

LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA REGIONALIZACION *

Por JOSE ORTIZ DIAZ

Sumario: I. CARÁCTER COMPLEJO DE LA REGIONALIZACIÓN: 1. *La Administración Local en la nueva Constitución española:* 1.1 El Municipio. 1.2 La Provincia. 1.3 Provincia versus Región.—II. LA REGIONALIZACIÓN DE NUESTRO TIEMPO: *Incidencias del nuevo regionalismo en las Administraciones locales:* 1) Áreas idóneas e instancias administrativas. 2) Titularidad y gestión de competencias y servicios. Niveles de Administración. 3) Criterios de transferencias en la articulación de las competencias. 4) Asignación de recursos a las Haciendas locales.

Dos cuestiones nos parecen deben ser básicas, informadoras y generales a todo el tema enunciado.

I. Carácter complejo de la regionalización

Una regionalización en sus diversos aspectos, sobre todo cuando además implica un cambio sustantivo en la estructura del Estado, es un proceso sumamente *complejo*, que debe realizarse de manera *conjunta* y *completa*. No cabe tocar una sola pieza por muy importante que ésta sea, sin tener en cuenta las reper-

* Ponencia sostenida en las Jornadas de Estudios Andaluces, celebradas en Málaga los días 23, 24 y 25 de noviembre de 1978, y en las que fueron presentadas las Tablas *input-output* y Cuentas regionales de Andalucía oriental.

cusiones que en las demás pueda tener y sin acometer al mismo tiempo la operación en su conjunto.

Ello quiere decir, que la configuración jurídico-administrativa y financiera de las Regiones Autónomas —y pensamos en el proceso de Autonomías, que se desarrolla en España— exige reajustar coordinadamente y de forma armónica las demás instituciones administrativas y especialmente las Corporaciones locales que se encuadren en ella. No se trata sólo de perfilar la Región *ad extra* frente al Estado, sino de articularla también internamente con todos sus componentes.

Veamos la regulación que establece la nueva Constitución española sobre las Autonomías Territoriales y en el proceso de regionalización que aquélla puede implicar.

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La referencia a la Administración Local en la Constitución, resulta sumamente breve y lacónica en comparación con la extensión que se dedicaba a la misma en las Constituciones de 1876 y 1931. Ciertamente, que existe una tendencia generalizada a la reducción de la temática de la Administración Local a nivel constitucional. Pero su regulación —excesivamente corta— contrasta sobre manera con la extensión dedicada a las Comunidades Autónomas o Autonomías Regionales.

La cuestión no es esa sola. Aunque ha mejorado algo la colocación de la Administración Local en la sistemática definitiva de la Constitución, respecto a su Anteproyecto primitivo, para nada se alude al encuadre y engarce común de las Administraciones Locales en la organización del Estado y en las Estructuras regionales que se prevén. La Administración Local figura en la Constitución un tanto flotante. Es verdad que una Constitución no puede descender al detalle, pero al menos debería haber establecido unos criterios generales y directivos sobre el tema. Se trata de una omisión de relieve —deliberada o no—, que puede plantear importantes problemas en el futuro. Sabido es que, incluso en los países de estructura federal, se articula el mencionado encaje.

Hay que pensar, de otra parte, que el encuadre de la Administración Local en las Comunidades Autónomas y sus relaciones

con la Administración del Estado—las hasta ahora llamadas relaciones «directivas» y de «tutela»—, van a variar de una Comunidad a otra, ya que precisamente una de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas (art. 148, 1, 2.º) se refiere a ello:

«Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local.»

Debe pensarse lógicamente que esas funciones van a transferirse con formas e intensidades diferentes según las respectivas Comunidades. En unos casos las transferencias serán más amplias y, por tanto, pueden simultáneamente reforzarse las potestades de las Comunidades Autónomas respecto a las Administraciones locales. En otros resultarán menos importantes.

Incluso cabe pensar que la legislación municipal, al menos en su aspecto orgánico, puede también ser diferente en las distintas Comunidades Autónomas, ya que en la reserva de la competencia exclusiva del Estado se incluyen (art. 149, 18) las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero no los aspectos organizativos de las mismas, ni tampoco se menciona como materia de ley estatal la legislación municipal.

1.1 *El Municipio*

Un solo artículo se dedica a él. El 140:

«La Constitución garantiza la autonomía de los *Municipios*. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto.»

