
*Emidio D'Aniello**

*Un análisis de la
experiencia italiana en
materia de distribución
de competencias ***

**1. DE LA CONSTITUCION A LA LEGISLACION
ESTATAL ORDINARIA SOBRE EL REPARTO
DE FUNCIONES ENTRE EL ESTADO
Y LAS REGIONES**

Las normas que regulan la distribución de competencias en materia de agricultura entre el Estado, las Regiones y los entes locales están contenidas en disposiciones que recoge la Constitución republicana, en las leyes estatales, así como en leyes regionales para las competencias de los entes regionales y de los entes locales (Municipios y Provincias).

Se puede observar que un relieve fundamental debe atribuirse a la legislación ordinaria del Estado. Ello no sólo por la cantidad de actos legislativos estatales que vienen a incidir sobre la distribución de competencias legislativas y administrativas, sino también por el hecho de que, a través de los mismos, se han aportado considerables modificaciones al diseño constitucional originario.

* Istituto di studi per la programmazione económica. Roma.

** Traducción de Conrado Herrero.

— Ag. y Soc. n.º 28 (julio-sept. 1983).

La explicación dada comúnmente a tal fenómeno se basa en múltiples argumentaciones de orden jurídico y fáctico: las compartidas más generalmente hacen referencia tanto a los problemas de interpretación derivados de las «asistemáticas» disposiciones constitucionales, como a la exigencia de tener en cuenta la evolución que se ha producido entre tanto (desde la Constitución al nacimiento de las regiones transcurren veintidós años), de la sociedad y de la economía italianas.

Es oportuno señalar, de otra parte, que las más importantes disposiciones de las leyes ordinarias (en particular de las leyes delegadas) que regulan el actual reparto de competencias entre el Estado y las regiones han sido consideradas de acuerdo con la Constitución en algunas sentencias de la Corte Constitucional y que la propia Corte ha elaborado al respecto algunos importantes principios.

Nos encontramos, por tanto, frente a un cuadro bastante complejo que se presta mal a operaciones de simplificación, como exigiría una reconstrucción destinada a observadores extranjeros. No obstante, trataremos de indicar cuáles son los resultados que hoy parecen haberse alcanzado, desde la interpretación y aplicación dadas al precepto constitucional, según el cual las regiones tienen, siempre en los límites constitucionales previstos, potestad legislativa y administrativa en algunas materias —entre las cuales está la «agricultura y los montes»— recogidas en el artículo 117 de la Constitución.

Ahora bien, sobre la base de este enunciado, el legislador estatal (con el aval de la Corte Constitucional), por un lado, ha adoptado en ciertos casos criterios de distribución de las funciones, que determinan objetivamente una restricción de los ámbitos normativos asignados constitucionalmente a las regiones, y, por el otro, ha excluido que correspondan a las regiones todas las competencias administrativas que se refieran de forma abstracta a las materias relacionadas en la Constitución misma.

En relación con las actividades administrativas, que son, por otra parte, exclusivamente las consideradas por el legislador estatal, han sido reservadas al Estado tanto funciones

generales de dirección y coordinación como funciones específicamente operativas. Ni siquiera todas las que corresponden a esta última clase pueden dissociarse de la distinción de papeles (entre Estado y regiones) que está en la base —como veremos seguidamente— de la Ley 382/1975.

Respecto a la potestad legislativa, es cierto que el Estado puede emitir, en las materias propias del artículo 177 de la Constitución, además de la normativa de principios (por ejemplo, leyes marco y de reforma: las «grandes reformas económico-sociales»), constitucionalmente prevista, también normas de detalle para regular las competencias administrativas a él reservadas expresamente por las leyes que han establecido el reparto de funciones administrativas, y es posible que la legislación nacional llegue incluso a reglamentar otras funciones —hoy en día propias de las regiones— cuando el enfoque político en relación al interés implícito —nacional o regional— en la actual determinación de la naturaleza de las funciones se modifique por cualquier razón, y lleve a rectificar legislativamente la dimensión o calidad de dicho interés elevándolo de regional a nacional. (Se entiende que esta posibilidad podría servir a la inversa.)

De otra parte, es preciso decir que la jurisprudencia constitucional se ha expresado en varias ocasiones en el sentido que sólo la normativa estatal puede legítimamente tener como objeto las relaciones entre privados.

No es éste el foro para considerar analíticamente los diversos itinerarios legislativos y jurisprudenciales (de la Corte Constitucional) que han servido a la determinación de estas interpretaciones, ni, con mayor razón, es oportuno formular juicio sobre las mismas.

Es útil, sin embargo, poner de manifiesto una consecuencia relevante, relativa al papel global de las regiones frente al Estado. Desde el momento que las atribuciones legislativas y administrativas de las regiones ya no son «divididas verticalmente respecto a las atribuciones legislativas del Estado, penetrables por el Estado sólo mediante los principios fijados en las leyes marco», las regiones resultan antes no separados del Estado; además las atribuciones que

se les han conferido deben concurrir funcionalmente con las estatales, incidiendo ambas sobre la misma materia, aunque sea con prerrogativas derivadas —en términos generales— de sus distintos roles.

Se puede finalmente observar que el reparto de atribuciones construido de la forma antes recordada resulta particularmente flexible: equilibrios actualmente alcanzados pueden ser modificados tanto por otras leyes estatales sobre el reparto de funciones como por leyes sucesivas de regulación sectorial.

