

LA SIGNIFICACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA REGION EN NUESTRO FUTURO INMEDIATO *

Por FRANCISCO LLISSET BORRELL

Sumario: 1 INTRODUCCIÓN.—2. CUESTIÓN METODOLÓGICA PREVIA EN TORNO AL TEMA REGIONAL.—3. EXPERIENCIAS DEL DERECHO COMPARADO Y PRECEDENTES HISTÓRICOS: A) Las experiencias extranjeras. B) Los Estatutos Regionales. C) Las tradiciones forales. D) Las provincias insulares.—4. PRESUPUESTOS IDEOLÓGICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA CONCEPCIÓN REGIONAL ESPAÑOLA: A) Presupuestos ideológicos. B) Presupuestos constitucionales.—5. NORMAS VIGENTES DE LA LEGISLACIÓN ORDINARIA ALUSIVAS A LA REGIÓN.—6. LAS PREVISIBLES FASES DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN ESPAÑA.—7. LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL: A) Diversidad territorial. B) Autonomía constituyente o los Estatutos regionales. C) Descentralización administrativa territorial. D) La complejidad espacial.—8. LAS COMPETENCIAS DE LA REGIÓN: A) Por el grado de «devolución». B) Por razón de la materia. C) Por la naturaleza jurídica de la actividad.—9.—LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL: A) La Asamblea Regional. B) El llamado ejecutivo regional. C) La Comisión de Gobierno.—10. LA FUNCIÓN PÚBLICA REGIONAL.—11. LA HACIENDA REGIONAL: A) La transferencia de fondos. B) El concierto fiscal.—12. EL CONTROL ESTATAL DE LAS REGIONES.—13. CONCLUSIÓN.

1. Introducción

Podría decirse, en términos muy generales pero bastante aproximados a la realidad, que los rasgos tendenciales más sobresalientes de la Administración pública de la hora presente, sobre todo desde que se dobló el cabo de los años setenta, son los siguientes: 1) La participación, 2) La transferencia osmótica de funciones y 3) La creación de nuevas instancias administrativas (1).

Al lado de consideraciones de índole económica, la creación de nuevas instancias administrativas obedece tanto a aspi-

* El presente trabajo ha obtenido uno de los Premios «Documentación Administrativa» en el concurso convocado sobre el tema de «La Región».

(1) WALDO; *La Administración pública del cambio social*, Madrid, 1974, p. 20

raciones participativas hondamente sentidas por la sociedad actual, como a los motivos que apoyan la transferencia de funciones administrativas aludida en favor de los escalones inferiores (2).

Existe entre todos estos fenómenos una íntima relación, siendo, en definitiva, los dos últimos rasgos señalados las premisas del anterior. Razones políticas, de garantía de la libertad ciudadana, y razones de eficacia administrativa, están, pues, en la base de la nueva orientación que envuelve y alienta a la Administración pública de nuestros días (3).

Entre las nuevas instancias administrativas que van cobrando relieve en el panorama de la Administración pública contemporánea, y como corolario del doble objetivo de participación y eficacia que su mera existencia entraña, se ha de destacar la de las organizaciones regionales, no siempre aparecidas, empero, bajo el mismo signo o valoración en la sociedad que las produce.

Con la especial óptica jurídico-administrativa, desde la que se quiere contemplar aquí la problemática regional, tanto la figura, de contenido plural, de la transferencia de funciones, como la no menos plural de la participación, serán cita obligada como componentes básicos de la nueva estructura administrativa intermedia, que está llamada a polarizar la atención de todas las ciencias sociales en los próximos años: la Región.

En otras palabras, la Región encuentra su propia razón de existir tanto en la conveniencia de transferir a favor de los cuerpos intermedios funciones hasta ahora confinadas en el coto del poder administrativo estatal, como en la necesaria incorporación de los ciudadanos a la gestión pública, aproximada por la vía de la transferencia, a su propio ámbito vital, que, de esta forma, queda ampliado y enriquecido.

Aclaremos que esta incorporación de los ciudadanos a la gestión pública puede ser encauzada bien por el sistema tradicional de la elección, bien por los nuevos cauces de la participación (4), y aclaremos también que esta participación puede ser relacional,

(2) LLISET BORRELL, F.: *La Actividad urbanística de los particulares*, Madrid, 1975, cap. II.

(3) MARTÍN RETORTILLO, S.: *Presupuestos políticos del régimen local*, RAP núm. 43, p. 30, y en *Problemas políticos de la vida local*, IV, Madrid, 1964, p. 180.

(4) MARTÍN RETORTILLO, S., *op. cit.*

orgánica o corporativa, según que los canales utilizados para intervenir los particulares en la toma de decisiones administrativas sea el procedimiento administrativo (denuncia, información pública, e incluso acción popular), las propias estructuras administrativas (entidades y órganos especializados en que se funden los elementos burocráticos y de representación) o entidades asociativas (colaboradoras de la Administración pública, con funciones de gestión vicarial, asesoramiento o control) (5).

La instancia regional ofrece, en cuanto se instrumenta como Administración local, sin merma, por descontado, de la eficacia administrativa, un medio propicio tanto a la incorporación de los ciudadanos a las tareas administrativas por vía de representación—cauce que le es vedado totalmente en las instancias administrativas estatales—como a la incorporación por vía de participación, cuyas técnicas, por otra parte, son mucho más difícilmente instrumentables a nivel de la Administración del Estado que a nivel de la Administración local, puesto que postulan una comprensión efectiva y afectiva de los problemas a la que sólo se puede acceder desde una presencia inmediata o representativa.

Valgan estas palabras de introducción general al tema regional que, sin embargo, exige otra consideración preliminar en torno a una cuestión metodológica, centrada en una previa toma de partido, a fin de acotar, de entrada, comprometidamente, el ámbito de la investigación, tanto desde un punto de vista formal como material.

2. Cuestión metodológica previa en torno al tema regional

Un enfoque jurídico-administrativo de la Región supone el haber tomado partido por una opción política determinada entre las muchas opciones políticas posibles frente al hecho regional.

El dato político que tomamos como punto de arranque de nuestra investigación surge de las coordenadas de un país—el nuestro—y de un momento histórico—el actual—que polarizan un conjunto de componentes de una situación sociopolítica y cultural muy singular.

