI I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regione, Milán 1960.

70.- Sobre la disolución de los órganos regionales, vid. SALLIS Lo scioglimento dei Consigli regionali, Padua 1957; GIZZI Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni, Milán 1966.

71.- La particolaridad más notable de la disciplina constitucional de la actividad administrativa regional de control de los entes locales en las regiones de estatuto especial radica en el hecho que la regulación del control corresponde a la ley regional con carácter exclusivo (artículo 15 del Estatuto siciliano) o concurrente (artículos 46 del estatuto sardo, 43, 1 del valdostano, 5 n. 1 del del trentino Alto Adige y 60 del friulano).- En ejercicio de esta competencia legislativa, las regiones especiales han dispuesto una organización a propósito.

72.- Aparte de los estudios citados en la nota 76, específicamente: DE SIERVO Tensioni e tendenza sui controlli sullo ente locali, R.T.D.P. 1972, p. 1055 ss.; PALADIN Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori en Foro amm. 1972, III, p. 275 ss.; SERRANI Il controllo delle Regioni sugli Enti locali en Foro amm. 1971, III, p. 44 ss.

73.- MARTINES I limiti di contenuto a la sfera di competenza della legislazione regionale esclusiva, R.T.D.P. 1954, p.440; BENVENUTI Osservazioni sui limiti della legislazione del Trentino Alto Adige en materia di assistenza sociale en "Il diritto pubblico della regione", 1955, p. 292; GASPARRI L'autonomia p. 45; GUARINO Enti pubblici, p. 281; LA BARBERA Lineamenti, p. 91; RAGAZZINI Enti pubblici regionali en "Regioni o organizzazione amministrativa", cit., p. 193; GERBI Osservazioni sugli enti pubblici economici regionali, Atti XVII Conv. Prov., Como, p. 356 ss.; GUCCIONE Gli enti regionali nell'ambito de-

lle regioni e statuto ordinario en Burocrazia e autonomia regionale, p. 337 ss.; ANDREANI Enti economici regionali e società per azioni dipendenti delle regioni en "Regione" organizzazione amministrativa", p. 207 ss.

74.- GUARINO Enti pubblici, p. 282.

75.- RAGAZZINI op. cit. p. 196 y 200 a 202.

76.- RAGAZZINI op. cit. p. 200.

77.- Planteando concretamente esta interpretación en función de la posibilidad de constituir entes dependientes de la región, GERBI Osservazioni, p. 357.

78.- GUCCIONE op. cit., p. 190.

79.- BARONE Appunti sugli enti pubblici economici regionali in particolare la situazione della sicilia en Dir. dell'econ. 1968, p. 348.

80.- La imposibilidad puede derivar tanto de la especial naturaleza, económica o social, como de la dimensión de la actividad o servicio. Así en los artículos 58 del estatuto de la Basilicata, 69 del de Calabria, 53 del del Lacio, 60 del de Liguria, 72 del del Piemonte, 50 del del Veneto. En otros casos, simplemente se relaciona la imposibilidad con la naturaleza y dimensión de la actividad, sin referirse a precisiones de contenido. Así en los artículos 69 del estatuto de la Campania, 48 del de la Lombardía, 52 del de la Marche, 49 del del Molise, 13 del de Umbría. En el artículo 57 del estatuto de la re

gión toscana, no se hace referencia a que la delegación resulte imposible como consecuencia de la naturaleza económica o social o de la dimensión del servicio o actividad, sino que se establece la participación de los propios entes locales en el procedimiento de verificación de la capacidad de instituir entes regionales. Por otra parte, el Estatuto región Emilia-Romagna se refiere simplemente a la naturaleza económica o social de la actividad a ejercer por los entes pararegionales, sin hacer explícita referencia a la indelegabilidad de la misma. El artículo 60 del Estatuto de la Región Liguria requiere que la actividad a atribuir a los entes no sólo no pueda ser delegable sino tampoco ejercida directamente o encargada a organismos externos. Por lo demás, en tres Estatutos, artículo 53 del del Lazio, artículo 58 del de la Basilicata y artículo 69 del de Calabria se indica la prioridad por el ejercicio directo. En fin, los Estatutos de las regiones de Abruzzo y Puglia no existen previsiones correctas al respecto.

81.- GERBI Osservazioni, p. 358.

82.- Esta limitación material no existe con respecto a la posibilidad de crear sociedades regionales acogidas al derecho privado. Tradicionalmente, a nivel teórico, se han esbozado dos corrientes respecto a la capacidad jurídica de derecho privado de las personas jurídicas públicas. Por una prte, se ha señalado que dicha capacidad estaba circunscrita por el objetivo que la entidad persigue, por las finalidades de su ac-

tividad. Por otra, se ha indicado que las entidades públicas gozan, en general, de una completa capacidad de derecho privado. Ahora bien, siendo la región una entidad de fines generales, la distinción no tiene trascendencia. Por tanto, puede establecerse que la capacidad de derecho privado de la región es general, superando los confines de sus competencias legislativas y administrativas. (GIANNINI Diritto, p. 665; ZANOBINI Corso di diritto amministrativo, Milán 1954, vol. I, p. 176; SANDULLI Manuale di diritto amministrativo, Nápoles 1970 p. 345.]

83.- Sentencias núm. 58 de 1958 y núm. 28 de 1958.

84.- GUARINO Enti pubblici, p. 284.

85.- Ibidem p. 284 ss. Los autores que han estudiado esta temática en general coinciden con el autor citado: RAGAZZINI Enti pubblici, p. 203 ss.; ANDREANI Enti economici, p. 210; GERBI Osservazioni, p. 358.

86.- Ibidem p. 285.

87.- Ibidem, op. cit. p. 285.

88.- D'ALBERGO Sistema; GIANNINI Diritto, cit. p. 186 ss. Con referencia a los entes regionales económicos, ANDREANI Enti economici, p. 208, distingue entre entes públicos dotados de poderes de supremacía, entes que actúan exclusivamente a través de actividad de derecho privado y entes de actividad mix-

ta que desarrollan al mismo tiempo cometidos de control y de coordinación de los empresarios privados e intervenciones directas en el mercado en concurrencia con las empresas privadas.

89.- GERBI Osservazioni, p. 359.

90.- Idem.

91.- Estatuto Lacio artículo 53 b; Estatuto Marche artículo 52 párrafo 4.

S E G U N D A P A R T E

CAPITULO SEPTIMO

ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS REGIONALES
EN MATERIA ECONOMICA

1. - Encuadre constitucional del tema
 2. - Consideraciones iniciales
 3. - Criterios para un estudio de las competencias regionales
 4. - Examen de las competencias regionales de carácter económico.
 - A) Agricultura
 - B) Industria y minería
 - C) Transportes
 - D) Turismo e industria hotelera
 - E) Comercio
 - F) Crédito
 - G) Vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional.
 - H) Ordenación del territorio
-

1. - Encuadre constitucional del tema

La Constitución italiana de 1948 se inscribe en el grupo de las modernas constituciones que contienen preceptos específicos reguladores de las actividades económicas del país. Esta característica tiene una gran significación: en cierto sentido, puede decirse que "el aislamiento de la materia de las relaciones económicas en las constituciones refleja la voluntad de sustraer este sector de la disciplina jurídica de la matriz liberal-individualis

ta de las declaraciones de derechos, comediendo espacio a formas de control publicístico de las actividades económicas" (1). En todo caso, las líneas normativas generales expresadas en la Constitución pueden desarrollarse por vías diversas, según que la acción de los poderes públicos tienda a dar mayor relevancia a una u otra de las orientaciones presentes, entrecruzadamente, en los preceptos constitucionales. La variedad de tendencias que se hallan reflejadas en el texto constitucional es, también a este respecto, fruto de la confluencia de las diversas y contradictorias fuerzas políticas participantes en la Asamblea Constituyente. Naturalmente esto no es óbice para que en la actuación de estas normas, las fuerzas coyunturalmente mayoritarias desarrollen, en forma prevalente, los aspectos que se adaptan mejor a los intereses que representan, en el respeto, claro está, del marco estructural de la Constitución. La confirmación de lo que acabamos de decir se encuentra en las características que ofrece la realidad actual. Ahora bien, al ser varios los posibles desarrollos de los textos constitucionales es perfectamente lógico que los diferentes centros de poder autónomo pongan el acento en orientaciones no coincidentes. Las regiones pueden, pues, plantear desarrollos alternativos - parcialmente alternativos, al menos - de las indicaciones constitucionales. Dejamos apuntadas esta perspectiva a la que nos parecía ineludible aludir precisamente para destacar la trascendencia de las competencias regionales en materia económica que estudiamos a lo largo de este capítulo.

Las normas constitucionales en materia económica están contenidas esencialmente en el Título III y en algunos principios fundamentales de la Constitución, singularmente el expresado en el artículo tercero, que dice :

- " Todos los ciudadanos tienen igual dignidad social y son iguales ante la Ley, sin distinción de sexo, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales.
- " Es cometido de la República remover los obstáculos de orden económico y social que limitan, de hecho, la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la reorganización pública, económica y social del País " (2)

En este precepto se contiene una clara superación de la tradicional afirmación igualatoria nacida de la Revolución Francesa, hasta el punto de justificar las palabras de Calamandrei en el sentido que mientras las constituciones tradicionalmente son una polémica legislativa contra el pasado, en la constitución italiana "hay una polémica no contra el pasado sino contra el presente" (3).

En el Título III se enumeran indicaciones más precisas sobre diversos aspectos de la actividad económica.

El artículo 41 se consagra constitucionalmente en la presencia de sujetos privados y públicos en el proceso económico, en distinta posición, pero ambos públicamente coordinados a la realización de las finalidades de la sociedad. El primer párrafo se refiere concretamente al elemento privado, señalándose que la iniciativa económica privada es libre. Este precepto "no está puesto, tanto para fijar

una esfera de dominio reservado a toda restricción y comprensión por parte del Estado, cuanto para afirmar que la libertad de iniciativa económica privada es un principio que "gobierna" el desarrollo de las relaciones económicas. Y por tanto, contribuye en cuanto tal a constituir la completa organización económica del país (4). Ahora bien, el alcance real de la declaración contenida en el primer párrafo, se comprende sólomente si se pone en relación con los siguientes párrafos, ya que existe una unitariedad sistemática entre los mismos: con el segundo la iniciativa privada resulta limitada por la utilidad social, de forma que no puede desarrollarse en contra de ésta, ni dañar la seguridad, la libertad y la dignidad humana; con el tercero, la iniciativa privada es dirigida hacia la consecución de unas finalidades fijadas en forma externa a ella, finalidades caracterizadas por su contenido social, mediante programas y controles.

El artículo 43 contempla la posibilidad de llevar a cabo nacionalizaciones o colectivizaciones cuando existan fines de utilidad general. La publicación, mediante reserva o expropiación, puede tener por objeto empresas o categorías de empresas que se refieran a servicios públicos esenciales, a fuentes de energía o a situaciones de monopolio y se hace a favor del Estado o de Entidades públicas o de comunidades de trabajadores. También este precepto está dirigido a garantizar la intervención pública en el proceso económico. Ahora bien, mientras en el supuesto de "los poderes de reglamentación de la vida económica utilizables por el poder público, en virtud de la planificación y de los controles y coordinación presentes en el artículo 41 de la Constitución, se trata de poderes externos o de imperio y parciales", en el caso del artículo 43 se contemplan poderes "internos y totales realizables a través del apoderamiento de las empresas" (5). El texto constitucional contiene además un

conjunto de disposiciones referidas a la orientación a seguir por los poderes públicos en diversos sectores económicos.

A este respecto puede establecerse una diferencia entre los preceptos constitucionales que, indicando los objetivos a perseguir por el sector, señalan también, al menos parcialmente, los medios para tal fin, y los que solamente expresan la orientación a seguir en la política económica correspondiente.

Concretamente pueden incluirse en el primer grupo las normas referentes a la agricultura, al crédito y al urbanismo.

El artículo 42, al establecer las líneas generales del régimen jurídico de la propiedad, proporciona la base de legitimación de la planificación urbanística. "La propiedad privada es reconocida y garantizada por la Ley, que determina sus formas de adquisición, de goce y los límites con el fin de asegurar su función social y hacerla accesible a todos". Además, puede ser expropiada previa indemnización por motivo de interés general" en los casos previstos por la Ley". No corresponde, pues, a la Ley la determinación de los planes urbanísticos, sino sólo la regulación de los límites de la propiedad. En relación con la agricultura, la Constitución en el artículo 44 prevé que la ley imponga obligaciones y vínculos a la propiedad agraria privada, fija límites a su extensión, según las regiones y las zonas agrarias, promueva e imponga la colonización de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas", ayuda a la pequeña y media propiedad. Por lo que respecta a la actividad crediticia al artículo 47 de la Constitución dispone que la República debe disciplinar, coordinar y controlar el ejercicio del crédito. Con esta fórmula se establece una derogación del régimen general de las actividades económicas

previsto en el artículo 41. De ahí, la inexistencia de un reconocimiento privado en el sector y el carácter exclusivamente administrativo de las medidas para regular la actividad crediticia en cuanto se tome en consideración, sectorialmente, porque el precepto constitucional, no sólo no establece que sea la ley la que determine los fines, sino que tampoco le corresponde la previsión de los medios que, en cambio, como hemos visto, le están reservados en las planificaciones urbanísticas y agrarias.

Entre las normas constitucionales que regulan determinados sectores económicos, además de aquéllas a las que acabamos de aludir, se encuentran otras que se limitan a indicar objetivos al legislador y a los poderes públicos en general. Concretamente, nos referimos al segundo párrafo del artículo 44 en que se dispone que por ley se dicten medidas en favor de las zonas montañosas, al segundo párrafo del artículo 45 en que asimismo se encarga a la ley la adopción de medidas para la tutela y el desarrollo de la artesanía y a la primera parte del primer párrafo del artículo 47 y al segundo párrafo del mismo artículo en que señala a los poderes públicos la necesidad de fomentar y tutelar el ahorro y "favorecer el acceso del ahorro popular a la propiedad de la vivienda, a la propiedad agraria directa y a la directa e indirecta inversión mobiliaria en los grandes complejos productivos del país".

Estas someras indicaciones identifican el marco general en el que ha de producirse la intervención regional en la economía cuyo ámbito examinamos a continuación.

2. - Consideraciones iniciales

La elección de este sector de la actividad regional, como objeto de

estudio no deriva solamente de una valoración de la importancia que actualmente tiene la actividad de las entidades públicas en el campo económico, sino también de la constatación de que las preocupaciones de carácter económico-social no dejaron de estar presentes en el momento en que se decidió la articulación regional del Estado italiano. La Región fué considerada en la Asamblea Constituyente como "un órgano de propulsión económico-social, un órgano de coordinación, un órgano que debía despertar las energías latentes o que no habían podido tener la posibilidad de desarrollarse especialmente en las regiones del Sur retrasadas respecto a las del Norte. La Región, en otros términos, no fué concebida tanto como organización de administración... sino como órgano que debía suscitar y transformar la economía local" (6).

La actividad desarrollada por las regiones de estatuto especial, en los ya largos años de existencia, confirma esta apreciación. Las regiones han puesto un especial cuidado en los problemas económicos, como señala la doctrina más atenta (7). Quizás con mayor intensidad, ésta ha de ser también la orientación futura de las regiones de estatuto ordinario, a juzgar por las indicaciones que se desprenden de sus recientes Estatutos. Entre ellas, destaca la valoración que se realiza del fenómeno de la planificación económica y del papel que la región manifiesta asumir y reivindicar en el proceso de definición y actuación de la misma. No insistimos más en este aspecto que ha de ser objeto de especial atención en capítulos sucesivos. Queremos significar simplemente como la asimilación de las nuevas formas de intervención pública en la economía puede representar una revitalización de la acción regional en la regulación y gestión de actividades económicas. Ahora bien, ¿cómo deslindar las actividades desarrolladas por la región

en ejercicio de competencias de carácter económico, del resto de las actividades regionales ⁹.

Preciso es conocer cuales son las facultades y poderes, las posibilidades de intervención de la región como ente autónomo, para, a partir de esta caracterización autónoma, proyectar la acción regional en la perspectiva de participación en las actividades generales de ordenación de la economía a través de la planificación.

Es bien sabido que ha sido la progresiva importancia de la intervención pública en la economía y singularmente la planificación económica, una de las causas de la crisis del planteamiento tradicional de la autonomía.

Es lógico pues, que sea en el ámbito de las actividades económicas públicas donde se haga sentir con mayor agudeza la necesidad de plantear en términos de participación, de integración autónoma, en un único proceso, la actividad de los entes regionales. Reconocerlo es un punto previo imprescindible. Ahora bien, es igualmente necesario señalar como esta participación, precisamente porque es protagonizada desde posiciones de autonomía no supone la confusión de funciones y competencias, o la anulación de las características propias desde las que precisamente debe proyectarse la presencia regional en el proceso de adopción de las decisiones generales. En esta perspectiva, pues, es necesario saber cuales son las bases autónomas de la intervención regional en economía. De ahí, la necesidad de responder a la pregunta que antes formulábamos. Cuestión que tiene sobretodo un sentido orientador en orden a explicar los contornos de este estudio.

Las regiones tienen competencia en materia de bibliotecas y mu -

seos. No hay dificultad en reconocer la irrelevancia de la misma, en orden a examinar la intervención regional en el ámbito de la economía. Por el contrario las funciones desarrolladas por las regiones en virtud de la atribución de competencia en materia de agricultura deben indudablemente tenerse en cuenta si se quiere considerar la actuación regional en el ámbito económico. Ahora bien, aparte de estos supuestos, existen otros objetos de la competencia regional respecto de los cuales no es inmediata la decisión de relacionarlos o no con la intervención regional en el ámbito de la economía. Piénsese en la instrucción profesional, la asistencia sanitaria, las obras públicas, o incluso el urbanismo. De ahí que sea necesario precisar el concepto de acción económica en el ordenamiento italiano.

La doctrina italiana se ha visto obligada a tomar en consideración esta cuestión especialmente en relación con la noción de actividad económica, previsto en el artículo 41, 3 de la Constitución, como objeto de la planificación. Se han señalado principalmente dos orientaciones. Por una parte, se pone de relieve como la misma Constitución prevé una regulación de relaciones socio-económicas, en el título III, que precisamente lleva este encabezamiento, y de la misma se deduce que deben considerarse actividades económicas "no sólo las actividades empresariales sino también todas las demás, que están dirigidas a producir utilidades no jurídicas" (8) eso es, que no se agotan en el simple ámbito jurídico.

La definitiva, se parte de la división entre actividades que sólo producen utilidades no jurídicas, individualizadas en forma residual respecto de las primeras. Sin embargo, la amplitud que resulta de aplicar este criterio es tal, que no proporciona una base firme para delimitar los sectores de intervención pública en la

economía. Por lo tanto, **sin necesidad** de ulteriores razonamientos, podemos prescindir de este criterio.

Frente a este enfoque, en parte formal, otros autores plantean la necesidad de recurrir a un criterio sustancial. Son actividades económicas **aquellas actividades** con fines de producción e intercambio de bienes y servicio (9). Ahora bien, también este criterio es poco preciso ya que si toda la actividad organizada de producción y cambio de bienes y servicios fuese actividad económica, toda la actividad de los poderes públicos dirigida a la producción e intercambio de bienes y servicios sería económica, eso es, toda la actividad del Estado sería económica, porque toda actividad no dirigida a la producción de bienes lo es a la de servicios y es económicamente **servicio o actividad terciaria**. La actividad de todo órgano del aparato estatal sería económica. Sin embargo, este último criterio es susceptible de algunas matizaciones que concretan su significación. En este orden de consideración es, la noción de **servicios divisibles presente gran utilidad**. En relación con la actividad económica pública, se ha señalado que "bienes económicos y servicios económicamente individualizados y susceptibles de división son fruto de la actividad económica pública, no teniendo especial relieve que sean concretamente intercambiables o no, o estén subordinados a un régimen jurídico que impida su intercambio económico, como sucede, tanto para algunos servicios públicos divisibles, como para algunos bienes inmuebles, por ejemplo los pertenecientes al demanio o al patrimonio indisponible. También la actividad económica dirigida a la producción de estos servicios y de estos bienes (por ejemplo carreteras, autopistas, ferrocarriles, aeropuertos, acueductos) es actividad económica considerada por el artículo 41 párrafo tercero (de la Constitución) porque en

si mismo, económicamente considerados, pueden ser objeto de intercambio". (10). Así pues, la actividad pública relativa a bienes y servicios, que por su naturaleza en sí mismos pueden ser objeto de intercambio es actividad económica. También es conveniente matizar el alcance de las medidas administrativas relacionadas con las actividades económicas privadas. En este sentido, a la vista de que todas las intervenciones administrativas tienen repercusión económica necesaria, hay que introducir la distinción entre actividades "que consiguen como mero afecto o persiguen como fin propio la modificación de la opción económica privada" (11). Se exige, pues, una relación directa entre el ejercicio de potestades públicas y el servicio económico.

Por otra parte, cabe distinguir entre actividad de la administración pública tendente a producir utilidades económicas (en el sentido genérico de la expresión, y no en cuanto contrapuesta a las llamadas utilidades jurídicas) como las obras públicas y las productoras de servicios sociales como escuelas y hospitales.

A través de la utilización conjunta de estas indicaciones, es posible establecer una diferenciación de las competencias que inciden en la economía de entre las competencias generales de la región (12). No presenta duda la inclusión de las actividades regionales en orden a la agricultura y pesca, industria y minería, crédito, comercio, transportes y turismo. La consideración de las funciones regionales en materia de obras públicas se explica sobre todo por su relevancia en orden a la ordenación del territorio cuya significación es indudable al objeto de dar una visión completa, también en su dimensión espacial, de la acción regional en el ámbito económico.

3. Criterios para el estudio de las competencias regionales

El estudio de las competencias de las regiones en materia económica obliga a señalar, ante todo, la mayor extensión de las atribuidas a las regiones de estatuto especial, en comparación con las que corresponden a las regiones de estatuto ordinario. En este sentido, una simple lectura de las enumeraciones de competencia contenidas en los Estatutos especiales y en la Constitución es aleccionador. Sin embargo, como resultado de las conocidas alteraciones restrictivas del legislador estatal y de la jurisprudencia constitucional, no siempre esta mayor amplitud de los ámbitos de competencia de las regiones de autonomía particular corresponde a un mayor alcance de contenido. Este hecho, y sobre todo, la superior significación de las regiones de estatuto ordinario, no sólo por ser más numerosas y representar la generalización del ordenamiento regional, sino también por cuanto representan de orientación sobre el futuro de la institución regional, justifican que en la páginas que siguen, en las materias en que tienen atribuida competencia los dos tipos de región, se adopte como base de partida el supuesto de las regiones de estatuto ordinario.

En el momento de proceder a este reconocimiento de las competencias regionales, podría hacerse simple remisión, en cuanto al sistema y a los criterios para su examen, a las observaciones efectuadas en capítulos anteriores al tratar de la autonomía legislativa y de las funciones administrativas de las regiones. Evidentemente, las consideraciones realizadas en estos capítulos son aplicables a los diversos sectores materiales en que la región puede intervenir legislativa y administrativamente. En todo caso, el estudio concreto de cada sector relativiza, en cierto sentido, las orientaciones generales, indudables a nivel constitu

cional, que regulan la atribución de competencia a la región. Por ejemplo, se ha señalado más arriba que la superación del criterio del interés para la distribución de las competencias entre las diferentes entidades públicas constituye la regla general y sólo excepcionalmente la Constitución recurre al mismo para configurar los ámbitos de competencia de las regiones. Veremos más adelante como el criterio del interés reaparece en forma casi furtiva, y ciertamente de dudosa legitimidad constitucional.

Ahora bien, aún sin insistir en estos aspectos generales, es preciso establecer algunas puntualizaciones en relación con el procedimiento seguido para concretar la dimensión de la competencia regional en las distintas materias contempladas por los preceptos constitucionales.

En este orden de consideraciones, es oportuno traer a colación el doble nivel, legislativo y administrativo, en que se plantea la acción regional. Los ámbitos de uno y otro tipo de actividad regional no coinciden totalmente, pero existe entre ellos una conexión tal que los criterios utilizados en la definición de las funciones administrativas estatales traspasadas a la región, al tiempo de crearse, son apropiados para determinar los ámbitos de competencia regional siempre y cuando se tengan en cuenta algunas observaciones a las que en seguida se hará referencia.

En la exposición de los criterios utilizados para establecer el alcance de las competencias regionales se contempla el supuesto de las regiones de estatuto ordinario ya que las conclusiones obtenidas alcanzan una validez general debiéndose tener en cuenta por lo que respecta a las regiones de estatuto especial, como punto específico, si ha sido emanada la norma de actuación de su Estatuto co

correspondiente a la materia de que se trate, ya que en su ausencia existe, en general, una total imposibilidad de actuar, tanto a nivel legislativo, como administrativo (13).

Entrando ya a considerar la primera etapa del procedimiento adoptado en estas páginas para estudiar el alcance de las competencias regionales -eso es, el ámbito en que se ejercen las funciones administrativas regionales-, es conveniente partir de la ordenación resultante de la transferencia de funciones administrativas a la región en el momento de su institución. Los decretos de transferencia de funciones contienen enumeraciones de las que con el establecimiento de la región son ya funciones regionales. Ahora bien, a estas enumeraciones no cabe atribuirles -como se deduce de las mismas normas de traspaso- un valor exhaustivo y cerrado, sino solamente ejemplificativo. (14). Además, estas enumeraciones carecen de cualquier cariz de permanencia, ya que las regiones, en uso de sus poderes autónomos, pueden reordenar sus funciones administrativas. Una mayor precisión de los sectores de competencia administrativa de las regiones deriva de la consideración de aquellas funciones referidas a una determinada materia que el Estado se ha reservado y no ha traspasado a las regiones, funciones éstas que son enumeradas puntual y taxativamente en los decretos de transferencia (15). De esta suerte, puede decirse que, excepto los aspectos a que se refieren las funciones reservadas al Estado, la acción administrativa de la región puede contemplar las restantes vertientes de la materia enunciada en la Constitución, teniendo a este respecto, las enumeraciones antes citadas un simple valor indicativo y siempre y cuando no resulten afectadas funciones de interés exclusivamente local atribuidas a las entidades locales menores.

Como es sabido, la Constitución establece un paralelismo entre las materias de competencia legislativa y administrativa ya que el artículo 118 al regular las funciones administrativas de la región para señalar el campo material de las mismas se invita a remitir a la enumeración del precepto anterior en que se señala el ámbito de la potestad legislativa regional. Este criterio permite trasladar el resultado obtenido anteriormente al ámbito de la competencia legislativa regional. Sin embargo, deben hacerse algunas observaciones.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que "la extensión de una materia legislativa está definida por el concreto y gradual proceso de la fuente de producción normativa y el proceso se desarrolla a través de la efectiva disciplina, por parte de la fuente normativa, de fragmentos de lo real (situaciones, comportamientos, relaciones): la materia resulta configurada como un complejo de objetos regulados en una determinada forma, o sea en base a determinados poderes de valoración o prospección de interés" (16). De ahí que sea imposible circunscribir en forma permanente los confines exactos de una determinada esfera de competencia legislativa. Este es un extremo en el que debe hacerse especial hincapié.

En segundo lugar, hay que aludir a la posibilidad de que la legislación regional supere el carácter de una normación meramente administrativa, y se emanen leyes regionales que regulen relaciones iusprivatistas.

En tercer lugar, hay que señalar la más reducida extensión del ámbito de competencia administrativa de las Regiones en virtud del citado precepto constitucional que excluye las funciones de interés exclusivamente local en las materias de competencia legis-

lativa regional.

Estos criterios constituyen, sin embargo, una aproximación al conocimiento del ámbito de las competencias regionales. Es preciso insistir en este carácter aproximativo porque, tal y como se verá a continuación, a pesar de las anteriores observaciones, el problema no desaparece totalmente y preguntas como "¿qué es la agricultura?", "¿qué es la ordenación del territorio?", continúan siendo lógicas.

4. - Examen de las competencias regionales de carácter económico

A). - Agricultura

- a) El artículo 117 de la Constitución, entre las materias integrantes de la competencia de las regiones ordinarias, incluye la "agricultura" y "bosques", que constituye uno de los principales cometidos de la región, sobre todo en relación con sus poderes de intervención en la economía. También las regiones de autonomía particular tienen competencia legislativa y administrativa en esta materia.

Si se tiene en cuenta la continuidad de la atribución a las regiones de competencia en materia agraria a lo largo de los diversos proyectos, que han existido en el siglo pasado y en el primer tercio del actual de crear las regiones, se comprende la significación de esta competencia para la misma identidad de la región. "La ideología agraria del

regionalismo italiano ha reaparecido, pues, también en sede constituyente y ha conducido nuevamente a indicar en la diferenciación de las intervenciones públicas en materia agrícola la justificación técnica tendencialmente preeminente de la ordenación regional" (17).