2. LA DIFÍCIL IDENTIFICACION Y LAS INSEGURAS PERSPECTIVAS DEL CRITERIO ORDENADOR EN LA ACTUAL DISTRIBUCION DE LAS FUNCIONES

Las consideraciones hasta aquí hechas deberían haber aclarado cómo —en la experiencia italiana— no puede encontrarse una regla precisa y exclusiva que haya presidido hasta ahora el reparto de competencias legislativas y administrativas entre el Estado y las regiones.

La regla de una tendencia a la separación de funciones entre dichos entes, que según las interpretaciones corrientes se derivaba de la lectura de los principios constitucionales, resulta sin duda superada, en cuanto que en las normas que los han desarrollado se ha procedido a la constitución de concurrencias funcionales, tanto —como hemos apuntado precedentemente— en el proceso de distribución de las competencias por materias, como, y lo veremos seguidamente, en los diseños procedimentales construidos en materia de programación económica.

La otra regla, deducible del contenido de la Ley 382/1975, que trataba de plantear un proceso de distribución de competencias mediante la agregación de las funciones públicas en poder de las regiones, basada en su pertenencia al territorio regional y al cuerpo regional, ha sufrido fuertes alteraciones en la legislación delegada, que además ha mantenido prácticamente para el Estado competencias

operativas que tienen por objeto funciones (o segmentos de funciones), y por tanto competencias, que se deben considerar regionales en un desarrollo coherente de la regla citada.

Si no ha existido, por tanto, una regla precisa, no puede negarse que —aunque con algunas contradicciones— se ha recogido, en las disposiciones que regulan para cada ámbito de la Administración, el trapaso de las funciones estatales atribuidas a las regiones, en cumplimiento de lo dispuesto por la disposición transitoria VIII de la Constitución, un criterio ordenador centrado en la naturaleza de las funciones, en el sentido atribuido a las mismas por la citada Ley 382/1975.

Hay que advertir, sin embargo, inmediatamente que las vicisitudes surgidas en la fase de ejecución de la delegación conferida al Gobierno por esta última Ley y que se ha traducido en los Decretos (D.P.R.) números 616, 617 y 618 de 1977 hacen dudar seriamente de que un criterio similar pueda recibir un desarrollo coherente en la normativa estatal posterior y en los actos de coordinación asignados a la responsabilidad gubernativa.

En efecto, de tales vicisitudes —que sería excesivamente largo incluso apuntar aquí— se deriva no sólo la presencia de fuertes resistencias en el aparato central del Estado a dar curso a proyectos de reordenación planteados según criterios racionales y modernos (como es el criterio ordenador formulado por la Ley 382/1975, desarrollado más tarde en los trabajos preparativos de las leyes delegadas llevadas a cabo por una Comisión de expertos), sino también la permanencia de un retraso cultural frecuente en la clase política.

De ello no puede derivar otra cosa que una falta de confianza en la posibilidad que tal criterio ordenador se consolide. Con el riesgo, por tanto, de que puedan crecer con el tiempo los elementos de confusión y desorden que desgraciadamente están presentes ya en el reparto actual.

3. EL MARCO DE ORDENACION DE LAS COMPETENCIAS EN AGRICULTURA A TRAVES DEL ANALISIS DE LAS ATRIBUCIONES ESTATALES

Analizamos ahora más de cerca cómo se ha realizado la distribución de competencias en materia de agricultura.

El texto de base ya mencionado está constituido por el D.P.R. 616/1977, que dedica trece artículos a la agricultura y los montes (desde el artículo 66 al artículo 78), absorbiendo sustancialmente en dichas disposiciones las transferencias efectuadas precedentemente con el Decreto delegado número 11/1972. Los artículos citados deben leerse en conexión con otros recogidos entre las disposiciones generales (tít. I), con la parte que se refiere a la ordenación y organización administrativas (tit. II) y con las disposiciones finales y transitorias (tít. VI) del mismo Decreto.

Los comentarios hasta ahora aparecidos en esta materia hacen referencia en general a los nuevos contenidos de las atribuciones regionales. Nosotros, sin embargo, desearíamos seguir otro camino a fin de no hacer excesivamente pesada la exposición. Por ello remitiéndonos para un conocimiento global de las atribuciones regionales al cuadro adjunto (Anejo número I), nos situaremos en la perspectiva del Estado, advirtiendo que cualquier otra competencia no atribuida al mismo —salvo algunas competencias directamente referidas a los Ayuntamientos y las correspondientes a entes públicos cuyas funciones no han sido regionalizadas en su totalidad— debe ser considerada propia de las regiones, bien entendido, cuando las mismas puedan situarse en el ámbito de la agricultura, tal y como de forma resumida quedan establecidas en el artículo 66 («las funciones administrativas en materia de agricultura y forestal conciernen: el cultivo de la tierra y las actividades zootécnicas, así como la explotación de ganado de cualquier especie con las correspondientes producciones, los sujetos individuales o asociados que operan; los medios y los instrumentos que se le destinan; la defensa y la lucha fitosanitaria; los bosques, los montes y las actividades de producción forestal y de utilización de los

patrimonios silvo-pastorales; la recogida, conservación transformación y comercio de productos agrícolas, silvo-pastorales y zootécnicos, por parte de empresarios agrarios individuales o asociados; las acciones a favor de la empresa y de la propiedad agraria individual y asociativa; las actividades de divulgación técnica y formación profesional de los activos agrarios y forestales; la actividad de investigación y experimentación de interés regional; los destinos agrarios de las tierras de uso comunal, además de otras funciones ya transferidas en referencia a los usos comunales: el "demanio armenticio" (1); la mejora integral; las acciones de protección de la naturaleza, incluidas la creación de parques y reservas naturales, así como la protección de las zonas húmedas»).

Una parte de las competencias estatales se indica analíticamente en el primer párrafo del artículo 71.