(5) LLISET BORRELL, F.: *Nuevos aspectos de la democracia local*, inédita.

Las ideas políticas, más o menos oficiales al respecto, que pueblan el panorama español de este momento histórico, nos alejan tanto de lo que podríamos llamar región burocrática o gubernativa —mera circunscripción de la Administración del Estado para una mejor prestación de determinados servicios—, como de la fórmula que se encuentra en el otro extremo, es decir, la Región «separada» o Estado miembro de un Estado federal. La primera resulta insuficiente en la hora presente, que demanda una participación activa del ciudadano en la gestión de los servicios públicos, mientras que la segunda comporta un coste social excesivo sin que éste se vea compensado, antes al contrario, por un resultado convivencial satisfactorio.

Creemos que las estructuras que sirvan de soporte al modelo regional que postulamos deben ser auténticamente democráticas, y los ámbitos espacial y social de la nueva instancia administrativa deben cuidarse convenientemente para que no resulten disfuncionales. El término medio que defendemos no es otro que el de la Región autónoma, aunque no con autonomía política, sino meramente administrativa. Se trata, por tanto, de una nueva instancia sin funciones legislativas importantes, ni funciones judiciales de clase alguna, pero sí con funciones administrativas cuasi-totales a nivel territorial, con desplazamiento, en esencia, de la Administración periférica del Estado (6).

Acotado no sólo el tema de investigación, sino también los límites conceptuales dentro de los que habremos de movernos para desarrollarlo, pasamos a exponer el substrato mínimo indispensable de Derecho comparado y de Derecho histórico que puede arrojar alguna luz para el dibujo apremiante de alguna forma de Administración regional que habrá de insertarse, a plazo no muy lejano, en nuestra organización administrativa.

3. Experiencias del Derecho comparado y precedentes históricos

No podemos pretender el establecimiento *ex novo* de un Estado regional. Cualquier ensayo que se intente deberá tener en cuenta las experiencias extranjeras más exitosas, los Estatutos regiona-

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Administración española*, 2.^a edic., Madrid, *in totum*.

les nacidos de la Constitución Republicana de 1931, nuestras tradiciones forales y las peculiaridades de las provincias insulares, a la luz del régimen especial experimentado durante más de medio siglo en las islas Canarias (7).

A) *Las experiencias extranjeras*

Dejando aparte las experiencias históricas, merece la pena citar las más recientes de los *lander* austríacos y las autonomías de Gales y Escocia en Gran Bretaña, hoy en vías de implantación. Obsérvese, sin embargo, que este último proyecto de regionalización ha sido muy criticado por los propios beneficiarios de la «devolución», sobre la base de que la fórmula adoptada en Westminster con su reciente Libro Blanco sobre la descentralización iba a multiplicar la burocracia. Según dicho Libro Blanco, las Asambleas parlamentarias de Edimburgo y Cardiff controlarán la Administración local, los Seguros Sociales, la Educación, la Vivienda, el Medio Ambiente, los Transportes y las Carreteras. El Gobierno de Londres seguirá dirigiendo la Política Exterior, Defensa, Finanzas, Producción Petrolífera, Economía, Industria, Agricultura y los Impuestos. Así como se prevén para Escocia funciones legislativas, la Asamblea del País de Gales sólo tendrá funciones ejecutivas.

A principios de 1977, se espera que se apruebe la *devolution Act*, por lo que las Asambleas regionales no empezarán a funcionar hasta comienzos de 1978. Es claro, por lo tanto, que no estamos en disposición de observar el funcionamiento del sistema regional inglés, pero no podemos perder de vista los estudios que se han realizado en Inglaterra sobre la materia como base para la implantación de un Estado Regional. No en vano en este país se han marcado siempre caminos nuevos en todos los grandes temas políticos que se han planteado en Occidente en los últimos siglos (8).

(7) HERRERO DE MIÑÓN, M.: «El Estatuto Balear», *Diario de Mallorca*, Dic. 1975.

(8) FOIX, L.: Artículos sobre el tema en «Diario de Mallorca» de fecha 29 de noviembre de 1975, p. 10.

B) *Los Estatutos Regionales*

A conciencia, no nos hemos referido a la experiencia italiana en el apartado anterior, pues reivindicamos para nuestra República la fórmula de la Constitución de dicho país aprobada en 1948. En efecto, basta leer los preceptos correspondientes de la Constitución Española de 1931 y del Estatuto de Cataluña, aprobado por Ley de 15 de septiembre de 1932 (*Aranzadi* 1218), para advertir el origen de los Estatutos Regionales italianos. Esto no significa, sin embargo, que el futuro Estatuto catalán, por ejemplo, deba ser, ni mucho menos, una réplica de su homónimo de 1932, dado que las circunstancias sociohistóricas han experimentado, desde entonces, una profunda evolución. Por el mismo motivo, tampoco hemos de quedarnos con la experiencia italiana, como logro definitivo.

El hecho de que, en vista de una futura institucionalización regional, se reconozcan tan sólo, de entrada, en los discursos políticos, las peculiaridades del País Vasco y de Cataluña, parece inclinar la balanza hacia la distinción entre Regiones Especiales (las presuntamente conflictivas) y las Ordinarias (que son todas las restantes, en las que no permanece vivo el sentimiento regional).

C) *Las tradiciones forales*

Las experiencias extranjeras y los precedentes de nuestra historia inmediata no son suficientes para que, por sí solos, puedan constituir el nervio de la institucionalización regional. Hace falta, además, buscar las raíces institucionales de esta realidad convivencial que es la Región y que antes era el Reino, a fin de que, supuestos los criterios identificadores del espacio regional actual (8 bis), pueda obtenerse la fórmula óptima que la especial idiosincrasia de cada región española demanda en nuestros días.

La existencia, hoy por hoy, de dos Diputaciones forales —Navarra y Alava— que han resistido el paso del tiempo, demuestra la vitalidad de unas instituciones, sobre todo las de Navarra, que quedaron, sin embargo, despojadas, durante el pasado siglo, de

(8 bis) MORELL OCAÑA, L.: *Las estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972, p. 211.

sus vetustas peculiaridades de orden político, legislativo y jurisdiccional (9), propias, por otra parte, de todos los reinos medievales.