La forma de atribución a las regiones especiales es, por lo demás, sintomática de las dificultades que presenta precisar los contornos de la competencia regional en agricultura. La región siciliana tiene atribuida en la letra a) del artículo 14 de su Estatuto competencia legislativa exclusiva en "agricultura y bosques", mientras en la siguiente letra b) se menciona como competencia separada "las obras de colonización bonifica ", y en la letra c) se hace también referencia a temas agrarios al establecer como competencia regional "el incremento de la producción agrícola, valorización, distribución, defensa de los productos agrícolas". En el Estatuto de Cerdeña como materia de legislación exclusiva se indican la "agricultura y bosques, pequeñas obras de colonización y obras de mejora agraria" (artículo 3, d), mientras en el artículo 4 letra c) se prevé la competencia legislativa concurrente en relación con las grandes y medianas obras de colonización y de transformación fundiaria. El Estatuto de la región Trentino-Alto Adige prevé que las provincias sean competentes con carácter exclusivo en "agricultura, bosques y cuerpo forestal, patrimonio zoológico, institutos fitopatológicos, consorcios agrarios y estaciones agrarias experimentales, servicios antigranizo, obras de colonización" (artículo 11, 21). Separadamente indica materias en las que las provincias también pueden emanar normas legislativas de carácter exclusivo: "apicultura y parques para la protección de la flora y de la fauna", (artículo 11, 16) y "ordenación de las unidades mínimas de cultivo, de los "masi chiusi" y de las comunidades fa-

miliares recogidas por antiguos estatutos o costumbres" (artículo 11, 3). La región Friuli-Venezia Giulia es competente, en forma exclusiva, en materia de "agricultura y bosques, colonización, ordenación de las unidades mínimas de cultivo y concentración parcelaria, regadíos, obras de mejora agraria y territorial, zootécnica, piscicultura, economía de zonas montañosas cuerpo forestal" (artículo 4, 2). En fin, el Estatuto valdostano establece la competencia exclusiva de la región en materia de "agricultura y bosques, zootécnica, flora y fauna" (artículo 2, d), y de "pequeñas obras de colonización y otras mejoras agrarias y territoriales en la siguiente letra e) del mismo artículo.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de criterios seguidos para la atribución de competencia a las regiones de autonomía particular en materia agraria puede considerarse que los varios conceptos utilizados constituyen especificaciones de la más global materia de "agricultura y bosques" y, por tanto, sus supuestos, comprendidos, en la atribución de competencia a las regiones de estatuto ordinario a no ser que se refieran a instituciones particulares y específicas de una región. Por lo demás este ha sido el criterio adoptado por el decreto de transferencias de las funciones administrativas a estas últimas y como orientación en las actividades y estructura organizativa de las regiones de estatuto especial (18). Por otra parte, la previsión de específicos subsectores de la materia "agricultura y bosque" si bien es verdad que es útil para conocer, a nivel de indicio, posibles contenidos de la misma, no es suficiente para dar una definición de la misma.

En realidad, la delimitación de los confines de esta materia actualmente presenta incluso específicas dificultades como consecuencia de la evolución y transformaciones sufridas por la agricultura, prin-

ciipalmente a causa del rápido proceso de desarrollo económico y de la progresiva actuación del Mercado Común Europeo. Hoy por lo tanto, se trata de conocer los elementos que conforman el concepto de agricultura en un sistema económico altamente industrializado y en proceso de terciarización (19). De ahí que en el supuesto de la agricultura, la transferencia de funciones es menos indicativa. Además estas funciones están definidas de acuerdo con la anterior legislación estatal, caracterizada por su fragmentación y sus motivaciones contingentes (20). Y, en este sentido, la realización de una política legislativa regional puede aportar innovaciones sustanciales.

Teniendo en cuenta estas observaciones, y en base a las orientaciones generales existentes en el complejo legislativo anterior, se puede distinguir entre agricultura y bosques, y proceder a la individualización de los perfiles de la primera, en base a su objeto, es decir, al bien agrícola. Se ha considerado que los bienes agrícolas son "los productos del suelo (vegetales, productos de la explotación de las propiedades, productos de la viticultura) y los productos de la cría (animales no salvajes)", no incluyendo en cambio la flora, que, sin embargo, debe considerarse comprendida en la atribución de competencia en material de bosques (21).

b) Ahora bien, antes de proceder a estudiar detenidamente los aspectos que están comprendidos en la materia "agricultura" es oportuno referirse a los efectos generales que derivan de la existencia del Mercado Común Europeo, que como hemos dicho, tienen particular importancia con las actividades agrarias. Basta recordar, a este respecto, que el artículo 38 del Tratado de Roma establece que "el funcionamiento y el desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deben ser acompañados

por la instauración de una política agrícola común de los Estados miembros". La doctrina, en general, se ha pronunciado por la posibilidad de aplicación de las normas comunitarias en los ámbitos de competencia regional y, en cuanto precisen de específicas normas de actuación, ha presentado varias orientaciones a las que ya nos hemos referido en su momento (22).

El decreto de transferencia de funciones administrativas en materia de agricultura y bosques (decreto n. 11 de 15 de enero de 1972, los artículos que se citan en este epígrafe corresponden al mismo) ha reservado al Estado todo el sector de las relaciones con la comunidad económica europea y concretamente las funciones en orden a "la aplicación de reglamentos, directrices y otros actos de la Comunidad económica Europea referentes a la política de precios y mercados, el comercio de productos agrícolas y las intervenciones en las estructuras agrícolas (art. 4 a) y b), delegando a las regiones las funciones administrativas en orden a la formulación de los programas de intervención a proponer al Ministerio de Agricultura y de bosques, en aplicación de los reglamentos de la Comunidad Económica Europea relativos a las estructuras agrícolas y en orden a la actuación de las intervenciones consecuentes a las decisiones comunitarias, excepto las relaciones de tipo financiero con la Comunidad Económica Europea (art. 13 a).

Para comprender el alcance de estos preceptos es conveniente aclarar algunos puntos. La Comunidad Económica Europea puede emanar reglamentos, obligatoria e inmediatamente aplicables en cada Estado, directrices, vinculantes en cuanto al fin, pudiendo el Estado miembro elegir la forma y los medios para conseguirlo, decisiones obligatorias para sus destinatarios, que pueden incluso no ser los Estados, y recomendaciones y pareceres que no son vincu-

lantes. Por otra parte, en materia de agricultura la disciplina comunitaria opera esencialmente en dos direcciones: política de mercado y de estructuras agrarias. En relación con el mercado agrícola, la competencia comunitaria es prácticamente exclusiva, mientras que con respecto a las estructuras agrarias, las normas comunitarias se reducen a la coordinación y a la enumeración de principios de directrices que precisan ulteriores normas legislativas para su aplicación.

Ahora bien, la política de precios agrícolas ha sido considerada, por parte de la doctrina y del legislador estatal, ajena a la competencia regional por ser materia conexa y no integrante de la agricultura. Por lo tanto, las reservas de las funciones estatales en orden a las relaciones internacionales tienen propia significación sobre todo con respecto a las intervenciones comunitarias sobre estructuras agrícolas. Sin embargo, este es también un sector en el que la actividad de la Comunidad Económica Europea ha sido hasta ahora bastante reducida. En todo caso, en orden al mismo, la intervención de la región se reduce a formular propuestas para la ejecución de las directrices, de los reglamentos y de las otras normas comunitarias, momento legislativo de ejecución reservado al Estado, y a actuar las decisiones comunitarias (23).

c) Pasando ya a analizar la extensión de la materia agricultura es oportuno acoger algunos criterios para sistematizar la exposición. A este fin, es conveniente establecer una distinción inicial según que la actividad se refiera a la unidad agrícola o a la producción agrícola (24).

En primer lugar, debe tomarse en consideración el elemento objetivo de la unidad agrícola o estructura de la propiedad agraria. En

relación con este punto, es preciso aludir, de entrada, al problema de la idoneidad de la ley regional para desarrollar los correspondientes preceptos constitucionales, y concretamente el contenido en el artículo 47 de la Constitución que literalmente expone:

"Con el fin de conseguir la racional explotación del suelo y establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad privada de la tierra, fija límites a su extensión, según las regiones y las zonas agrarias, promueve e impone la colonización de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas..."

Para excluir la idoneidad de la ley regional en tal cometido, se aduce "el carácter reformador de la legislación que caracteriza el desarrollo del artículo 44... (que) el desarrollo de las directrices en virtud del artículo 44 difícilmente puede ser local... y (que) una legislación regional en las materias a que se refiere el artículo 44 violaría el límite territorial, siendo inevitable que sus efectos se extendieran al entero ordenamiento agrícola... más específicamente, que la mayor parte de las materias del artículo 44 son objeto de la reglamentación primariamente privatista" (25). Realmente estas razones han sido ya consideradas, y valoradas, en la primera parte, especialmente en el capítulo dedicado a la autonomía legislativa. Los planteamientos realizados allí nos permiten indicar la inconsistencia de estos razonamientos en los que, o bien se otorga una extensión desmesurada al concepto de reforma, o bien se hace una configuración del límite del territorio que prácticamente anularía toda posibilidad de actividad regional en cualquier ámbito. Igualmente sobre la imposibilidad de que las leyes regionales disciplinen relaciones privadas debemos remitir al citado capítulo de la primera parte en el

que en forma específica se ha estudiado la problemática de las relaciones agrarias situadas a caballo del derecho público y del derecho privado.

Por tanto, puede aceptarse la idoneidad de la ley regional para alcanzar los fines indicados en la Constitución, naturalmente respetando los límites de la misma esto es, las normas fundamentales de las reformas económico-sociales, o los principios fundamentales de las leyes estatales que hayan regulado las reformas de la agricultura. En otras palabras, es ya pacífico que las regiones disponen de varios poderes de limitación de la propiedad de la tierra con fines de colonización y de mejora agraria y fundiaria. Pero en el mismo sentido, la competencia regional comprende implícitamente una legislación de reforma agraria que sea compatible con los principios fundamentales del sector, o una normativa de actuación de aquella parte, de hecho implicada, del Código Civil que preve la determinación de las unidades mínimas de cultivo como remedio de la excesiva fragmentación fundiaria" (26). Por el contrario tanto la doctrina, como la Corte consideran excluida de la competencia regional la regulación de los contratos agrarios, sector en el que, en todo caso, puede preverse una legislación regional de actuación de las normas estatales (27).

Aparte de los sectores de la disciplina de la propiedad agraria en que la región puede intervenir en actuación del precepto constitucional comentado, la región puede también actuar en materia de pequeña y media propiedad, adoptando medidas para facilitar el acceso a la propiedad por parte de los cultivadores, siguiendo la orientación fijada en el mismo artículo 44 de la Constitución. Finalmente en relación con las funciones regionales sobre el aspecto objetivo de la unidad agrícola es interesante mencionar los sec

tores considerados por el decreto de transferencia de funciones a las regiones ordinarias. Se traspasan expresamente las funciones que se refieren a la "colonización" integral y de montaña, a la sistematización de cuencas de montaña, a la clasificación y desclasificación de zonas de "colonización" integral y de colonización de montaña de segunda categoría, de cuencas de montaña, y de zonas deprimidas, así como las funciones en orden a la redacción, aprobación y actuación de planes generales de colonización y de programas de sistematización de las cuencas de montaña y de las zonas deprimidas" (art. 1, h), y en orden a mejoras fundiarias y agrarias, comprendidas las instalaciones para la recogida, conservación, transformación y venta de productos agrícolas (art. 1, b) (28), reservándose el Estado estas funciones cuando en los diversos supuestos comprendan territorio de dos o más regiones, correspondiendo entonces a éstas simples funciones consultivas (art. 4, f), e interviniendo también el Estado en ejercicio de la función de dirección y coordinación de las actividades administrativas regionales, específicamente en orden "a la clasificación de comprensorios de colonización integral y de colonización de montaña y de zonas deprimidas, así como en orden a los criterios generales para la formación de los planes generales de colonización y de los programas de sistematización de las cuencas montañosas y de las zonas deprimidas" (art. 8 párrafo cuarto).

Por lo que se refiere al elemento subjetivo de la unidad agrícola, la cuestión de si la región es competente sobre empresa y empresario agrícola es, en principio, simple, dada su imposibilidad, generalmente afirmada, para regular relaciones de derecho privado como indudablemente son éstas. Ahora bien, como "el empresario, siempre con mayor intensidad, resulta condicionado por la acción de los poderes públicos. . . , la competencia regional debe ser valo-

rada también a la luz de estos fenómenos" (29). A este respecto, cabe citar la actividad que la región puede desarrollar para actuar el principio u orientación del artículo 47 de la Constitución en orden a que los poderes públicos favorezcan el acceso directo de los cultivadores a la propiedad, reafirmando la directriz ya indicada en el artículo 44 del mismo texto. Asimismo, puede hacerse referencia a la posible actividad de la región para favorecer las organizaciones cooperativas agrarias. También aquí cabe recordar explícitos preceptos constitucionales (30). Por otra parte, debe tenerse en cuenta la posible actividad regional de prestación. En concreto, las normas sobre transferencia de funciones se refieren a los "incentivos en favor de la cooperación y de otras formas asociativas de la agricultura" (art. 1, f) y las "intervenciones en favor del propietario cultivador directo (art. 1, g).

En relación con el elemento subjetivo de la unidad agrícola que estamos considerando, se plantea un problema de cierta importancia. Se trata de la reciente generalización de las entidades de desarrollo agrícola que ha significado, de hecho, "la creación de verdaderos empresarios públicos y... el condicionamiento y sujeción de las demás empresas a las iniciativas de estos entes" (31). La significación de este actor de la política agrícola hace que pueda considerarse la opción organizativa concretada en la fórmula de las entidades de desarrollo agrícola como un principio fundamental (32). No obstante, al menos por lo que se refiere a las posibilidades actuales de actuación de las regiones ordinarias, hay que tener en cuenta que las normas de traspaso se refieren solamente a las funciones administrativas en orden a las entidades que operen en una región, mientras se reenvía al futuro momento de una reordenación, el traspaso a las regiones de las funciones que se refieran a las entidades de carácter nacional o plurirregio

nal, que es precisamente lo normal (art. 2).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la posible actuación de la región en orden a la constitución de Consejos de Valle o Comunidades de montaña (33). Esta posibilidad está explícitamente prevista en el art. 1, 1) del decreto de traspaso de funciones. En este orden de consideraciones, debe citarse la ley núm. 1102 de 3 de diciembre de 1971 sobre nuevas normas para el desarrollo de la montaña que establece principios idóneos para la actuación regional y completa, delegando funciones estatales o llamando a la región a dictar normas complementarias, las competencias regionales a fin de poder llevar a cabo una orgánica actuación.

d) En otro orden de consideraciones, debe examinarse el sector de instrumentos de intervención en la unidad agrícola. Con independencia de los de carácter privatista, los principales instrumentos de carácter público responden teóricamente a una triple categoría, ejecución de obras públicas, ayudas y subvenciones y crédito agrario. Sobre el primer punto, puede establecerse la competencia de la región en orden a realizar todas las obras con finalidad agrícola; el decreto de transferencia de funciones reserva del Estado sólo aquellas de interés nacional o interregional (art. 4, f), última parte). En cuanto al segundo punto, es también evidente que constituye un aspecto de la competencia de la región. Concretamente, el decreto de la transferencia de funciones (art. 1, 9) lo contempla. Ahora bien, es preciso hacer una observación con respecto a las ayudas y subvenciones otorgadas por la región. En este sector, la actividad regional se encuentra gravemente limitada por la instrumentación financiera de fondos especiales (art. 6), que, atribuyendo al Ministro de Agricultura la responsa

bilidad de la distribución anual de las disponibilidades financieras, condiciona las opciones que las regiones pueden realizar. Por lo que se refiere al crédito agrario, las atribuciones tienen carácter accidental, dado el principio de la exclusión de las materias conexas: en este sentido, el decreto de transferencia de funciones prevé la competencia estatal en orden a "la ordenación del crédito agrario, de las instituciones que lo ejercen y a los límites máximos de los tipos aplicables". (art. 4, i), mientras corresponde a las regiones la actividad constituida por "intervenciones para facilitar el acceso al crédito agrario, comprendidas las relaciones con los institutos de crédito" (art. 1, n).

e) Para completar el estudio del contenido de la competencia regional en materia de agricultura, es preciso referirse a aquellas actividades relacionadas con la producción agrícola. A este respecto, hay que tomar en consideración en primer lugar, las actividades regionales en orden a la tierra, al trabajo y al capital. Sobre el primer punto, no es preciso añadir nada a cuanto se ha terminado de decir. Por lo que se refiere al trabajo, es fácil comprender, dadas las características de la actividad del ente regional y sus atribuciones, la imposibilidad de una disciplina regional de las relaciones laborales en la agricultura, aspecto propio de la materia laboral. Sin embargo, puede existir una actividad regional indirectamente relevante. En este sentido puede indicarse que el decreto de transferencia se refiere, por ejemplo, a las funciones de orientación y preparación profesional de operadores agrícolas (art. 1, e). También presenta interés, a este respecto, la intervención regional en orden al fomento de la cooperación, que ya hemos citado. En cuanto al factor capital, hay que llamar la atención acerca de la actividad regional tendente a potenciar la mecanización.

agrícola y las instalaciones técnicas para la producción, transformación y venta de productos agrícolas y ganaderos. El decreto de transferencia se refiere a estos aspectos de la actividad regional en materia agrícola (art. 1, c y l).

Por otra parte, la acción regional puede ser relevante en orden a las condiciones o características de un conjunto de productos agrarios. Piénsese en las normas, existentes en el anterior complejo normativo, que disciplinan determinados fenómenos, como el corte o la plantación de determinadas plantas. En las normas de transferencia a las regiones ordinarias se prevé el traspaso de las funciones administrativas estatales al respecto (art. 1 a) y b).

Otras actividades regionales en el ámbito de la agricultura pueden referirse a la experimentación, investigación económica de mercado, asistencia técnica y demostración y divulgación (art. 1 e) y r). En relación con estos aspectos, el Estado se ha reservado funciones referibles a su coordinación metodológica o a su dimensión nacional o internacional (art. 4 c) y 9).

Generalmente, se incluyen en la materia de agricultura un conjunto de actividades tendentes a la defensa de la producción agraria. Sólo aquellas referentes a medidas de carácter fitosanitario se consideran apropiadas para atribuir las a la competencia de las regiones. Así en el decreto de transferencia de funciones a las regiones se traspasan a éstas los que contemplan las intervenciones de prevención y de la defensa de las plantas cultivadas y de los productos agrarios de las causas enemigas (art. 1, d), mientras se consideran reservadas al Estado las funciones en orden al "control de origen de los productos" (art. 4, m última parte) y a "la represión de

fraudes en la preparación y en el comercio de restantes de sustancias de uso agrario y de productos agrarios" (art. 4, m).

En relación con la comercialización de productos agrarios y ganaderos la competencia está reservada al Estado. Sólo indirectamente es previsible una intervención regional. Por lo demás el artículo 4, d) y m) del decreto de transferencia de funciones reservan al Estado las que se refieren a estos aspectos.

f) La competencia regional comprende también la regulación de los bosques. A este respecto es preciso indicar que, en desarrollo del último párrafo del artículo 119, de la Constitución, la ley n. 281 de 16 de mayo de 1970 en su artículo 11, 5 incluye a los bosques de propiedad estatal en el patrimonio indisponible de las regiones. Sobre las características del régimen de este tipo de propiedad regional, nos remitimos a cuanto se ha señalado al tratar del demanio y patrimonio regionales (34).

Para el estudio de este sector de la competencia regional, puede distinguirse el régimen jurídico de los bosques integrados en el patrimonio indisponible de la región y los no pertenecientes al mismo. En el primer caso, la disciplina regional debe regular especialmente el régimen de gestión del propio patrimonio. En el segundo la competencia regional es completa, incluso orientando a la propiedad privada, con excepción de aquellas funciones conexas como las de tipo penal. En esta línea, el decreto de transferencia atribuye a las regiones las funciones en orden a los bosques, repoblaciones forestales y actividades silvo-pastoriles (art. 1, u). En esta normativa no se reservan al Estado concretas funciones (aunque, como veremos a continuación, a través de otras funciones operativas reservadas al Estado, éste puede condicionar la política forestal. Sin embargo, en ejer

cicio de la función de dirección y coordinación, el Estado puede señalar los "criterios uniformes de administración de los bosques que presenten una unitariedad técnica y pertenezcan a regiones contiguas" y determinar "los criterios generales para eventuales excepciones a los principios de inalienabilidad, indisponibilidad y de afectación actual para los bienes forestales" de la región (art. 8, párrafos quinto y sexto).

Asimismo, en otras normas de transferencia a las regiones ordinarias se contienen un conjunto de funciones reservadas al Estado, generalmente en relación con materias conexas a la agricultura y bosques, aunque algunas presentan también especial interés en orden a la ordenación del territorio y a una política ecológica. Así, refiriéndonos, en primer lugar, a estas últimas, pueden citarse las funciones en orden a la "sistematización hidrológica y conservación del suelo", en relación con las cuales se prevé sólo la consulta a las regiones (art. 4, g), a "las intervenciones para la protección de la naturaleza, salvo las intervenciones regionales no contrastantes con las del Estado (art. 4, h) y a los "parques nacionales" (art. 4, s). Por otra parte, se reserva también al Estado la alimentación (art. 4, c), el Fondo de solidaridad nacional para las calamidades naturales y adversidades atmosféricas (art. 4, v), atribución esta última que más bien debe interpretarse en relación con la función de dirección y coordinación de las actividades regionales.

h) En relación con las regiones de estatuto especial, cuyas cláusulas específicas de atribución de competencia en materia de agricultura y bosques se han expuesto al inicio de este apartado, puede señalarse que, mientras, en general, el enunciado general de la materia se incluye en la enumeración de competencias de carácter exclusivo, en determinados subsectores, concretamente los

relacionados con actividades de colonización, las regiones ostentan competencia de carácter concurrente.

Sin embargo, este "fraccionamiento ha sido en parte superado por las mismas normas de actuación (de los Estatutos especiales) en la medida en que prevén el traspaso de las competencias, individualizándolas no en relación a concretas actividades, sino a través de los órganos que eran titulares, eso es, los órganos del Ministerio de Agricultura y Bosques" (35). Por otra parte, como se ha dicho, las regiones de autonomía particular han actuado sus competencias en materia de agricultura en forma unitaria, sin tomar en consideración la fragmentaria atribución de subsectores.

Las normas de actuación de los Estatutos de las regiones siciliana y sarda (36) se basan en el criterio de transferir las funciones en base a su pertenencia al Ministerio de Agricultura, excluyendo sólo las atribuciones referentes a entes de carácter nacional e interregional (37). En el caso de la región Friuli-Venezia Giulia, las normas de actuación realizan un traspaso pormenorizado de las funciones relacionadas con la agricultura, con independencia de su anterior pertenencia a unos u otros órganos de la administración estatal (38), reservándose el Estado también las funciones relacionadas con los entes de carácter nacional o interregional. En cuanto a la región Trentino-Alto Adige, el criterio que se siguió en el momento de emanar las normas de actuación (39) es bastante diferente, ya que éstas asumieron las características de "una verdadera y propia, aunque extremadamente suscita, ley-cuadro, llegando a imponer a la región la observancia de específicas definiciones de ley estatal" (40).

Sin embargo, en orden a una completa configuración de la compe-

tencia regional en materia de agricultura, el dato más significativo está constituido por las mayores posibilidades que tienen las regiones especiales, precisamente en orden a aquellos aspectos relacionados con la actividad agraria, que hemos señalado como materia conexa, al disponer de propias atribuciones respecto a las mismas. Piénsese en la política de mercado-naturalmente permaneciendo las competencias comunitarias y en su marco - o en la actividad de crédito agrario, o incluso, en algunas regiones, las consecuencias que derivan del hecho de tener atribuida competencia en el sector de la previsión social (41).

Finalmente, puede hacerse referencia a la competencia regional en materia de pesca. Mientras las regiones especiales marítimas - Sicilia, Cerdeña y Friuli, Venezia, Giulia- tiene atribuida competencia también en relación con la pesca marítima, las regiones ordinarias tienen atribuciones solamente en relación con la pesca en aguas lacustres y fluviales (42).

B. - Industria y Minería

a) La regulación de las actividades industriales está atribuida en forma completa solamente a las regiones de estatuto especial, aunque no todas tienen atribuidas competencia de idéntico nivel. La región siciliana tiene potestad legislativa exclusiva en materia de industria (art. 14, d). En igual posición se encuentra la región Friuli-Venezia Giulia (art. 4, 6). Por el contrario, la región sarda sólo tiene atribuida competencia legislativa concurrente (art. 4, a) y el Valle de Aosta, únicamente pueden dictar normas integrativas de la legislación estatal (art. 3, a). Por lo que se refiere a la región Trentino-Alto Adige en el vigente texto de su Estatuto, corresponde a las

provincias el ejercicio de **potestad legislativa** concurrente en materia de "incremento de producción industrial" (art. 12, 8).

Ahora bien, **las dificultades derivadas** de esta diversidad, resultan **ulteriormente acrecentadas** por la mención en los mismos Estatutos de **las regiones especiales** de subsectores de la materia "industria", **sujetos a un régimen jurídico** distinto, o por la inclusión de enunciados que responden más bien a la indicación de **objetivos para la actividad regional** en la materia, o a la finalización de la misma, tal como expresa el enunciado del Estatuto del **Trentino** que acabamos de citar. En este orden de consideraciones, puede citarse también el supuesto de la **región siciliana** que tiene atribuida **competencia legislativa exclusiva** para el "incremento de la producción agrícola e industrial: **valoración, distribución, defensa de los productos agrícolas e industriales** y de las actividades comerciales" (art. 14, e), o el caso del **Valle de Aosta**, que ostenta la **potestad legislativa exclusiva** en materia de "incremento de los **productos típicos del Valle**" (art. 3, 4). Ahora bien, cabe preguntarse sobre cual es el valor de estos enunciados. En principio, parece que debe **dárseles una significación** simplemente indicativa, sin que la **ausencia de esta finalización** pueda suponer que las demás regiones no deban perseguir "la **valorización distribución y defensa**" de sus producciones. Por lo que se refiere a las enunciaciones de **subsectores de la actividad industrial** atribuidos a la **competencia legislativa regional**, pueden señalarse los siguientes supuestos: en el Estatuto de la **región sarda** se prevé específicamente que la región emane **normas legislativas de carácter exclusivo** para regular las **actividades artesanas** (art. 3, 0), el ejercicio de los derechos **demaniales y patrimoniales** de la región relativos a las minas, canteras y salinas (art. 3, m) y las **aguas minerales termales** (art. 3, h)

y de carácter concurrente, para disciplinar " el ejercicio industrial de las minas, canteras y salinas" (art. 4, a) y la "producción y distribución de energía eléctrica" (art. 4, e); por otra parte, el Estatuto siciliano establece la competencia legislativa exclusiva en materia de minas, canteras, turberas y salinas (art. 4, h); en el caso de la región Trentino-Alto Adige, las provincias tienen atribuida competencia legislativa exclusiva en orden a "minas, comprendidas las aguas minerales, canteras y turberas" (art. 11, 14), y para regular las actividades artesanas (art. 11, 9); en el supuesto de la región friulana, su Estatuto le atribuye competencia legislativa exclusiva en materia de artesanía y aguas minerales (art. 4, 7) y (art. 4, 13) y de carácter concurrente para disciplinar las minas, canteras y turberas (art. 5, 10), finalmente, el Valle de Aosta es competente, en forma exclusiva, en materia de aguas minerales y termales (art. 2, 1), artesanía (art. 2, 9) y, en forma concurrente, la disciplina de la utilización de las minas (3, e) (43).

b) Precisamente, la mención de estos subsectores de la materia industrial nos pone en relación con las competencias de las regiones ordinarias en orden a actividades industriales y mineras.

En la enumeración de materias en las que las regiones de derecho común pueden emanar normas legislativas, en virtud del artículo 117 de la Constitución, no aparece los términos "industria" y "minería". Las regiones ordinarias sólo tienen atribuida competencia para regular las actividades artesanas y las aguas minerales y termales y las canteras y turberas, que, como hemos visto, aparecen, en la generalidad de los Estatutos de las regiones de autonomía particular, como simples especificaciones de la más amplia competen

cia en materia de industria y minas, especificaciones que en todo caso no desmienten la voluntad constituyente de no atribuir a las regiones de estatuto ordinario funciones determinantes en materia de industria. Evidentemente, la significación de las materias directa o indirectamente relacionadas con la actividad industrial atribuida a las regiones ordinarias es reducida, especialmente desde el punto de vista de su relevancia económica.

Iniciaremos, sin embargo, su estudio examinando el alcance de las atribuciones de las regiones de derecho común. A este objeto, es conveniente tomar en consideración separadamente la artesanía. Esta materia comprende fundamentalmente la disciplina de la producción y de las empresas artesanas, de las que se configuró un concepto legal en la ley núm. 860 de 25 de julio de 1956. La competencia administrativa, constituida a resultas de la transferencia de las funciones administrativas estatales, (decreto n. 2 de 14 de enero de 1972) comprende, entre otras, las funciones en orden a la disciplina y desarrollo de las empresas artesanas, incremento de la producción artesana y su comercialización con especial referencia a instrumentos de incentivación, asistencia técnica y tutelar de las actividades artesanas, disciplina de la cooperación entre operadores artesanos, organos de representación y tutela de los intereses de la artesanía. Sin duda, es en orden a la tutela y, en concreto, a la incentivación de las actividades artesanas, en los que ha de encontrar mayor alcance la acción regional en materia de artesanía. Esta es, además, la conclusión que puede obtenerse de la experiencia de las regiones de autonomía particular, que en este sentido constituye la consecuente derivación del principio del artículo 45 de la Constitución que, en forma explícita, se refiere al desarrollo y tutela de la artesanía.