El municipio viene a ser, quíerose o no, desde el texto constitucional, la *entidad básica* y permanente de la organización terri-

torial del Estado, ya que tanto la Provincia como las Comunidades Autónomas son entidades sin sustantividad per se, sino derivadas. Derivadas, las Provincias por agrupación de Municipios y las Comunidades Autónomas por asociación de Provincias o del acceso de alguna provincia a tal fórmula.

La Constitución hace una declaración, quizá más de cara a la galería y efectista que real, de la autonomía de municipios y provincias. Y decimos efectista porque no alude, al menos, al marco de sus competencias y servicios y no se resuelve con ninguna nueva medicina la cuestión de las Haciendas municipales y provinciales. La referencia al tema no pasa de un laudable desiderátum (1).

Somos, por supuesto, partidarios de la autonomía municipal. Pero ésta no puede entenderse hoy con el tono simplista y un tanto romántico con el que antaño se ha hecho en otras ocasiones y en la actualidad propugnan algunos grupos políticos.

Autonomía de los Municipios para «la gestión de sus respectivos intereses», ¿pero cuáles son los intereses estrictamente municipales y en qué medida pueden financiarse con recursos municipales propios?

Por razones de diversa índole, de carácter técnico, de deslocalización de funciones, de solidaridad social, etc., en la actualidad muchas de las competencias municipales no se pueden estructurar y financiarse como competencias exclusivas, sino que deben serlo con el carácter de «compartidas» o «concurrentes» con las de la Administración del Estado, y las de otros entes públicos, en régimen de colaboración, cooperación y coordinación.

Lo que sí deben eliminarse, porque esto atenta a la autonomía municipal, son los controles innecesarios o burocráticos de la Administración del Estado, pero esto es cuestión distinta a dejar a los Municipios inermes y a pecho descubierto, ante unas competencias y necesidades públicas que ni técnica ni financieramente pueden atender. Que además afectan no sólo a intereses estrictamente locales, sino que alcanzan una dimensión social mucho más profunda y amplia, a las que toda comunidad regional y

(1) El texto constitucional dice (art. 142): «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

nacional debe colaborar. Hay que ser tremendamente realista, y no sembrar unas quiméricas ilusiones, que además de estar totalmente desfasadas de la realidad engendrarán sentimientos de frustración y fracaso.

En España sólo existen 241 Municipios (de un censo total de más de 8.000) que superan la cota de los 20.000 habitantes.

Pero no sólo esto. Los presupuestos cantan más elocuentemente:

Municipios con presupuesto inferior a un millón de pesetas	5.159
Municipios entre un millón y diez millones	2.784
	<hr/>
Por tanto, Municipios con menos de diez millones.	7.943

Si nos referimos en concreto a *la provincia de Málaga* (para nosotros de especial interés por el lugar en que residimos), que posee 98 municipios, más Málaga capital, tenemos que hay 77 Municipios de menos de 5.000 habitantes. Con menos de 5.000.000 de pesetas de presupuesto existen 65 Municipios.

El término medio de presión fiscal municipal se encuentra en un máximo de 1.000 pesetas al año en los Municipios pobres, y de 1.500 en los ricos.

Piensen qué servicios públicos pueden prestarse adecuadamente y con qué medios económicos en esos casos, al nivel y estándares de bienestar a que tienen derecho todos los ciudadanos españoles, urbanos o rurales, en 1978.

Sin olvidar, de otra parte, el déficit acumulativo de infraestructura urbana que padecen muchos de los Municipios medios y, por supuesto, los grandes.

1.2 *La Provincia*

«Art. 141. 1. La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Concejos.»

Se constitucionaliza por primera vez a la Provincia con la calificación de entidad local, calificación que ya a nivel legislativo había introducido la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 (bases primera, uno, y catorce, uno).

La configuración de la Provincia mantiene el doble carácter que actualmente ya posee: entidad local y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. La Constitución (arts. 68 y 69) considera además a la Provincia como circunscripción electoral tanto para el Congreso como para el Senado.

A la Provincia le afecta la declaración genérica de «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», realizada en el artículo 137 para todas las organizaciones territoriales del Estado. Debe advertirse que en el párrafo segundo del aludido artículo 141 se habla expresamente del gobierno y la administración *autónoma* de las Provincias.