Se trata, en cualquier caso, de funciones administrativas que las normas delegadas relacionan con la programación nacional de la producción agrícola y forestal («como las actividades de investigación y de información conexas»), a la dimensión de los intereses afectados (intervenciones de interés nacional en el mercado agrario, investigación y experimentación científica de interés nacional en materia de producción agrícola y forestal y valorización del ambiente nacional) o a la unidad de acción sobre el territorio nacional (ordenación de registros de variedades y libros genealógicos y sus correspondientes controles funcionales).

En la mayor parte de los casos, por el contrario, tales relaciones «funcionales» no están explícitas y las motivaciones de la reserva de competencias estatales se dejan a la apreciación del intérprete, quien a veces podrá identificarlas por analogía con las que se acaban de señalar (así sucede para las funciones de garantía en la seguridad del abastecimiento, la organización del comercio exterior, la investigación e información de mercados a nivel nacional e internacional, la determinación de acciones obligatorias en materia fitosanitaria y zooprofiláctica, las asociaciones nacionales

(1) Figura jurídica sin paralelo en la legislación española. (N. del T.)

de productores en materia de agricultura y montes; todas ellas funciones que al menos a nuestro juicio afectan a intereses del cuerpo social nacional; así es también para las funciones que parecen tener carácter necesariamente unitario como la homologación y certificación de prototipos de maquinaria agrícola, la disciplina y control de calidad, así como la certificación varietal de productos agrícolas y forestales y sustancias de uso agrario y forestal, incluida la represión de fraudes en la preparación y comercio de productos y sustancias antedichas).

En diversos casos, sin embargo, no se pueden encontrar elementos válidos de referencia para aplicar en términos racionales la atribución de competencias al Estado. Así sucede para la declaración del carácter excepcional de la calamidad y adversidad atmosférica y, sobre todo, para la previsión de un fondo nacional de solidaridad a repartir entre las regiones afectadas; para la elaboración del mapa de montaña; para la determinación de las obras y medios de protección forestal contra los incendios y para los servicios antincendios (a propósito de los cuales el precedente artículo 69 parecía reservar al Estado la competencia exclusiva de organizar y gestionar el servicio aéreo de lucha contra incendios y el empleo del Cuerpo de Vigilancia de los fuegos); para el reclutamiento, el adiestramiento y el encuadramiento del cuerpo forestal del Estado (cuando todas las funciones relativas a los montes habían sido transferidas a las regiones por el artículo 69).

A este conjunto de competencias estatales hay que añadir otras, como ya apuntábamos, derivadas tanto de disposiciones de carácter general como de normas de detalle.

Estando de esta manera integradas las competencias estatales relativas a las acciones de regulación de mercado (ya atribuidas de otra parte a la competencia estatal por el artículo 71), queda determinada la pertenencia al Estado de funciones relativas a la alimentación (consumo y necesidades) y la competencia «para adoptar los procedimientos de reconocimiento de marcas de calidad y de denominación de origen y las de delimitación de zonas de producción de pro-

ductos agrícolas y forestales y de sustancias de uso agrario y forestal».

Por fin hay que poner en evidencia una competencia estatal que aflora en otra disposición del Decreto, también relativa a la agricultura: se trata de las funciones relativas a la construcción y la gestión de instalaciones de interés nacional para la recogida, conservación, elaboración y venta de productos agrícolas y zootécnicos, así como para la alimentación del ganado.

Para el ejercicio de dichas funciones se establecen, sin embargo, modalidades particulares en dicho artículo: el Estado debe obrar «en el marco de la programación nacional», debe oír a las regiones interesadas en relación con la ubicación de las instalaciones y debe actuar «en línea con los intereses fijados por la programación nacional, oída la Comisión Interregional prevista en el artículo 13 de la Ley 281/1970».

En este sentido podemos examinar otras dos disposiciones que, aun afectando a todas las materias objeto de transferencia, adquieren para la agricultura un significado particularmente relevante, sobre todo en las cuestiones que afectan a la disciplina de las relaciones con la C.E.E. y con el exterior.

Según dichas normas, quedan reservadas al Estado (cfr. artículo 4, D.P.R. 616) «las funciones de dirección y coordinación en la forma y modalidades previstas en el artículo 3 de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975, y las funciones... relativas a las relaciones internacionales y con la C.E.E., a la defensa nacional, a la seguridad pública» y, en fin, al nivel nacional (Consejo de Ministros) se confiere la competencia para adoptar las decisiones necesarias en caso de inactividad de las regiones (o de la región afectada) en la aplicación de los reglamentos o directivas C.E.E. que implique incumplimiento de las obligaciones comunitarias (artículo 6, párrafo 2.º, D.P.R. 616).

Nos encontramos aquí en presencia de atribuciones que, por un lado, parecen relacionarse con responsabilidades estatales en materia de programación nacional (sobre las que

volveremos) y, por tanto, de fijación de directrices unitarias y normas homogeneizadas, y, por otro, afectan todas a las funciones tradicionalmente propias del Estado, salvo la competencia prevista en el artículo 6, párrafo 2.º

Hecha esta premisa, alguna precisión parece necesaria.

Por lo que se refiere a la función de dirección y coordinación, aun descuidando el amplio debate doctrinal que sobre ella se ha entablado y que ha tenido características de gran viveza y diversidad de opiniones, puede asumirse que dicha función tiene limitaciones bien definidas incluso en la hipótesis, deducible de la interpretación dada por la Corte Constituyente, de que resulte posible configurarla como «refuerzo positivo» al límite de los intereses nacionales que puede ser argüido por el Parlamento frente a las leyes regionales. En tal caso dicha función debería consistir exclusivamente «en hacer explícitas las orientaciones políticas de carácter general en las que se reconozcan los intereses unitarios del Estado».