También en relación con la potestad legislativa en esta materia es preciso hacer referencia a la incidencia del tema de la legislación regional en materia de relaciones de derecho privado, con respecto a la disciplina de las empresas y actividades artesanas. En este sentido, es "problemático que los legisladores regionales puedan disciplinar y vincular el ejercicio profesional de las actividades en cuestión, no limitándose a administrar el actual registro de las empresas artesanas sino reintroduciendo -aunque sea con nuevas formas- las patentes y libretas de oficio, que han sido suprimidas en Italia con la caída del ordenamiento corporativo fascista. Parece que innovaciones de esta clase serían admitidas solamente si estuvieran dirigidas a establecer los requisitos necesarios para concurrir a la asignación de los beneficios dispuestos por las diversas regiones, mientras el principio de libertad de trabajo, al que las regiones no pueden poner límites que incidan sobre la igual consideración de todos los ciudadanos, excluye la prescripción de títulos habilitantes característicos de cada ordenamiento regional" (44).

c) En relación con las únicas competencias relacionadas con la minería -entendida en sentido amplio- atribuidas a las regiones de estatuto ordinario, ante todo es preciso señalar también su escasa importancia en términos absolutos. En comparación con las regiones de autonomía particular, que gozan de competencia general en materia de minas, el reducido alcance del ámbito de acción de las regiones de derecho común es aún más claro.

A pesar de que el decreto delegado de transferencia de funciones (decreto n. 2 de 14 de enero de 1972) regula conjuntamente el tras

paso de las funciones en materia de aguas minerales y termales, y canteras y turberas, es oportuno examinar separadamente ambos sectores de la competencia regional.

Las aguas minerales y termales han sido reguladas de acuerdo con los principios de la legislación minera (45). La disciplina de esta materia presenta dos aspectos: régimen de propiedad de las aguas y termales, al que se conecta el de su investigación y utilización, y disciplina técnica de su utilización industrial y comercial.

El decreto de transferencia de funciones, entre otras, ha traspasado a las regiones los cometidos en orden a los permisos de investigación, a la concesión para la utilización, a las autorizaciones para la apertura de establecimientos de producción y utilización de aguas minerales y de establecimientos termales y de hidroterapia y la vigilancia sobre las formas de utilización citadas, reservándose el Estado los controles de carácter sanitario.

Por lo que se refiere a las atribuciones regionales en materia de canteras y turberas, se plantea algunos problemas sobre la naturaleza de estos objetos de normación regional. Sin embargo, queremos señalar previamente su significación en orden a la ordenación del territorio, ya que para alcanzar concretos objetivos en este campo, es preciso "garantizar la tutela del ambiente, con la defensa del suelo y la prevención y la eliminación de las causas de contaminación, y tutelar los valores del paisaje y del patrimonio natural"; por ello, la valoración de los aspectos técnico-económicos y sociales de dicho sector no puede no estar inserta y mencionada en una visión de tutela, de reordenación y desarrollo del territorio (46).

Refiriendonos ya a la definición de la materia, puede formularse un concepto negativo, en el sentido de entender comprendidas en la misma todas las actividades de "investigación y explotación de yacimientos de turba y de cualquier otra sustancia susceptible de utilización industrial y que no sean con ley estatal sujetas a la disciplina propia de las minas, o a la particular de hidrocarburos" (47).

Como hemos indicado, ha sido ampliamente discutido la naturaleza de las canteras y turberas, interpretándose bien en el sentido de considerar que el propietario del suelo lo es también de los yacimientos susceptibles de utilizar como cantera, bien planteando que el propietario de la superficie tiene sólo una especie de concesión ex-lege y perpetua del derecho de excavación del que sería titular la región. Esta última interpretación se encuentra avallada por el contenido de la anterior legislación estatal que al regular la concesión a terceros establecía la indemnización al propietario con referencia sólo al valor de las instalaciones y material extraído, y no respecto al valor en sí del yacimiento. En consecuencia, puede afirmarse que, sustraído el yacimiento de la disposición del propietario, puede ser concedido su explotación, o bien la región puede proceder a su explotación en forma directa. Naturalmente, tanto uno como otro supuesto exige como presupuesto previo que el propietario o concesionario ex-lege no utilice total o parcialmente el yacimiento (48), condición que constituye posiblemente un principio fundamental.

Otras actividades regionales en materia de industria son posibles solamente a través de la potestad legislativa integrativa de leyes estatales o acogiéndose a la delegación de funciones administrativa estatales. También es posible una intervención indirecta de la

región, en el ámbito de las actividades relacionadas con la ordenación del territorio concretamente referidas a la localización industrial.

d) Por lo que respecta a las regiones de autonomía particular, y para completar la referencia inicial a los enunciados estatutarios, tomamos en consideración algunos aspectos derivados de las normas de actuación para conocer la ordenación real de su campo de acción en esta materia. Por decreto nº 1137 de 8 de noviembre de 1949 se aprobaron las normas de actuación para la región siciliana en materia de industria y comercio, en virtud de las cuales las atribuciones del Ministerio de Industria y Comercio son ejercidas, en el territorio de la región, por la administración regional, a la que han sido traspasados los órganos periféricos de la administración estatal referidos a industria, incremento de la producción industrial y minería. En virtud de esta transferencia global naturalmente han resultado traspasadas las funciones administrativas en aguas minerales y artesanía a pesar de no estar explícitamente enumeradas en enumeraciones de materias de competencia legislativa y administrativa regional (49).

Con respecto a la región sarda, las normas de actuación en la materia, en virtud del decreto nº 327 de 19 de mayo de 1957, disponen la transferencia de las funciones del correspondiente ministerio, estableciendo, sin embargo, organizativamente, una solución de codependencia de los órganos afectos a estas funciones. Cabe señalar también que no han sido emanadas normas de actuación en materia de actividades artesanas, explícitamente atribuidas en este caso, a su competencia legislativa exclusiva.

Por lo que se refiere a la región del Trentino-Alto Adige, el régi-

men de traspaso de funciones no se distingue del establecido en las anteriores regiones, a excepción de los preceptos en los que se prevé la declaración de yacimientos de interés nacional, que supone la configuración de la competencia regional como ejecutiva de la legislación estatal (50).

En relación con la región Friuli-Venezia Giulia el decreto num./1116 de 26 de agosto de 1965 contiene las normas de actuación correspondientes que disponen el traspaso global de las atribuciones estatales en las materias estableciendo específicas excepciones. Entre éstas, revisten singular importancia la reserva al Estado de la función en orden a la energía nuclear y a hidrocarburos y gas, y a determinados órganos las funciones referidas a minería y ordenación industrial de algunas zonas de la región, consecuencia de la peculiar condición internacional de las mismas.

Debe tenerse en cuenta además que la competencia de las regiones de estatuto especial en materia de industria ha sido limitada posteriormente como consecuencia de la nacionalización de la energía eléctrica. La trascendencia de esta medida afecta de forma especial al Valle Aosta y al Trentino-Alto Adige en los que, dadas sus características específicas, los aprovechamientos hidráulicos son esenciales para sus respectivas economías (51).

C. - Transportes

a) El artículo 117 incluye entre las materias en las que las regiones de estatuto ordinario pueden emanar normas legisla

tivas de carácter concurrente los "tranvías y líneas automovilísticas de interés regional" y la "navegación y puertos lacustres". Esta es la base constitucional de la competencia de las regiones ordinarias en materia de transportes. Dos cuestiones centrales se plantean en forma inmediata: la de definición de los criterios que permitan configurar el interés regional -básico para determinar la competencia- y la delimitación del objeto material de competencia regional. A ambos nos referiremos en seguida. Sin embargo, antes es oportuno tomar en consideración los enunciados de las correspondientes competencias de las regiones de autonomía particular en materia de transportes.

El estatuto de la región siciliana atribuye potestad legislativa concurrente a la región en orden a "comunicaciones y transportes regionales de cualquier clase" (art. 17, a). Por lo que respecta a Cerdeña, su Estatuto prevé que la región emane normas legislativas exclusivas en materia de "transportes en líneas automovilísticas y transviarias" (art. 3, g), y de carácter concurrente en relación con "líneas marítimas y aéreas, de cabotaje entre puertos y escalas de la región" (art. 4, f). El Estatuto del Trentino-Alto Adige atribuye a la provincia competencia de carácter exclusivo en orden a "comunicaciones y transportes de interés provincial, comprendidos la reglamentación técnica y el ejercicio de las instalaciones de funicular aéreo" (art. 11, 18). La región valdostana tiene atribuida competencia legislativa exclusiva en materia de funiculares y líneas automovilísticas locales" (art. 2, h).

Finalmente, la región Friuli-Venezia Giulia tiene atribuida, con carácter exclusivo, competencia en orden al "transporte en funiculares y líneas automovilísticas, tranvías y telesférico de interés regional" (art. 4, 11) y de carácter concurrente respecto a

"líneas marítimas de cabotaje entre las escalas de la región".
(art. 5, 12).

b) Como hemos dicho, una cuestión central es la definición de los criterios para configurar la noción de interés regional. Incidentalmente a lo largo del estudio se ha hecho referencia a esta forma de calificar la atribución de competencias regionales: se ha señalado como el recurso a la técnica de los círculos de intereses es, a nivel constitucional, una excepción frente a la regla de la atribución de materias orgánicamente consideradas. Aquí la vemos referido al tema del transporte.

Con respecto a la noción de interés regional se han planteado dos posibles orientaciones para su determinación. Por una parte, se ha referido al elemento "territorial" "que individualiza la región circunscribiendo también la competencia dentro y no más allá de los respectivos límites de confín"; por otra, se ha atribuido relevancia al elemento "funcional" "de la actividad que la región está legitimada a llevar a cabo, precisamente, para atender el interés que tiene atribuido y sin otros límites que el de absorberla íntegramente" (52). La mayoría de la doctrina y la legislación complementaria, eso es, tanto los decretos de actuación de las regiones especiales como el reciente decreto de transferencia de funciones administrativas estatales a las regiones ordinarias, adoptan el criterio territorial. Así pues, por "transportes de interés regional se entiende, no ya los transportes que relacionan varios centros regionales, con la exclusión de los transportes que puedan tener interés sólo provincial o sólo municipal, sino transportes que se desarrollan en el ámbito de la región" (53). El artículo 1 del decreto nº 5 de 14 de enero de 1972, por el que se ha re-

gulado la transferencia de funciones a las regiones ordinarias en materia de transportes ha definido el interés regional de forma que los medios de transporte deben considerarse de interés de la región en cuyo ámbito territorial se desarrollan e incluso si tocan o atraviesan el territorio de regiones contiguas, sin desarrollar en ellas actividades de naturaleza económica relativas al movimiento de viajeros y mercancías".

c) La segunda cuestión importante para la configuración de la competencia regional en materia de transportes se refiere a la determinación de su objeto. Este es realmente un problema común a todas las materias de competencia regional. Sin embargo, en este supuesto adquiere un especial significado ya que la utilización por el constituyente de términos técnicos expuestos a un rápido envejecimiento obliga a una lectura actual del enunciado constitucional si no se desea vaciar completamente las posibilidades de que la región realice una política de transporte.

Tanto el hecho que la doctrina indicara que el enunciado constitucional tenía un valor más bien ejemplificativo, como una serie de razones de política legislativa, por ejemplo, la estrecha relación entre transporte y urbanismo, competencia regional, han conducido a interpretar el objeto de la competencia regional en el sentido de comprender todos los transportes terrestres, excepto los ferrocarriles y los automóviles de gran turismo. Además, por expresa previsión constitucional, la competencia regional comprende también la navegación en aguas lacustres, términos que la doctrina ha interpretado ampliamente en el sentido de entender

comprendidos en los mismos tanto la navegación en lagos, como en ríos o canales, eso es, la navegación en aguas interiores (54).

En el decreto n. 5 de 14 de enero de 1972 regulando la transferencia de funciones, se han considerado objeto de la competencia regional "los servicios públicos de tranvías, comprendidas las líneas metropolitanas, urbanas y extraurbanas, los servicios de teleferico, los funiculares terrestres y los servicios prestados con funiculares de cualquier tipo y las líneas automovilísticas de servicio público, tanto de personas como de mercancías, incluso si son sustitutivas de líneas de tranvías o de ferrocarriles estatales definitivamente suprimidas" (art. 1, a y h). En cuanto a los ferrocarriles, se delegan las funciones administrativas en orden de las líneas de concesión (art. 15, 1) anunciándose un posterior traspaso completo de las líneas ferroviarias en concesión, en gestión comisarial gubernativa y de las líneas estatales que se consideren no útiles a la red ferroviaria nacional (art. 2). No se han considerado incluidas, pues, en la competencia regional en materia de transporte las actividades de transporte de personas o cosas, no de línea, por medios automovilísticos, ni el ejercicio de actividad de transporte de cosas propias (55).

Por lo que se refiere al transporte no terrestre, el mismo decreto considera incluidos en el objeto de competencia regional, la navegación fluvial, lacual, lagunar, en canales navegables e hidrovías, excepto en tres lagos en que simplemente se reenvía la transferencia (art. 4).

d) En relación con el transporte terrestre así delimitado, han sido **transferidas las funciones** estatales que se refieren entre otros **supuestos, a la concesión de instalación y servicios, a la aprobación de los programas y de los proyectos de los ferrocarriles metropolitanos, a la vigilancia de la regularidad del servicio, a la concesión de subvenciones, y subsidios y a las autoestaciones de los servicios de línea.** Quedan reservados al Estado, aparte de cuanto se ha dicho con respecto a ferrocarriles, **las funciones de policía de seguridad de las instalaciones y vehículos y en materia de transporte de efectos postales.** Asimismo continúan siendo de titularidad estatal aunque se delega, en virtud de los artículos 118, 2 de la Constitución y 17, h de la Ley nº 281 de 16 de mayo de 1970 a las regiones la función de vigilar la aplicación de leyes y reglamentos sobre personal de las empresas concesionarias.

En relación con la navegación en aguas interiores las funciones transferidas se refieren, entre otros extremos, a la circulación en aguas interiores, al ejercicio del servicio de transportes, a la vigilancia sobre la regularidad del mismo, al flete desde muelles y a servicios públicos de arrastre, al uso de las áreas, de las obras y de las instalaciones de las zonas portuarias y al movimiento de naves en los puertos y al desarrollo de las operaciones de embarque de personas y mercancías.

Especial relevancia presenta en relación con la competencia regional en materia de transporte la limitación establecida sobre reserva a los entes locales de las funciones exclusivamente locales (56).

Por otra parte, presenta cierta complejidad, en relación con las

actividades de transporte, la coordinación entre la acción estatal y regional. Sirva de ejemplo citar la navegación en aguas interiores respecto a las cuales el Estado conserva las demás atribuciones conexas a las mismas y es el titular del demanio hídrico (57).

Con respecto a la determinación de las tarifas de los servicios de transporte existe una orientación de la Corte Constitucional en que, negando el poder del Ministro de Transportes para modificar directamente las tarifas, le reconoce, sin embargo, un poder general de coordinación (58). Esta orientación ha sido recogida en el último Estatuto de región especial, el de Friuli-Venecia Giulia, que establece la prescripción del parecer obligatorio, pero no vinculante, del Ministerio con referencia a las medidas que deba adoptar la región en materia de tarifas. En el supuesto de las regiones ordinarias esta actividad de colaboración puede desarrollarse en el marco de la función de dirección y coordinación sin que asuma tampoco valor vinculante.

e) Por lo que se refiere a las regiones de autonomía particular, la determinación del objeto de la competencia regional precisa también de la noción de interés regional, que ha sido interpretada por las normas de actuación de los estatutos especiales en sentido territorial, completando este criterio con exclusiones en base al interés nacional para deslindar determinados tipos de transporte o comunicación dada la fórmula genérica de atribución de competencia de algunas regiones (Sicilia, Trentino, Alto Adige). De esta forma han sido considerados de interés nacional los servicios ferroviarios estatales, los servicios postales y de radio y telecomunicaciones (59).

Ahora bien, a los criterios citados en las normas de actuación de los estatutos de las regiones especiales para distinguir los transportes de interés regional y los de interés nacional, se ha añadido un nuevo límite, basado en la intervención financiera del Estado (60). Con lo que no sólo se reduce el ámbito de competencia regional, sino que ésta misma resulta degradada.

En otro orden de consideraciones, debe señalarse que la mayoría de Estatutos prevén la participación de la región en la definición de las condiciones de las actividades de transporte de interés nacional relevantes concretamente para la región. Así el artículo 22 del estatuto siciliano dispone la participación de la región en la "formación de las tarifas ferroviarias del Estado y a la utilización y reglamentación de los servicios nacionales de comunicaciones y transportes terrestres, marítimos y aéreos que en todo caso puedan interesar a la región". Normas similares están contenidas en el artículo 53 del estatuto sardo y en el art. 47 del Friuli-Venezia Giulia. Más concreto es el criterio asumido por el estatuto de la región Trentino-Alto Adige. El artículo 17, ter dispone que el parecer de la provincia es obligatorio para las concesiones de comunicaciones y transportes que se refieran a líneas que atraviesan el territorio provincial (61).

D. - Turismo e industria hotelera

a) En este campo, la claridad del enunciado constitucional no ha presentado particular dificultad para los interpretes en orden a definir sus confines. Así pues, "pueden considerarse comprendidas en el sector las actividades públicas orienta

tadas a vigilar el ejercicio de la industria hotelera y las demás actividades económicas estrictamente ligadas al turismo, como las Agencias de Viajes, a promover y orientar el desarrollo turístico, tanto fomentando las iniciativas económicas, como reforzando las infraestructuras del sector, y a ejecutar intervenciones directas mediante la creación y gestión de empresas y entes públicos turísticos (62). La mención de los dos extremos, turismo e industria hotelera, responde a la intención de indicar "lo que más propiamente se refiere al movimiento turístico por un lado, y por otro, lo que se refiere a la estructura receptiva de aquel movimiento" (63).

Una particularidad del régimen jurídico del turismo en el ordenamiento jurídico italiano, tal como hasta ahora ha sido configurado por la legislación estatal, es su estructura organizativa. El Ministerio correspondiente no posee una organización periférica, sino que existen Entes provinciales de turismo, entes no territoriales de estructura corporativa, sujetos a las directrices del Ministerio. Además, aun nivel inferior, existen las "Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo", entes a los que corresponde la administración de las actividades turísticas de una determinada área delimitada en virtud de específicos criterios (64).

b) En el momento de su constitución, han sido transferidas a las regiones ordinarias las siguientes concretas funciones administrativas: la dirección y control sobre los entes provinciales de turismo y las Agencias citadas; la planificación, desarrollo e incentivación del turismo local, correspondiéndole organizar las manifestaciones turísticas, el reconocimiento, renovación, clasificación del territorio de las "Aziende"; la disciplina sobre las agencias de viajes, a la clasificación de estableci-

mientos hoteleros y extrahoteleros y al vínculo hotelero. Por el contrario, han sido reservadas al Estado las relaciones internacionales, concretamente la promoción exterior del turismo nacional. Asimismo continúan en el ejercicio de sus funciones, mientras no se proceda a su reestructuración, el Ente nacional italiano para el turismo y otros entes nacionales o plurirregionales que antúan en el sector. Por otra parte, en el marco de la función de dirección y coordinación, se establecen mecanismos para hacer posible una coordinación de actividades, sin cercenar competencias regionales, y la participación regional en la planificación general (65).

c) Las regiones ordinarias, en esta materia, tienen potestad legislativa concurrente, eso es, limitada por los principios fundamentales establecidos por las leyes estatales. Dos cuestiones específicas se plantean al respecto. Como sabemos, a las Regiones no les corresponde las funciones administrativas de interés exclusivamente local en las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución con lo que sin reducirla, en términos estrictos, se modula su competencia legislativa. En este orden de consideraciones, se ha planteado el problema de si los Entes provinciales de Turismo y las "aziende" constituyen entes locales. Se trata de un problema al que ya nos hemos referido en varias ocasiones. Parece que no es admisible una asimilación de estos entes a los entes locales territoriales y representativos. Sin embargo, se ha señalado que, en todo caso, "las regiones ordinarias no podrían centralizar las funciones de los entes provinciales del turismo en un ente pararregional a propósito, sin violar los principios fundamentales del sector" (66). Ahora bien, sin proceder a su supresión "es obvio que la integra

ción de una organización regional en función de la actuación de los preceptos constitucionales (y sobre todo del artículo 5 de la Constitución) no puede no tener una grave incidencia en este sistema" (67).

d) En relación con las regiones de estatuto especial, -las normas de actuación de los estatutos en esta materia han sido ya emanadas para todas las regiones (68)-, pueden hacerse con respecto a su competencia administrativa específica las siguientes consideraciones. Se realiza una transferencia general de funciones, si bien se subordinan normalmente determinados actos de ejercicio de su competencia al parecer de órganos estatales (nombramiento de los administradores de los entes turísticos, programas de actividades turísticas regionales). En orden a la clasificación y tarifas de establecimientos hoteleros se señala el necesario concierto entre los órganos estatales y regionales. Finalmente quedan reservadas al Estado las funciones en materia de agencia de viajes. En materia de turismo e industria hotelera, todas las regiones gozan de potestad legislativa de carácter exclusivo. Sin embargo, el decreto de actuación de la región Trentino-Alto Adige asume un contenido parecido al propio de las leyes-corniso al indicar que la legislación regional debe observar los "criterios que las leyes del Estado prescriban para la determinación de las clasificaciones hoteleras y las disposiciones de carácter nacional en materia de tarifas hoteleras" (art. 8) y que "las disposiciones contenidas en las leyes del Estado en materia de vínculo hotelero se aplican también en la región" (art. 9) (69).

E. - COMERCIO

a) Un planteamiento sensiblemente similar al realizado al examinar las competencias regionales en materia de industria debe hacerse en relación con las atribuciones regionales para disciplinar las actividades comerciales. Que sea así es perfectamente lógico si se tiene en cuenta que, en general, se enuncian conjuntamente las competencias legislativas en industria y comercio, único era el ministerio estatal correspondiente y únicas también las normas de actuación de los estatutos de las regiones especiales. Examinemos, en primer lugar, los enunciados de competencia de las regiones de estatuto especial.

La Región siciliana es competente para dictar normas de carácter exclusivo en materia de comercio, salvo con respecto a las relaciones de derecho privado (art. 14 d), previéndose específicamente competencia legislativa concurrente en el subsector de abastecimientos (art. 17 g.) y señalando también la finalización de las competencias regionales en orden a la "valorización, distribución y defensa... de las actividades comerciales (art. 14 e), para lo que puede emanar normas legislativas de carácter exclusivo.

La región sarda tiene atribuida competencia legislativa concurrente, tanto en materia de comercio, como para la disciplina de abastecimientos (art. 14 a) y 1).

El Estatuto de la región Trentino-Alto Adige atribuye a la región competencia legislativa de carácter exclusivo en orden al ordenamiento de las Cámaras de comercio (art. 4, 8), y a la provincia competencia legislativa de carácter exclusivo, con respecto a la regulación de las ferias y mercados (art. 11, 12) y de carácter

concurrente en las restantes actividades comerciales (art. 12, 3).

La región Friull-Venezia Giulia tiene atribuida competencia legislativa exclusiva en materia de comercio (art. 4, 6), y específicamente en el sector de ferias y mercados (art. 4, 8).

Finalmente por lo que se refiere a la región valdostana, su Estatuto prevé una competencia legislativa exclusiva en materia de ferias y mercados (art. 2) e integrativa para regular las restantes actividades comerciales (art. 3, e) y especialmente para establecer la disciplina de abastecimientos (art. 3, h).

Las regiones de Estatuto ordinario son competentes únicamente en materia de ferias y mercados. El artículo 117 al regular la potestad legislativa concurrente menciona sólo este enunciado, que, por otra parte, deriva de una tradición legislativa en materia de entes locales. Ahora bien, en la actualidad, la expresión ferias y mercados debe referirse, no sólo a "las manifestaciones consistentes en reuniones periódicas o diarias de comerciantes y en concentraciones de oferta de productos con carácter de generalidad, e incluso, a veces, con carácter de especialidad y en relación directa con los consumidores", sino también -a las instituciones mercantiles y feriales que tienen también un carácter local si bien con un radio de acción más extenso..., a los mercados al por mayor y a las manifestaciones feriales" de mayor alcance (70).

b) En materia de mercados, la legislación estatal tiene un marcado carácter organizativo, mientras que la normativa sustancial es fruto de la autonomía normativa de los entes locales. En la regulación de los mercados se ha observado una evolución desde las limitaciones de estricta policía a algunas intervenciones carac-

terísticas, desde la **asunción directa de servicios** y de **responsabilidad personal** hasta la **formación de ordenamientos sectoriales**, en los que, a una **garantía de libertad de iniciativa de mercado** en el plano del **ordenamiento general**, se **acompaña**, en cuanto al **ejercicio**, y en el **ámbito de tales ordenamientos de sector** una serie de **controles iniciales y sucesivos** a fin de **dirigir la actividad privada** a los **finés de interés de la colectividad** (71). Puede establecerse una **distinción entre los pequeños mercados** y los **grandes mercados** o **mercados al por mayor**. En **relación con los primeros** la **vigente legislación** atribuye la **competencia para establecerlos y regularlos** a los **municipios**. Por lo tanto, teniendo en cuenta que, en todo caso, la **intervención normativa estatal** era **sólo de carácter organizativo**, principalmente **regulando la atribución de competencia** y su **ejercicio**, es **difícil pensar en un ámbito para el ejercicio de la potestad legislativa regional** ya que **corresponden a los entes locales las funciones que venían ejerciendo** y **se reserva a la ley estatal su posible reorganización**.

Con respecto a los **grandes mercados**, la **situación es parcialmente diversa**. El **régimen general** atribuye también la **competencia a los municipios**. Sin embargo este principio ha sido en gran parte **derogado por la regulación estatal de algunos mercados al por mayor**. Es éste el **ámbito en que puede desarrollarse la potestad legislativa regional**, si bien **sin modificar tampoco las atribuciones que al respecto conservan los municipios**. Por otra parte, es oportuno tener en cuenta que **"la acción por una reestructuración de los mercados debe ser llevada a cabo a nivel de la política territorial y por lo tanto debe coordinarse con el aspecto de la vialidad, con el urbanismo comercial"** (72).

La **competencia administrativa institucional de las regiones ordina-**

rias se concreta particularmente, a **resultas** de la transferencia de funciones estatales, en las funciones referentes a "los mercados para la compraventa al por mayor de productos hortifrutícolas, de carnes y de productos piscícolas" (73).

Ahora bien, el ámbito de atribuciones de las regiones ordinarias en materia de actividades comerciales ha sido ulteriormente integrado por las funciones administrativas atribuidas a las regiones por la ley n. 426 de 11 de junio de 1971. "Sobre nueva disciplina del comercio", que realiza implícitamente una delegación de funciones administrativas estatales. En esta perspectiva, la intervención regional se sitúa en un doble nivel: en relación con el plan de desarrollo y adecuación de la red distributiva previsto en los artículos 11 y siguientes, y con respecto a las autorizaciones para el comercio al detall.

En el primer aspecto, los municipios al formar los planes de red comercial han de tener en cuenta las normas contenidas en la planificación urbanística en la que como veremos es amplia la intervención regional. Más concretamente el artículo 32 del reglamento ejecutivo de la ley dispone que los municipios, en la formación de los planes y en la concesión de las autorizaciones, deben observar las indicaciones programáticas y de urbanismo comercial aprobadas por los órganos regionales.

En el segundo aspecto, las autorizaciones para el comercio al detall, que deben concederse según las previsiones del plan, en algunos supuestos precisan para su validez la aprobación regional. (74).

La intervención regional en las actividades comerciales ha sido in-

tegrada además por la delegación realizada por ley n. 588 de 28 de julio de 1971 en materia de disciplina de horarios de negocios y establecimientos al detall.

c) En materia de ferias, la competencia administrativa regional, según el decreto delegado de transferencia de funciones comprende especialmente, las funciones referentes a ferias locales, provinciales, interprovinciales, nacionales, así como las internacionales que no estén organizadas por entes especialmente reconocidos (75), a las exposiciones o muestras agrícolas, industriales y comerciales con exclusión de las internacionales y universales y a las exposiciones y muestras de artes organizadas con el fin de venta de las obras expuestas. Permanecen reservados al Estado el reconocimiento de los nuevos entes que puedan constituirse para la organización de ferias nacionales e internacionales y determinados poderes en orden al nombramiento de los órganos gestores de los entes organizadores de ferias nacionales e internacionales.

d) Por lo que respecta a las regiones de autonomía especial, las normas de actuación generalmente atribuyen a las regiones únicamente los poderes relativos a las ferias en orden local y provincial o regional, reservándose el Estado el ejercicio de las atribuciones referentes a las que, desarrollándose en el territorio regional, sean de carácter interregional, nacional o internacional. En este último supuesto, generalmente se prevé que el Estado debe actuar de acuerdo con la región interesada, y sólo en las normas de actuación del Estatuto de la región Friuli-Venezia Giulia la intervención se reduce a una simple consulta.

La región siciliana se encuentra por lo que se refiere a las activi-

dades comerciales en una situación similar a la que existe para su intervención en materia de industria. Aunque específicamente no se prevea competencia legislativa y administrativa en materia de ferias y mercados, debe entenderse que ésta se halla incluida en la más general atribución de competencia para regular las actividades comerciales. Por otra parte, su Estatuto reserva explícitamente al Estado el régimen aduanero de la región, disponiendo de que las tarifas aduaneras en lo que interesa a la región y en relación con los límites máximos serán establecidos previa consulta al gobierno regional. Asimismo, en este mismo artículo 39, se establecen algunas exenciones de derechos aduaneros para la importación de maquinaria agrícola e industrial.