La interrogante principal que plantea la Constitución en el tema de la Provincia es el de la subsistencia de dicha entidad como elemento fijo en toda la estructura de la Administración Local o si eventualmente, y en ciertos casos, puede ser eliminada o sustituida por otro tipo de organización.

Por lo que la respecta a su carácter de división territorial del Estado, entendemos que el texto constitucional es invariable, no admite o prevé derogaciones y, por tanto, en ese sentido la provincia subsistirá en todas las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en cuanto a su configuración como entidad local, ya no ocurre así.

El citado artículo 141.3 dice que *se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia.*

La duda surge sobre si estas agrupaciones van a ser sustitutivas de la Provincia o coexistentes con la misma.

El informe de la ponencia del Congreso de los Diputados suavizó en este punto la redacción primitiva del anteproyecto, que claramente permitía que los Estatutos de autonomía establecieran nuevas circunscripciones de agrupación de Municipios en lugar de la Provincia.

Sin embargo —y esto da que pensar—, se emplea el término agrupaciones y no el de asociaciones, que es el propio de las formas de mancomunidades municipales. Y además tal figura de agrupación se incluye dentro de la regulación de la Provincia, y no en la del Municipio, como correspondería si se tratase de mancomunidades municipales.

El propio artículo 141.2 alude a que el gobierno y la administración autónoma de las Provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

Como queda dicho, se prevé en el artículo 148.1, 2.º, de la Constitución, referente a las competencias de las Comunidades Autónomas, que los Estatutos de autonomía podrán asumir competencias respecto a:

«Las alteraciones de los términos municipales comprendidas en su territorio, y en general las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local».

De otra parte, en el artículo 152.3, se dice:

«Mediante la agrupación de Municipios limítrofes los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.»

En consecuencia, la Provincia, como entidad local fija, pudiera desaparecer en determinados Estatutos regionales —y pienso, por supuesto, en Cataluña— y ser sustituido por otro tipo de organización diferente, previsiblemente las comarcas.

1.3 Provincia versus región

A pesar de la cacareada creación y carácter artificial de la Provincia, la accidentada evolución histórica de las instituciones provinciales, las críticas recibidas, etc., la Provincia en Es-

paña cuenta con casi siglo y medio de existencia; adquirió, en sentir de algunos, carta de naturaleza, y constituye hoy, con sus evidentes limitaciones e imperfecciones, una realidad. Originada ciertamente en buena parte por una acción en diversos órdenes y sectores de la Administración pública, pero una realidad institucional y fáctica que está ahí, que necesita ser mejorada, reformada y completada, mas de la que difícilmente puede prescindirse (2). Constituiría un verdadero trauma nacional la supresión de las Provincias. Y decimos esto, porque pronunciándonos favorablemente a la institucionalización de la instancia regional, no estimamos, sin embargo, correcto el planteamiento provincia-región como un dilema o alternativa —Región *versus* Provincia— en la que el establecimiento de tal instancia deba implicar necesariamente la desaparición de las Provincias.

Nos parece una afirmación un tanto ligera la de que nuestra Provincia está superada y debe ser sustituida o eliminada. Lo que sí ocurre, paradójicamente, es que la institución provincial no ha desplegado aún las posibilidades que en sí contiene, que ha ido acrecentando en el transcurso del tiempo, y resulta necesario revisarla, potenciarla y encajar sus funciones dentro de las que puedan tener las regiones. Precisamente, la ordenación regional debe ser la ocasión para vivificar las Provincias.

Las Regiones no pueden concebirse sin las Provincias, como asimismo las Provincias son Provincias de una Región. Las Provincias están definidas por su cualidad regional. Modalidades o variedades de ella son los centros de articulación del territorio regional y su sociedad. Ese doble y recíproco proceso de influencia puede aconsejar una «regionalización de las Provincias».

La función recta de las Provincias es la articulación de las Regiones, su modulación y matización; pero estas Provincias —como dice Julián Marías (3)— deben ser saturadamente «regionales», y no «neutras» o amorfas. El error es considerar que España tiene 50 Provincias por igual, que se pueden enumerar por orden alfabético, como en la lista del teléfono.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA defendió hace algún tiempo lo que denominó «La provincialización del régimen local español». Conferencia sobre la Provincia en *Problemas actuales de régimen local*, Instituto «García Oviedo», Sevilla, 1958.

(3) *La España real*, Madrid, 1976, p. 27.