Por lo que hace referencia a las relaciones internacionales, o con entes internacionales como la C.E.E., la competencia estatal no se debe discutir, y hay que entenderla en el sentido de las relaciones que afectan al «poder exterior» del Estado, en las cuales se expresa, por ejemplo, el poder normativo comunitario (actos del Consejo europeo, del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes Permanentes). Más allá de estas hipótesis parece que también a las regiones podrían reconocérseles poderes autónomos en la promoción e instrumentalización de relaciones con organismos internacionales y comunitarios.

Abordamos ahora los poderes sustitutivos reservados al Estado en relación con la inercia de las regiones en la aplicación de reglamentos y directivas C.E.E. Se ha observado a este propósito que tales poderes parecen tener una función análoga a la «ejecución federal», institución propia de los ordenamientos federales (R.F.A. y Austria) inspiradas en el principio de la separación de competencias. En el ordenamiento italiano este poder debería tener sólo por ello un carácter residual y excepcional, en cuanto la característica de

la no separabilidad —que ya hemos puesto en evidencia antes— debe llevar a formas de composición preventivas.

Hay que hacer notar, sin embargo, que sobre este aspecto importante la actual normativa no dispone nada, a pesar de las solicitudes procedentes de autorizados organismos parlamentarios (como la Comisión Interparlamentaria para Cuestiones Regionales) para la constitución de un foro de encuentro entre Estados y regiones, encargados de estudiar de forma previa las orientaciones nacionales a asumir en los foros comunitarios en que se adoptan los principios normativos que el Estado y las regiones vienen luego obligados a aplicar.

Esta referencia analítica de las funciones administrativas atribuidas al Estado por el D.P.R. 616/1977 no puede cerrarse sin examinar cómo se ha configurado la función de programación en agricultura.

De entrada, una primera consideración: la programación nacional no es objeto de reserva estatal, aun estando regulada en el ámbito del mismo artículo (artículo 71) en que se relacionan —como hemos visto— la mayor parte de las competencias estatales específicas.

El texto de esta disposición fija, en efecto, los contenidos de la programación, pero no identifica competencias, remitiéndose implícitamente a la norma general que en materia de programación está contenida en el artículo 11 del citado D.P.R. Este último atribuye al Estado la función de determinar los objetivos de la programación económica nacional con la intervención de las regiones y a estas últimas la función de determinar sus propios programas de desarrollo, en armonía con los objetivos de la programación nacional y con la intervención de los entes locales.

Pero nos parece que para la programación de la agricultura existen particularidades que no se deben descuidar en tanto constituyen un intento de determinar con mayor exactitud, no las competencias, sino el contenido de la función, globalmente entendida. En efecto, aquí se configura un modelo que se aparta de la norma general del artículo 11. Mientras esta norma prevé que la intervención del Estado y

de las regiones se circunscribe a los objetivos de la programación económica nacional, allí donde hace referencia a la programación nacional «para la realización de la política de producciones y mercados de productos agrícolas y de la política alimentaria», se prescribe por el contrario que «se determinen las orientaciones productivas y los objetivos cuantitativos, las áreas a apoyar, los niveles máximos de incentivos, los instrumentos para la gestión de la política de mercados, las orientaciones generales para la aplicación de los reglamentos y directivas comunitarios, así como la coordinación financiera de las acciones regionales con las nacionales referentes a los mercados».

Respecto a la programación agrícola parece más vasto, e incluso más definido, el ámbito en el que debe cimentarse la cooperación entre el Estado y las regiones —y se podría añadir de las regiones entre sí—, a fin de establecer un equilibrio y una compenetración de las diversas exigencias que plantean cada uno de los sujetos.

No obstante, al menos a nuestro juicio, no debería llevar —como algunos sostienen— a una ampliación de las funciones de dirección y coordinación correspondientes al Estado, por cuanto la Ley que regula tales funciones (la ya señalada Ley número 382/1975) las atribuye al Estado por exigencias de carácter unitario, o dicho de otra manera, tales exigencias se identifican precisamente con el proceso de programación que hemos delineado y, por tanto, los poderes del Estado podrán ejercerse lógicamente en la fase sucesiva de realización y no en la fase destinada a su determinación.

La ilustración de las competencias atribuidas al Estado nos permite evaluar las dimensiones de la regionalización de las funciones en materia de agricultura efectuada a través de la normativa general examinada.

Parece evidente, en primer lugar, que las regiones han sido investidas de la mayor parte de las competencias relativas a la agricultura entendida como sector productivo. En efecto, a ellas han sido atribuidas las competencias relativas a las estructuras agrarias (excepto aquellas relacionadas con el fondo de mecanización y las ejercidas por la Caja para la

formación de la pequeña propiedad campesina, en cuyo Consejo de Administración se sientan ahora algunos representantes regionales), a las producciones (si bien en el ámbito de un diseño de programación sectorial), a la zootecnia y a la industria de transformación (en este caso con importantes reservas de competencia a favor del Estado en lo que se refiere a las instalaciones de interés nacional), a la investigación y experimentación, a los controles de calidad y a las atribuciones en el marco de la protección y mejora.

Las acciones sobre el mercado continúan siendo, por el contrario, de competencia estatal (con posibilidad de ser delegadas).

Para la agricultura entendida como protección, en cuya área pueden insertarse las funciones de protección, mejora y defensa del suelo, la creación de parques, las acciones de montaña y forestales, la protección de la naturaleza, la flora y la fauna, las regiones son titulares de las competencias más relevantes.