Por lo que respecta la región sarda, con independencia de cuanto hemos dicho con referencia al sector de ferias y mercados, las normas de actuación establecen el mismo esquema organizativo de co-dependencia que hemos visto al examinar sus atribuciones en materia de industria. En relación con las Cámaras de Comercio se han transferido las funciones inspectoras, salvo las de interés nacional a determinar según criterio del Ministerio; corresponden asimismo a la región las funciones en relación con el nombramiento de los miembros de los órganos de dicha institución, excepto en el supuesto del presidente en que debe formular la propuesta al Ministerio. Asimismo el artículo 12 del Estatuto sardo, reservando al Estado el régimen aduanero, dispone determinadas exenciones de derechos aduaneros, la posibilidad de ulteriores exenciones a requerimiento de la región, e indica que serán establecidos puntos francos en la región. Por otra parte, el artículo 52 del mismo Estatuto dispone que la región esté representada en la elaboración de proyectos de tratados de comercio con otros países en cuanto puedan resultar afectados los intereses regionales, y sea oída en materia de legislación

aduanera por lo que se refiere a productos típicos de su específico interés.

Con respecto a la región Trentino-Alto Adige, las normas de actuación han traspasado a la región y a la provincia las funciones y órganos correspondientes a sus respectivas competencias reservándose el Estado determinadas funciones en relación con las Cámaras de Comercio en cuanto a éstas realicen cometidos de interés para el Estado. En relación con el sector de ferias y mercados son de aplicación las observaciones generales ya realizadas. También el Estatuto de esta región prevé normas particulares con respecto al comercio exterior: el artículo 74 establece que "mientras los intercambios de productos con el extranjero estén sujetos a limitaciones y autorizaciones del Estado" la región puede autorizar operaciones de esta clase en los límites que serán establecidos en los pertinentes acuerdos entre Estado y Región. Asimismo, "en caso de intercambios con el exterior sobre la base de contingentes que interesan la economía de la Región, se le asignará una cuota, parte del contingente de importación y exportación a establecer en un acuerdo entre el Gobierno y la Región".

En el supuesto de la región Friuli-Venezia Giulia, con independencia de particularidades propias derivadas de problemas internacionales y de las observaciones señaladas con respecto a su competencia administrativa en materia de ferias y mercados, el régimen de sus atribuciones en comercio interior, y, específicamente, en relación con las Cámaras de Comercio e Industria es similar al de las otras regiones de estatuto especial. Con respecto a su intervención en materia de comercio exterior el segundo párrafo del artículo 47 prevé que la Región sea consultada en la elaboración de tratados de comercio con otros países, que interesen el tráfico fronterizo de la

región o el tránsito por el puerto de Trieste.

Con respecto a la región valdostana es preciso señalar que, de acuerdo con el artículo 14 de su Estatuto, el territorio del Valle de Aosta constituye una zona franca cuyas modalidades de actuación son concordadas con la región y establecidas con ley de Estado.

F. - CREDITO

a) Las regiones de estatuto especial tienen atribuida competencia en materia de crédito. No así las regiones ordinarias a que el artículo 117 de la Constitución no menciona esta materia en la enumeración de aquellas en las que pueden emanarse normas legislativas de carácter concurrente y que configuran también el ámbito de las funciones administrativas institucionales. Sin embargo, como la actividad de crédito, en los modernos sistemas económicos está presente en todos los sectores de la actividad productiva es legítimo plantearse si y en que medida puede eventualmente hablarse de una actividad de las regiones ordinarias en el campo del ejercicio del crédito relacionado con el desarrollo de las actividades económicas cuya disciplina está atribuida a la competencia legislativa de las regiones ordinarias. A este respecto, en alguna de los apartados se ha hecho referencia a la intervención regional en relación con actividad de crédito instrumental de otras finalidades, por ejemplo, en relación con la agricultura. Digamos también que la posible constitución de sociedades financieras regionales es un aspecto indudablemente relevante en orden al tema de las regiones ordinarias y del servicio de crédito. Por otra parte, existe evidentemente la posibilidad de que el Estado llame a la región a integrar y actuar la propia legislación y sobretodo que el Estado delegue deter-

minadas funciones administrativas en los entes regionales (76).

La competencia en materia crediticia de las regiones de autonomía particular está regulada de forma uniforme: las regiones pueden emanar normas legislativas de carácter concurrente. Esta uniformidad, ante la diversidad sistemática con que generalmente están definidas las atribuciones de las regiones de estatuto especial, es ya, en sí mismo, un síntoma de las características de la actividad que se pretende regular. "La función crediticia ha sido considerada desde hace tiempo -y no sólo en Italia- de interés público inmediato, en todos sus aspectos, porque la circulación crediticia influye decisivamente en el mercado monetario, que es nacional y que, por ello, impone una disciplina rigurosamente unitaria" (77). Decimos que la atribución de competencia legislativa de carácter concurrente a las regiones de estatuto especial es sólo un síntoma del carácter necesariamente unitario de la ordenación de la actividad crediticia porque, en realidad, la necesidad de asegurar esta unitariedad ha determinado que la disciplina de las normas de actuación de los Estatutos, en esta materia, haya dado lugar a una ordenación de la intervención regional que, por su carácter restrictivo, no se adapta a las características de dicho tipo de competencia.

b) El artículo 17 e), de su Estatuto atribuye a la región siciliana "la disciplina del crédito, de los seguros y del ahorro". Más concreta es la regulación que afecta a la región sarda: el artículo 4 b) de su Estatuto se refiere a la "institución y ordenación de los entes de crédito rural y agrario, de las Cajas de Ahorro, de las Cajas rurales, de los montes de piedad y pisitos, y de las empresas de crédito de carácter regional".

Una enumeración similar realiza el Estatuto de la región Friuli-Vene

zia Giulia. El artículo 5, 8 señala como integrante de la competencia regional "la ordenación de las Cajas de Ahorro, de las Cajas rurales, de los entes que tengan carácter local o regional para la financiación de las actividades económicas de la región". La complejidad propia de la región Trentino-Alto Adige determina que su Estatuto atribuya a la región competencia legislativa concurrente para la "ordenación de los entes de crédito rural y de crédito agrario, de las cajas de ahorro y de las cajas rurales, así como de las empresas de crédito de carácter regional" (art. 4, 3), y a las provincias determinadas funciones en orden a la apertura y transferencia de agencias bancarias y al nombramiento de miembros de los órganos de gestión de las Cajas de Ahorro (art. 8). Finalmente, la región valdostana es competente para regular la institución de entes de crédito de carácter local. En este caso, la competencia legislativa es de carácter integrativo. Como hemos dicho, las normas de actuación dictadas para Sicilia, el Friuli y el Trentino han precisado el alcance de la competencia de las regiones (78). También la jurisprudencia constitucional, especialmente con respecto a la región Sarda, ha señalado precisas orientaciones sobre la intervención regional en materia crediticia.

Como principio central se afirma que "los poderes de la región no pueden excluir los poderes que la ley confiere a los órganos estatales (artículos 5 y 28 de la ley de 7 de marzo de 1938 y modificaciones) sobre institución y ordenación de los entes y empresas de crédito". En el marco de este principio, según la Corte, "puede admitirse que la región, a través de las necesarias autorizaciones, pueda negar o permitir, precisamente en función de intereses regionales, la institución de los entes y de las empresas indicadas. Esto es conforme al principio de la distribución funcional del crédito, que es propio de la ley bancaria y que está en armonía con el siste

ma de las autonomías regionales, destinadas a adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias locales, según las diversas necesidades. Incluso antes de la ley bancaria no faltaban en Italia, por otra parte, florecientes institutos de crédito cuya disciplina estatutaria la debía ser adoptada por entes locales; subsisten todavía institutos de crédito de derecho público, sobre los que los entes locales ejercen diversos poderes con el pleno respeto de la ley bancaria". (79). De hecho, pues, se establece una diferenciación entre la ordenación general del crédito que resulta atribuida a la competencia estatal y su gestión que está encargada a la región.

En desarrollo de este principio, la sentencia que hemos citado anuló la ley regional sarda 7 de noviembre de 1956, y las diversas normas de actuación han previsto diferentes procedimientos en que el órgano estatal competente (Comité Interministerial correspondiente a la Banca de Italia) a través de pareceres vinculantes o de la previsión de acuerdos para la adopción de determinadas medidas condiciona la intervención regional en la actividad crediticia. Asimismo, se reserva en general al Estado la función de vigilancia y de administración extraordinaria de los entes y empresas que desempeñen actividad de crédito.

Finalmente, digamos que está también prevista la participación de la región en las funciones relacionadas con entes de crédito constituidos por el Estado o en base a Leyes estatales, pero cuya actuación se desarrolla preferentemente en las respectivas regiones (80).

G. - VIALIDAD, ACUEDUCTOS Y OBRAS PUBLICAS DE INTERES REGIONAL.

a) La inclusión de este epígrafe en el estudio de las competencias regionales de carácter económico se debe principalmente a la significación instrumental de las obras públicas. Si bien es verdad que las obras públicas pueden responder en ocasiones a planteamientos de carácter económico y en todo caso generalmente provocan efectos en el proceso económico general estas razones no serían suficientes para tomar en consideración aquí esta competencia regional. Piénsese en la educación pública cuyas relaciones con el desarrollo de la economía son claras.

Sin embargo, dentro del margen de convencionalismo existente en la adopción de criterios sobre esta cuestión, como ya hemos señalado, la disparidad de opciones entre una y otra materia responde al valor doblemente instrumental de las obras públicas en relación con las actividades directamente relevantes para el proceso económico. En primer lugar, la materia de vialidad, acueductos y obras públicas se conecta con los más amplios temas de la planificación territorial y de la general actividad de ordenación del territorio a la que más adelante nos referiremos, tanto por su relación con las actividades económicas, y singularmente con la planificación económica, como por el papel que corresponde a la región en relación con el territorio (81). En segundo lugar, partiendo de la distinción establecida en el ordenamiento italiano entre obra pública en sentido estricto y en sentido amplio, la instrumentalidad de la competencia en materia de obras públicas es más clara. En sentido estricto, la disciplina sobre obras públicas se refiere a la actividad que tiene por objeto precisamen

te la obra pública en sentido amplio, que puede existir en cualquier ámbito de competencia material (82). Así pues "la atribución a la Región de una competencia normativa en una determinada materia comporta también la atribución de la competencia a disciplinar legislativamente las obras públicas relacionadas con la materia indicada" (83), eso es, la atribución de competencia en materia de agricultura lleva consigo la posibilidad, respecto a la cual la competencia en relación con las obras públicas en sentido estricto es una atribución en cierto sentido vicaria, eso es, una competencia satélite.

El artículo 177 incluye entre las materias en las que las regiones ordinarias pueden emanar normas legislativas en ejercicio de su potestad legislativa concurrente la de "vialidad", acueductos y obras públicas de interés regional".

El artículo 14, letra g) del Estatuto siciliano prevé que la región puede emanar normas legislativas de carácter exclusivo en orden a las "obras públicas, excepto las grandes obras de interés prevalentemente nacional". En el caso de Cerdeña, su Estatuto en el artículo 3, que regula la competencia legislativa de carácter exclusivo, en la letra c) incluye las "obras públicas de exclusivo interés de la región". Semejante al enunciado de la competencia de las regiones ordinarias, es el que contiene el Estatuto del Trentino-Alto Adige, al atribuir a las provincias competencia exclusiva en orden a "vialidad, acueductos y obras públicas de interés provincial" (art. 11, 17). A la región le corresponde una competencia exclusiva para regular subvenciones en relación con las obras públicas provinciales. La región Friuli-Venezia Giulia es competente con carácter exclusivo según el artículo 4, 9 de su Estatuto, en materia de "vialidad, acueductos y

obras públicas de interés local y regional". Por lo que se refiere al Valle de Aosta, su Estatuto -art. 2 letra f-, le atribuye competencia exclusiva para regular la materia de "carreteras y obras públicas de interés regional".

b) Centrando la atención en primer lugar en el enunciado de la competencia regional en orden a la vialidad, acueductos y obras públicas de interés nacional es preciso realizar algunas observaciones sobre los conceptos existentes sobre tales materias y sobre el alcance concreto y específico de la circunscripción del interés regional, con objeto de delimitar los perfiles de la competencia legislativa y administrativa regional y conocer la actual ordenación como resultado del traspaso de funciones.

En el complejo legislativo estatal el término vialidad se refería a la disciplina de la construcción y conservación de carreteras, la policía de circulación y el régimen de las carreteras (84). Ahora bien, por su necesario carácter unitario no hay duda que es necesario reservar al Estado la policía de circulación o de tráfico (85), pudiendo considerarse atribuidos a la región los restantes aspectos.

El interés regional se concreta definiendo una nueva clasificación de carreteras regionales. El decreto de transferencia incluye entre las carreteras en relación con las cuales se realiza el traspaso de funciones las ya actualmente clasificadas como locales o provinciales y las estatales que específicamente se clasifiquen como regionales (art. 2 letra a). Naturalmente respecto a las carreteras locales y provinciales deberán respetarse las funciones administrativas hasta ahora desempeñadas por los entes

locales. El Estado, por su parte, se reserva las funciones en orden a la clasificación de carreteras estatales y las de autopistas y carreteras estatales.

Este mismo criterio territorial para delimitar el concepto de interés regional ha sido utilizado para definir la competencia en relación con los acueductos. En realidad, parece que no existen en el ordenamiento italiano acueductos de interés estatal (86), en todo caso, en el decreto de transferencia se hace referencia a los "acueductos locales o provinciales que interesen al territorio de una Región". Sin embargo el Estado se reserva la competencia para modificar y actualizar el Plan regulador general de acueductos (art. 8, 2 b).

Ahora bien, con respecto a las restantes obras públicas el criterio de definición de interés regional, tanto en los decretos de transferencia de funciones de las regiones ordinarias, como en las normas de actuación de los estatutos especiales ha sido diferente, basado en unos casos en la importancia de la obra pública (87) y en otros en la conexión con otras competencias regionales o estatales (88).

Por otra parte, debe señalarse también cómo el decreto de transferencia de funciones a las regiones ordinarias no acoge solamente la noción de obra pública en sentido restringido, actividad de obra pública inherente a las competencias institucionales de las regiones, sino que asume también la concepción amplia de obra pública. Así se deduce del hecho de que se transfieran a las regiones las funciones administrativas en orden a las obras de los puertos de categoría inferior, o a las instalaciones deportivas. Sin embargo, el Estado se reserva la función de determinar "las cuestion

nes generales técnico-constructivas en los sectores de las obras públicas y su correspondiente normativa técnica (art. 8, 11). Esta distribución de campos de actuación se completa con los aspectos que deberán tomarse en consideración en el marco de la función de dirección y coordinación de las funciones administrativas estatales. En este sentido, se prevé que periódicamente se comuniquen los programas de intervenciones regionales al Ministerio de Obras Públicas para que éste pueda formular las propuestas para la coordinación de las actividades entre regiones y entre éstos entes y la Administración del Estado. Asimismo, se prevé que la región sea consultada a los efectos de preparar la planificación de las intervenciones de competencia estatal (art. 9 párrafos ter cero y quinto).

Precisamente, esta interrelación entre actividades estatales y regionales en materia de vialidad, y de obras públicas en general, pone de relieve la necesidad de integrar, en la perspectiva de la planificación territorial, tanto la actuación de las respectivas competencias, como la determinación del elemento discriminante de interés regional. Es por esta vía que la coordinación entre el Estado y la región, de la que son un balbuciente indicio las normas referidas últimamente, puede llegar a ser realidad, sin anular, por otra parte, la significación de las autonomías regionales (89).

c) Las regiones especiales, a parte de estarles atribuida competencia en materia de expropiación forzosa (90) para las obras públicas que lleven a cabo, tienen atribuidas también competencias en orden a otras materias, comprendidas en el concepto amplio de obras públicas.

En este sentido dos son los temas específicos que presentan es-

pecial interés. Nos referimos a la vivienda económica o popular y al régimen de aguas.

Algunas regiones especiales tienen atribuida competencia para regular la construcción y régimen de la vivienda. El Estatuto sardo lo contempla como competencia exclusiva (art. 3, f. el de Trentino-Alto Adige la atribuye con carácter exclusivo a las provincias (art. 11, 10); el de la región Friuli-Venezia Giulia la prevé con carácter concurrente (art. 5, 18). Para las regiones siciliana y valdostana, cuyos Estatutos no mencionan expresamente la vivienda popular entre las materias de competencia regional, puede entenderse implícitamente asignada a las mismas en base a la genérica atribución de competencia en orden a las obras públicas y, sobretudo, en orden a la previsión social, ya que, a tenor de las recientes normas de transferencia de funciones administrativas a las regiones ordinarias, que no incluyen las referidas a viviendas, parece dominante "la tesis que el sector de las casas populares no entre de ninguna manera en la materia de obras públicas de interés regional sino que constituyan mas bien un accesorio de la asistencia o de la previsión social" (91). No obstante, la tradicional adscripción de este tema a la Administración de obras públicas en el ordenamiento italiano nos han inclinado a estudiarlo en este epígrafe. Finalmente, debe señalarse que las regiones ordinarias pueden intervenir en este campo en virtud de la "Ley de la casa" (92), principalmente a través de la deliberación de los programas de localización y de los planes zonales (art. 3, 6 de la citada ley). Se trata, sin embargo, de competencia de carácter integrativo o delegada por el Estado.

La materia de aguas ha sido tradicionalmente de la competencia de los Ministerios de Obras Públicas. En concreto, en Italia es

prácticamente la única materia en que, tanto la regulación de la actividad de obras públicas, como su ejercicio o utilización están atribuidas al mismo centro de la administración estatal, la administración de obras públicas (93).

La región siciliana sin embargo, es competente con carácter exclusivo, para regular las aguas públicas en cuanto no son objeto de obras públicas de interés nacional (art. 14, 1) (94). El Estatuto sardo dispone la competencia exclusiva de la región en orden al "ejercicio de los derechos demaniales de la región sobre las aguas públicas" (art. 3, 1). La región de Friuli-Venezia Giulia, es competente con carácter concurrente para disciplinar "la utilización de las aguas públicas, excluidas las grandes derivaciones (art. 5, 14) (95). El Valle de Aosta, por su parte, tiene atribuida, en su Estatuto, competencia exclusiva para regular las aguas públicas para regadío y uso doméstico (art. 2, m) y concurrente para la disciplina de la utilización de aguas públicas para uso hidroeléctrico (art. 3, e) (96). En fin, en la Región Trentino-Alto Adige, las provincias tienen competencia de tipo concurrente en orden a la "utilización de las aguas públicas, excepto las grandes derivaciones con fines hidroeléctricos. (97). Ahora bien, excepto en el caso del Trentino-Alto Adige, cuyo texto del Estatuto es reciente, y en el Friuli Venezia Giulia, las competencias de las regiones de autonomía especial han resultado modificadas por las normas de nacionalización de la energía eléctrica, con especial relevancia en el caso de la región valdostana.

Las regiones ordinarias no tienen constitucionalmente competencia en este campo. Sin embargo, el decreto nº 8 de 15 de enero de 1972 sobre transferencia de las funciones administrativas estatales en materia de urbanismo y de vialidad, acueductos y obras pú-

blicas, ha delegado a las regiones las funciones administrativas en orden a "las pequeñas derivaciones de obras públicas (art. 13. d) y ha atribuído a las regiones funciones consultivas en relación con el ejercicio por parte del Estado de actividades de "tutela, disciplina y utilización de aguas públicas" y para "la sistematización hidrológica y la conservación del suelo" (art. 8, 2a) y c).

H. - Urbanismo versus. Ordenación del territorio

a) El artículo 117 de la Constitución incluye el urbanismo entre las materias en que la región puede emanar normas legislativas. Constituye ésta una de las competencias esenciales de las regiones, de tal forma que puede considerarse a la intervención en el territorio como uno de los elementos que caracterizan el papel de la región en el sistema jurídico-político italiano.

Para estudiar este sector de la actividad regional, se toma en consideración, en primer lugar, el aparato normativo de atribución de competencia. En un segundo momento, examinaremos la evolución de la materia urbanística desde el planeamiento cerrado a la ordenación del territorio. Finalmente, a la vista de las dimensiones que en la actualidad presenta la intervención pública en el territorio, pondremos de relieve el papel de la región.

b) Hemos indicado ya como, según la Constitución, las regiones de derecho común son competentes para regular la actividad urbanística. También las regiones de autonomía particular tienen atribuídas competencia en este campo, según resulta de la lectura de sus respectivos Estatutos: Así, para la región

siciliana, en el apartado f) del artículo 14 se menciona el urbanismo y en el apartado h) del mismo artículo la tutela del paisaje, en ambas materias la región puede emanar normas legislativas de carácter exclusivo; semejante es la previsión del Estatuto sardo, si bien no se menciona expresamente la tutela del paisaje. (art. 3 f); el Estatuto de la región Trentino-Alto Adige, atribuye a las provincias competencia con carácter exclusivo en orden al "Urbanismo y plan regulador" y a la "tutela del paisaje" (art. 11 n. 5 y 6); el Estatuto del Friuli-Venezia Giulia, prevé que la región dicte normas legislativas con carácter exclusivo en orden a regular la actividad urbanística (art. 4, 12) y, con carácter concurrente, en relación con la tutela del paisaje (art. 6, 3); finalmente la región valdostana es competente, con carácter exclusivo, tanto en orden a "urbanismo y plan regulador para zonas de particular importancia turística", como para tutelar el paisaje (art. 2, g y q).

Estos enunciados, que ofrecen una considerable uniformidad, mayor de la que aparece en otros sectores de competencia regional, plantean esencialmente dos cuestiones: significación de la atribución específica de competencia para tutelar el paisaje en algunos Estatutos especiales, y dimensión del campo de acción regional que deriva de la atribución constitucional de la competencia en materia de Urbanismo. A este último punto nos referimos después, por lo que nos limitamos a tomar en consideración, de momento, la primera de las cuestiones que la lectura de los enunciados constitucionales plantea. A este respecto, debemos decir que la atribución de la tutela del paisaje tiene un valor simplemente ejemplificativo, sin que de la falta de esta atribución específica pueda deducirse la imposibilidad de intervención regional, toda vez que ha sido atribuída a las regiones competencia en ma-

teria de urbanismo. En apoyo de este criterio pueden citarse poderosas razones técnicas y de política administrativa. También la evolución del concepto de la actividad urbanística, que tiende a presentar un carácter global, permite entender comprendida en el sector del urbanismo la actividad de tutela del paisaje, competencia, por tanto, de la región.

La mejor confirmación de este criterio se halla en la propia legislación. En efecto, el decreto núm. 8 del 15 de enero de 1972 sobre transferencia de las funciones administrativas a las regiones de estatuto ordinario en materia de urbanismo ha asumido esta perspectiva globalizadora, superando una visión estricta de la actividad urbanística, tanto desde un punto de vista funcional -el último párrafo del artículo 1º especifica se refiere al traspaso de las funciones relativas a los planes territoriales paisajistas (98)-, como desde un aspecto propiamente organizativo -el penúltimo párrafo del mismo artículo supera la simple transferencia de funciones del ministerio de Obras Públicas, disponiendo también el traspaso de las funciones relacionadas con el urbanismo ejercidas por la administración de instrucción pública o por otras ramas de la administración del Estado (99)-.

De hecho, este decreto ha realizado un traspaso total de las funciones estatales en materia tradicionalmente urbanística a las regiones. A partir de este momento el Estado sólo podrá intervenir en el ámbito urbanístico a través de las actuaciones encuadrables en la función de dirección y coordinación de las actividades administrativas regionales previstas en el artículo 17 de la Ley 281 al 1970.

En general, la transferencia se ha realizado sobre la base de la

regulación de las funciones urbanísticas realizadas por la ley n. 1150 de 17 de agosto de 1942 y subsiguientes modificaciones, aunque se contemplan también las funciones reguladas en otras normas referidas a aspectos especiales, aparte de las ya señaladas (100).

Para comprender el alcance de la actividad regional es interesante señalar concretamente algunas de las funciones traspadadas. En este sentido, son especialmente significativas las funciones referentes a la aprobación de los diversos planes urbanísticos intermunicipales, reguladores generales, especiales, parciales, y de los programas de fabricación (101), y, sobretodo, en relación con la intervención regional en el territorio, las funciones referidas a los planes territoriales de coordinación (102).

Finalmente, queremos señalar una última precisión. La importancia de las funciones ejercidas por los entes locales menores en relación con la planificación y actividad urbanísticas es conocida. Dados los principios constitucionales, que reservan a los municipios y provincias las funciones de interés meramente local, y, en todo caso, las que actualmente vienen ejerciendo, es necesario destacar las limitaciones para la competencia administrativa, con diverso avance, para la competencia legislativa de las regiones, derivadas de estos principios.

c) La actividad de planificación del espacio ha sufrido una gran evolución en estos últimos tiempos. De ahí que para conocer el alcance de la actividad regional sea necesario conocer como, en general, se estructura este sector de la acción pública.

Cuando se regularon las competencias regionales en la Constitución, o se estableció el ordenamiento urbanístico aún hoy en gran parte en vigor el concepto de actividad urbanística era necesariamente distinto del que actualmente se propone. Desde la perspectiva de hoy, puede decirse que la regulación de 1942 es un momento intermedio entre la concepción edificatoria de la planificación y las actuales formulaciones de la ordenación del territorio. En otras palabras, en 1942 la noción de actividad urbanística, y singularmente la planificación urbanística no respondía ya a la simple regulación sanitaria de la edificación o al plan inmediatamente ejecutivo, sino que acogía un entonces nuevo tipo de plan urbanístico, eminentemente territorial y urbanístico acorde con las transformaciones presentes en la primera etapa de la era industrial.

Este carácter transitorio es especialmente claro en relación con los planes territoriales de coordinación, cuya significación para las regiones ya hemos señalado estos planes, previstos en el artículo 5 de la Ley n. 1150 de 1942, deben contener directrices para regular las zonas reservadas para destinos especiales y las sujetas a vínculos o limitaciones particulares, para prever las localizaciones a elegir como sede de nuevos núcleos de viviendas o de instalaciones de particular naturaleza o importancia y las redes de las principales líneas de comunicación existentes o programadas. En la Ley de 1942 naturalmente aún se está lejos de las actuales concepciones, pero existen ya indicios de evolución. En este sentido, son significativos los objetivos que la ley señala para la planificación urbanística: "ordenación e incremento de la vivienda de los centros habitados" y "desarrollo urbanístico en general del territorio". El plan territorial de coordinación constituye, pues, un precedente de la moderna planificación territorial regional.

Posteriormente, a medida que los contenidos se hacen más com
plejos, la forma aparece más articulada, y la especialización
territorial aumenta continuamente. La necesidad de "apertura
de la planificación" (103) es una exigencia cada vez más acucian
te y el planteamiento de escala regional se presenta como una
necesidad ineludible.

Hoy la planificación urbanística debe abrir sus contenidos y su
función a horizontes más amplios para poder adaptarse a los nue
vos fenómenos que la realidad urbana ofrece. Por una parte el
problema de la ciudad puede decirse que empieza -y se resuel-
ve- fuera de la misma. Piénsese, por ejemplo, en los condicio-
namientos creados por las infraestructuras de comunicaciones
interurbanas, o por las conexiones entre áreas de viviendas y
áreas industriales progresivamente apartadas de las ciudades.
Se contempla un espacio más amplio, propiamente un espacio re
gional, en el que tienen gran importancia cuestiones como la
protección de los elementos naturales y, en general, los aspec-
tos ecológicos del territorio. Junto a estas cuestiones, aparece
otro conjunto de problemas. Se trata de que la planificación sir-
va de instrumento para la localización espacial de nuevos servi-
cios o para el tratamiento especial de determinadas partes o ele
mentos de la propia ciudad.

Esta multiplicación de nuevos cometidos, ligados más al territo
rio que no propiamente a la urbe, se ha reflejado incluso en el
lenguaje: del urbanismo se pasa a la ordenación del territorio.
También a nivel normativo se observa esta mutación: mientras
en la Constitución se hace referencia al urbanismo, en los re-
cientes Estatutos de las regiones ordinarias se trata ya clara-
mente de ordenación del territorio. (104). De ahí, pues, que un

planteamiento actual sobre las competencias en tema urbano deba referirse necesariamente a la ordenación del territorio.

d) Sabemos que las regiones tienen atribuida competencia en materia de urbanismo. Ahora bien, ¿cuál es la dimensión o alcance de este ámbito de competencia regional?. Concretamente, cabe plantearse hasta qué punto puede entenderse que la región es competente, no sólo para desarrollar actividades de acuerdo con la noción tradicional de urbanismo o con la establecida en la ley de 1942, sino también para desempeñar las funciones correspondientes al concepto de ordenación del territorio.

A este respecto, es oportuno referirse en un primer momento a un planteamiento general y constitucional del tema. De entrada, puede señalarse que no es lógico admitir una interpretación fosilizada de los conceptos constitucionales. Por el contrario, la inclusión del urbanismo entre las materias de competencia regional no puede entenderse hoy de acuerdo con el concepto existente en el momento constituyente como si se tomara en consideración sólo la voluntad del legislador, sino que hay que apreciar la actual voluntad de la ley, valorar la evolución sufrida por la noción de urbanismo y su traducción actual en el enunciado de ordenación del territorio. Por otra parte, no debe olvidarse, en una perspectiva general, que "política del territorio y región son expresiones estrechamente relacionadas en la experiencia político-jurídica europea. La política del territorio es, bajo un determinado perfil, la síntesis de la aptitud política o de gobierno de la región. Incluso donde no se ha llegado a configurar a la región como estructura político-jurídica de una comunidad, sino que se ha hecho una regionalización de la estructura estatal, el objeto pare

de obvio" (105).

Además, en el caso italiano, aparte de cuanto se ha dicho anteriormente, cabe indicar como las características de las competencias regionales, a título de ejemplo puede mencionarse la agricultura, permiten afirmar la función primaria de la región con respecto al territorio y a los servicios estrechamente ligados al mismo. Asimismo, a pesar de las reservas a las que en seguida nos referiremos, el legislador estatal se orienta implícitamente en el sentido de reconocer en la región la sede natural de la acción sobre el territorio, como se deduce de los criterios seguidos en la ley sobre Comunidades de montaña o en la Ley sobre Nueva disciplina del comercio.