Por otra parte, desde el plano administrativo la superación, en ciertos casos, por su pequeñez del área municipal, como unidad espacial idónea para la planificación y gestión de ciertos servicios, hace que determinadas funciones y actividades de aquella se desplacen a la Provincia. En este sentido, y por tal motivo, ya la órbita provincial debe verse fortalecida como espacio adecuado para una administración prestacional.

Tampoco puede olvidarse que en una regionalización general existen Regiones uniprovinciales y algunas Provincias españolas coinciden con la Región, como es el caso de Asturias, Murcia, Baleares y, a nuestro entender también, Navarra.

Estamos muy influidos en el tema provincial por la moderna crisis del departamento francés, cuya creación originariamente siguió nuestra Provincia, aunque la evolución histórica de ambas instituciones haya sido diferente. Mas la escasa extensión territorial de las demarcaciones del país vecino, que constituye su principal quiebra, no ofrece parangón con el de nuestras Provincias. Baste recordar los 21.000 kilómetros cuadrados de la provincia de Badajoz, los 19.000 y pico de Ciudad Real, los 19.000 de Cáceres, etc. La mayoría de nuestras áreas provinciales resultan más que suficientes para la adecuada gestión de la mayoría de los servicios.

Lo que parece en algunos casos imprescindible—pero esto constituye otra cuestión—es la conveniente revisión de ciertos términos provinciales, quizá trazados en su momento sin claras y justificadas fundamentaciones, que, por otra parte, pueden haberse visto alterados desde su implantación por las mutaciones producidas en las estructuras socioeconómicas y establecimiento de nuevas vías de comunicación y medios de transporte.

Por supuesto, hay que eliminar en la estructura administrativa de la Provincia y en su funcionamiento aquellos elementos y resortes centralizadores. La Provincia debe ser autónoma y descentralizada. Pero este punto capital conviene predicarlo no sólo para las relaciones con la Administración Central del Estado—sumamente importantes—, sino también respecto a la propia configuración futura de las regiones o comunidades autónomas, ya que existe el evidente peligro de la recentralización a nivel re-

gional, a costa en buena parte de la Provincia y con inconvenientes en algunos casos similares a los de la centralización estatal.

II. La regionalización de nuestro tiempo

La regionalización de nuestro tiempo, si queremos que tenga futuro, debe ser una *regionalización funcional y operativa*.

Hay dos concepciones diferentes del regionalismo:

1. La primera, que pudiéramos denominar el *regionalismo* como *tradicionalismo*, domina en el siglo xix y principios del xx. Este regionalismo se apoya en la identificación de una unidad étnica alrededor de los valores de la lengua, la historia, la raza, el derecho, el folklore, la música y el arte, expresión de un verdadero espíritu del pueblo.

Se basa y articula en las siguientes técnicas jurídicas: los fueros, el Derecho histórico frente al racionalizado, el Derecho consuetudinario frente al legal, y los conciertos económicos como dispensas o privilegios tributarios, la idea de ley-pacto. La autonomía, a la que, en definitiva, se orienta, es vista, según la misma concepción, como inmunidad y exención. Toda la Región habría de articularse según la técnica de la *lex specialis*, como un privilegio en sentido técnico: restos actuales de un pasado histórico que intenta conservarse.

2. Existe una segunda etapa en la historia del regionalismo, en la segunda mitad del siglo xx, que produce lo que se denomina el *nuevo regionalismo*, cuya formulación doctrinal arranca de la obra de Munford (*La cultura de las ciudades*, Buenos Aires, 1945).

Se trata además—y por supuesto del contenido político que pueda tener—de un regionalismo funcional y operativo.

Esquemáticamente las razones que determinan este nuevo regionalismo o, en otros términos, las necesidades a las que pretende atender, puede decirse que son principalmente las siguientes:

- a) La ordenación del territorio.
- b) La política de desarrollo y promoción regional.

- c) La crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno; y
- d) El reajuste y reforma de las Administraciones Locales.

Este nuevo regionalismo funcional y operativo, que debe afrontar esas cuatro necesidades, es el que más interesa a Andalucía —ya que pese a lo que se diga—, no contamos con un regionalismo histórico, entendido como conjunto o sistema, aunque sí se encuentran algunos antecedentes en puntos o cuestiones concretas.