D) *Las provincias insulares*

La insularidad ha sido la fuente, al margen de otras razones, de una normativa especial para las provincias Canarias—Ley de Cabildos de 11 de julio de 1912—, con vocación expansiva hacia la provincia de Baleares desde la Constitución de la República, en su artículo 10, pasando por la disposición adicional 1.^a de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, hasta la base 19,3 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975.

Los Cabildos insulares, han sustituido en las provincias Canarias, de hecho y de derecho, a la Diputación, que ha quedado desmembrada en tantas Entidades, con las funciones de aquélla, como islas. Tan sólo en las islas menores han supuesto los Cabildos una excesiva sobrecarga administrativa, que convendría aliviar con una supresión o simplificación del régimen municipal (10).

Las Mancomunidades interinsulares son actualmente organismos sin vida propia, debido a la actitud celosa de los Cabildos, lo que comporta un abandono de los intereses comunes a toda la Provincia, y no digamos de los intereses comunes a todo el Archipiélago (11).

4. Presupuestos ideológicos y constitucionales de la concepción regional española

Trataremos de justificar en este apartado la validez del concepto de Región autónoma, que hemos dejado apuntado, a la luz de las tendencias políticas del momento presente y de los preceptos constitucionales sobre la materia.

(9) NIETO, A.: «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en *Organización política y Descentralización administrativa*, Madrid, 1973, p. 69.

(10) NIETO, A.: «Regionalismo y regionalización», en *Problemas políticos de la vida local*, VII, Madrid, 1967, p. 105, y «La Región Canaria», en *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, I, Tenerife, 1967, p. 309.

(11) FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A.: «Las mancomunidades provinciales», en *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, I, p. 85.

A) *Presupuestos ideológicos*

Entresacamos algunos párrafos, alusivos al tema, de documentos políticos que, en alguna forma, pueden fundamentar una futura estructuración regional del Estado español.

El testamento político del General Franco dice textualmente: «Mantened la unidad de las tierras de España, exaltando la rica multiplicidad de sus regiones como fuente de la fortaleza de la unidad de la Patria» (20 de noviembre de 1975).

Por su parte, el primer mensaje del Rey proclama: «Un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España» (22 de noviembre de 1975).

El primer Gobierno de la Monarquía, en su declaración programática del 15 de diciembre de 1975, insiste en estos términos: «La unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas las regiones y en general de las autonomías locales.»

Compendiando las anteriores afirmaciones, el presidente Arias, en su discurso ante las Cortes el día 28 de enero de 1976, dijo: «Uno de los párrafos más significativos del testamento político de Franco y una de las alusiones más sugestivas del primer mensaje de la Corona han coincidido en señalar nos el hecho regional. Nuestro propósito es que todas las regiones de España dispongan de una organización institucional que les permita atender mejor a sus necesidades específicas, conservar sus tradiciones y peculiaridades que enriquecen el conjunto nacional y así servir mejor a la unidad y grandeza de la Patria.»

También merece destacarse el discurso del ministro de la Gobernación, Fraga Iribarne, pronunciado el día 21 de enero de 1976, con motivo de la constitución de la Comisión para el Estudio de la implantación de un Régimen Administrativo Especial para las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Conviene recordar las siguientes palabras: «En los grandes momentos que hoy vivimos, reaparece la importancia del hecho regional como factor decisivo de integración enriquecedora de la unidad de la Patria, a la vez que factor estimulante de una legítima participación de cada

comunidad geográfica, de la conducción de sus propios asuntos, de aproximación del Gobierno a los interesados, y de legítima emulación entre los distintos grupos intermedios del país.» También señala en el mismo discurso «cómo la gran Europa que insinúa su unidad, recupera la vieja región y le otorga una verdadera redimensión prácticamente inédita».

Cierra el ciclo de declaraciones programáticas, a la hora de escribir estas líneas, las pronunciadas con motivo de la referencia del Consejo de Ministros celebrado en Barcelona, el 20 de febrero de 1976, en torno al Decreto dictado en orden al estudio de una posible implantación de un régimen administrativo especial para Barcelona, Tarragona, Gerona y Lérida, en vista de la «futura institucionalización de la región catalana».

Se insiste en la tesis expuesta por el presidente Arias en su discurso del 28 de enero de 1976, sobre la importancia como punto de arranque de las comunidades provinciales. «La regionalización, se dice, comienza por el fortalecimiento de la institución provincial, y sólo sobre los expresos deseos de ésta y su voluntad asociativa puede alcanzarse una solución que sienta las bases de una región auténtica y apoyada en necesidades y aspiraciones reales.» El Gobierno distingue claramente, en dicha referencia, entre el planteamiento de un régimen especial provincial inmediato y la voluntad regionalizadora de futuro, cuyos logros se contemplan a más largo plazo. Sin embargo, no cabe desconocer la preocupación existente en las altas esferas del Poder por el tema regional.

La verdad es que toda esa corriente de tan singular y balbuciente interpretación del tema regional desde las mancomunidades provinciales arranca de la toma de posición del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 1974, aprobado como Ley 14/1975, de 19 de noviembre. Léanse, si no, las expresivas palabras del entonces ministro de la Gobernación, García Hernández, en el discurso de presentación del proyecto de Ley ante las Cortes: «Las mancomunidades de Diputaciones, como entes regionales, no se configuran simplemente como prestadoras de servicios, como se ha dicho por parte de algunos, sino que son auténticas entidades locales que tendrán la extensión territorial y contenido que

sus promotores deseen darle, y que no sólo pueden asumir las competencias de las Diputaciones provinciales, de por sí importantes, sino también las encomendadas a otras Administraciones públicas, actuando con autonomía e independencia frente a la Administración del Estado. El hecho regional se ha entendido siempre en nuestra Nación a través de las Diputaciones, y éstas o por su mediación podrán hacer realidad el anhelo de los habitantes de zonas peculiares de nuestro territorio.»