Así pues, en base al papel que le corresponde en relación con el territorio, la región como prevén también los Estatutos de las regiones ordinarias, puede elaborar y aprobar planes urbanísticos o territoriales regionales que, en diversa medida, regulen los distintos factores y elementos relacionados con la ordenación del territorio (106), y desarrollar una articulada labor de intervención en el mismo.

En definitiva, con este planteamiento la región se convierte en "un punto de cruce en el que se encuentran las exigencias de coordinación horizontal por sectores y las de coordinación vertical por zonas y comunidades (107).

No es preciso indicar que de este planteamiento derivan no fáciles problemas de coordinación, tanto con respecto al nivel nacional, como, aunque quizás con menor agudeza, en relación con las actuaciones de las entidades locales, cuya resolución sólo será satisfac

toria en el ámbito de procedimientos iterativos directamente relacionados con la planificación económica, de la que la planificación territorial es la dimensión espacial. Precisamente, debe tenerse en cuenta que, la ordenación del territorio ha de constituir un elemento fundamental para integrar la participación regional en el proceso de planificación económica (108).

Estas conclusiones se han visto confirmadas, parcialmente, en el decreto de transferencia de funciones a las regiones de estatuto ordinario. En esta regulación, como hemos señalado se superan los criterios derivados de un simple traspaso según la Ley urbanística de 1942, o de una valoración organizativa de las funciones según su sede. También hemos indicado las incipientes consideraciones sobre el papel del territorio contenidas en los planes territoriales de coordinación previstos en la ley de 1942, e integrados actualmente en la esfera de competencia de las regiones. Asimismo, para comprender el significado de estas normas deben tenerse en cuenta las características con que aparece regulada la función estatal de dirección y coordinación en materia urbanística. Específicamente se establece que dicha función se ejercita "a fin de asegurar la unitariedad y coordinación de la actividad de planificación urbanística en los varios niveles de circunscripción territorial", particularmente a través de la identificación de "las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, con particular referencia a la articulación territorial de las intervenciones estatales o de relevancia nacional, a la tutela paisajística, ambiental y ecológica del territorio y a la defensa y conservación del suelo" (109). Estas formulaciones, como fácilmente puede observarse, superan la perspectiva microubanística, acogiendo la noción actual de ordenación del territorio y presentan un particular interés a fin de conocer el alcance de la intervención regional, no sólo en

cuanto establece los criterios para la actuación estatal, enunciando incluso contenidos indudablemente propios de una ley cornisa, sino también porque es evidente que, de hecho, si la actividad de dirección y coordinación del Estado en materia urbanística se exterioriza en los sectores descritos, tales sectores no pueden no ser parte integrante de la materia atribuída a la región. Es evidente que no se puede dirigir o coordinar la planificación urbanística regional, por ejemplo, en orden a ocuparse de la tutela ecológica, si tal tutela no entra en el contenido de la planificación que la región puede elaborar (110). Hay que admitir, pues, que la competencia regional se refiere al conjunto de aspectos relacionados con la ordenación del territorio.

Ahora bien, con esto no queremos decir que la ordenación del territorio corresponda total y absolutamente a la competencia regional, estándole impedido al Estado cualquier tipo de intervención. Una afirmación de este tipo estaría en contradicción con las orientaciones mantenidas en estas páginas sobre las relaciones entre Estado y regiones. Queremos decir tan sólo que con sus características propias, eso es, en el marco de los límites dispuestos por la Constitución, las regiones italianas son competentes para ordenar su territorio, respecto de lo cual la intervención estatal para coordinar u orientar las diversas políticas regionales de ordenación del territorio debe producirse a través de la vía constitucional del establecimiento de los principios fundamentales, o, negativamente, instrumentando el límite del interés nacional.

Señalado este punto central, cabe añadir un juicio crítico sobre determinados aspectos de las normas de traspaso, precisamente por contemplar intervenciones estatales que se apartan de los canales indicados en el esquema constitucional. Concretamente el Estado se ha reservado funciones operativas indudablemente relacionadas

con la ordenación del territorio. Así, el decreto que regula el traspaso de funciones relacionadas con la sistematización hidrológica y la conservación del suelo, respecto de las cuales prevé sólo la consulta a las regiones. También se reservan al Estado las funciones referidas a la protección de la naturaleza, ámbito en el que la región puede, sin embargo, intervenir, siempre que sea en forma no contrastable con las acciones del Estado (111).

En definitiva, y a modo de conclusión, puede decirse que la región es competente en materia de ordenación del territorio; en otras palabras, y quizás con mayor contundencia, a la región, como con cierta solemnidad señalan los Estatutos de las regiones ordinarias, le corresponde la responsabilidad directa de la intervención pública en su territorio. Este papel de la región, que deriva de los propios preceptos constitucionales, ha sido recientemente reconocido por la legislación estatal, y concretamente por las normas que regulan la transferencia de funciones a las regiones de estatuto ordinario, que, no obstante, se apartan en ciertos aspectos de las orientaciones constitucionales.

N O T A S

1. - RODOTA - Funzione politica del diritto dell'economia e valutazione degli interessi realizzati dall'intervento pubblico in L'uso alternativo del diritto" Bari 1973 p. 231.
2. - Sobre el principio de igualdad consagrado en el artículo tercero existe una amplia bibliografía, vid ESPOSITO Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 en "la Costituzione" p. 75 PALADIN El principio costituzionale d'eguaglianza Milán 1965. ROSSANO l'eguaglianza giuridica nell'ordenamento costituzionale Nápoles 1966.
3. - CALAMANDREI La crisi della Giustizia en "La crisi del diritto" Padua 1953 p. 267.
4. - POTOTSCHINING I pubblici servizi Padua 1964 p. 81.
5. - EXPOSITO "Gli articoli 3, 41 e 43 della Costituzione e le misure legislative e amministrative in materia economica en Giur. Cost. 1962 p. 55
6. - MIELE - Intervento en "Convegno internazionale sulla pianificazione regionale e provinciale". - Passo della Mendola 3.7/10/1955, p. 142
7. - vid. por ejemplo, las observaciones de BENVENUTI, Risultati e prospettive dell'attività regionale en "Atti Primo Convegno Studi regionali" p. 473 ss. Asimismo, ENTRENA-CUESTA op. cit. p. 78-79.
8. - POTOTSCHNING - I pubblici, p. 215
9. - PREDIERI - Pianificazione, p. 153 ss.

10. - Ibidem p. 160.
11. - SPAGNUOLO VIGORITA - Attività economica privata e potere amministrativo I Napoles 1962 p. 70
12. - En relación con los entes locales, los criterios utilizados para examinar su intervención en las actividades económicas han llevado a las siguientes conclusiones :

CARABBA - L'intervento degli entes locali nella economia Roma 1966. Estudia la municipalización de servicios públicos y la intervención del municipio en materia urbanística.

BORSI - Le funzioni del Comune italiano en Trattato di diritto amministrativo di Orlando" vol. II parte II p. 541 incluye como "actividades municipales relativas a la vida económica de las poblaciones" las relaciones con producción; comunicaciones, policía rural, policía comercial, beneficencia y previsión social.

GIOVENCO - Gli interventi del comune nell'economia Milán 1963 trata de las obras públicas de los municipios, de los planes urbanísticos, de la municipalización, de las intervenciones en el comercio y de la intervención en el consumo.

13. - Recientemente se ha relativizado la exigencia de la emanación de las normas de actuación de los Estatutos especiales. Las condiciones para que puedan ejercerse las funciones regionales, sin previa emanación de las correspondientes normas de actuación son, según ha ido puntualizando la Corte Constitucional, que la norma estatutaria atributiva de la competencia contenga "una puntual precisión de la esfera de competencia atribuida a la región" (sentencia n. 74 de

1969 y 95 de 1971) no necesitando "ulteriores integraciones" (sentencia 74 de 1969) o "especificaciones" (sentencia n. 136 de 1969) y siempre que el ejercicio de las competencias regionales no incida, ni afecte el interés del Estado (sentencia n. 150 de 1969), ni en todo caso "turbe" o "impida" la protección de los mismos intereses, ni se presente de hecho la exigencia de una "armonización" de las competencias" estatales y regionales (sentencia n. 136 de 1969) (BASSANINI). Relazione al Convegno sobre "il trasferimento delle funzione amministrative delle Stato alle regioni a statuto ordinaria e le regioni e statuti speciale Milán 1972 p. 81)

14. - En los diversos decretos de transferencia de funciones se dice que dicho traspaso se refiere "a todas las funciones administrativas entre las cuales están comprendidas las concernientes" y sigue la enumeración, o, que afecta "entre otras, a las funciones administrativas estatales concernientes".
15. - Los decretos de transferencia excluyen también del traspaso las de nominadas funciones conexas. Así por ejemplo, en el decreto n. 11 de 15 de enero de 1972 sobre transferencia de poderes en materia de agricultura, el artículo 5 dispone :
- " Continúan invariadas las atribuciones de los órganos estatales en materia de defensa nacional, de seguridad pública, de policía judicial de seguridad de las instalaciones y de las condiciones de trabajo así como aquellas otras que, aunque siendo ejercidas en relación con las actividades a que se refiere el presente decreto, se refieran a materias no comprendidas en el artículo 117 de la Constitución".
16. - VOLPE - Autonomia, p. 120 ss., en especial, p. 124. También

- BERTI Transferimenti di finzioni e trasformazioni funzionali: il Ministero di Turismo en "Riforma regionale e organizzazione de; Ministeri" - Milán 1971 p. 45.
17. - CHELI - Agricoltura e regioni: premisse costituzionali en Rev. Dir. Agr. 1971, p. 741 - 2.
18. - CASSETTA - Agricoltura e foreste en "Studi preliminari" p. 232.
- MIELE - Sulla competenza legislativa delle regioni in materia di agricoltura e foreste en Rev. Dir. Agr. 1971, p. 759-760-1
- CHELI - Agricoltura, p. 741-2. ANDREANI - Aspetti problematici della programmazione regionali in materia di agricoltura, turismo e assistenza sanitaria en "Regioni e organizzazione amministrative". Florence 1971, p. 406 ss. GALLINA - Le Regioni e l'agricoltura. Il trasferimento delle Regioni delle funzioni amministrative statale en Foro Amm. 1971 III, p. 324. CASSESE - Le Regioni nel governo dell'agricoltura en 'Agricoltura e Regioni' 1971 n. 2 p. 39 ss.
19. - CESARETTI - MANCO - Il problema del trasferimento delle competenze in materia di agricoltura dallo stato alle Regioni. Properte per uno schema di deregno di legge-cornice en "Riforme regionale e organizzazione", p. 177 ss.
20. - CHELI - Agricoltura, p. 736. CESARETTI - MANCO - op. cit. p. 181.
21. - CASSETTA - Agricoltura, p. 232-3. Los elementos del complejo normativo anterior utilizados por este A. son el R. D. n. 489 de 29 de marzo de 1941, de reorganización de los servicios del Ministerio de Agricultura y bosques, el artículo 2135 del Código Civil, que se re-

fiere al empresario agrícola y el artículo 38 del Tratado institutivo de la Comunidad Económica europea, ley n. 1203 de 14 de octubre de 1957.

22. - vid. Concretamente en relación con la competencia regional en materia de agricultura : CARBONE - Regioni, p. 334 ss. ROMAGNOLI - Stato, regioni e norme comunitaire in materia di struttura agricola en I' dir. dell'ec. 1970, p. 537 ss. La programmazione in agricoltura: limiti di competenza in relazione dell'interesse comunitario en Riv. Dir. Agr. 1971 p. 813 ss.
23. - BASSANINI - Il trasferimento, p. 87 nota 100 bis entiende, sin embargo, que también en orden a las "decisiones", las delegaciones de funciones estatales a la región se refiere solamente a aquellas que tengan por objeto las estructuras agrícolas; en la pp. 86 a 89, este A. critica la opción realizada por el decreto de transferencia en cuestión.
24. - CASSETTA - Agicoltura, p. 244. MIELE - ult. op. cit. p. 769, distingue entre estructura del fondo y condición del fondo en el que debería estudiarse la producción.
25. - CASSETTA - op. cit. p. 236.
26. - PALADIN - Diritto, p. 118.
27. - Por ejemplo, la ley n. 11 de 11 de febrero de 1971 que establecía la nueva disciplina del arrendamiento de fincas rústicas atribuía a los Consejos regionales la facultad de fijar, según las exigencias de cada región, los coeficientes de multiplicación" de los "cánones de arrendamiento equitativo". Actualmente esta ley es, sin embargo, inaplicable a resultas de una decisión de la Corte Constitucional de-

clarando la ilegitimidad de algunos preceptos. En el nuevo texto en estudio en el Parlamento se mantiene la intervención regional. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha venido acogiendo una posición intermedia según la cual, salvando la supremacía de la legislación estatal, se permite al legislador regional intervenir con propias medidas derogatorias cuando sea oportuno en consideración de particulares y transitorias situaciones locales. Sin embargo, últimamente parece adoptarse, como ya se ha indicado en la Primera Parte, una orientación más restrictiva.

28. - La materia de colonización (bonifica) está regulada por el Código Civil - artículos 857 a 865, y especialmente por el real decreto n. 215 de 13 de febrero de 1933, que constituye la normativa fundamental, dado el carácter prácticamente formal de los preceptos del Código. Es preciso distinguir entre obras de colonización y obras de mejora fundiaria. "Las obras de colonización son las que se llevan a cabo en base a un plan general de trabajos y actividades coordinadas, con relevantes ventajas higiénicas, demográficas, económicas o sociales en "comprensorios en que existen lagos, estanques, tierras pantanosas, o constituidos por terrenos montañosos descompuestos, o bien por terrenos extensivamente utilizados, por graves causas de orden físico y social, y susceptibles de una radical transformación del ordenamiento productivo". En cambio, las obras de mejora fundiaria "son las que se llevan a cabo para ventaja de uno o más fondos, independientemente de un plan general de colonización". Naturalmente, no puede concebirse la colonización sino en relación con un territorio y según un plan general. El territorio técnicamente se denomina comprensorio. Pueden clasificarse en dos categorías, perteneciendo a la primera los que presentan excepcional importancia, especialmente a fines de colonización.

El plan general de colonización "contiene las líneas generales del proyecto de las obras de competencia estatal y las directrices fundamentales de la consiguiente transformación de la agricultura, en cuanto sean necesarias para realizar los fines de la colonización y para valorar sus previsibles resultados económicos y de otra naturaleza". La ley prevé también los tipos de obras y cargas a realizar por los propietarios para la gestión de uno y otro tipo de realizaciones. Asimismo se prevé la constitución de consorcios de propietarios con notable intervención pública en su funcionamiento.

29. - CASETTA - Agricultura. p. 245.
30. - El artículo 45 de la Constitución dice : "La República reconoce la función social de la cooperación con carácter de mutualidad y sin fines de especulación fundada. La ley promueve y favorece su incremento con los medios más idóneos y asegura, con los controles oportunos, su carácter y sus finalidades".
31. - CASETTA, - op. cit. p. 248. Las entidades de desarrollo agrícola fueron instituidas en base a la regulación prevista en el D. P. R. n. 948 de 13 de junio 1962, publicado en actuación de la delegación contenida en el artículo 32 de la ley n. 454 de 2 de junio de 1961, régimen que ha sido modificado posteriormente, en especial por las normas dictadas en virtud de la nueva delegación al gobierno prevista en la ley de 14 de julio de 1965: sus funciones abarcan varios aspectos, desde la experimentación y asistencia técnica, hasta la intervención directa en el proceso productivo agrícola, o en su comercialización. Algunos son continuación de entes que existían previamente y han sido adaptados a la nueva normativa. Asimismo varios de ellos ejercen sus funciones en circunscripciones definidas según sus condiciones agrícolas y extendiéndose por zonas de regiones po-

- líticas diferentes. vid. también PESCE - L'azione degli enti di sviluppo nel quadro dell'ordinamento regionale en INEA-ISAP "Agricoltura e Regioni" 1971, n. 2 p. 56 ss.
32. - CESARETTI - MANCO - Il problema, p. 187
33. - vid. STANCANELLI, I Consorzi nell diritto amministrativo. Milán 1963.
34. - vid. último epigrafe del capítulo quinto.
35. - TRIMARCHI - Le disposizioni p. 346.
36. - Respectivamente D. P. R. n. 789 de 7 de mayo de 1948 y n. 327 de 19 de marzo de 1950.
37. - Artículos 2, último párrafo del D. P. R. n. 789 de 1948 y art. 7 del D. P. R. n. 327 de 1950.
38. - D. P. R. n. 1116 de 16 de agosto 1965.
39. - D. P. R. n. 574 de 30 junio 1951.
40. - TRIMARCHI - Le disposizioni, p. 351
41. - Sobre las atribuciones regionales en materia de crédito y comercio, pueden verse los apartados correspondientes de este capítulo. En relación con la intervención regional en materia laboral, la Región siciliana concurrente en orden a "legislación social", relaciones de trabajo y asistencia social, observando los mismos establecidos por las leyes del Estado" (art. 17, 1); la Región sarda, competencia integrati

va en orden a "trabajo, previsión, y asistencia social (art. 6, b); el Estatuto de la Región Trentino-Alto Adige atribuye a las provincias competencia legislativa de carácter concurrente en materia de calificación profesional y colocación (art. 12, 4 y 5); finalmente, la región valdostana puede emanar normas de integración de la legislación estatal la "previsión y seguros sociales" (art. 3, h)

42. - Art. 1 letra p. D.P.R. de 11 de enero de 1972 y art. 2 D.P.R. n. 1627 de 24 de noviembre de 1965; este último contiene las normas de actuación en materia de pesca para la región sarda.
43. - Concretamente la limitación de la competencia de la región valdostana en materia de minería, referida sólo a la regulación de su uso, se explica porque en esta región las minas no integran el demanio regional, sino que le han sido dadas "en concesión gratuita por noventa y nueve años", según se desprende del artículo 11 de su Estatuto.
44. - PALADIN - Diritto, p. 121. En igual sentido, COPPA Regioni e artigianato relación en el Congreso nacional sobre "Artesanía y Ente región", Florencia 9-10 mayo 1970 publicado en I Comune Democrático 1970 n. 3 p. 49 ss. y concretamente p. 51.
45. - GASPARRI - Schema di disegno di legge en "Studi preliminari" p. 181.
46. - Consiglio Regionale Lombardo. Observazioni sugli schemi dei decreti delegati concernenti il trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regione a statuto ordinario. Milán 1971, p. 166.
47. - GASPARRI - Schema, p. 195.

48. - Ibidem - p. 190.
49. - MARTINES - Intervento en "Il trasferimento delle funzioni" cit. p. 7
50. - En el texto actual del Estatuto del Trentino-Alto Adige se prevé, en materia hidroeléctrica la intervención de las provincias en el procedimiento de concesión de aprovechamientos y la entrega por los beneficiarios de determinadas cantidades de energía eléctrica, en forma gratuita, para servicios públicos y usuarios a determinar con ley provincial (art. 9 y 10).
51. - Vid los estudios citados en la nota 36 del primer capítulo.
52. - GUERRA - La competenza amministrativa delle regioni en tema di trasporti en "Esperienza Amministrative" n. 6 Dic. 1970 - . 57. Por una configuración funcional, el Consejo regional Lombardo. Observazioni, p. 31
53. - GIANNINI - Tranvía e autolinee di interesse regionale en Studi preliminari, p. 112 donde cita expresamente el artículo 4 del decreto sobre normas de actuación del Estatuto de la región siciliana n. 1113 de 17 de diciembre de 1953.
54. - Sobre los transportes terrestres, GIANNINI, ult. op. cit. p. 113-114. Sobre la navegación en aguas interiores, BENVENUTI - Navigazione e porti lamati en "Studi preliminari" cit. p. 163 ss.
55. - Sin embargo, pronunciaba a favor de su inclusión, GIANNINI ult. op. cit. p. 119.
56. - Sobre este punto, TRIMARCHI - Le disposizioni, p. 329 ss. / GIANNINI,

ult. op. cit. p. 114 ss. para una reconstrucción de la legislación anterior al traspaso de funciones.

57. - BENVENUTI - Navigazione, p. 166-7
58. - Sentencia n. 43 de 27 junio de 1958.
59. - Art. 30 y 31 del D.P.R. n. 574 de 1951 y 4 y 7 D.P.R. n. 1113 de 1953.
60. - Art. 32, 1 D.P.R. n. 574 Trentino Alto Adige; Art. 4, 2 D.P.R. n. 1113 Siatra; Art. 1, 1 D.P.R. n. 833 Frioli-Venezia Giulia;
61. - Además de los textos citados en las notas anteriores, sobre las atribuciones regionales en materia de transportes, vid. el cuaderno ISLE Trasporti e Regioni Milán 1973, en especial el estudio DUNI La competenza regionale en tema di trasporti. Profili giuridici MARZOTTO - Regione e trasporti en "Impresa Púbrica" n. 8, 9, 10 de 1970; BENCINI - Il ruolo delle regioni per una nuova política del trasporti en il Com. Dem. 1971 n. 6 p. 16.; ANTONINI - Le competenze regionali in materia di trasporti en "Esperienze Anministrative" Dic. 1969 n. 6 p. 44 ss; ACCURSO-RAGAZZINI - L'intervento de' Comuni in materia di trasporti pubblici su strada nel quadro dell'ordinamento regionale en R. T. D. P. 1971 p. 485 ss.
62. - TRIMARCHI, Le disposizione, p. 322; vid. también ANDREANI. Aspetti, p. 493
63. - BENVENUTI, Turismo e industria alberghiera en "Studi preliminari" p. 97.

64. - ANDREANI - Aspetti, p. 494 ss.
65. - D.P.R. n. 6 de 14 de enero 1972.
66. - PALADIN - Diritto, p. 111.
67. - BENVENUTI - op. cit. p. 100.
68. - D.P.R. n. 510 de 9 abril 1956 Sicilia; D.P.R. n. 354 de 27 mayo, Trentino Alto Adige; D.P.R. n. 1531 de 14 nov. 1965, Cerdeña; D.P.R. n. 1116 de 26 agosto 1965, Friuli Venezia Giulia
69. - Sobre el tema "turismo y regiones" pueden consultarse las actas del convenio promovido por el I.S.L.E. Regione e turismo. Milán 1972. También BERTI. Trasferimento en "Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri".
70. - VIGNOCCHI - Fiere e mercati en "Studi preliminari cit. p. 51 también OTTAVIANO - PIRAS La disciplina del commercio in Italia, Madrid 1973, p. 17-39, en especial 20-1 y 22-3.
71. - VIGNOCCHI - op. cit. p. 53.
72. - Consiglio Regionale Lombardo op. cit. p. 164.
73. - Decreto n. 7 de 15 enero 1972 sobre transferencia a las regiones de estatuto ordinario de las funciones administrativas estatales en materia de ferias y mercados, art. 1.
74. - Sobre la nueva disciplina del comercio, vid. DISTILO - La nuova disciplina per l'attività commerciale en N. Rass. 1972 p. 52 ss. y 431 ss.

75. - Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia n. 138 de 1972, incidentalmente ha afirmado que ("a las Regiones les corresponden poderes inherentes a ferias y mercados de nivel (máximo) regional").
76. - TARDIVO - Potestà normativa e amministrativa delle Regioni in tema di credito e risparmio en "Risparmio" 1971 p. 1403. Sobre el tema "Regioni e Crédito" puede verse un número extraordinario de la revista "Política e economía" editada por el C. E. S. P. E. Roma 1972.
77. - Sentencia num. 58 de la Corte Constitucional de 24 de nov. de 1958 en Giur. Cost. 1958 p. 883.
78. - Respectivamente D. P. R. n. 1133 de 27 de junio de 1952; D. R. P. n. 871 de 30 de octubre de 1969; y D. P. R. n. 2592 de 15 de noviembre de 1952.
79. - Sentencia n. 58 de 1958 citada p. 883 - 4.
80. - Pueden citarse, entre otras, el Crédito Industrial Siciliano (C. I. S.) constituido en virtud de la ley n. 298 de 11 de abril 1953 cuyo estatuto fué aprobado por decreto ministerial de 3 de septiembre de 1966, para cuyos órganos de gestión la Región nombra algunos miembros, y el Banco de Sicilia, cuyo estatuto fue aprobado por decreto ministerial de 19 de mayo de 1951, el Consejo de Administración del cual es nombrado por el Ministerio del Tesoro de acuerdo con el Presidente de la Región.
81. - Destaca este aspecto, atribuyéndoles un valor definitorio para la transferencia de funciones a las regiones ordinarias, MANCOPACI, Trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica, di viabilità, di acquedotti e di lavori pubblici, d'interesse regionale in situazione

- dell'art. 17 della l. n. 281, 1970 en "Riforma regionale e organizzazione" p. 204.
82. - En sentido amplio corresponde al término italiano: opera pubblica.
En sentido estricto: lavori pubblici.
83. - GIANNINI - Lavori pubblici en "Studi preliminari" , p. 155-6
84. - GIANNINI - Viabilità en "Studi preliminari" p. 127.
85. - En este sentido, artículo 6 del correspondiente decreto de traspaso de funciones.
86. - GIANNINI - Acueducti en "Studi preliminari" p. 144.
87. - Así, según el decreto de traspaso de funciones corresponden a las regiones las funciones en orden a "las obras hidráulicas de la cuarta y quinta categoría (art. 2e) En el Estatuto del Trentino se atribuyen a las provincias las de tercera, cuarta y quinta categorías (art. 11 y 24), mientras en el del Friuli-Venezia Giulia se realiza una atribución semejante a la del decreto de transferencia. También responde al criterio de la importancia de la función la reserva al Estado de la titularidad de las "intervenciones extraordinarias en obras de urgencia relativas a calamidades de extensión y de entidad particularmente graves" (art. 8 1).
88. - En base a este criterio el decreto de traspaso atribuye a las regiones competencia en relación a las "instalaciones fijas de mercados locales" (art. 2, c, n. 4) o "en general las obras públicas inherentes a las Regiones" (art. 2, n), mientras se reservan al Estado "las obras públicas concernientes a servicios estatales" (art. 8, h) o "las obras públi-

cas concernientes a **servicios estatales**" (art. 8, h) o "las obras públicas directamente conexas a la actuación de planes o programas estatales dirigidos a la satisfacción de intereses nacionales o de varias regiones" (art. 8, m).

89. - Sobre este tema, **MANCO-PACI Trasferimento**, especialmente en cuanto a la necesidad de una definición dinámica.
90. - Artículo 14, s, con carácter exclusivo para la región siciliana; art. 4, e con carácter concurrente para la región sarda; art. 4, 4 y 11, 22 con carácter exclusivo para la región y la provincia respectivamente en el supuesto del Trentino-Alto Adige; art. 5, 11 con carácter concurrente para la región Friulnana; y art. 3, c con carácter concurrente para el Valle de Aosta.
91. - PALADIN - Diritto, p. 114-5.
92. - Al respecto, vid. E. SALZANO Case, urbanistica e poteri locali Roma, 1971.
93. - GIANNINI - Lavori, p. 157.
94. - D. P. R. n. 878 de 30 julio 1950 consideraba obras públicas de interés nacional las grandes derivaciones de aguas públicas y la sistematización y mantenimiento en valles y montañas de los cursos de agua.
95. - D. P. R. n. 1116 de 26 agosto 1965 sobre normas de actuación del Estatuto prevé, artículo 28, que "cuando las pequeñas derivaciones a las que se refiere el artículo 6 del texto único n. 1775 de 11 diciembre de 1933 interesen aguas pertenecientes también a cuencas hidrográficas no comprendidas en el territorio de la Región, las atri

buciones que corresponden a la Región son ejercidas de acuerdo con la autoridad estatal competente. Se prevé también una participación consultiva de la región en las concesiones de derivación y las autorizaciones provinciales de aguas de competencia estatal.

- 9 . - El Estatuto de la región valdostana integraba en el demanio regional las aguas públicas para regadío y uso potable, mientras para el resto de las aguas públicas establecía una concesión gratuita en favor de la región por 99 años exceptuando las concedidas en aquel momento, pudiendo la región realizar sub-concesiones (art. 5, 7 y 8).
- 9 . - En el texto vigente del Estatuto del Trentino-Alto adige se dispone la participación de las provincias en el procedimiento establecido para la concesión de grandes derivaciones para uso hidroeléctrico (art. 9 y 10). Asimismo, se dispone que los concesionarios de estos aprovechamientos proporcionen determinadas cantidades de energía a las provincias (art. 10).
- 9 . - Los planes territoriales paisajistas están regulados por la Ley n. 1497 de 29 de junio de 1939 artículo 3.
- 9 . - Las funciones de los órganos del Ministerio de Instrucción Pública relacionados con la actividad urbanística están regulados especialmente por la Ley n. 765 de 6 de agosto de 1967. Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia n. 141 de 24 de julio de 1972 afirmando que el traspaso de las funciones relativas a los planes paisajísticos se basa en la inescindibilidad de la planificación urbanística, niega que deban considerarse traspasadas las demás funciones de tutela de las bellezas naturales atribuidas al Ministerio de Instrucción por la Ley n. 1497 de 1939, ya que "tales bienes se mantendrán diferenciados de los tutelados mediante la disciplina urbanística", vid, Nota

de A. ROMANO sobre esta sentencia en "Regioni" n. 1 1973 p. 99 ss.