INCIDENCIAS DEL NUEVO REGIONALISMO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

El nuevo regionalismo incide sobre la reforma de las Administraciones Locales en los siguientes puntos principales:

1. *Las áreas o espacios idóneos y las instancias administrativas*, para la organización y gestión de los servicios. Por algunos se especula con la Región y el espacio regional, como solución a las insuficiencias de las actuales estructuras e instituciones de régimen local y demarcación ideal para el planteamiento y gestión de servicios.

Es cierto que, en buena parte, la crisis municipal es una crisis de áreas. El espacio municipal frecuentemente resulta pequeño y hay que ir a ámbitos o instancias superiores. Pero ello no significa forzosamente el paso a la Región, que puede resultar un espacio demasiado grande. Es cuestión que debe estudiarse en cada caso.

Pensamos concretamente en Andalucía, donde este punto adquiere magnitudes singulares, por su inmensa extensión territorial y por las deficiencias y trazado de sus comunicaciones intrarregionales.

Y pensamos en las provincias andaluzas como áreas idóneas para prestar esos servicios que exceden del marco municipal.

La solución de las mancomunidades intermunicipales, que puede ser útil para algunas obras y servicios concretos, no la vemos viable como solución generalizada, aparte de que ello supondría colocar un nivel más de Administración sobre los ya sobrecargados hombros del administrado.

2. *La titularidad y gestión de las competencias y servicios.* Relacionado íntimamente con la anterior cuestión de las áreas e instancias, se encuentra la de la asignación de titularidades de las competencias y servicios a las diversas administraciones.

En una buena regionalización, las áreas deben demarcarse adecuadamente en función de las competencias y las competencias recíprocamente exigen por su parte áreas idóneas. Se trata de un tema en buena parte con planteamientos iniciales metajurídicos y dependientes en muchos servicios de condicionantes técnicos que deben ser cuidadosamente estudiados y atendidos. El derecho se limitará a articular y sancionar tales planteamientos.

Pensamos que deben distinguirse diferenciadamente:

a) Las competencias referentes a ordenación y planificación. Estos admiten y requieren áreas de cierta amplitud, más dilatadas. Pueden residenciarse en la instancia regional (Administraciones regionales).

b) Las competencias de gestión y prestación de servicios. Son adecuadas para ejercerse en áreas más pequeñas, sobre todo cuando se trata de prestar servicios *in situ* y no a distancia. (Administración prestacional.) Localizables en instancias o niveles administrativos intermedios e inferiores.

El primer grupo de competencias parece debe encomendarse a una *Administración regional directa* y propia.

Las referentes al segundo bloque pueden prestarse por las *Administraciones Locales existentes, bien como competencias propias de éstas o como Administraciones indirectas de la Región*, en la que las funciones administrativas regionales se ejercerían a través de otras organizaciones ajenas mediante diversas técnicas jurídicas.

En esta última línea se mueve la Constitución italiana (artículo 118.3):

«La Región ejercita normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Municipios o en otros entes locales, o valiéndose de los órganos de éstos.»

3. Respecto a los *criterios de transferencias en la articulación de competencias*, estimamos deben imperar preponderante-

mente unos criterios descentralizadores del Estado a la Región. De arriba abajo. En unos casos se descentralizaría la titularidad, ejecución y gestión. En otros sólo la ejecución o gestión.

Sin embargo, y por algunas informaciones de prensa, parece deducirse que van a producirse numerosas transferencias de las Diputaciones a las comunidades autónomas, es decir, de abajo a nivel superior. De las Provincias a las Regiones, vaciando a las Diputaciones de contenido. Esto en el caso de Andalucía también puede ser grave.

Tales técnicas son contrarias a la filosofía profunda de la regionalización que impone la descentralización a todos los niveles. Existe el peligro de una nueva centralización, de la recentralización regional, en la instancia regional.

La subsidiariedad, la complementariedad y la solidaridad, son principios que deben jugar también dentro de la propia estructura regional y en la articulación de las Administraciones y entidades en aquella integradas. Son ellas también las que posibilitarán una adecuada participación en los distintos niveles administrativos.

4. *Asignación de recursos a las Haciendas locales.* En las incidencias que despliega el proceso de regionalización sobre las Administraciones Locales queda por aludir a la cuestión de la asignación de recursos y ordenación de las Haciendas locales, cuestión inseparable de la financiación de las entidades regionales. Pero este tema será abordado con carácter específico en otra ponencia de estas jornadas.