4. LOS REFLEJOS DE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS SOBRE LA ORGANIZACION Y SOBRE EL GASTO PUBLICO EN AGRICULTURA

La importante expansión de las funciones administrativas de las regiones en Agricultura no se ha saldado en la experiencia italiana con la consecuente reordenación de la Administración central. Las normas sobre transferencias, sobre todo las relativas a la segunda regionalización, han incidido en todo caso sensiblemente sobre la organización preexistente a nivel central, ya sea la del Ministerio de Agricultura o de la de los entes públicos nacionales.

Ha habido, en efecto, una notable reducción de las unidades centrales y periféricas del Ministerio, como consecuencia de la supresión de algunas Direcciones Generales (las Direcciones Generales de Alimentación, del Fomento y Colonización, de las Mejoras Fundiarias y de los Servicios especiales) y de organismos dotados de autonomía adminis-

trativa (empresa del Estado para el patrimonio forestal), y por la eliminación de algunas unidades de articulación interna en las Direcciones Generales (así han pasado de 17 a 13 las divisiones de la Dirección General de Economía de Montaña y de 10 a seis las divisiones de la Dirección General de la Producción Agraria).

En el plano de las unidades periféricas hay que registrar también múltiples transferencias a las regiones.

Más importantes aún han sido los preceptos de los Decretos delegados de 1977, que han afectado a los entes públicos nacionales sometiéndolos a un procedimiento destinado a verificar si sus funciones entran íntegramente entre las transferencias a las regiones y si, por tanto, los citados entes deberían ser suprimidos (cfr. artículo 113, D.P.R. 616). El mecanismo puesto en marcha por estas disposiciones ha encontrado una salida en la Ley número 641, de 26 de octubre de 1978, y los sucesivos Decretos del 31 de marzo y 18 de abril de 1979. Han sido así suprimidos el Consorcio Nacional de Productores del Cáñamo, el ente nacional para las tres Venecias, los Institutos de Fomento de la Hípica, el ente de Usuarios de Motores Agrícolas (U.M.A.), la Obra Nacional de Combatientes y los consorcios para la «tutela» (2) y el Incremento de Pesca, al tiempo que se ha procedido a la transferencia de las funciones de otros entes públicos a las regiones o a otros entes menores locales.

En la vertiente del gasto público en agricultura la transferencia de funciones ha comportado un incremento de las disponibilidades financieras asignadas a las regiones a través del fondo común y del fondo para los programas regionales de desarrollo (artículos 8 y 9 de la Ley 281/1970).

Al primero de ellos han afluido recursos por un montante correspondiente a los gastos corrientes previstos en los Presupuestos del Estado, incluidas las contribuciones del Estado a favor de entes, asociaciones, etc., que operan en las funciones transferidas o delegadas a las regiones.

(2) El término «tutela» no tiene paralelo en castellano, englobando fundamentalmente conceptos como protección y fomento. (N. del T.)

Por el segundo han quedado absorbidos los recursos previstos en los Presupuestos del Estado para afrontar gastos de inversión relativos a las funciones regionalizadas; a este mismo fondo han sido adscritos también los fondos regionales de rotación suprimidos (artículo 110, D.P.R. 616) y los fondos sectoriales para los que las leyes estatales preveían ya un reparto entre las regiones (permanecen en este caso las finalidades, los criterios y los plazos establecidos por cada una de las leyes).

Los datos cuantitativos ponen en evidencia la relevancia que en el sector agrario han tenido las transferencias de fondos sectoriales, que por sí solos suponen más del 40 por 100 del presupuesto del Ministerio de Agricultura en 1978, mientras se estima en torno al 43 por 100 la incidencia global de la regulación de las funciones realizadas por el D.P.R. 616/1977.

Ello constituye un índice significativo del peso que en la materia en examen han tenido las transferencias financieras con destino asignado. Tal situación, por otra parte, no se ha modificado; baste pensar que en 1981 han afluído a las regiones en torno a 1,09 billones de liras en base a las transferencias de fondos sectoriales al fondo previsto en el artículo 9 de la Ley 281/1970, el 90 por 100 de las cuales tienen asignado previamente su destino.

Estas cuestiones han provocado múltiples críticas al observarse que la situación —sólo a veces atemperada por decisiones de programación adoptadas con la participación de las regiones— acaba por incidir sensiblemente en la autonomía política de las regiones y puede traducirse en muchos casos en un impedimento para una distribución eficiente de los recursos regionales.

5. LAS CUESTIONES PENDIENTES EN EL MOMENTO ACTUAL

Podemos ahora dirigir nuestro examen hacia los más importantes temas derivados de la actual distribución de competencias, tomando como punto de referencia —dentro del

cual resulta fácil hacer converger una serie de problemas— la programación de las acciones públicas en la agricultura.

No debe olvidarse a este respecto que un amplio consenso había encontrado entre los estudiosos —en la fase de regionalización de las funciones— la idea de que sería necesario garantizar a las regiones ámbitos funcionales orgánicos para poder disponer, a nivel descentralizado, de sujetos políticos en condiciones de ejercer capacidades reales de programación, respecto a los cuales un Gobierno estatal debería desarrollar solamente una acción unificadora en cuanto a la determinación de los objetivos y directrices fundamentales.

Por otra parte, una presencia política próxima al mundo agrícola, al atenuar los riesgos de planteamientos abstractos, debería (y probablemente podría) servir para superar el método «programatorio» (por ejemplo, los planes «verdes») fundado principalmente en una distribución de los recursos financieros privada de prioridades territoriales, productivas y estructurales.