9. - Así, en el apartado f) del artículo 1) del decreto n. 8 sobre "la aprobación de los planes de reconstrucción de los núcleos habitados dañados por efecto de guerra", o en el apartado f) sobre la "aprobación de los planes de las zonas destinadas a la vivienda económica y popular (ley n. 167 de 18 de abril 1962 y nuevas modificaciones)". Por lo demás, en forma específica, en el apartado c) se dispone el traspaso de "cualquier otra función administrativa ejercitada por los órganos centrales y periféricos del Estado en la materia del presente artículo".
10. - Apartados: b), c), d), g), h), del artículo 1.
- Sobre la planificación urbanística italiana, vid MAZZAROLI I piani regolatori urbanistici nella teoria diuridica dell'urbanistica Padua 1962; PACELLI La pianificazione urbanistica en "Atti del VII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione" Milán 1962 p. 37.
- COSCOLLUELA MONTANER - El sistema de planificación urbanística en el Ordenamiento italiano R. A. P. 1967 p. 229-73. Sobre regiones y urbanismo, vid Istituto ligure di ricerche economiche e sociali (I. L. R. E. S.) Regione e Urbanistica Génova 1972; GESSA La disciplina urbanistica nel rapporto tra competenza dello stato e delle regioni a statuto ordinario en "Foro Amm." p. 349 ss.
10. - Apartado a) del artículo 19.

No hay normas específicas en la región siciliana.

El artículo 56 del D. P. R. 19 de mayo 1949 n. 250 establece que la región sarda elabora el plan territorial de coordinación, pero su aprobación corresponde a órganos estatales. En el Friuli-Venezia Giulia el

artículo 23 del D. P. R. n. 1116 de 26 agosto atribuye a la región la aprobación de este plan, previo informe del Ministerio de Obras Públicas. En el Trentino-Alto Adige el artículo 37 del decreto n. 547 de 30 de junio 1951 establece que los planes territoriales de coordinación que no excedan del territorio de la provincia son aprobados con leyes provinciales, los que excedan son elaborados por la región y aprobados por los competentes órganos estatales.

10. - CAMPOS VENUTI La Administración del urbanismo Barcelona 1971 p. 133. Trad. de la edición original en italiano, Amministrazione l'urbanistica Milán 1967.
10. - Puede ser un ejemplo lo que dispone el Estatuto de la región Toscana al indicar las finalidades principales de la región en el artículo cuatro. La región "garantiza que la ordenación del territorio esté dirigida a la defensa de la naturaleza, de la salud y de las condiciones de vida de las generaciones actuales y futuras, promoviendo la realización de una justa relación entre ciudad y campo, subordinando a estas necesidades las intervenciones relativas a las obras de interés público, a las localizaciones humanas y de las actividades productivas; la región interviene para defender el suelo y los bosques, para regular las aguas, para prevenir y eliminar las causas de contaminación".
10. - BERTI - Política del territorio e ruolo di governo della regione en "La regione e il governo del territorio" Milán 1972 p. 25. Varios autores han señalado la ordenación del territorio como uno de los cometidos constitucionales primarios de la región. Así, GIANNINI - L'esperienza regionale all'aprile 1971 R. T. D. P. 1971 p.; AMATO - Intervento en "Vía italiana delle regioni, p. 29-30: la región es el ente "al que se refieren esencialmente las funciones públicas relativas

a la ordenación del territorio y a la erogación de los servicios que interesan a la colectividad regional". O más concretamente. -

A. ROMANO en la Nota citada afirma que "a las Regiones parece que deben considerarse atribuidos todos los poderes de determinación de la "ordenación del entero territorio y de ahí del ambiente en general". Si hay aspectos relevantes al respecto, que el Estado pueda ligitimamente reservarse a causa de una lagunosa articulación de la enumeración del artículo 117, éstos deben considerarse como excepciones al principio: como tales no están en disposición de invalidar la potencial generalidad de las atribuciones regionales".

- 108.- CARETTI - Programmazione urbanistica regionale en "Regioni e organizzazione amministrativa", cit p. 472
- 109.- PASTORI - Le attribuzioni regionali attinenti al territorio en La Regione e il governo del territorio cit p. 56
- 10' .- BERTI - Política p. 42-43
- 108.- Artículo 9 decreto n. 8 de 1972.
- 109.- TORRANI - Dalla disciplina urbanística alla política del territorio en "La Regione e il governo del territorio", p. 23
- 110.- Art. 4 letras g) y h) del decreto n. 11 de 15 de enero de 1972. El establecimiento de estas reservas a favor del Estado responde en parte a razones de continuidad con la anterior orientación de regular determinador aspectos a través de planificaciones especiales. Como ha indicado PASTORI, en Le attribuzioni regionali attinenti al territorio en "La regione e il governo del territorio" p. 50, "Es innegable que la política del territorio antes de la constitución de la re-

gión estaba dividida entre un doble orden de opciones territoriales escasamente coordinadas: las adoptadas en los varios locales económico-sociales por el Estado...; las operadas por los entes locales a través de propios poderes en materia urbanística".

CAPITULO OCTAVO

PLAN Y REGION : PLANTEAMIENTO GENERAL

1. - Planteamiento general.
2. - El Plan en la Constitución italiana.
3. - La ley como forma de la planificación y ley regional.

1. - Consideraciones iniciales

En el tema de la planificación ha cristalizado en gran parte la problemática de la intervención pública en la economía, entre otras razones porque en el mismo se reflejan las diversas vertientes del papel de los poderes públicos en el proceso económico.

La planificación, como modo de ordenación de decisiones públicas en el tiempo y el espacio, tiene un campo de aplicación más allá de las actividades económicas, o de la acción urbanística, aunque naturalmente es en orden a la regulación de la economía que tiene una precisa significación.

Como las modalidades del método de la planificación (1) son idóneas para encauzar la resolución de la diversidad de los intereses públicos, que en las organizaciones públicas actuales, presentan una gran heterogeneidad, no puede extrañar que el tema de la planificación se haya convertido en un tema paradigmático para comprender el papel de la región en el sistema organizati-

vo italiano. Naturalmente, en relación con la intervención regional en la economía constituye un tema central. En realidad, tal y como hemos puesto de relieve en la Introducción, la relación entre plan y región se ha convertido en uno de los aspectos más importantes para el estudio de los principios de autonomía y descentralización ya que, muchas veces, la misma aparición de fórmulas regionales ha estado relacionada con las necesidades planteadas por el procedimiento de planificación (2). Concretamente, se ha indicado, por ejemplo, que algunas exigencias del desarrollo económico sólo pueden satisfacerse a través de una planificación regional : así la coordinación de las intervenciones destinadas a activar un proceso de desarrollo en una zona o un sector determinados, o la ordenación del desarrollo económico en sus manifestaciones espaciales a fin de asegurar una racional organización de las actividades públicas y privadas. (3)

Ahora bien, si bien es verdad que estas exigencias del actual proceso económico influyen en la estructura de la organización del poder, originando la necesidad de establecer aparatos idóneos para servir a las exigencias de la planificación económica en orden a crear niveles de acción regional, no es menos cierto que existen técnicamente varias posibilidades que responden a objetivos políticos completamente diversos y que, naturalmente, el dato constitucional constituye un ineludible punto de partida. En otras palabras, "la necesidad de articulación regional en el proceso de planificación no parece que pueda discutirse, salvo, bien entendido, el debate sobre las competencias, sobre los instrumentos de actuación de estas competencias, sobre la funcionalidad de la estructura regional y sobre la modificación de la centralización de las funciones y de los cometidos que la

planificación hace asumir a las regiones" (4). La elección del tipo de organización regional constituye actualmente una cuestión central. En cierto sentido, "podría decirse, con una imagen, que el problema descentralización - planificación representa de hecho, en las instancias fundamentales, la última versión de la clásica exigencia de la división de poderes" (5).

No insistimos más en esta problemática general, contemplada, por lo demás, en la Introducción, para pasar a hacer hincapié en cómo se concreta en el ordenamiento italiano. Como hemos dicho, cuando existe, es preciso partir del dato constitucional. En este orden de consideraciones, no hay duda que en el sistema constitucional italiano la opción sobre el tipo de organización regional está ya hecha. El esquema de planificación debe partir precisamente de la existencia de regiones autónomas. No puede prescindir de las mismas ni ignorar sus características fundamentales. No vamos a repetir ahora estas características de la autonomía regional. Simplemente, pretendemos insistir en esta condición de autonomía de las regiones italianas para reclamar la atención sobre las consecuencias que de la misma se derivan a la hora de fijar los procedimientos y las formas de la planificación económica. En Italia no se trata, por tanto, de crear nuevas organizaciones como soporte para el desarrollo de la planificación. La Constitución ha establecido ya las instancias que pueden resolver las necesidades derivadas de la dimensión territorial del plan. Tampoco es preciso preocuparse por las competencias, los instrumentos de actuación de las mismas o la funcionalidad de las estructuras regionales. Estos parecen configurados ya en la Constitución y tienen además una vigencia real. En todo caso, la problemática reside en la inserción de la región en el proceso de planificación económica. En otras palabras, la pre

sencia de las regiones en el esquema constitucional italiano y su intervención imprescindible en la planificación económica plantea la cuestión general de la compatibilidad o no entre planificación y autonomías territoriales (6).

Hemos señalado ya que una de las características esenciales del proceso de planificación es su unitariedad, que no sólo hay que entender como un momento en el tiempo, sino también en la visión dinámica, propia de la política económica, enlazando previsión y actuación, determinación de programas y acción coyuntural. En este orden de consideraciones, es también un lugar común indicar los efectos centralizadores que derivan de la planificación económica (7). De hecho, las experiencias de planificación en países semejantes a Italia han significado un ulterior centralización de sus estructuras políticas y administrativas cercenando los ámbitos de competencias de las tradicionales entidades locales aumentando la intensidad de los controles sobre la actividad. También en Italia pueden observarse ejemplos de estos fenómenos, en relación con las regiones de estatuto especial. A ellos nos referimos en su momento. Ahora bien, no se trata de un proceso ineluctable. Cabría decir más exactamente que gran parte de estos efectos centralizadores son más bien inherentes a un determinado planteamiento del proceso de planificación económica y a una determinada concepción de las autonomías locales, en el que la planificación constituye un instrumento para resolver en términos, al menos implícitamente, autoritarios las crecientes descompensaciones del sistema y las autonomías locales cultivan el inviable papel de reductos exentos y temporales.

Evidentemente, la unitariedad de la planificación contrasta, apa-

rentemente, con la "articulación de las medidas de intervención pública en general, y de aquéllas relativas a sectores económicos de forma especial, para las cuales el constituyente ha elegido la sede regional y con la razón misma de las regiones, que estriba en permitir a los órganos democráticamente elegidos por las poblaciones locales, valorar los desequilibrios, las disfunciones y las deficiencias del sistema económico en el interior de la región adoptando los instrumentos considerados más idóneos" (8). Sin embargo, el contraste se produce más bien como consecuencia de opciones políticas diversas. Eso es, no es tanto una incompatibilidad entre planificación y autonomía cuanto un contraste entre una determinada concepción del plan, que responde a unas coordenadas concretas, y una configuración de las entidades no estatales del ordenamiento derivada de otras precisas coordenadas.

Sentados estos puntos, no es posible, sin embargo, olvidar las dificultades que indudablemente presenta el binomio planificación-regiones autónomas (9), dificultades que, con referencia al ordenamiento italiano, no son ajenas a la ausencia de una conciencia exacta y concreta sobre este tema en la Constitución. En el contexto italiano, sobre la base de los textos constitucionales, hay que recurrir a la propia dinámica institucional para lograr que, ni la planificación sea una palabra vacía, ni las autonomías políticas de las regiones resulten un nuevo título honorífico (10). objetivo no imposible porque en la planificación se ha visto también la última posibilidad de una afirmación real de las autonomías territoriales (11), con tal que se supere la visión tradicional de las mismas y se acentúe, en extensión y profundidad, su planteamiento democrático; esto es, que asuman su cometido de participación real en el proceso de la planificación económica. En este sentido, la presencia de las

regiones italianas tiene como base su carácter de entidad autónoma, cuya autonomía está configurada como política y está constitucionalmente sancionada. La doctrina, por lo demás, se ha ocupado extensamente de este tema, a fin de resolver las varias incógnitas que alrededor del mismo se plantean (12). Autonomías y planificación, reguladas ambas en la Constitución, aunque enferma y separada pero con un idéntico significado de voluntad innovadora del régimen jurídico anterior, constituyen dos polos que es preciso interpretar en forma sistemática ya que, si es verdad que el método de la planificación está previsto por la Constitución, es verdad también que debe ser planteada según los métodos y los principios de la autonomía que la República está obligada a reconocer y promover (art. 5 de la Constitución). "Las regiones entran de esta forma entre los protagonistas naturales de la planificación". (13).

Así pues, el principio de las autonomías y concretamente las regiones como organizaciones dotadas de autonomía políticas, con poderes y funciones garantizados por la Constitución, condicionan las modalidades y fundamentos de la planificación económica. Podría decirse que, mientras en países como Francia la determinación de las estructuras regionales se hace en función de las modalidades del plan, en Italia el planteamiento es en cierto sentido el inverso. En este caso, es la existencia de las regiones autónomas lo que determina las características de la planificación económica. Se trata de que la planificación acepte y se acomode a los datos del ordenamiento, según perjuicio que la dinámica de la actividad pública- por tanto, también de la planificación- modifique o transforme su configuración real. Evidentemente, en aquellos ordenamientos que no han incorporado el principio de las autonomías, para la consecución de los objetivos políticos que derivan del mismo será necesario realizar las reformas oportunas para que la dinámica de la planificación

no represente una disminución de los niveles democráticos, sino que se aproveche la oportunidad del plan para disponer las estructuras organizativas alternativas.

En definitiva, planteando el tema en la forma señalada, y concretamente en el supuesto italiano, "el problema no es planificar según opciones coherentes y métodos eficientes, sino planificar según opciones democráticas y a través de instrumentos coherentes y eficientes" (14). La planificación, en este contexto tiene menos sentido como plan puntual e individualizado que como proceso en el que se entrecruzan las aportaciones, naturalmente con los límites, controles y poderes fijados por el ordenamiento constitucional, de los diversos entes del ordenamiento, Estado y regiones (15). Esto obliga a considerar interdependientemente dos niveles, nacional y regional, en la planificación. Dos niveles que pueden reflejar diversas orientaciones en ámbitos y con la relevancia que le son propios.

A lo largo de las páquinas que siguen, desarrollaremos en detalle los aspectos del tema de la planificación y las regiones, tomando en consideración también las experiencias que han existido y las regulaciones que están vigentes; la forma como se concreta la integración de las aportaciones regionales en el plan y la vinculación de éste para las regiones; las planificaciones desarrolladas por las propias regiones. También aquí, lógicamente, se reflejan las tendencias que hemos visto al examinar las características generales de la autonomía regionales. También, y con propia peculiaridad, se plantean las líneas de las perspectivas futuras. En el fondo, en los planteamientos alrededor de este tema se refleja, con especial nitidez, las consideraciones realizadas contemplando la organización federal: "La estructura federal lleva consigo muchas desventajas

para la planificación y coordinación de la política nacional", pero la alternativa "es entre un dificultoso federalismo, por una parte, y la conocida estabilidad de una democracia cancillerista y la pregunta eficiencia de un estado administrativo, por otra" (16).

2. - El Plan en el ordenamiento italiano

La Constitución italiana ha recogido la necesidad de establecer una sistematización de las actividades económicas desarrolladas por sujetos públicos y privados incluyendo los principios de la planificación en la ordenación constitucional de las relaciones económicas. El párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución es, a este respecto, esencial ya que señala los elementos centrales que configuran la planificación económica italiana (17). Esta debe disponerse en forma de alcanzar los fines sociales que pueden deducirse "con referencia formal e interna al sistema constitucional, cuyo complejo normativo es suficiente para permitir una interpretación orgánica y comprensiva" (18). La planificación tiene por objetivo, tanto la actividad económica pública, como privada (19), y se concreta en una acción política de dirección y coordinación de las mismas (20). A este fin, prevé como instrumentos los programas y controles (21). La Constitución señala la ley como la forma jurídica de la planificación. Más concretamente, corresponde a la ley determinar los programas y controles e individualizar los fines sociales hacia los que aquéllos dirigen y coordinan las actividades económicas.

La amplitud con que en el artículo 41 está contemplada la planificación excluye toda interpretación reductora de su alcance y cual-

quier intento de circunscribir su regulación sólo a determinados supuestos que contemplan en su totalidad los extremos enumerados. En este sentido, son perfectamente relevantes a nivel jurídico, tanto las posibles planificaciones que contemplan sólo la actividad económica pública, se refieren únicamente a la privada, como los planes que ordenen conjuntamente actividades económicas públicas y privadas, tanto si disponen para ello medidas cogentes o si simplemente recurren a la incentivación (22). Asimismo, tanto las planificaciones globales o generales como las parciales, bien desde el punto de vista territorial o desde la perspectiva sectorial, tienen su presupuesto constitucional en el precepto a que venimos refiriéndonos. Por otra parte, es de hecho posible, y aún necesario, que la determinación de los distintos elementos que constituyen la planificación se produzca en momentos distintos y a través de distintos actos legislativos obligados entre sí.

En definitiva, se quiere poner de relieve la necesidad de no deducir del tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución un determinado modelo acabado de plan, sino sólo y especialmente, los presupuestos para explicar las características y alcance jurídicos de las diversas medidas de planificación que se producen en el ordenamiento.

Dado el diferente alcance de las varias posibles medidas de planificación económica y las propias características de la actividad de planificación, puede decirse que la planificación se presenta como un proceso articulado, en el que planificaciones sectoriales y territoriales -con varias dimensiones se integran en un marco global, globalidad a la que debe concederse sólo un valor aproximativo, por dos razones: en general, en países en que existe propiedad privada de medios de producción y de cambio, una planificación absolutamente global constituye un mito; y en particular, con respecto al ordena

miento italiano, una planificación global ha de ser necesariamente compuesta, en virtud del pluralismo legislativo previsto por la Constitución (23).

3. - La Ley como forma de la planificación y la Ley regional

La remisión que el artículo 41, párrafo tercero, hace a la Ley para la determinación de los planes plantea de inmediato la cuestión de la reserva de ley y su significación en este contexto, para de esta forma establecer la idoneidad o no de la ley regional.

Podemos recordar aquí cuanto se dijo al tratar de la ley regional en general. Como se puso de relieve la reserva de ley es actualmente, una institución no unitaria, cuyos perfiles hay que individualizar en cada caso concreto. En este sentido hay que hacer referencia a la actual función preponderante de la reserva de ley como medio para la distribución de la competencia del poder de dirección política (24), evolución, configuración que va ligada a la superación del agnoscitismo estatal en materia económica. El artículo 41, 3 de la Constitución al señalar que corresponde a la Ley la determinación de los planes que ha realizado una atribución de competencia del poder de dirección en materia de planificación en favor del órgano titular normal de la función legislativa, esto es, del Parlamento (25). Así pues, reservando a la Ley la actividad de planificación económica se encarga a los órganos representativos la valoración comparativa de los intereses colectivos, solución que por lo demás responde a razones de oportunidad porque "cuando más fuerte se demuestra de hecho, el contraste de intereses en orden a la sistematización de ciertas relaciones con ventaja colectiva, parece entonces conveniente diferir al legislador no solamente el planteamiento

to remoto, implícito e indirecto, sino también precisamente la resolución, al menos de lo esencial del conflicto, a fin de cubrir los disensos de fondo con la fuerza de la ley y la autoridad política del sujeto que la emana" (26).

Es fácil advertir que, planteada la cuestión en este sentido, no queda prácticamente espacio para una función de garantía, que, en todo caso, tiene un valor accidental y no definitorio y que se manifiesta en la necesidad de que programas, controles y fines para ser impuestos a los particulares deban ser determinados en la ley sin perjuicio de que en el cuadro de los mismos la administración disponga las medidas precisas para darles efectividad.

En definitiva, la remisión que el artículo 41, 3 de la Constitución hace a la ley, supone esencialmente la atribución del poder de dirección en materia de planificación a los órganos titulares del poder legislativo.

Esta conclusión, dado que las regiones tienen también en su ámbito y circunscrito por los límites dispuestos por la Constitución poder legislativo, nos permite establecer que, en la esfera de sus competencias, las regiones son asimismo destinatarias de la distribución de poder de dirección realizada por la Constitución. Las particularidades de la autonomía regional confirman cumplidamente esta observación. En efecto, la región, en el ordenamiento italiano, es titular de poder de dirección política, hecho que constituye, como hemos dicho, un elemento básico para configurar su posición en el ordenamiento. Evidentemente, este poder de dirección política se manifiesta en los diversos sectores de su competencia. En concreto, la región, en ejercicio de este poder autónomo de dirección, debe procurar que "los fines generalísimos establecidos por la Constitución o las leyes constitucionales se adecuen a las situaciones va

riables en el tiempo, lo que significa previamente una actividad que determina el cuándo y el cómo de su progresiva actuación" (27). Entre las normas constitucionales relevantes a este respecto, debe tenerse indudablemente en cuenta el párrafo tercero del artículo 41 que indica la necesidad de que las actividades económicas públicas y privadas desarrollen "fines sociales", siendo los planes los instrumentos para ello. La determinación o progresiva concreción de estos "fines sociales" es necesariamente fruto de una actividad de dirección política a cargo de las organizaciones que son titulares de poder para ello (28). En consecuencia, la región, en cuanto entidad dotada de autonomía política puede desarrollar la actividad de dirección que se concreta en la planificación. Naturalmente, el poder de dirección regional puede producirse sólo en el ámbito de las materias de su competencia y en el marco delineado por los límites que circunscriben su actividad.

Así pues, como el artículo 41, 3 de la Constitución al remitir a la ley la determinación de los planes atribuye el poder de dirección al órgano titular del poder legislativo, el Consejo Regional, en cuanto órgano legislativo de la región, está investido de poder autónomo de dirección de la región en orden a la planificación económica respetando, en todo caso, los diversos límites y el ámbito de competencia que configuran el campo de acción de la autonomía regional. Existe, pues, la posibilidad de un doble orden de ejercicio de poder de dirección política en materia de planificación: el Parlamento y los Consejos Regionales, como órganos legislativos que actúan en el marco del Estado-ordenamiento. Por tanto, también la ley regional, con sus peculiaridades, es idónea para determinar los planes económicos, a resultas de la reserva constitucional.

En fin, una interpretación sistemática de la Constitución avala el planteamiento realizado. Dado que la planificación en un método y por tanto, puede referirse a cualquier materia, también las atribuidas a la región, no es lógico pensar que lo que la Constitución señala en el artículo 117 como competencia regional sea sustraído a las regiones por otro artículo de la propia Constitución, el 41, 3

N O T A S

1. - Sobre el tema de la planificación como método de la acción pública pueden hacerse algunas observaciones. En un primer momento, se planteó que "la planificación económica global se presenta como materia nueva, introducida por el constituyente, no determinable con referencia a datos normativos no existentes en el momento de la promulgación de la Constitución... La disciplina consistente en la imposición de una directriz que afecte a todas las actividades económicas... constituye un objeto de normación, en cuanto es disciplina de comportamientos de órganos públicos y sujetos públicos privados tipificada previamente por la imposición de fines, contenido cualificante de la Ley o del acto de plan. La disciplina de la planificación en esta última aceptación se puede configurar como objeto o materia". [PREDIERI - Planificazione pag. 381.] Siguiendo esta orientación pues, la planificación, en cuanto tenga por objeto la disciplina de la totalidad de las actividades económicas, la economía de un país, en su globalidad adquiere propia sustantividad, construyendo un nuevo y propio objeto de normación y disciplina. Inversamente, cuando se refiere a sectores singulares, a determinadas parcelas de actividad económica "la planificación podrá ser considerada como método que los poderes públicos pueden seguir o no seguir en los límites de su competencia". [PREDIERI. - Planificazione, pag. 380.] En base a esta argumentación se excluía la posibilidad económica global por parte de las regiones ya que en la enumeración de las competencias no aparecía la planificación económica. En cambio, naturalmente se admitía que en los sectores en que expresamente

la Constitución y los Estatutos especiales contemplaban la competencia del ente regional era posible una actividad de planificación ya que en estos casos ésta constituya simplemente un método, un modo de disciplina.

A este planteamiento se dirigieron dos tipos de crítica. Por una parte, se ponía la atención en la característica definitoria que en tal argumentación alcanzaba el requisito de la totalidad, en cuanto la planificación, que constituía un modo de disciplina, se transformaba en materia cuando se tratase de la planificación de todas las actividades económicas.

"Una planificación realmente global es un mito, al menos en un país con sistema de propiedad privada de los medios de producción y de cambio (además) esta misma teoría se encuentra obligada a admitir que "actividad económica" es una dicción genéricamente culificatoria de cualquier actividad dirigida a la producción e intercambio de bienes y servicios, de forma que una actividad económica culificada puede ser atribuida singularmente como materia a la competencia legislativa de las regiones" [MERLINI, Programmazioni e regioni en Regioni e organizzazione amministrativa 1971 pág. 390]; además no parece que del precepto contenido en el artículo 41, 3 de la Constitución pueda derivarse tampoco una razón suficiente para mantener la calificación sustancial de la programación económica. "No parece que de hecho la determinación de los programas y controles pueda valer, objetivamente, como elemento definitorio de una materia. Para que pueda hablarse de tal, es preciso que sea individualizada la calidad sustancial de las relaciones que constituyen su objetivo, es preciso que las relaciones que se pretenden disciplinar posean naturalmente una determinada especificación por su

referencia a bienes a institutos o a concretas actividades capaces de diferenciarles netamente -antes aún e independientemente de la disciplina dictada por el legislador- de relaciones diversas".

[POTOTSCHNIG - I pubblici, pág. 128 - 129, que recuerda además, nota 113, la problemática de la determinación del concepto de "materia legislativa regional que puede ofrecer orientaciones interesantes a este respecto"]. Bien con esta formulación, o partiendo de la enumeración del concepto de materia como "complejo" de actividades humanas a regular por disciplina legislativa aceptación que recoge el mismo PREDIERI [en Planificazione: Pág. 379.] La conclusión no es diversa sobre la inexactitud de establecer diferencias entre la consideración de la actividad de planificación que tenga por objeto uno o varios sectores de la economía y la que se proponga un objetivo de globalidad. De ello deriva que en la actualidad sea generalmente admitido el criterio de la planificación económica constituye un método [entre otros, pueden citarse CUOCOLO Le leggi coroice pág. 132.; CESAREO: La programmazione nazionale e la sua incidenza sulle competenze normative delle regioni a statuto comune e di quelle a statuto speciale en "Atti Quinto Convegno Studi Regionali" Milán 1970.; PALADIN Programmazione pág. 124.; POTOTSCHNIG I Pubblici pág. 130.] Un modo de disciplina de sectores materias de forma que la remisión a la ley realizada por el ar. 41, § no se refiere a un materia "sino a la determinación de aquellos instrumentos con que se realiza la disciplina de las relaciones económicas". [POTOTSCHNIG ult op. ct. pág. 130.] Por otra parte, es con estas perspectivas que las regiones ordinarias contemplan en sus recientes Estatutos la actividad de programación. Incluso explícitamente recogen en forma literal referencias a la planificación como "método de la acción pública" que dichos entes entienden de desarrollar.

De este modo se recoge un matiz que aporta una ulterior confirmación sobre el carácter eminentemente metodológico e instrumental de la planificación, que, en cuanto modo de disciplina, abarca-al menos en la orientación del legislador estatutario- la entera esfera de la actividad regional.

Un acento global sobre este punto, en AMATO, La programmazione como método dell'azione regionale. Intervención en el Congreso sobre "La regioni nella fase costituente" marzo 1971, en R. T. D. P. 1971 pág. 413. La planificación es, pues, técnica jurídica con propio carácter, que específicamente deriva de su naturaleza globalizadora.

2. - MARTIN-RETORTILLO. El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica en "Descentralización administrativa". Tomo III p. 136 ss. y notas 15 y 16. Asimismo, MARTIN-MATEO El horizonte de la descentralización, Madrid, 1969 p. 17 y 18 y 32-3.
3. - Vid. por ejemplo, LOMBARDINI Finalità e metodi dei piani regionali in relazione anche ai piani nazionali di sviluppo en "Gli squilibri..." p. 770.
4. - PREDIERI Pianificazione, p. 369 nota 4.
5. - ARATA Appunti su programmazione, regioni e controlli en Dem. e Dir. 1964 p. 8
6. - A este respecto, vid entre otros, GIANNINI Il decentramento nel sistema amministrativo, en "Problemi della Pubblica Amministrazione", Bolonia 1959 p. 156 ss., - LUCIFREDI-COLETTI - Decentramento amministrativo, Turín 1956, p. 12 ss. En la doctrina española, MARTIN-RETORTILLO, ul. op. cit. p. 137, ha planteado este tema orientándose en el sentido

de afirmar la compatibilidad. Asimismo, MARTIN-MATEO El horizonte, p. 33. Por otra parte, ARIÑO Descentralización y planificación Madrid, 1972 p. 125, nota 3, plantea la necesidad de establecer niveles de incompatibilidad.

7. - Subrayan la **autonomía** entre regiones y autonomías locales, por una parte, y la **planificación**, por otra, entre otros, BACHELET Aspetti e problemi giuridici del "Piano di Rinascita" DELLA Sardegna en Atti 111 Convegno di Studi giuridici regionali, Milán 1962 p. 305; MAZZIOTTI Studi, p. 203; MARONGIU Articolazione locale della pianificazione en "Gli equilibri" p. 699. En la doctrina española, ALBI La crisis del municipalismo Madrid 1966 p. 322.
8. - CESEREO, La programmazione, p 101.
9. - PALADIN, Programmazione, p. 127 ; CRISAFULLI en La regione a il governo locale I Milán 1965 p. 374.
10. - A este respecto, se ha señalado que "la política del plan sea en el ámbito del propio Estado, sea en el de las regiones, lleva consigo un desarrollo de las estructuras políticas y administrativas tal de configurar diversamente la ordenación y en tramado de los poderes cual resulta de los textos constitucionales vigentes". D'ALBERGO, Problemi e prospettive della gestione pública dell'economía F. c. Milán 1969, p. 90; más adelante en el texto veremos en que sentido puede aceptarse esta afirmación GIANNINI, en La Regioni: rettificazioni p. 67, ha planteado la necesidad de una lectura actual de ambos temas en la Constitución.