«El régimen de carta, con la amplitud que se configura en el Proyecto —continuó diciendo el ministro— hará posible que el contenido de estos entes tenga el marco que la realidad regional demanda, como expresión de las diferencias profundas existentes dentro de la Nación, en cuanto a la forma de concebir el hecho regionalista. Las aspiraciones de carácter interprovincial tienen cauce flexible y generoso de planteamiento, desarrollo y gestión, y por ello el hecho regional, donde exista, podrá manifestarse bajo fórmulas asociativas que permitirán dar expresión a las auténticas aspiraciones de ese signo que vayan surgiendo.»

En definitiva, pues, el Gobierno trata, por lo pronto, de canalizar el sentimiento regional donde éste exista ya con suficiente fuerza. Es el caso de las que podríamos llamar regiones especiales (Cataluña, Vascongadas, Navarra, Canarias, Baleares y, tal vez, Asturias y Galicia). Un segundo momento ineludible, que ya empieza a avizorarse antes de que quede completado el proceso en su primera fase, será el de poner desde el Gobierno el suficiente fermento como para que el sentimiento regionalista emerja en las demás regiones a fin de completar el cuadro de la presumible estructuración a ese nivel de la Administración pública española en un futuro no demasiado lejano.

B) *Presupuestos constitucionales*

Como es sabido, el artículo 45,2 de la Ley Orgánica del Estado establece que: «También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia.» La mayor parte de la doctrina administrativa que se ha ocupado del tema ha interpretado este precepto en el sentido de que las regiones, creadas a su amparo,

serían meras circunscripciones de la Administración del Estado (12).

Tal vez fuera ésta la *voluntas legislatoris*, pero no parece arriesgado afirmar que la *voluntas legis*, por naturaleza cambiante, no puede ser la misma en el contexto político de 1967, en que apareció la Ley Orgánica del Estado, que en el de 1976, en que los principios generales del Derecho político español, aún aceptando la tesis evolucionista, han dado, por lo menos, un giro de 180°, con tendencia marcada a la apertura democrática, de la que el regionalismo no es, precisamente, pieza desgajada.

Es nuestra opinión que la implantación de la Región como nuevo ente local no requiere, en principio, reformas constitucionales. Ello no quiere decir que si estas reformas se han de producir en otros campos no se deba aprovechar la ocasión para sentar las bases constitucionales de una estructuración regional.

5. Normas vigentes de la legislación ordinaria alusivas a la Región

Al margen de las Leyes Fundamentales, y ahora ya a nivel de legislación ordinaria, la base 1,6 del Estatuto de Régimen Local declara que: «Para la realización de algunos de los fines atribuidos a las Entidades Locales fundamentales—Municipio y Provincia—o de los que, en su caso, le sean encomendados por la Administración pública, podrán crearse entes regionales o comarcales de carácter asociativo, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.»

La norma transcrita se remite, por tanto, implícitamente, a la Base 20 que regula las Mancomunidades Provinciales. Por ello, nos parece que la Ley de Bases de 1975 se queda francamente corta, en cuanto que regula la Región no como corporación territorial, sino como asociación de base administrativa entre pro-

(12) GUAITA, A.: «División territorial y descentralización», Madrid, 1975, p. 231, y VALLINA VELARDE, J. L.: «Aspectos jurídico-administrativos de la Región», en *Problemas políticos de la vida local*, V, 1965, p. 129, y, del mismo autor, «Pasado, presente y futuro de la Región», en conferencias 1974 de la Cátedra Calvo Sotelo, Madrid, 1974, página 63.

vincias (13), sin que, en correlación con esta naturaleza no territorial, pueda extenderse su competencia a todos los fines de interés regional. Ello, empero, no puede conducir, por sí solo, a conclusiones pesimistas, por cuanto, si bien se mira, la Provincia no ha sido nunca, en verdad, una entidad de fines totales (14), lo cual no ha impedido a las Diputaciones gozar, en el Derecho español reciente, de un *status* administrativo más favorecido que el de los Municipios, pese a la inequívoca capacidad genérica de éstos (15).

Además de la Base 1,6 y de la Base 20 del Estatuto de Régimen Local, se contienen alusiones a la Región, como entidad local autónoma, en la parte expositiva del Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre, por el que se crea una Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, así como en el Decreto más reciente relativo al Régimen especial para las cuatro provincias catalanas (15 bis).

No podemos olvidar, tampoco, el artículo 37 del texto refundido de la Ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo, que contempla una solución regional, más funcional, sin embargo, que autónoma.

No interesa dejar constancia de las diferentes leyes y disposiciones que estructuran la Administración del Estado con una Administración periférica a nivel regional en relación con determinados Departamentos, por cuanto responden a una concepción burocrática de la Región y no al enfoque de ésta como una auténtica entidad local (16).

6. Las previsible fases del proceso de regionalización en España

Cualquiera que sea el modelo regional que, en definitiva, se adopte en nuestro país, no podemos desligar la implantación de

(13) LISET BORRELL, F.: *Naturaleza jurídica de la entidad municipal metropolitana de Barcelona*, RDU núm. 44.

(14) NIETO, A.: *Entidades territoriales y no territoriales*, RAP núm. 64, 1971, p. 30.

(15) ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1974, p. 267.

(15 bis) El Decreto 405/1976, de 20 de febrero, parte de que en el mensaje de Su Majestad el Rey, la declaración de intenciones del Gobierno y el discurso programático de su Presidente contienen un expreso reconocimiento de la Región y de la necesidad de institucionalizarla.

(16) VALLINA VELARDE, J. L., *op. cit.*

las regiones autónomas del proceso general de democratización política en que, como Nación, nos hallamos comprometidos, ni tampoco de los condicionamientos que supone la existencia de una Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, recién aprobada, y todavía pendiente de articulación.

Por este motivo, y haciendo una interpretación libre del programa político del primer Gobierno de la Monarquía, creemos que en nuestro proceso de regionalización habrán de distinguirse las siguientes fases lógicas:

Primera.—Aceptar las iniciativas regionales que vayan surgiendo, a través del fenómeno asociativo de las mancomunidades provinciales.

Con esta fórmula, aunque la hemos calificado de insuficiente, se resuelve, de entrada, el grave problema de la delimitación regional que, si fuera impuesta desde las cimas del Poder central, podría acarrear serias dificultades organizativas y funcionales si no se lograra la cohesión social necesaria del grupo humano elevado a la categoría de grupo regional.