Es preciso reconocer que, una vez la regionalización realizada, una de las primeras acciones del legislador nacional (Ley 948/1977) se ha referido precisamente a la programación de las producciones nacionales más relevantes (los sectores considerados son: la zootecnia, la producción hortofrutícola, la repoblación forestal, los regadíos, los grandes cultivos arbóreos mediterráneos —especialmente la olivicultura—, la vitivinicultura y la utilización de territorios de colina y montaña), desarrollando de forma coherente —al menos a nuestro juicio— las disposiciones generales sobre programación agrícola previstas en el artículo 71, D.P.R. 616 antes analizado.

En esta Ley queda regulado un proceso de programación, en el que participan regiones y órganos de Gobierno, que finaliza con la aprobación de un plan nacional para los sectores antes mencionados por parte del Consejo de Ministros y de programas regulados relativos a dichos sectores por parte de cada región. El plan nacional contiene indicaciones sobre los objetivos, sobre las intervenciones de competencia nacional, sobre las financiaciones previstas y su

reparto entre Estado y regiones y entre regiones, sobre las actividades de investigación y estudio de carácter nacional. La Ley permite a las regiones la determinación de las prioridades a observar en la asignación de los recursos financieros y establece algunas líneas de referencia para la formalización de las directrices programáticas en los diferentes sectores. Efectúa, por tanto, un reparto plurianual del gasto global, determinando las cuotas nacionales destinadas a cada sector y estableciendo un mecanismo dirigido a ofrecer un margen de flexibilidad para la determinación relativa del montante de dichas cuotas.

Si el problema de la programación en agricultura es aún de extrema actualidad, no es por el tipo de respuesta que al mismo se ha dado con la citada Ley, sino por las posteriores respuestas que se esperaban y que aún no se han producido, al tiempo que se han dado otras en evidente contradicción con lo esperado.

¿Cuáles son las respuestas esperadas?

Ante todo una solución satisfactoria del problema de la interrelación entre política de producciones y políticas comunitarias (relativas a los mercados y a las estructuras, pero que inciden obviamente sobre las producciones). La ausencia de mecanismos institucionales idóneos para favorecer un mayor conocimiento cultural de la interrelación entre otras intervenciones se advierte negativamente, y se comprende mal por qué no se ha constituido todavía un órgano de composición mixta (Estado-regiones) para evaluar, en vía preventiva, las posiciones italianas a adoptar en los foros de la C.E.E., que más tarde vienen a reflejarse en las directivas y reglamentos a aplicar sobre todo el territorio nacional.

Más numerosos son, sin embargo, los actos jurídicos que parecen alejar la perspectiva de una programación, ya sea porque ratifican un verdadero retorno al pasado de las intervenciones financieras distribuidas «entre las distintas iniciativas relevantes para el desarrollo agrario y forestal», ya porque sustraen a las regiones la capacidad de realizar sobre su territorio acciones correlacionadas entre sí sobre las producciones y sobre las estructuras.

Queremos aquí referirnos a algunas características que han guiado la ejecución en vía administrativa de la Ley 984 en relación a la programación y al contenido de algunas leyes estatales sobre agricultura recientemente aprobadas.

En la primera fase de ejecución de la Ley 984 se ha renunciado a repartir entre las regiones los objetivos productivos del programa nacional, eliminando así las metas productivas hacia las que debería converger el conjunto de acciones regionales, y se ha procedido a una atribución de fondos a las regiones inspirada fundamentalmente en criterios «tradicionales» desvinculados en consecuencia de los objetivos previstos en el programa. Otros elementos han contribuido a determinar un sistema de programación basado en relaciones directas entre el Ministerio y las regiones, en el cual —en todo caso— «el primero queda confirmado como vértice de las decisiones».

En las leyes estatales más importantes posteriores a 1977 se puede registrar una predeterminación de las acciones estructurales que las regiones vienen llamadas a cumplir. El mecanismo de estas leyes es más bien simple: se trata de autorizaciones financieras que identifican modalidades y destinatarios de las intervenciones públicas de competencia regional y atribuyen a las regiones fondos específicos para los fines establecidos (cfr. para la Ley núm. 423, de 1.º de agosto de 1981, cuyo peso en términos financieros no es indiferente en cuanto prevé un montante global para 1981 de 450.000 millones de liras, en las que por otra parte están comprendidas también algunas intervenciones estatales). En los casos en que están previstos márgenes de flexibilidad para variaciones dentro de la región en la devolución de las sumas asignadas, se establece en todo caso que las mismas deben producirse «en el ámbito de los fines» previstos en la Ley estatal (cfr. artículo 17 de la Ley 423, de 1.º de agosto de 1981).

Evidentemente, estos y otros datos que se podrían citar no pueden ser considerados sólo por sus efectos negativos sobre la programación regional, en cuanto señalan asimismo las fuertes contradicciones que caracterizan la actual experiencia italiana y que hacen dudar de la posibilidad de leer

en clave unívoca la perspectiva más general dentro de la cual se ha colocado el proceso de redistribución de las funciones administrativas que aquí hemos considerado.

Conviven en esta perspectiva concepciones diversas de la relación Estado-regiones, que van desde una representación de las regiones como entes políticos de programación, hasta otra que ve las regiones como nuevos órganos periféricos de la Administración central.

Parece, en todo caso, que la actual situación tiene características de transitoriedad, en la medida en que el proceso realizado a través de la regionalización de las funciones ha puesto en marcha otras cuestiones (una nueva normativa sobre el Gobierno y sobre la organización de la Administración central y una reforma de la ordenación de los ayuntamientos y las provincias), de cuya solución derivarán elementos esenciales para evaluar el significado real de la institución regional.