11. - AMATO, Nuove tendenze, p. 92; BERTI, Autonomie locali intraregionali ed esercizio delle funzioni amministrative regionali en R. T. D. P. 1971 p. 462; Crisi e trasformazione delle amministrazioni locali, relación presentada en el IV Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo. Taormina 1972, texto ciclostilado. CASSESE, Tendenze, relación en Congreso que acabamos de citar. GIANNINI, Il riassetto, p. 451 ss.; MERLINI, Programmazione p. 377 ss.; BARTOLE, Supremazia, p. 84 ss. CARABBA, Problemi dell' articolazione regionale delle programazioni en Dem. e Dir. 1965 p. 334 ss. Entre los autores españoles, MARTIN RETORTILLO ult. op. cit. p. 139 ss. y en Presupuestos políticos del Régimen actual, R. A. P. 43 p. 30 ss. y Planificación y Administración local, Barcelona 1967 p. 47 ss.; MARTIN MATEO Horizonte p. 86.
12. - Señalamos, sin afán exhaustivo, algunos títulos. vid PREDIERI Pianificazione e costituzione, p. 379 ss. SICA, Programmazione economica, Regioni e localizzazione industriale (tipología dei limiti alla iniziativa privata e pubblica), en Giur. cost. 1963, p. 438 ss.; GESSA, Osservazioni sul rapporto fra competenza statale e competenza regionale in materia di programmazione economica, en Foro amm. 1966, p. 378 ss.; CHIARELLI R. Osservazione in tema di pianificazione regionale, en Dem. e dir. 1965, p. 499 ss.; PALADIN, Programmazione economica statale ed ordinamento regionale, en Riv. trim. dir. pubbl. 1967, p. 3 ss.; D'ALBERGO Sull' incidenza costituzionale del piano, en "Planificazione" 1967, p. 199 ss.; Stato, Regioni e centri di decisione nell' articolazione del piano, en R. T. D. P. 1967, p. 1100 ss.;

SPAGNA-MUSSO Programmazione statale ed affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusivo in competenza concorrente en *Rass. dir. pubbl.* 1963, p. 502 ss.; BASSANINI-TOMAI Procedure della programmazione, poteri del Parlamento e competenze delle Regioni, en *"Relazione sociali"* 1969 p. 404 ss.; CESAREO, La programmazione regionale e la sua incidenza sulle competenza normativa delle regione a statuto comune e di quelle a statuto speciale, en *"Atti del V Conv. di studi giuridici sulle Regioni"* p. 98 ss.; MERLINI, Programmazione economica e Regioni a statuto ordinario, en *"Regioni e Organizzazione amministrativa"* Florencia, 1971, p. 377 ss.; ANDREANI, Aspetti problematici della programmazione regionale in materia di agricoltura, turismo e assistenza sanitaria, en *"Regioni e organizzazione amministrativa"* p. 483; TUCCARI, Programmazione e riforma dello Stato, en *"La riforma dello Stato"* Roma, 1968, 54 ss.; PERNA, La politica di piano e gli istituti di democrazia en *"La riforma dello Stato"*, p. 26 ss.; PIRAS, Programmazione e Regioni, en *"Atti del V Convegno di studi giuridici sulle Regioni"* p. 87 ss.; ORLANDO CASCIO, La programmazione nazionale sua incidenza sulla competenza normativa delle Regioni a statuto comune e di quelle a statuto speciale, en *"Atti del V Conv. di studi giuridici sulle Regioni"*, p. 25 ss.; PALMAS, Brevi considerazioni sulla programmazione nazionale en *"Atti del V conv. di studi giuridici sulle Regioni"* p. 157 ss.

13. - TUCCARI, Programmazione nazionale e competenza normativa delle regioni, en *"Atti quinto Conv."* p. 61.

14. - BARBERA, Regioni e interesse, p. 108.

- 607
15. - Sobre la visión procedimental en la doctrina española, vid MARTIN-RETORTILLO, El tema de la descentralización, p. 140.
 16. - BRACHER, La seconda democrazia tedesca: statura e problemi en "La democrazia della società che cambia", bajo la dirección de R. Löwenthal, Milán 1967 p. 185.
 17. - Un estudio exhaustivo sobre la regulación de la planificación económica en Italia en PREDIERI Pianificazione, también, POTOTSCHNIG I pubblici servizi.
 18. - PREDIERI Pianificazione, P. 190 s. s. y concretamente 198. Los fines sociales pues, han de ser individualizados de forma que desarrollen el principio fundamental del artículo tercero de la Constitución, eso es, para hacer posible el pleno desarrollo de la persona "y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país "eliminando los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos".
 19. - Sobre este punto, vid. PREDIERI ult. op. cit. 105-106 y 182-190.
 20. - Sobre este punto, vid. PREDIERI ult. op. cit. 102-130.
 21. - Sobre este punto vid. PREDIERI ult. op. cit. p. 97 - 101 y 131 - 144.
 22. - Admiten la posibilidad de planificaciones que contemplen las actividades económicas públicas: PREDIERI ult. op. cit.

- p. 201. También en Il programma economico 1966-70. Aspetti giuridici. Milán 1967 p. 47 - LUCIFREDI Note giuridiche sulla procedura del programma economico en Dic. dell'Eco 1966 p. 535. En contra, MORTATI Costituzione della República Italiana en Ene. Dir. Milán 1962 vol. XI. p. 218. Consideran que la planificación no permite imponer medidas cogentes a las actividades económicas privadas: MAZZIOTTI il diritto al lavoro Milán 1956 p. 159; VIRGA, Diritto Costituzionale, p. 523. Por el contrario, admiten la imperatividad para la actividad económica privada: PREDIERI Pianificazione, p. 198 ss.; MIELE, Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione económica en R. T. D. P. p. 735; MORTATI, il diritto al lavoro, p. 88; SPAGNUOLO VIGORITA, L'iniziativa economica privata e potere amministrativo I Nápoles 1962 p. 263.
23. - MERLINI, Programmazione e regioni, p. 390-1
24. - NIGRO, Studi sulla funzione organizzativa della pubblica Amministrazione. Milano, 1966, p. 159; POTOTSCHING, I pubblici, p. 128 considera que, "en este caso, es oscura la utilización misma de la noción de reserva de ley", y que la necesidad de emplear la ley "surge no tanto de aquellas exigencias sustancial de garantía en que se basan los casos tradicionales de reserva de ley, sino más simplemente por la expresa calificación en sede constitucional del instrumento previsto para el ejercicio de una tal atribución y de ahí por el principio exclusivamente formal de la no libertad de las formas para el desarrollo de las diversas atribuciones..."
25. - TUCCARI, Saggio per una teoria sulla legge regionale, Milán 1966 p. 27-8; ORLANDO, La programmazione nazionale, p.

- 32.; MERLINI, Programmazione e regioni, p. 402; PREDIERI, Il programma, p. 30, nota 90.; GESSA, Osservazioni, 111, p. 378 NIGRO, Studi sulla funzione, p. 162.
26. - SPAGNUOLO - VIGORITA, Attività, p. 43.
27. - MORTATI, Istituzioni, p. 326.
28. - PREDIERI, Il programma, p. 30, nota 90; CANTUCCI, La legislazione esclusiva della Regione Siciliana, en R. T. D. P., 1953, p. 944; CRISAFULLI, La Regione davanti alla Corte Costituzionale R. T. D. P., 1963, p. 550.; TUCCARI, Programmazione, p. 62; GESSA, Osservazioni, p. 378; MERLINI, ult. op. cit. p. 401; POTOTSCHING, ult. op. cit. p. 128.

CAPITULO NOVENO

PLANIFICACION NACIONAL Y REGION

1. - **Consideraciones iniciales**

2. - **Evolución de las ordenaciones legislativas del tema**
 - A. - **Planificaciones no globales**
 - a) **Actividad estatal de intervención extraordinaria**
 - b) **Leyes estatales y planificación sectorial**
 - c) **"Piano di Rinascita" de Cerdeña**

 - B. - **Planificación global**
 - a) **Comités regionales de planificación económica**
 - b) **Organos de la planificación económica**
 - c) **Primer programa económico nacional**
 - d) **El proyecto de ley sobre procedimientos de planificación económica.**
 - e) **Ultimas tendencias de la legislación estatal**
 - f) **Los Estatutos de las regiones ordinarias y la planificación.**

3. - **Participación regional en el procedimiento de planificación general.**
 - A. - **Planteamiento general**

 - B. - **Fórmulas de participación**
 - a) **Incorporación de representantes de la Región en órganos estatales.**
 - b) **Establecimiento de órganos ad hoc**
 - c) **Audiencia a las regiones**
 - d) **Iniciativa de procedimientos. Propuestas**
 - e) **Conciertos y acuerdos**

4. - El plan y las limitaciones de la actividad regional.
 - A. - Planteamiento general
 - B. - El interés nacional
 - C. - Las normas fundamentales de las reformas económico-sociales.
 - D. - Los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado.
 - E. - La función de dirección y coordinación de las actividades administrativas regionales.
 - F. - Especial consideración de la hacienda regional en la perspectiva de la planificación.
5. - Perspectivas de la ordenación de la relación plan-región : la planificación como coordinación.

1. - Consideraciones iniciales

El tema de la posición de la región con respecto a la planificación económica general, que nos proponemos examinar en este capítulo, ha sido abordado comunmente, y con referencia, por lo general, a cualquier entidad local, desde una doble perspectiva : intervención o participación regional en el nivel general o nacional de la planificación y vinculación derivante del plan general para los organismos no estatales. Se trata, como es evi-

dente, de dos vertientes entre sí relacionadas y hasta cierto punto interdependientes, sobretodo en determinadas configuraciones de la planificación, como tendremos ocasión de ver, que deben considerarse, no obstante, en forma independiente sin que ello exima de la necesidad de poner de relieve los condicionamientos mutuos. A lo largo de las páginas que siguen hemos de hacer hincapié en ambos aspectos, tal y como se concretan en el sistema constitucional italiano.

En este orden de consideraciones, es preciso valorar la significación de las relaciones dialécticas que se produce entre las características de los poderes públicos y el modelo de planificación. Este se encuentra determinado, al menos parcialmente, por el esquema constitucional existente en el país: en Italia, por ejemplo, el principio de las autonomías tiene un indudable valor. Al mismo tiempo, el tipo de planificación adoptado, y concretamente los procedimientos de la planificación, no dejan de condicionar de alguna manera la forma de gobierno efectivamente vigente (1). En definitiva, entre ordenamiento constitucional y método de planificación se establece una verdadera relación dialectica que hay que tener en cuenta en el estudio de las diversas soluciones avanzadas, con mayor o menor firmeza, con más o menos relevancia jurídica, y en el examen de un planteamiento general del papel o posición de las regiones italianas en orden a la planificación económica general.

La actividad de planificación es esencialmente procedimental. Incluso en las configuraciones más alejadas, a simple vista, de formulaciones procedimentales es posible señalar esquemas de tal tipo en la actividad de elaboración y realización de los planes.

De ahí que, en cuanto la **planificación económica** se entiende como un proceso dinámico, en el que se entrecruzan las aportaciones de los diversos centros de poder presentes en el ordenamiento, es preciso valorar los instrumentos en que se concretan las intervenciones de las instancias regional y nacional, de tal forma que, ni la participación regional en el proceso de planificación es independiente del propio estadio regional, sino todo lo contrario, ni las limitaciones que puedan condicionar las actividades regionales de regulación del proceso económico, y singularmente las planificaciones regionales, alcanzan completa operatividad prescindiendo de los efectos que puedan derivarse de la presencia activa regional en la determinación del plan nacional. De estas particularidades del procedimiento de planificación se deduce una conclusión clara : es imposible una estricta separación e incomunicación entre los momentos nacional y regional de la planificación. Más adelante nos referiremos con mayor amplitud a estas cuestiones. De momento basten estas indicaciones para señalar una nueva vertiente de una actividad compleja y compuesta como es la planificación (2).

Hechas estas precisiones, enfocamos de nuevo el tema de la relación entre el nivel general de la planificación económica y las regiones, considerando directamente el supuesto italiano en cuyo contexto alcanzan una especial relevancia las dos vertientes del mismo y su interdependencia. Sin insistir en interpretaciones más generales del esquema constitucional italiano, como el carácter plural de su unidad, eso es, la necesidad de que un proceso unitario, como es, en principio, el de la planificación sea fruto de las aportaciones de los diversos sectores de la comunidad nacional, es conveniente llamar la atención sobre los medios

específicos establecidos por la Constitución en orden a asegurar el engarce de la autonomía regional en la perspectiva unitaria del país y sobre los instrumentos previstos para hacer posible la intervención de la región en las decisiones generales. Como es sabido los límites de la autonomía regional establecidos en la Constitución constituyen auténticos puntos de conexión entre ordenamiento general y ordenamiento regional. Por lo tanto, sobre los mismos ha de apoyarse cualquier construcción unitaria de la actividad de planificación económica. También debe tenerse en cuenta la ordenación constitucional y legal de la hacienda regional.

Por otra parte, la Constitución italiana proporciona también orientaciones relevantes para establecer la participación de las regiones en las actividades generales a cargo del gobierno y del Parlamento. A este respecto, puede citarse el artículo 121 que prevé la iniciativa regional para leyes estatales. Sin embargo, aun valorando los preceptos constitucionales sobre todo en lo que tienen de indicación genérica que exige ulteriores desarrollos, es preciso superar la simple letra constitucional y elaborar un cuadro completo de conexiones, de instrumentos de intervención periférica en las decisiones centrales. Se trata, en definitiva, de asumir, también en este punto, la orientación constitucional que afirma el principio de la autonomía y considera la unidad como simple, aunque real, límite de este principio.

2. - Evolución de las ordenaciones legislativas del tema

Antes de examinar específicamente la problemática apuntada en las líneas anteriores, eso es, la operatividad de los límites y

otras formas constitucionales a través de las cuales pueda vincularse la actividad regional y de las formas de participación regional en la planificación general es conveniente tomar en consideración los precedentes normativos que existen en la materia. En otras palabras, se trata de estudiar las características generales de las diversas normas dictadas para regular precisamente la relevancia de la planificación para la región y la intervención de ésta en la disposición de los planes económicos.

A este respecto, es necesario hacer algunas puntualizaciones previas, que suponen al mismo tiempo una valoración inicial de algunos aspectos de estas ordenaciones.

En primer lugar, debe destacarse el hecho de que la actividad de planificación se presenta originariamente con carácter sectorial o no global o general. En efecto, el Estado italiano utilizó la técnica de la planificación para actuar en determinados sectores o para realizar intervenciones extraordinarias en específicas zonas atrasadas económicamente. Además, hay que destacar que esta actividad de planificación se realizó, al menos en gran parte, cuando aún no había sido actuado el ordenamiento regional y, como sabemos, sólo estaban constituidas las regiones de estatuto especial. Es, pues, en relación con supuestos puntuales que se planteó, en un primer momento, el papel que corresponde a la región en la actividad de planificación llevada a cabo por el Estado. Ahora bien, hay que señalar, incluso con especial énfasis, que en aquel momento la necesidad de una presencia de la región derivó, en gran parte, del hecho que la planificación estatal se planteaba en ámbitos en los que las regiones tienen atribuida específica competencia. Esta actividad del

Estado fue posible porque, a pesar de la existencia de las regiones especiales -y quizás a causa de que sólo estaban constituidas como un hecho episódico estas pocas regiones - , se consideró que el Estado estaba investido de un propio poder de gasto e intervención en los mismos sectores de competencia regional, "sea para mejorar las providencias previstas por el legislador local, sea para suplir su carencia" (3). Por lo demás, las interpretaciones extensivas de los límites de la autonomía regional y especialmente del interés nacional, constituyeron el aval de estas actuaciones. Frente a estas intervenciones estatales - en algunos casos de tal amplitud que prácticamente no quedaba espacio para una actuación regional paralela - se establecieron determinadas fórmulas de intervención regional en la elaboración o ejecución de estos planes sectoriales estatales, con la finalidad, expresa muchas veces, de paliar esta expropiación de competencias regionales o de asegurar una gestión unitaria de posibles actividades regionales residuales.(4)

Por otra parte, no ha sido diverso el planteamiento que subyace en las actividades estatales de planificación relacionadas con la intervención extraordinaria en zonas deprimidas, intervención que se producía también en ámbitos de competencia regional, apareciendo de esta forma "un doble orden de centros de decisión y planificación sectoriales, que hace posible divergencias de orientación y duplicidades y dispersiones antieconómicas de intervenciones e inversiones" (5). También en relación con esta actividad de intervención extraordinaria se regularon diversas formas de participación de las propias regiones en cuyo territorio se producía la actividad estatal.

En segundo lugar, debe destacarse el diferente nivel en que se sitúa la posición de la región en relación con la planificación económica global. En este caso, la problemática es distinta y alcanza una mayor complejidad, derivada tanto del mismo hecho de la globalidad, como de su concreta significación en un ordenamiento caracterizado por el principio de la autonomía. Precisamente, esta generalidad o globalidad de la planificación ha realzado el carácter imprescindible de la intervención regional y de la coordinación de las actividades estatales y regionales. En este sentido, además, no es irrelevante indicar como el problema de la posición de la región en el marco de la planificación económica general se produce cuando la actuación completa del ordenamiento regional, o es un hecho, o está próximo a serlo. En fin, queremos insistir en el significado específico de la planificación global en cuanto puede representar un método nuevo de ejercicio de las funciones públicas ya que precisamente es este dato, el que pone de relieve, en todas sus dimensiones, la relación entre región y planificación económica como reflejo del proceso dialéctico entre ordenamiento y plan al que antes nos referíamos. De hecho, lo podremos comprobar en este mismo capítulo, la resolución del problema de los sujetos y procedimientos de la planificación económica determinan en forma relevante, la configuración real del propio ordenamiento.

En las páginas que siguen se examinan las características de las soluciones propuestas por el legislador en las diversas fases de la progresiva implantación del método de la planificación en el ordenamiento italiano. Su estudio no responde a un interés meramente académico o histórico-institucional, ni simplemente al objetivo de conocer la posibilidad de comprender la posición reser-

vada en cada uno a la región, sino que del exámen de estos precedentes se desprenden aspectos relevantes para plantear actualmente las coordenadas que permitan resolver la relación planificación-región. No obstante, para precisar el valor de las soluciones normativas de origen estatal, bien cabe decir que constituyen sólo "los datos idóneos para ofrecernos una significativa visión de los aspectos institucionales de la planificación que el Estado (en cuanto aparato central) ha ya prefigurado teniendo en cuenta la realidad jurídica y política de las regiones de estatuto especial" (6). y por tanto, es preciso valorar hasta que punto es los datos reflejan el esquema constitucional, sin olvidar tampoco, por otra parte, otros datos, de origen diverso, pero de precisa significación institucional como los Estatutos de las Regiones ordinarias recientemente aprobados.

Por último, hay que destacar la gran heterogeneidad que presentan estos precedentes. Realmente, las observaciones realizadas más arriba ya permiten deducir la diversidad existente entre las diversas regulaciones que se toman en consideración. No obstante, creemos que conviene puntualizar algo más. En cuanto al contenido, algunas ordenaciones de la relación plan-región se refieren solamente a la disposición de aparatos organizativos específicos, mientras otras regulan simplemente determinadas actuaciones estatales, en general, planificaciones sectoriales; en cuanto a su incidencia jurídica, los supuestos que se examinarán reflejan también una pluralidad de situaciones : así algunos han sido aprobados, y de éstos una parte están aún vigentes, mientras otros no han logrado superar el iter parlamentario. Obviamente, en el momento de valorar estos precedentes es preciso tener en cuenta estas últimas observaciones. A continuación, comenzamos

su estudio, tomando en consideración en primer lugar las solu
ciones propuestas en relación con planificaciones no globales o
generales, para pasar a estudiar, en segundo lugar, las plantea
das en relación con las planificaciones generales o globales.

A. - Planificaciones no globales

a) Actividad estatal de intervención extraordinaria

La Constitución en el artículo 119 que regula la hacienda de las regiones, prevé que el Estado asigne a las regiones ayudas especiales para proveer a objetivos determinados "y particularmente para valorizar el "Mezzogiorno" y las Islas". El Estado, en base a este precepto, ha establecido, en cambio, una compleja organización para realizar actuaciones de carácter extraordinario en dichas zonas. Ha habido, pues, una auténtica mutación del precepto cons
titucional que disponía la entrega de las ayudas especiales a las regiones para que éstas dispusieran de las mismas de acuerdo con sus propias opciones en el marco de la finalidad genérica enunciada en la Constitución. Planteada en términos generales la problemática de la intervención extraordinaria, eso es, acción estatal paralela a la ordinaria que realizan las regiones, y por lo tanto acción estatal en el ámbito de competencia regional, es preciso exa
minar los aspectos de la misma de interés en este contexto.

Digamos antes, sin embargo, que el mismo paralelismo propio de la intervención extraordinaria y su incidencia en

la competencia regional movieron a establecer, desde los primeros momentos, procedimientos idóneos para asegurar la presencia de las regiones. Al acoger progresivamente la legislación sobre la "Cassa per il Mezzogiorno" el método de la planificación, se plantea, aunque sea incipientemente, el tema de la relación plan-región, en el bien entendido que las soluciones que se adopten deben valorarse a la luz de las consideraciones realizadas sobre la actividad estatal de intervención extraordinaria (7).

Mientras en las primeras leyes sobre "la Cassa per il Mezzogiorno" -ley núm. 646 de 10 de agosto de 1950 y ley núm. 634 de 29 de julio de 1957- se disponía sólo la participación regional en relación con intervenciones puntuales, la normativa posterior amplía la esfera en la que se requiere la presencia regional (8). En efecto, la ley núm. 717 de 26 de junio de 1965 sobre disciplina de las intervenciones para el desarrollo del Mezzogiorno y el Texto único de las leyes sobre el Mezzogiorno aprobado por el decreto núm. 1523 de 30 de junio de 1967, señalan la necesidad de que en la disposición de los planes plurianuales de coordinación -cuyo objeto es la coordinación de las intervenciones públicas dirigidas a promover y facilitar la localización y expansión de las actividades productivas y de las de carácter social -se proceda de acuerdo con las Administraciones regionales. Además, corresponde a las regiones presentar las propuestas para las intervenciones a efectuar en sus respectivos territorios, y se dispone la integración de los Presidentes regionales en los Comités interministeriales competentes para la disposición, formulación y aprobación de los planes plurianuales. Por otra parte, los planes plurianuales

de coordinación obligan a las diversas administraciones públicas y a la "Cassa", según sus respectivas competencias, a adoptar las medidas necesarias para su actuación (9). En fin, se prevé que los programas correspondientes a obras relativas a Sicilia y Cerdeña han de ser dispuestos y aprobados de acuerdo con las respectivas regiones.

Aunque no referida al Mezzogiorno, presenta características, en cierto modo similares, -eso es, intervención estatal extraordinaria plurisectorial, territorialmente circunscrita- la ley num. 614 de 22 de julio de 1966 sobre intervenciones a favor de territorios deprimidos de la Italia septentrional y central.

- b) Leyes estatales y planificación sectorial. - Se trata de examinar ahora los esquemas subyacentes en diversas leyes estatales de planificación sectorial en las que se contemplan intervenciones estatales en materias de competencia legislativa y administrativa regional, intervenciones de dudosa constitucionalidad a la luz de los planteamientos realizados por la mayoría de la doctrina, tanto al considerar los límites de las competencias regionales, como el tomar en consideración la posición de la ley regional en los supuestos de reserva de ley. Es importante insistir en el dato de que la posible intervención de la región se prevé en el ámbito de materias previamente estatalizadas para no olvidar la dimensión real de estas regulaciones de la intervención regional en la planificación.

Citemos, en primer lugar, la ley num. 129 de 4 de febre-

ro de 1963 sobre el plan regulador de acueductos en la que prevé que "sean oídas las regiones de estatuto especial y, si existen, las regiones de estatuto normal" en su elaboración. Destaca en esta planificación sectorial la reducción del alcance de la participación regional con respecto a la prevista en las leyes sobre la intervención extraordinaria y, sobre todo, con respecto a la ley del "Piano de Rinascita", que veremos más adelante, en todas las cuales se dispone que para la aprobación de los planes los órganos estatales actúen de acuerdo con la región (11).

En segundo lugar, hacemos referencia a las leyes sobre desarrollo agrícola, conocidas también como "planes verdes". La primera, n. 454 de 1 de junio de 1961, reservaba a las regiones la simple expresión de un parecer al Consejo Superior de Agricultura, que a su vez, era oído por el Ministro de Agricultura para determinar los criterios fundamentales para la aplicación de los incentivos de intervenciones previstos del plan quinquenal contenido en la propia ley. Asimismo, se reservaba a la región una cuota proporcional de la financiación prevista para la ejecución de las medidas del plan. La sucesiva ley n. 910 de 27 de octubre de 1966, segundo plan verde, introduce con respecto a la anterior una variación significativa: las directrices regionales para la aplicación de las intervenciones previstas por la ley deben dictarse de acuerdo con los órganos de las regiones (12). Es preciso señalar que la planificación sectorial en materia de agricultura resulta posiblemente el ejemplo más grave para

la autonomía regional de actuación paralela estatal, sobre todo porque la agricultura constituye uno de los principales sectores de la competencia regional. Por lo demás, siendo la participación reservada a las regiones más bien de carácter instrumental, -el necesario acuerdo de la región para la formulación de las directrices no condiciona en forma decisiva las orientaciones de la planificación de la que las directrices constituyen un medio de aplicación, - no se llega a subsanar la quiebra del ámbito de competencia regional.

- c) "Piano de Rinascita" de Cerdeña. - Especial significación para el tema que estamos estudiando tiene el plan o conjunto de planes conocido como "Piano de Rinascita" que afecta al territorio de la región sarda. Recordemos que el artículo 13 del Estatuto de Cerdeña prevé que "el Estado, con el concurso de la región, disponga un plan orgánico para favorecer el renacimiento económico y social de la isla"(13). Ahora bien, la actuación de este precepto no fue inmediata de forma que hasta 1962 no tuvo realidad el plan al que se refiere el artículo 13 (14). La actuación del precepto estatutario se ha realizado a partir de las leyes estatal n. 588 de 11 de junio de 1962 sobre el plan extraordinario para favorecer el renacimiento económico y social de Cerdeña, y regional n. 7 de 11 de julio del mismo año sobre funciones de la región en materia de desarrollo económico y social. El plan se articula en realidad en una serie de planes escalonados: un plan decenal, unos planes plurianuales y unos programas anuales ejecutivos. Se trata de un plan orgánico

de carácter extraordinario, eso es, una intervención paralela a la acción ordinaria del Estado y de la Región en las materias de su respectiva competencia. En este sentido, puede decirse que constituye un plan plurisectorial, pero no global, ya que se refiere sólo a la intervención extraordinaria. Así pues, por lo que respecta a esta región, tanto la actividad estatal en materia de competencia regional, como la intervención de la región en relación con sectores atribuidos al Estado encuentra una precisa base constitucional en el artículo 13 del Estatuto Sardo.

Evidentemente en este contexto interesa tomar en consideración la articulación concreta del procedimiento de planificación en relación con el concurso regional previsto en el propio precepto estatutario. En otras palabras, interesa conocer como se ha realizado este concurso regional. Para ello es preciso referirse tanto al iter de elaboración de las leyes citadas, como a las disposiciones contenidas en las propias leyes. Para el estudio de las formas de actuación de la norma estatutaria y consecuente preparación de las leyes se constituyeron grupos de estudios y comisiones mixtas cuyos miembros fueron nombrados por el Comité interministerial para el "Mezzogiorno" de acuerdo con la Junta Regional (15). En este sentido, puede hablarse de una participación de la región en la predisposición de los instrumentos de actuación del artículo 13, pero sin que se formulara un preciso y concreto acuerdo prenормativo, consolidable en las leyes estatal y regional (16). Las propias características de las mismas son en este sentido un indicio, dado su sensible diversidad, mientras la ley estatal señala los

fines, el procedimiento de conexión entre Región y Estado y las directrices para las acciones financiadas con fondos estatales dispuestos en la propia ley, la ley regional -naturalmente en este cuadro- se limita a prever los aspectos internos de la colaboración de la región en la actuación de dicha financiación estatal. Examinando concretamente las características del procedimiento previsto por la ley n. 588 de 1962 debe destacarse ante todo que la misma ley estatal fija los objetivos genéricos para la acción a financiar con los fondos previstos en la propia normativa. El proceso de disposición de los diversos planes y programas presenta una continua relación entre Estado y región: en la primera fase, a la región le corresponde la disposición del plan para lo cual los órganos técnicos de la misma, siguiendo las directrices de la Junta Regional que deben responder a las orientaciones del esquema regional de desarrollo -auténtico plan regional- , actúan de acuerdo con los de la "Cassa per il Mezzogiorno" que obra en congruencia con las decisiones del Comité Interministerial para la planificación económica; en una segunda fase, y una vez aprobado el proyecto por el Consejo Regional, corresponde la sanción definitiva al citado Comité interministerial en cuyas reuniones participan el Presidente y un asesor de la Región, siempre que se trate del desarrollo del "Piano di Rinascita". Por otra parte, la ejecución de los planes y programas es delegada a la región, si bien existe un control de la "Cassa per il Mezzogiorno" sobre los aspectos técnicos de las obras, y se precisa la previa autorización del Comité Interministerial para determinadas intervenciones concretas. En fin, para la realización de los programas

anuales el Ministerio del Tesoro traspasa los fondos correspondientes a la región (17).