Segunda.—Descentralizar algunas funciones estatales a favor de las mancomunidades provinciales creadas en la etapa anterior. Es obvio que sólo se descentralicen las funciones cuyo óptimo de gestión sea, precisamente, el marco territorial de la Región. La base jurídica para ello se encuentra en el Estatuto de Régimen Local, señalada con el número 48.

En esta segunda fase lógica, que cronológicamente puede coincidir con la anterior o con la posterior, buena parte de las competencias de los Ministerios de Obras Públicas, Industria, Trabajo, Vivienda y Educación y Ciencia, amén del de Gobernación, desconcentradas hace poco por los seis Decretos aprobados en Consejo de Ministros celebrado en Barcelona el 20 de febrero de 1976, en favor de los órganos periféricos de la Administración del Estado en dicha provincia, podrían tener un alcance mucho más general en el sentido territorial, pero en modo alguno esta transferencia de funciones podría considerarse como una solución definitiva a la luz de la nueva política regional que se vislumbra. Abogamos, por tanto, en favor de un cambio de naturaleza jurídica en dicha transferencia, es decir, es necesaria no tanto una

desconcentración de funciones como una descentralización en favor del ente regional o de la Mancomunidad provincial que hace sus veces.

Tercera.—Institucionalizar las regiones, no aplicando fórmulas simplistas o estructuras organizativas uniformes, sino acogiendo los Estatutos de autonomía que vayan siendo formulados por los órganos supremos de las Mancomunidades provinciales respectivas, dentro de los cauces legales establecidos por el Poder legislativo estatal.

Si para las dos fases anteriores es suficiente habilitación legal el Estatuto de Régimen Local, los Estatutos de autonomía—posibles— de más vasto alcance, requerirán la cobertura de otra Ley ordinaria que complementa a la anterior, o tal vez de rango constitucional, que entronicen, al socaire de las corrientes políticas generales, un completo mapa regional español, sin vacíos de poder a ese nivel. Lo contrario supondría una desigualdad de trato en cuanto a posibilidad de participación ciudadana, de todo punto inadmisibles en un Estado democrático.

En esta última fase, debería abordarse, de una forma más completa, la descentralización de funciones estatales, con clara tendencia a la eliminación total o casi total de la Administración periférica del Estado.

No se nos oculta que, incluso en esta última fase, podría utilizarse el expediente del régimen de carta provincial, que regula la Base 19 del Estatuto, tal como anticipó García Hernández en el discurso de presentación a las Cortes de la Ley de Bases, pero estimamos que esta institución ha de funcionar ya en la segunda fase o, incluso, tal vez, en la primera. De lo que se trataría en este último momento del proceso de estructuración regional de la Administración pública española es de llenar, con una Administración democrática, toda la Administración periférica de la Nación, corrigiendo los posibles defectos y disfunciones que, naturalmente, el proceso de implantación de la estructura regional hubiera podido crear, por exceso o por defecto.

7. Los principios de la nueva política regional

Los principios básicos de la nueva política regional, supuesto que el modelo escogido es el que corresponde a la llamada Región autónoma, son los mismos que rigen, con carácter general, la Administración local española tal como se concibe en el nuevo Estatuto. A nuestro juicio, estos principios son los siguientes: diversidad territorial, autonomía constituyente, descentralización territorial y complitud espacial.

A) *Diversidad territorial*

Por lo pronto, no cabe confundir la diversidad y la autonomía, puesto que, si bien es normal que se apliquen conjuntamente, también es cierto que pueden no coincidir. La autonomía genera siempre diversidad organizativa, pero no al revés, pues la diversidad puede tener su apoyo en una decisión del poder central encaminada a reconocer unas peculiaridades locales.

Sabido es que la uniformidad administrativa surge con la Revolución francesa como una garantía del principio de la igualdad ante la Ley. Los entes locales no eran, bajo esa concepción, más que canales a través de los cuales el poder central transmitía al cuerpo de la Nación sus inspiraciones políticas. Por tanto, el sistema uniformista era un perfecto corolario de la necesidad de que se operase eficazmente la transmisión de decisiones de arriba a abajo. Las peculiaridades locales hubieran podido ser un obstáculo, al permitir la persistencia de regímenes de privilegio, que se querían, precisamente, eliminar (17).

Las únicas excepciones al uniformismo han estado constituidas, hasta ahora, por los regímenes especiales que, en lo atinente a las provincias, están reducidos a meros vestigios históricos (Navarra y Alava) o a contados supuestos de especialidad geoeconómica (Canarias).

La tendencia organizativa de la Administración local es hoy, cabalmente, la contraria al uniformismo, pero la variedad territorial que en esta hora se defiende ya no está asentada tanto en consideraciones históricas como en razones sociales, econó-

(17) NIETO, A.: *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, citado.

micas y geográficas. En términos muy amplios, la variedad territorial encuentra su justificación última en motivaciones culturales y convivenciales.

Cuando el principio de la igualdad exige tratar desigualmente a los desiguales, ya no hay ningún motivo serio que imponga el mantenimiento del uniformismo, aunque, obviamente, deben adoptarse las medidas adecuadas para que los regímenes especiales no sean, como ha hecho notar el ministro Fraga, regímenes de privilegio, tanto en relación con otros territorios como en consideración a los habitantes de un mismo ente local, pues no es extraño que en las autonomías se atrincheren núcleos oligárquicos de resistencia a la Ley general y con propósitos de prevailecimiento sobre otros grupos sociales del mismo territorio.

Pero admitida la conveniencia del reconocimiento de las peculiaridades locales, con las garantías precisas para que se realice un efectivo principio de la igualdad en todos los órdenes, ese reconocimiento no debe provenir, por razones prácticas y de dignidad regional, de la cima del Poder central. Por esto estimamos que, desde arriba, debe rehuirse cualquier sistema concesional de regímenes especiales y adoptar, por el contrario, con las debidas garantías para el interés general, el sistema de autonomía. Es decir, que cada región tenga libertad para decidir su propio destino, dentro de un destino común que sólo a la Nación, como conjunto, corresponde forjar (18).