El juicio, pues, queda en suspenso, incluso en lo que se refiere a los modos con que las regiones han ejercido las funciones transferidas. Afloran desde esta perspectiva elementos diversos; junto a actos normativos de reconstrucción de las funciones atribuidas en agricultura, que en la experiencia de algunas regiones parecen constituir pre-requisitos para el ejercicio de las funciones de programación, aparece en otros casos una producción legislativa con claras connotaciones administrativas. Ni la regulación de la delegación de funciones que debería seguir el principio constitucional, según el cual la región ejerce normalmente las funciones propias delegándolas a las provincias, a los ayuntamientos y a otros entes locales, está operando con carácter general, ni allí donde es operativa afecta a ámbitos funcionales de la misma dimensión.

Anexo 1

REPARTO DE LAS FUNCIONES EN MATERIA DE AGRICULTURA (D. P. R. núm. 616/1977)

	ESTADO	REGIONES
«Tutela» y desarrollo de la producción.	<p>Declaración de la existencia de caracteres de excepcional calamidad o de excepcional adversidad atmosférica.</p> <p>Determinación del gasto a percibir del fondo de solidaridad nacional y a asignar a las regiones.</p> <p>Ordenación y control de los registros de variedades y de libros genealógicos, correspondientes controles funcionales (siempre que se requiera la unidad para todo el territorio nacional).</p> <p>Disciplina y control de cantidad y certificación varietal de los productos agrícolas y forestales y de sustancias de uso agrario y forestal, incluida la represión de fraudes en la preparación y comercio de dichos productos y sustancias.</p>	<p>Cultivo de la tierra, actividades zootécnicas y ganaderas de cualquier especie y sus correspondientes producciones.</p> <p>Defensa y lucha fitosanitaria.</p> <p>Mejora e incremento zootécnico; gestión de los centros de fecundidad artificial.</p> <p>Control de producciones de semillas y promoción para la obtención de nuevas variedades de semillas selectas.</p> <p>Disciplina de la producción y el comercio de semillas y plántones forestales (delegada).</p> <p>Acciones relativas a calamidades naturales; delimitación del territorio afectado; especificación del tipo de medidas a aplicar; promoción de la sericicultura, fomento higiénico-sanitario de la producción sericícola; control administrativo de las explotaciones de gusanos de seda; mejora de la producción sericícola; promoción de la mejora de la producción de arroz y del cáñamo; promoción y agilización de la producción agrícola para celulosa; hípicultura; ordenación de los servicios de monta; gestión de los depósitos de semillas; asistencia técnica para la mejora de la producción equina.</p> <p>Vigilancia y control de los registros y libros genealógicos y controles funcionales (delegada).</p> <p>Control de calidad de productos agrícolas y forestales y de las sustancias de uso agrario y forestal (delegada).</p>
AGRICULTURA: PRODUCCION		
ACTIVIDAD PRODUCTIVO-INDUSTRIAL		

		ESTADO	REGIONES
AGRICULTURA: PRODUCCION	Conservación, transformación y comercialización de productos agrarios.	Instalaciones de interés nacional.	Construcción y gestión de las instalaciones para la recogida, conservación, elaboración, transformación, venta de productos agrícolas y zootécnicos y para la cría del ganado. Recogida, conservación, transformación y comercio de productos agrícolas, silvopastorales y zootécnicos por parte de empresarios individuales o asociados.
	Investigación y experimentación.	Investigación e información relacionadas con la programación nacional de la producción agraria y forestal. Investigación y experimentación científica de interés nacional de producción agraria y forestal y de mejora del ambiente natural. Determinación de las intervenciones obligatorias en materia fitosanitaria y zoonosológica. Homologación y certificación de prototipos de máquinas agrícolas.	Investigación y experimentación regional. Servicio de diagnóstico de enfermedades transmisibles a los animales.
ACTIVIDAD PRODUCTIVO-INDUSTRIAL	Funciones administrativas sobre las asociaciones.	Asociaciones y uniones nacionales de productores en materia de agricultura y montes.	

AGRICULTURA: PRODUCCION		ORDENACION DE LAS ESTRUCTURAS	
	ESTADO	REGIONES	
Acciones sobre la propiedad.	Usos comunales: aprobación de la legitimidad (de acuerdo con la región interesada).	Reestructuración, reordenación fundiaria, asignación cultivo de tierras incultas, abandonadas o insuficientemente cultivadas. Usos comunales: disolución de la promiscuidad, verificación de las ocupaciones, detentación de las tierras de uso comunal y de las procedentes de redenciones, etc. « <i>Demanio armenítico</i> ». Asistencia a favor de la empresa y la propiedad agraria individual o asociada.	
Mejoras territoriales.		Mejoras territoriales y modernización de la estructura de la tierra. Acciones sobre las estructuras agrarias, incluidas las derivadas de la aplicación de las directivas y reglamentos comunitarios y comprendida la concesión de incentivos y ayudas.	
Cooperación.		Propaganda para la cooperación agrícola. Acciones para incentivar la cooperación y las estructuras asociativas para el cultivo, elaboración y comercio de productos agrícolas.	
Asistencia técnica y formación.		Propaganda, divulgación técnica, información socio-económica en agricultura, formación y cualificación profesional de los operadores agrarios, asistencia empresarial e interempresarial en el sector agrícola y forestal. Asistencia a los usuarios de motores agrícolas, formación y enseñanza técnica práctica de los agricultores para el incremento y la difusión de la maquinaria. Servicios y controles, no pertenecientes al Ministerio de Finanzas, correspondientes a la percepción y uso de carburantes a precios privilegiados; concesión de la calificación de usuario de motor agrícola.	