Así pues, el "concurso" de la región se presenta como una actividad compleja en la que se integran acuerdos entre Estado y Región y formas organizativas de incorporación de **órganos regionales** en la formación de la voluntad del **órgano estatal** competente (no se trata, sin embargo, de un auténtico concurso de voluntades, sino de una simple participación no determinante). Ahora bien, si desde un punto de vista formal cabe atribuir al **órgano estatal** la titularidad del plan y de los programas ya que la decisión definitiva corresponde a un **órgano estatal**, superior del **órgano estatal** que ha establecido el acuerdo con la región, desde una perspectiva sustancial, apoyada en la experiencia de la actuación del plan, se observa como la participación regional es, en cierto sentido, determinante, a pesar de que el contexto del momento de la actuación del precepto estatutario no facilitaba esta orientación. No obstante, debe tenerse en cuenta, como oportunamente se ha señalado, que "el respeto de las opciones de las políticas y de las intervenciones concretas indicadas por la región se debe a varios factores : el reconocimiento de la autonomía política de la región, la cual, por otra parte, está más próxima a la realidad socio-económica y a sus instancias, las continuas relaciones informales entre los planificadores regionales y los **órganos estatales** y porque el plan no es realmente decisivo en la economía nacional y raramente las intervenciones previstas afectan a los intereses nacionales" (18).

B. - Planificación global

A medida que se habría paso en la década de los años sesenta, la necesidad de plantear una planificación generalizada de las actividades económicas, se consideró inapla-zable la creación de instancias regionales. Por una parte, se adoptaron decisiones en orden a establecer organizacio-nes provisionales para suplir las regiones, aún inexistentes por la no actuación de la Constitución, provisionales porque, como hemos señalado ya, al compás de la implanta-ción de la, en cierto sentido, mística de la planificación se sucedieron las etapas decisivas para el establecimien-to de las regiones ordinarias. Por otra, la afirmación del método de la planificación en el Primer Programa econó-mico nacional impulsó la regulación, en forma concreta, de la relación entre región y planificación.

- a) Comités regionales de planificación económica. - En espe-
ra de la institución de las regiones de Estatuto Ordinario,
por decreto ministerial de 22 de septiembre de 1964, se
crearon en cada una de las regiones un comité para la pro-
gramación económica (19). El objetivo explícito era colabo-
rar con el Ministerio del Presupuesto para la elaboración
de la planificación económica, la realización de actividades
tendientes al reconocimiento de la situación económica y de
las posibilidades de desarrollo de cada región y la prepara-
ción según las directrices ministeriales de un proyecto de
plan regional de desarrollo regional, con el fin de articu-
lar territorialmente el plan económico-social. La compo-
sición de los C. R. P. E. era de carácter heterogéneo : re-

presentantes de entes locales, representantes de intereses, expertos y funcionarios de la Administración del Estado. Su presidente era nombrado por el Ministerio del Presupuesto. Se trataba de un órgano ministerial para hacer posible una representación de intereses en el procedimiento de la planificación económica. Con la constitución de los Consejos Regionales, después de las elecciones celebradas el 10 de junio de 1970, los C. R. P. E. han dejado de existir.

La creación de estos comités supuso un primer intento de articulación regional de la planificación económica, aunque fuera por una vía que, en definitiva, era centralizadora y auguraba una orientación tecnocrática. Ahora bien, la inconsistencia y la heterogeneidad de su composición los hacían inadecuados incluso para una simple integración en el iter de la planificación. No pueden extrañar pues, las críticas a los mismos: se insertaban, en definitiva, en un proceso planificador realizado "con timidez, con retrasos, con incertidumbres, con técnicas jurídicas, y con instrumentos decisionales y organizativos centrales y periféricos mal de lineados y no permanentes" (20).

- b) Los órganos de la planificación económica. - Con la ley 27 de febrero de 1967, n. 48, se reorganizó el hasta entonces llamado Ministerio de Presupuesto. La reorganización perseguía el objetivo de adoptar las estructuras administrativas a las necesidades derivadas de la planificación económica, como se pone de relieve ya en la misma nueva denominación del Ministerio, que a partir de este momento ha pasado a llamarse Ministerio de Presupuesto y de la Planificación económica. Desarrollando este objetivo, la ley es

establece o reorganiza diversos comités interministeriales y órganos administrativos. Junto al Ministerio se establecen una Comisión consultiva interministerial para la planificación económica para el exámen de los problemas correspondientes a las varias ramas de la Administración del Estado en materia de planificación, y una Comisión Consultiva interregional. Como Comité subordinado al Consejo de Ministros, se constituye el Comité Interministerial para la programación económica (C. I. P. E.) que ha asumido total o parcialmente las competencias de los diversos Comités interministeriales, anteriormente existentes, en cuyas deliberaciones pueden intervenir los presidentes regionales cuando se traten asuntos de interés para sus regiones. Así pues, esta ley ha establecido dos vías para hacer posible la presencia regional. En primer lugar, a través de la integración de un representante regional -el Presidente de la Junta- en un organismo de la Administración estatal. En segundo lugar, mediante la Comisión consultiva interregional, que está integrada por representantes de las administraciones regionales y está presidida por el Ministro. Las funciones que tiene atribuidas son de naturaleza consultiva y se refieren al "exámen de los problemas referentes a las regiones en materia de planificación". Ahora bien, con independencia de este genérico cometido, esta comisión consultiva interregional aparece progresivamente configurada como punto esencial de las relaciones económicas entre Estado y Región: concretamente la Ley financiera de las regiones n. 281/70 regula en el art. 13, su intervención con respecto a la determinación de los Fondos de integración de las haciendas regionales previstos en dicha ley. Finalmente co-

mo observación general, hay que subrayar que esta regulación de la organización de la planificación está actualmente vigente, por lo que tiene una específica significación en orden a las posibilidades de intervención regional en la disposición de planes económicos.

- c) El primer programa económico nacional. - Con ley n. 685 de 27 de julio de 1965 se aprobó el primer programa económico nacional. Al ser el primero, y hasta ahora único precedente de planificación general económica que ha alcanzado valor jurídico es interesante aludir a las observaciones contenidas en el mismo sobre la relación Estado-región en orden a la elaboración, aprobación y actuación de los planes, y más concretamente, a su posible relevancia para el ejercicio de las competencias regionales.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo tercero de la ley reenvía a posteriores intervenciones del legislador ordinario la regulación de los procedimientos de la planificación económica, señalándose solamente algunos criterios o directrices para la definición del papel de la región. Concretamente, por iniciativa parlamentaria se introdujo en la ley una norma declarativa -confirmando una evidente orientación constitucional-, que tiene una especial significación en el contexto institucional. El artículo tercero señala que la fijación de las modalidades y procedimientos de la planificación debe realizarse "respetando las competencias y los derechos constitucionales de las regiones".

En realidad, las directrices contenidas en el plan son extraordinariamente genéricas, "en la espera de que la ley sobre normas de la programación diga más y que las regiones de estatuto ordinario sean constituidas" (21). Así pues, el plan se limita a exponer unas indicaciones que debían encontrar desarrollo en normas posteriores. Puede decirse que en cuanto auspiciaban la actuación del ordenamiento regional previsto por la Constitución las directrices del plan han encontrado realización práctica. No puede decirse lo mismo, como veremos, por lo que se refiere a la regulación para asegurar la participación regional en la planificación económica.

El segundo aspecto del primer plan que presenta interés es la relevancia del mismo para las regiones: debe considerarse la cuestión de las limitaciones, de la vinculabilidad del programa para la actividad regional. Examinando la preceptividad de este primer plan, Predieri señala que "debe ser valorada en relación con la ley que lo ha aprobado con la fórmula de "cuadro de la política económica, financiera y social del gobierno y de todas las inversiones públicas", (22) y se pregunta, ante la formulación de este precepto, si esta función de cuadro de las inversiones públicas engloba también la actividad de las regiones que suponga la realización de inversiones, toda vez que, en principio, estas inversiones regionales no son sino inversiones públicas. Sin embargo, partiendo de la consideración, en sus diversos aspectos, del papel de la región la respuesta es inequívoca: sus inversiones no pueden encontrarse comprendidas en el cuadro citado, ya que las regiones son entidades dotadas de autonomía política, y, por ende, con posibilidades de adoptar una

propia orientación en sus actividades, constituyendo, en este sentido, la autonomía de gasto una de las manifestaciones de la misma.

Ahora bien, la posible vinculabilidad del primer plan puede tener otro alcance: se trata del valor de sus propiedades para limitar las competencias regionales. En este sentido, se ha planteado la posibilidad de que determinadas directrices del plan puedan tener el valor de principios fundamentales para circunscribir la potestad legislativa concurrente, o integrar los límites del interés nacional y de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales. Aunque el estudio de estos aspectos se hace más adelante, señalemos la opinión del autor antes citado, en el sentido que, a la vista de la aplicación del plan y con respecto al primer límite citado, puede señalarse que "el área a la que se restringiría esta función de ley-cornisa es limitadísima, por no decir puramente académica". (23)

- d) El proyecto de ley sobre procedimientos de planificación económica. Como actuación del artículo 5 de la ley n. 585 de 27 de julio de 1967, por la que se aprobaba el Programa económico nacional para el quinquenio 1966-70, el Gobierno presentó al Parlamento el proyecto de ley núm. 2083 conteniendo "normas para la planificación económica" con fecha 23 de febrero de 1967. Con el final de la IV legislatura, y al no haber sido aprobado, el proyecto decayó. Posteriormente, y al iniciarse la V legislatura, se presentó de nuevo el proyecto-modificado en algunos puntos, en relación con el

primeramente enviado a las Cámaras- el 13 de septiembre de 1968, con el n. 180, cuya discusión se desarrolló en la V Comisión del Senado, no llegándose a aprobarla, porque el mismo gobierno, en 1970, solicitó la suspensión de la discusión para reanudarla en un momento posterior, que no llegó a producirse, con la mayor experiencia adquirida en la elaboración del segundo plan y con el funcionamiento de las regiones ordinarias. La compleja tramitación de este proyecto, y su final, ponen de relieve nuevamente las dificultades del tema de la relación plan-región. A pesar del fracaso de esta tentativa, el examen de las características con que se había previsto regular la participación de la región en la planificación económica, y las discusiones que alrededor del mismo se desarrollaron, tiene un específico interés para conocer las orientaciones que han venido formulándose sobre la organización regional de la planificación. No puede olvidarse a este respecto, que este proyecto constituye la formulación más completa sobre el binomio planificación-ordenamiento regional. De ahí que la exposición de sus elementos más significativos sea imprescindible para conocer la progresiva afirmación del principio de la planificación y el impacto de la también progresiva actuación del ordenamiento regional en los procedimientos de la misma. Por otra parte, el estudio de las diversas soluciones propuestas y sucesivamente modificadas, permite concretar la configuración de las técnicas jurídicas previstas para ordenar la relación región-plan.

El primer programa económico nacional preveía que "la articulación territorial del programa sería asegurada por el ordenamiento regional, de acuerdo con la ley que discipline los

procedimientos y el iter del programa....", y declaraba que la institución de las regiones permitiría una amplia participación democrática en la formación del programa", interviniendo la región en los momentos de elaboración y actuación del plan nacional. Desarrollando estas directrices, las normas sobre procedimientos de planificación económica contemplaban un triple orden de cuestiones: participación regional en la planificación nacional, articulación regional del desarrollo económico e intervención de la región con propias leyes de planificación en actuación del plan nacional.

Para la elaboración y aprobación del plan económico se preveían varias fases. La primera fase debía tener por objeto la elaboración y aprobación del documento programático en el que se determinan los objetivos y las líneas directrices que había de tener el plan y que, una vez aprobado, había de servir de base para elaborar el propio plan. La preparación de este documento era atribuida al Ministerio del Presupuesto y de la Planificación económica, que debía seguir las orientaciones emanadas del C. I. P. E. ; y previa aprobación por el Gobierno, debía ser presentado al Parlamento para su aprobación definitiva. La trascendencia de este momento de la planificación era evidente ya que en este documento, se determinaban las opciones centrales que habían de condicionar el entero proceso de la planificación, y en general, la intervención pública en la economía. Por esta razón, desde un primer momento se consideró paradójico que no existiera ninguna intervención regional en esta fase (24). La crítica de gran parte de la doctrina sobre este pun

to (25), no fue ajena a las modificaciones que se introdujeron en el curso de la discusión parlamentaria, en orden a prever la participación regional en esta fase, que se concretó en la integración de los Presidentes en las Juntas Regionales en el C. I. P. E. y en la consulta a las regiones para hacer posible la presentación de eventuales propuestas y observaciones sobre el proyecto de documento (26). Se trata, sin duda, de una importante innovación en orden a la coilocación de las regiones en el proceso de planificación a pesar de que la participación en las reuniones del C. I. P. E. es una simple reproducción del precepto de la ley n. 48 de 1967 (no obstante, su explícita mención en este artículo le da una especial relevancia) y del limitado alcance de una intervención consultiva, que, además, se contemplaba conjuntamente con la consulta a los sindicatos y organizaciones de categoría (27).

La segunda fase del proceso de planificación había de consistir en la elaboración del plan, a cargo del Ministerio, y según las directrices del C. I. P. E. que debía examinarlo antes de su remisión al Parlamento. También en estas reuniones del C. I. P. E., y siempre que en las mismas se tratase de asuntos de su respectivo interés, se había previsto la participación de los Presidentes de las regiones. Ahora bien, previamente, durante el proceso de elaboración se había previsto una más articulada participación regional. A tal fin el C. I. P. E. debía formular, en base al documento programático elaborado por el Parlamento y en el ámbito de los objetivos e hipótesis de desarrollo indicados en él, los criterios e indicaciones para la articulación regional del plan económico na-

cional que precisamente estaba en curso de elaboración. Teniendo en cuenta estas indicaciones y criterios, cada región debía formular un esquema de desarrollo económico para su propio territorio, eso es, individualizar las indicaciones globales de su desarrollo. Por lo tanto, la intervención regional no se habría encuadrado directamente en el documento programático preliminar, sino que habría tenido que tomar en consideración las más concretas indicaciones y criterios metodológicos elaborados por el C. I. P. E. (28), en cuya elaboración se debía oír a la comisión consultiva interregional. El proyecto, por otra parte, preveía el contenido propio de tales esquemas de desarrollo. De un lado, se deberían prever observaciones y propuestas relativas a la definitiva formulación del plan económico nacional y a su articulación regional. De otro, el esquema debería "indicar las intervenciones que la región se proponía planificar en las materias de su competencia y los recursos necesarios para la financiación de los mismos". De este modo, mientras por una parte, sin límite alguno de competencia, aunque en los márgenes de las directrices y criterios metodológicos citados, la región tendría la posibilidad de presentar observaciones y propuestas, por otra se vería obligada a planificar sus propias intervenciones. En cuanto al procedimiento de elaboración de estos esquemas regionales de desarrollo, el proyecto de ley indicaba la necesidad de que en la preparación de los mismos la región consultara a las entidades locales, única forma de intervención prevista para estas organizaciones públicas. Debe observarse, finalmente, que los citados esquemas no agotaban su valor de propuesta en el ámbito administrativo del C. I. P. E. al

objeto de elaborar el programa económico nacional y su articulación regional, sino que, en virtud de una modificación introducida también durante la discusión parlamentaria, "los esquemas regionales y las observaciones y propuestas de las que están provistos son presentados como anexos del programa económico nacional al Parlamento". En este orden de consideraciones, es preciso destacar la significación que había podido tener este precepto no sólo respecto a la participación regional, sino también por lo que se refiere a la valoración de la intervención parlamentaria en la aprobación del plan (29).

La tercera fase en que se articulaba la relación de la región con la planificación nacional comprendía el momento de la actuación del plan. En relación con este punto, deben examinarse, de una parte, las leyes regionales de programa, y de otra, las leyes estatales del mismo tipo. Asimismo, en conexión con estos aspectos hay que referirse a la forma en que se establecía la vinculabilidad del plan nacional para las regiones.

La región, en las materias de su competencia, debía emanar las correspondientes leyes para la regulación de la intervención regional, respetando los límites que se derivan del plan económico nacional a los que en seguida se hace referencia (30). Las leyes regionales de programa debían fijar los tiempos de actuación de las intervenciones regionales y los medios de financiación correspondientes. Por lo que se refiere a las leyes estatales de programa, importa señalar tan sólo que el proyecto no establecía ningún tipo de límite de ma

terias, lo que facilitaba la ya conocida tendencia estatal a disciplinar materias de competencia regional. Por otra parte, se preveía también, que las leyes estatales de programa habían de contener la delegación de funciones administrativas estatales, en virtud del artículo 118 de la Constitución y normas concordantes de los Estatutos especiales, y a tal fin se debían indicar los sectores de intervención que se delegaban y las directrices para el ejercicio de dichas competencias administrativas. El Plan era vinculante para la región en relación con los "objetivos globales y sectoriales del desarrollo económico y los criterios generales del equilibrio territorial que en él se establecen". Evidentemente, tal vinculabilidad debía entenderse en compatibilidad con las competencias constitucionales de las regiones, y con el objeto de que sobre esto no hubiera dudas, la Comisión senatorial añadió la cláusula de que tal vinculabilidad se realiza "en el respeto de las competencias dispuestas por la Constitución y los Estatutos especiales". Sin embargo, la generalidad de esta norma no aclara el alcance real de la planificación, que debe dilucidarse a la luz del valor y significado de los límites que circunscriben las competencias regionales y de las facultades de coordinación reconocidas al Estado por la Constitución. En todo caso, puede señalarse que se ha considerado "no conforme a los principios constitucionales sobre la autonomía regional el prever que el plan económico nacional, además de en relación con los "objetivos globales del desarrollo económico", pueda vincular a las regiones en orden a los "objetivos sectoriales del desarrollo económico" (31). Además, en relación con esta cuestión deben tenerse en cuenta las posibles limitaciones directas o indirectas para la actividad regional derivadas de las posibles leyes estatales de programa

y del mismo proceso de elaboración del plan.

Como observación general, puede decirse que este proyecto sin haber perdido las connotaciones originarias, claramente centralizadoras, incorpora como fruto de los trabajos parlamentarios, algunas precisiones ligeramente contradictorias, que imponían una diversa y más favorable valoración del principio de la autonomía regional, hasta el punto que no es infundado decir que precisamente la posible trascendencia práctica de estas incipientes orientaciones para la configuración efectiva de la acción de los poderes públicos haya sido el motivo de mayor peso para el archivo del proyecto de ley.

e) Ultimas tendencias de la legislación estatal

Con posterioridad al Proyecto de ley de procedimientos de la planificación económica, que no consiguió resolver a nivel general o directo, con formulaciones expresas, el tema de la relación entre región y plan, una serie de normas legislativas han enfocado de manera indirecta o no completa, pero siguiendo una orientación no condicionada por las contradicciones del citado proyecto, la regulación del papel de la región en la planificación económica (32). En todo caso, hay una clara intención de resolver la relación entre la planificación y la región de forma indirecta: "se considera inadecuado el recurso a una ley concreta para definir el papel de los distintos sujetos en la planificación. Parlamento, Gobierno, administraciones regionales, entidades locales, sindicatos y empresas tienen de hecho -se dice- un papel que deriva de la Constitución y del Sistema constitucional globalmente considerado. No basta una ley para reasumirlo, y menos aún para cambiarlo. Tales sujetos operan por ello, en la planificación con las características que poseen o que asumen en virtud de reformas adoptadas por los órganos políticos" (33).

Ahora bien, conviene destacar como la afirmación de esta sobrevenida innecesaria de una especial regulación de los procedimientos de la planificación, en cuanto a la región se refiere -que es, por otra parte, el elemento más significativo-, está íntimamente ligada no ya a la regulación

constitucional de **las autonomías regionales**, sino al concreto y reciente desarrollo legislativo **sobre las regiones**. Piénsese en este sentido, en los preceptos de la **ley financiera de las regiones** de estatuto ordinario de 1970, especialmente por lo que se refiere al Fondo de programas regionales de desarrollo, que constituye, como señalábamos en su momento, un instrumento para condicionar en el nivel de la realidad, las opciones políticas regionales. Lo mismo podríamos decir de los fondos especiales establecidos en diversas leyes. No insistimos en este punto porque creemos que **las observaciones** realizadas al tratar de la autonomía financiera de las regiones son suficientes. Más allá de los planteamientos formales, se hipoteca el autónomo poder de dirección regional a través de procedimientos y financiaciones, que si bien no reúnen la solemnidad de las declaraciones jurídicas, no por ello son menos efectivos. La ley financiera de 1970 contiene, pues, en definitiva, una específica postura sobre el tema que estamos tratando y su relevancia no puede olvidarse en el momento de **esbozar las perspectivas** de la región en el marco de la planificación económica (34).

También la nueva ley sobre el Mezzogiorno contempla esta problemática. Ahora bien, al acoger esta ley el tipo de planificación conocido como planificación por proyectos, es interesante examinar antes como se ha formulado en líneas generales, el papel de la región en los documentos, carentes hoy de valor jurídico, del **segundo plan**, ya que éste, a diferencia de la ley del Mezzogiorno, contempla todo el país. Por lo demás, estas dos perspectivas son complementarias, ya que la citada ley permite modelar la retórica de la documentación del segundo programa nacional.

Las indicaciones contenidas en el más reciente proyecto del segundo programa económico nacional, parten de la aceptación implícita, si se quiere, de la autonomía de la región, pero asumiendo las limitaciones existentes en el desarrollo institucional, considerado en su totalidad, de la organización regional, limitaciones a las que hemos hecho referencia al estudiar las autonomías regionales.

que, de hecho suponen el vaciamiento del principio de autonomía política. Concretamente se establece una diferenciación entre el sistema político Central (Gobierno y Parlamento) y el sistema político descentralizado, personalizado en las regiones, diferenciación que no significa estricta separación entre ellos. "El sistema político central adopta... directrices para orientar a los otros sujetos, por los cuales a su vez está condicionado por su participación formalizada en algunos procedimientos decisoriales, por la influencia que ejercen, a través de decisiones que les corresponden, o a través de informales actividades de presión..., las orientaciones destinadas a las regiones pueden traducirse en determinaciones unilaterales o bien hacerse valer en relación a la decisión acordada" (35). La instrumentación concreta se plantea en dos momentos. En el primero, sobre la base de un estudio preliminar de carácter técnico que no plantea una concreta propuesta política se consulta a las regiones y a las demás instancias a las que generalmente se extiende la participación. Sólo después de este trámite el Gobierno presenta el documento que contiene una clara directriz programática al Parlamento para su aprobación. En un segundo momento, tomando como presupuesto el documento aprobado por el Parlamento, se procede a la redacción de las diversas partes que integran normalmente el proceso de la planificación, y previo su estudio técnico en el seno del C. I. P. E., y su discusión con las regiones, son presentadas al Parlamento, que debe, en su caso, resolver los contrastes de la fase precedente.

Dos puntos es preciso poner de relieve: la confrontación entre las opciones realizadas por los órganos estatales de la planificación y las opciones de las regiones se realizan preferentemente en el seno de la Comisión consultiva interregional prevista por la ley n. 48 de 1967. La segunda precisión es significativa, ya que se señala que

"la aportación efectuada en este punto (elaboración de los documentos que constituyen inicialmente la programación) por cada interlocutor tiene una validez que deriva directamente de su naturaleza y de su colocación en el sistema institucional. Las regiones comparecen, por ello, ante todo, como entes del gobierno que tienen la responsabilidad de recoger las orientaciones de las entidades locales, de traducirla en propuestas de acciones programáticas como compromiso político y capaces por ello de convalidar la del documento (estatal) o contraponerse al mismo" (36).

El enunciado de la planificación por proyectos ha encontrado una primera -hasta ahora única- plasmación jurídica en la ley de 6 de octubre de 1971 n. 85 sobre financiación de la "Cassa per il Mezzogiorno" para el quinquenio 1971-1975 (37). Preciso es señalar que, tratándose de regular la intervención extraordinaria, deben tenerse en cuenta las observaciones indicadas en el correspondiente epígrafe.

El texto legislativo prevé en el artículo 2 como instrumento de intervención extraordinaria los "proyectos especiales de intervenciones orgánicas". Se trata de intervenciones caracterizadas por ser de carácter intersectorial, o por presentar una naturaleza interregional. El procedimiento para la realización de estos proyectos especiales se concreta en una primera fase de formulación que pueden efectuar indistintamente el Ministerio para el Mezzogiorno o las regiones meridionales. La aprobación de la formulación del proyecto corresponde al C. I. P. E. previa consulta al Comité regional integrado por representantes de los entes regionales. La deliberación del C. I. P. E. debe comprobar que dichos proyectos desarrollan el programa económico nacional y debe contener los criterios para la posterior elaboración técnica que está a cargo de la "Cassa per il Mezzogiorno" y organismos ligados a esta institución, a los que corres-

ponde también la ejecución de los mismos, con lo que abre la posibilidad a "una vasta actividad en las materias de competencia regional" (38).

Así pues, parece que el papel de la región en la planificación por proyectos, de acuerdo con el único texto que contempla este tipo de planes, se limita a la formulación de los proyectos y a la actividad consultiva previa a la deliberación del C. I. P. E. reteniendo éste en todo caso la facultad de decisión.

f) - Los Estatutos de las regiones ordinarias y la planificación

Las coordenadas normativas que actualmente centran la problemática de la posición de la región respecto al plan no proceden solamente del poder estatal. Con posterioridad al final de las discusiones del proyecto de ley sobre procedimientos de la planificación económica han sido aprobados los Estatutos de las regiones ordinarias, en los que se contienen las propias opciones de las regiones sobre este tema. Más allá de su valor formal, estos Estatutos, como ya hemos indicado, constituyen una interpretación y adecuación a la realidad italiana de los años 70 del "compromiso" constitucional, significación ésta que tiene especial relieve con respecto a la planificación económica y al papel de la región en la misma. Las orientaciones contenidas en las normas estatutarias tienen, pues, un gran valor político, como pronunciamiento de las regiones y en cuanto cristalización histórica de una problemática. La homogeneidad con que en los Estatutos se contempla el fenómeno de la planificación realiza cuanto acabamos de decir (39).

Ahora bien, las afirmaciones anteriores, que, repetimos hay que

entender en un sentido intrínsecamente político, no suponen que en las normas estatutarias se encuentre la resolución de la cuestión de las relaciones entre región y plan nacional. Sus indicaciones constituyen una aportación, con la fuerza jurídica propia de los Estatutos, para configurar los criterios para ordenar una cuestión que continua abierta y en cuya determinación ha de tener un gran peso el juego institucional que en parte depende precisamente de la virtualidad de las normas estatutarias. Insistimos en este punto. Cuanto disponen los Estatutos de las regiones ordinarias con respecto al papel de la región en la definición del plan nacional, más allá del ámbito interno de las propias entidades regionales, tiene principalmente valor de propio reconocimiento de la posición de las regiones en el sistema constitucional, ya que corresponde al Estado - a la luz del límite de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales, o en todo caso, de los principios fundamentales establecidos por ley estatal, según un gran número de estudiosos - la específica regulación de los procedimientos de la planificación económica. Sin embargo, este hecho no desmiente la significación de las normas estatutarias que, en realidad, reflejan opciones presentes, implícita o explícitamente, en las normas constitucionales.

En concreto, las indicaciones estatutarias establecen el principio de la participación de las regiones "para concurrir a la formación y actuación del plan nacional" o "a la determinación de los objetivos y de los instrumentos de la planificación nacional", indicándose a veces incluso las finalidades de esta participación (40). Para precisar el sentido de esta intervención la práctica totalidad de los Estatutos proclaman que las regiones participan en la planificación nacional como sujeto autónomo (41) o como sujeto primario de la planificación (42), o que participan "con propias iniciativas" o "con propias indica

ciones de carácter global" en la actividad de planificación general de la economía. Ahora bien, ¿cuál es el significado que cabe deducir de estas normas estatutarias? En primer lugar, las regiones asumen el papel constitucional de intérpretes exclusivos del interés general de la comunidad regional. En segundo lugar, se destaca el carácter exquisitamente político de la dialéctica del proceso de planificación en que interviene la región. En definitiva, parece claro que se considera la intervención en la planificación económica general como una consecuencia lógica del reconocimiento de la región como entidad dotada de autonomía política, característica que califica la completa participación regional en el proceso de planificación. Se trata de encuadrar la intervención regional en un proceso en el que alcanzan relevancia las distintas aportaciones autónomas, fruto de las varias posibles orientaciones, y en el que el acto o actos finales no son extraños a estas distintas aportaciones.

En cuanto a la actuación de la planificación general en las materias de competencia estatal, la orientación de los Estatutos se concreta en poner de manifiesto la plena disponibilidad de las regiones para realizar en su territorio los objetivos del plan principalmente a través de la delegación de funciones administrativas prevista en el art. 118 de la Constitución, naturalmente en cuanto no les compete institucionalmente. En definitiva, puede decirse que "sustancialmente, en las diversas disposiciones estatutarias la participación en la formulación del plan nacional y la colaboración para su actuación se contemplan como dos momentos de un proceso esencialmente unitario de cooperación entre la Región y Estado" (43).

Al finalizar la exposición de las diversas regulaciones que contemplan expresamente la intervención de la región en el proceso de planificación económica es conveniente establecer algunos puntos. Por