B) *Autonomía constituyente o los Estatutos regionales*

Utilizamos aquí el vocablo «autonomía» en sentido estricto, es decir, en el sentido de que un ente público, distinto del Estado es competente para dictar, por sí mismo, normas jurídicas que pasen a formar parte del ordenamiento jurídico estatal, con su expreso reconocimiento (19). Pero la autonomía así entendida tiene dos manifestaciones: los Estatutos y los Reglamentos *estrictu sensu*. Se emplea la voz Estatuto para denominar aquellos Reglamentos en los que se traza la constitución de un ente público.

(18) ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, cit., p. 273.

(19) ENTRENA CUESTA, R.: *Curso...*, cit., p. 147.

Los Reglamentos *esirictu sensu* vendrán después, una vez aprobado el Estatuto, esto es, una vez constituido el ente.

Así como en la esfera administrativa no territorial no se concibe la existencia de un ente sin Estatuto, en la esfera administrativa territorial local los Estatutos, como emanación constituyente de una potestad básica del ente, son la excepción. Tan sólo cabe citar el ejemplo del Régimen de Carta (20).

Sin embargo, en materia de Administración regional, pese a tratarse de una manifestación de la Administración pública territorial, la doctrina proclama unánimemente la conveniencia de dar vida a los nuevos entes locales a través de un Estatuto en sentido técnico. Así fue bajo la vigencia de la Constitución republicana de 1931, y así parece que va a dibujarse la Administración regional de nuestro futuro inmediato, al menos por lo que afecta a las regiones conflictivas, en las que permanece vivo el sentimiento regional, y a las que hemos denominado regiones especiales (21).

C) *Descentralización administrativa territorial*

La descentralización territorial como técnica de transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Administración local (22) cobra un singular relieve en torno a la Administración regional, por cuanto su mera existencia postula, según hemos adelantado, la eliminación total o cuasi total de la Administración periférica del Estado, así como el vaciamiento de competencias de la Administración central, en cuanto afectan a los Departamentos económicos, sociales y culturales, sobre todo.

Claro que caben también, con relación a la Administración regional, las demás técnicas de transferencia de funciones estatales, tales como la desconcentración y la delegación intersubjetiva a que se refiere claramente la Base 48 de la Ley de Bases de Régimen Local (23), pero es a través de la descentralización como

(20) ORTIZ DÍAZ, J.: *Modalidades y perspectivas del régimen de Carta*, Madrid, 1950, *in totum*.

(21) NIETO, A.: *Uniformismo y variedad*, cit., p. 33.

(22) ENTRENA CUESTA, R.: *Curso...*, cit., p. 132.

(23) MORELL OCAÑA, L.: *La delegación entre entes en el Derecho público español*, Madrid, 1972, y VALLINA VELARDE, J. L.: *La transferencia de funciones administrativas*, Madrid, 1964. Véase también, ARIÑO, G.: *Descentralización y planificación*, Madrid, 1972.

se opera la más acabada «devolución» en favor del protagonismo ciudadano que los nuevos tiempos demandan.

La transformación de la Administración española, por este camino, sería profunda, y respondería no sólo a las aspiraciones democráticas del momento, sino que se avanzaría, por añadidura, en el terreno de una gestión eficaz.

El regionalismo encuentra, precisamente, en esa transformación profunda de las estructuras administrativas su misma razón de ser. Con la implantación de la Región quedaría ensanchado el marco de la Administración democrática, que es, por definición, la Administración local, en detrimento de la Administración burocrática que es, preferentemente, sin apenas resquicios de participación, la Administración del Estado.

D) *La complitud espacial*

Es el de la complitud espacial el último de los principios que, a nuestro juicio, ha de presidir la estructuración regional del Estado español.

Ante el más o menos explícito reconocimiento regional de Cataluña y el País Vasco, por parte de los responsables del Poder estatal, ya han surgido las primeras voces contrarias a la institucionalización aislada de regiones concretas, con olvido del resto del territorio nacional.

Si, como ha dicho reiteradamente el ministro Fraga, la estructuración regional no puede ser motivo de privilegio, es obvio que todas las regiones españolas, cuya delimitación se deja, según se ha dicho, a su propio arbitrio a través de la formación de mancomunidades provinciales, pueden proponer sus Estatutos para, a la larga, obtener el reconocimiento estatal como Región.

Los vacíos territoriales podrían ser fuente de desajustes y de desequilibrios regionales, y quiebra de la eficacia organizatoria de un sistema de estructuración administrativa como la que se pretende y que dista mucho de la propia de un Estado unitario centralizado.

La distinción ya apuntada entre Regiones ordinarias y especiales, que hemos tomado del ordenamiento italiano, no puede tener otra significación que la de la intensificación, en estas

últimas, de la variedad en relación con las del régimen común, debida bien a una mayor conciencia regional, a la presencia de mayores rasgos peculiares o a una mayor conflictividad en la relación Estado-Región (24).

8. Las competencias de la Región

Estudiar las competencias de la Región es proceder a la fijación de un cuadro de funciones, con arreglo a los diferentes criterios que han de permitirnos un conocimiento suficiente de las mismas para un tratamiento operativo. Distinguiremos el grado de «devolución» que las competencias atribuidas realizan, las materias sobre las que incide la competencia y la naturaleza jurídica de la actividad.

A) *Por el grado de «devolución»*

Con arreglo a este criterio, se ha de distinguir entre competencias propias—descentralizadas—, desconcentradas y delegadas, atendiendo a la intensidad del control que sobre las mismas queda reservado al Poder del Estado (25).

B) *Por razón de la materia*

Con arreglo a un criterio material, y teniendo en cuenta las aportaciones doctrinales al respecto de los autores españoles o extranjeros, el Derecho comparado más directamente emparentado con el nuestro y la adecuación técnica de los servicios respectivos al ámbito regional para un óptimo de prestación, creemos que la competencia regional debe abarcar, por lo menos, las siguientes funciones:

a) La tutela sobre los entes locales inferiores, tanto en materia jurídico-administrativa como en materia económico-financiera (presupuestos, ordenanzas fiscales, etc.).

(24) COSCULLUELA, L.: *La Región, en Organización política y descentralización administrativa*, tomo III, Madrid, 1972.