		ESTADO	REGIONES
Intervenciones de mercado.	Intervenciones de interés nacional para la regulación del mercado agrario; garantía de aprovisionamiento; organización del mercado exterior; investigación e información de mercado a nivel nacional e internacional.	Ejecución de las intervenciones para la regulación de los mercados, no reservadas al A. I. M. A. (delegada).	
Ambiente y defensa del suelo.	Realización del mapa de montaña.	Acciones de protección de la naturaleza. Creación de parques y reservas naturales y protección de las zonas húmedas. Ordenación hidrogeológica, conservación del suelo, obras de mantenimiento forestal para la defensa de las costas. Obras destinadas a la defensa de las costas previa autorización del Estado.	
Mejora.		Mejora integral. Clasificación, desclasificación y reparto de los territorios en consorcios de mejora y determinación de las cuencas de montaña interregionales; aprobación de los planes generales de mejora y de los programas de ordenación de las cuencas de montaña interregionales.	
Montes.	Individualización de los patrimonios boscosos a los que se aplican los vínculos previstos por la legislación vigente. Organización y gestión, de acuerdo con las regiones, del servicio aéreo de extinción de incendios y del empleo de vigilantes del fuego. Reclutamiento, adiestramiento y encuadramiento del C. E. S. Determinación de las obras y los medios de protección de los montes frente a los incendios y servicios anti-incendios.	Bosques, montes y actividades de producción forestal y de utilización de los patrimonios silvopastorales. Territorios de montaña, montes, propiedades forestales, repoblación forestal y propiedades silvopastorales de los entes locales, incluidos los poderes de determinación de los vínculos y las acciones sobre los terrenos sujetos a vínculos. Funciones relativas a la defensa de los bosques contra incendios, ex Ley núm. 47, de 1.º de marzo de 1975; constitución de servicios anti-incendios.	
AGRICULTURA: PROTECCION			

		<i>REGIONES</i>	
		<i>ESTADO</i>	
Caza.		Ejercicio de la caza, protección de la fauna (incluida la regulación de las explotaciones); cotos, reservas de caza y de repoblación; concesión de licencia de caza; regulación de la actividad y la organización de los cazadores; control de los registros de titulares de licencia de caza; educación y preparación técnica de los cazadores; organización de competiciones, muestras, exposiciones, concursos, etc.; funciones relativas a los cazadores de pájaros y a los concesionarios de cotos y reservas de caza; potenciación de la producción de animales de caza mayor; investigación y experimentación en materia de caza; incremento de la fauna y represión de los fraudes de caza; guardas forestales y defensa del patrimonio zootécnico.	
	Funciones de programación de interés general.	Promoción y orientación de los consumos alimentarios (delegada).	
AGRICULTURA: PROTECCION		Concesión de licencia de armas.	Programación nacional de las producciones y del mercado de productos agrícolas y de la alimentación: orientaciones productivas y objetivos cuantitativos; áreas a apoyar; niveles máximos de incentivos; instrumentos para la gestión de política de mercado; orientaciones generales para la aplicación de los reglamentos y directivas comunitarios; coordinación financiera de las intervenciones regionales con las nacionales en materia de mercados.

RESUMEN

El autor pasa revista a las distintas normas que regulan la distribución de competencias en materia de agricultura entre el Estado, las Regiones y los entes locales, considerando los argumentos que en ocasiones han llevado a realizar modificaciones en el diseño constitucional original.

A continuación, pone de relieve las dificultades existentes para encontrar una regla precisa capaz de ordenar la actual distribución de las funciones, analizando el marco de ordenación de las competencias en agricultura, a través del análisis de las atribuciones estatales.

Más adelante refleja la distribución de competencias sobre organización y gasto público en agricultura, asegurando que «la importante expansión de las funciones administrativas de las Regiones en agricultura, no se ha saldado (se refiere a la experiencia italiana objeto de estudio) con la consecuente reordenación de la Administración Central».

Finalmente, comenta las cuestiones pendientes en el momento actual, aventurando una serie de respuestas a éstas interrogantes.

RÉSUMÉ

L'auteur passe revue aux différentes normes qui réglementent la distribution de compétences en matière d'agriculture entre l'Etat, les Régions et les organismes locaux, considérant les arguments qui, en certaines occasions, ont amené à réaliser des modifications dans la dessin constitutionnel original.

Par la suite, il met en évidence les difficultés existantes pour trouver une règle précise capable d'ordonner l'actuelle distribution des fonctions, analysant le cadre d'aménagement des compétences en agriculture, par l'intermédiaire de l'analyse des attributions de l'état.

Plus loin dans le texte, il reflète la distribution de compétences sur organisation et dépense publique en agriculture, en assurant que «l'importante expansion des fonctions administratives des Régions en agriculture, n'a pas été réglée (il se réfère à l'expérience italienne objet de l'étude) avec la conséquente réordonnance de l'Administration Centrale».

Finalement, il commente les questions en suspens au moment actuel, hasardant une série de réponses à ces questions.

SUMMARY

The author reviews the different norms that regulate the distribution of agricultural fields between the State, Regions and local institutions, taking into account those theories which sometimes have led to modifications in the original design.

Then he points out the difficulties in finding an exact pattern able to set the present distribution of functions in order, analyzing the agricultural fields distribution frame through an analysis of State attributions.

Further on, the distribution of agricultural fields on organization and public expenditure is reflected; it states that «the increase on the agricultural administrative functions, which is very important, is not completely done yet (i.e., in the Italian experience, subject of this study), with the subsequent reorganization of the Central Administration».

Lastly, he comments on the current pending subjects, trying to find a series of answers to these questions.