(25) *Vid.* nota 23.

b) Supuesta la territorialización de los planes de desarrollo, la participación activa en la formación de los planes económico-regionales, que serían aprobados por el Estado, con la asignación de los fondos necesarios a transferir, y ejecución de aquéllos por sí o a través de los otros entes locales inferiores.

Lo mismo cabe decir de los planes directores de coordinación, que introduce la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975, en un intento de coordinar los planes económicos y los urbanísticos, a través de este instrumento de ordenación del territorio.

c) La asistencia social y los servicios de sanidad como funciones descentralizadas del Ministerio de la Gobernación.

d) La construcción y conservación de carreteras y caminos vecinales a excepción de las autopistas; los transportes terrestres, así como las obras hidráulicas de interés regional, como funciones descentralizadas del Ministerio de Obras Públicas.

e) La formación profesional y extensión educativa y las construcciones escolares, como funciones descentralizadas del Ministerio de Educación y Ciencia.

f) La promoción de la riqueza industrial y funciones ejecutivas, transferidas por el Ministerio de Industria.

g) La colaboración con las entidades estatales autónomas dependientes del Ministerio de Agricultura.

h) Las funciones actualmente desconcentradas por el Ministerio de Comercio en favor de las Delegaciones regionales.

i) La promoción de la cultura popular y del turismo, como funciones descentralizadas del Ministerio de Información y Turismo.

j) La fiscalización y promoción de la vivienda, así como los controles urbanísticos actualmente reservados a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda.

k) En general, las funciones meramente ejecutivas de todas las Delegaciones que constituyen la Administración periférica del Estado, así como las de coordinación y gestión de los servicios comunes a todas las provincias integradas en el nuevo ente regional, o, en su caso, Cabildos o Consejos insulares (26).

(26) *Organización de la administración del Estado*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1975.

C) *Por la naturaleza jurídica de la actividad*

Pese a que los autores que defienden un regionalismo político concluyen atribuyendo a la región una auténtica potestad legislativa, aun cuando señalan, a la vez, las claras diferencias existentes entre las Leyes estatales y las Leyes regionales (27), en nuestra concepción del nuevo Ente local, estructurado a nivel de Región, no caben otras funciones que las exclusivamente administrativas. Por ende, no hablamos de Leyes regionales, sino de Estatutos y Reglamentos regionales, con respecto a los que, únicamente, deberán establecerse mecanismos de control.

Nos parece oportuno significar, dentro de este criterio jurídico, que, junto a una competencia determinada por razón de la materia, a la que nos referimos en el apartado anterior, es necesario establecer una competencia procedimental (28). Es decir, dentro de una misma materia puede ocurrir que, por razones obvias, unos actos correspondan a la Administración del Estado y otros a la Administración regional, aun cuando unos y otros estén integrados en un mismo procedimiento. Con preferencia, las funciones preparatorias de la planificación y las de ejecución habrían de ser de la Administración regional, mientras que las de aprobación de los Planes y el control de la ejecución deberían corresponder a la Administración del Estado.

9. Los órganos de la Administración regional

Es frecuente valerse en el ámbito regional, y aún provincial y municipal, de la trasposición a esos niveles estructurales de un principio organizativo jurídico-político—el de la división o separación de poderes—que responde a unos planteamientos constitucionales surgidos al pario de la Revolución Francesa y ajenos por completo al concepto y a la naturaleza, esencialmente democrática, de la Administración local (29).

El principio de la división de poderes garantiza, en su peculiar aplicación desde el constitucionalismo, la inserción del pueblo

(27) COSCULLUELA, L.: *La Región*, cit., p. 391.

(28) COSCULLUELA, L., *op. cit.*, p. 380.

(29) COSCULLUELA, L., *op. cit.*, *passim*.

en las tareas del Estado, con un predominio del Poder legislativo como encarnación de la voluntad general. De otra parte, la Administración local no es más que un complemento, desde luego necesario, en la estructuración democrática del Poder que aquel principio empieza a hacer posible. La Administración local exige, por definición, la autogestión de los ciudadanos o de sus representantes elegidos, a los que la burocracia local se encuentra sujeta, a diferencia de lo que ocurre con la burocracia estatal, enormemente distante de los órganos de representación.

Sobre esta argumentación, se deduce la necesidad de que la Región cuente con un Consejo o Asamblea General, pero en aras de la eficacia, también es necesaria la existencia de un órgano que no solamente ejecute los acuerdos de la Asamblea sino que cuente con un haz de competencias propias que pueda desarrollar en forma cuasi gerencial. Este órgano ha de ser unipersonal por razones de eficacia, aunque, tal vez resulte conveniente que su enorme poder potencial, valga la redundancia, sea limitado por una Comisión de Gobierno, permanente o ejecutiva. Veamos la caracterización de cada uno de esos tres órganos.

A) *La Asamblea regional*

El órgano supremo de la Administración regional ha de ser, necesariamente, según decíamos, un Consejo o Asamblea ampliamente representativa.

En una primera fase, la representación habrá de ser indirecta, ya que la Región, al nacer por la vía —única abierta— de la mancomunidad provincial, no será una entidad territorial, en principio, sino institucional. Por ello es claro que, en un primer momento, los componentes de la Asamblea regional sean meros representantes de las provincias mancomunadas.

Convertida la región en un ente territorial, al que quepa, en consecuencia, aplicarle el principio de la universalidad de fines —todos los que sean de interés regional—, será conveniente, conforme a lo expuesto, el ampliar la base representativa que podría tener apoyo en el sufragio universal, como ocurre en Italia, como ocurrió en los Estatutos de autonomía de nuestra Repú-

blica y como es habitual en todas las fórmulas regionales de las democracias occidentales.

Como sea que, al parecer, la representación en la nueva Cámara Baja de nuestras Cortes, se estructurará con arreglo al sistema anglosajón, de forma que cada distrito o comarca tendrá un determinado número de representantes, los procuradores así elegidos en el ámbito de cada Región podrían entrar a componer, además de su función en las Cortes Nacionales, al menos en una parte, el Consejo o Asamblea regional. Esta es la fórmula que se sigue en el proyecto regional francés de 1971. El resto de la representación integrada en la Asamblea podrían formarlos los elegidos por las Diputaciones y Ayuntamientos de la Región, aparte de los representantes sindicales y de corporaciones profesionales y de intereses.

También podría utilizarse la fórmula de una representación individualista asentada en el sufragio universal directo, emitido expreso para constituir la Asamblea, que podría quedar contrarrestada con una posible Junta Económica Social, de carácter exclusivamente consultivo y no resolutorio, que debería informar preceptivamente, con carácter previo al acuerdo de la Asamblea, determinados asuntos de aquella naturaleza (30).

En definitiva, cada Estatuto Regional cuidará de estructurar, en la forma más conveniente a sus respectivas peculiaridades locales, el supremo órgano representativo, cuya pureza democrática sólo podrá encontrarse, es claro, en un sufragio universal directo, matizable, en el peor caso, con las ideas que hemos dejado apuntadas.

B) *El llamado ejecutivo regional*

Su necesidad deriva de las tendencias presidencialistas existentes en todas las organizaciones modernas.

Por supuesto, que las funciones ejecutivas de la región, si no se quiere desvirtuar su naturaleza autónoma, que admitimos como punto de partida, no pueden dejarse en manos del gobernador general, a cuya figura se alude en el Decreto de gober-

(30). TORNÉ JIMÉNEZ, J. C.: *Ensayo de una Administración regional en España*, Granada, 1972, p. 169.

nadores civiles de 10 de octubre de 1958. Dicha figura, sin embargo, se estima necesaria para que se ejerzan las necesarias funciones de homologación de los Reglamentos y acuerdos regionales, cuando ello se estime imprescindible para la salvaguarda del interés general, actuando a modo de Comisario del Gobierno de forma parecida a como se produce el control en el sistema italiano, si bien potenciando sus facultades ante la ausencia de Tribunal constitucional en el proyecto de sistema que esbozamos. Con todo, estimamos que deben reducirse al mínimo los controles de oportunidad y reservarse los de legalidad, en último extremo, a las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales.

Junto a la figura del gobernador de la región, que queda relegada, por tanto, a la función de delegado gubernamental, defendemos la tesis de que el ejecutivo regional corresponda al presidente de la región, a elegir, a la larga, por sufragio universal directo, aunque, en una primera fase, tal vez fuera conveniente utilizar el sistema general en la Administración local, después del Estatuto de 1975, del sufragio indirecto de los componentes del Consejo o Asamblea.

C) *La Comisión de Gobierno*

Tanto razones de eficacia, impuestas por la complejidad de la Administración pública de nuestros días como razones de conveniencia democrática encaminadas a impedir un crecimiento desmesurado del ejecutivo unipersonal, abonan la creación en las estructuras regionales de una Comisión de Gobierno, a semejanza de la Comisión Permanente de los Ayuntamientos y de la Comisión de Gobierno de las Diputaciones, tal como se configuran estos dos órganos en el Estatuto de Régimen Local. Con ello creemos que será más coherente la inserción de la región en las estructuras administrativas locales existentes, orientadas de esta forma, todas ellas, en una misma línea o modelo organizativo.

10. La función pública regional

Si se concibe la región como un ente local, debe colegirse que sus servidores habrán de someterse al mismo régimen jurídico que los de los demás entes que integran la Administración local. En consecuencia, tanto la base 40 del nuevo Estatuto de Régimen Local como el texto articulado de la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, constituirán la normativa de la función pública regional.

No obstante, la estructuración de la Administración regional podría ser un cauce adecuado para resolver el problema, ya antiguo, de la creación de Cuerpos regionales de funcionarios de Administración local, en sustitución de los Cuerpos nacionales que se trata de establecer, al amparo de la base 40,4 del Estatuto. Las pruebas selectivas de los funcionarios de las Corporaciones locales, sobre todo de los funcionarios de Administración general, así como los técnicos, policías municipales y bomberos podrían ser celebradas para una mayor garantía a nivel de la región, permitiéndose el traslado de una entidad a otra a través de los correspondientes concursos. Esta fórmula sería de más fácil realización que la de creación de Cuerpos nacionales y, además, haría posible la exigencia de conocimientos regionales de cualquier tipo, sin excluir el idioma vernáculo, en su caso.

Como sea que la aparición de los entes regionales comportaría la eliminación, en gran parte, de la Administración periférica del Estado, y al objeto de no perjudicar los derechos adquiridos de los funcionarios estatales que prestan servicios en dicha Administración, debería arbitrarse la fórmula habitual en otros países, y que admite la base 47,1 del nuevo Estatuto de Régimen Local, de la asistencia técnica mediante convenios de colaboración del Estado con las Entidades locales, en este caso la región, por los que los funcionarios estatales serían adscritos al servicio regional a los solos efectos orgánicos, sin alterar en absoluto su relación funcional con el Estado (31).

(31) COSCULLUELA, L.: *La Región*, cit., p. 406.

11. La Hacienda regional

La solución al problema de la Hacienda regional no puede ser otra que la transferencia de fondos o cesión de tributos estatales, paralela a la transferencia de funciones, a la que ya nos hemos referido.

Caben, en este sentido, las siguientes fórmulas:

A) *La transferencia de fondos*

Admite dos modalidades: para proyectos concretos o transferencias de fondos sin afección.

Esta fórmula subvencional puede admitirse, ciertamente, como solución parcial y unida a la que luego será estudiada, pero, en modo alguno, como solución única. Tan sólo podría aceptarse como solución única en el supuesto de que se optase por una centralización de los mecanismos financieros. Esta tesis, defendida por algunos, y apoyada en el dogma de «centralización de ingresos y descentralización del gasto», opera, desde el centro, una distribución de fondos orientada a conseguir determinados efectos económicos y sociales, fijados por la política nacional, entre cuyos objetivos no es el menos importante la corrección de los desequilibrios regionales.

B) *El concierto fiscal*

Esta fórmula admite, a su vez, dos manifestaciones: a) el concierto de la mera gestión tributaria, y b) el concierto de la gestión y el rendimiento de determinados tributos.

Estas dos modalidades coexisten en el Concierto económico de Alava, aprobado por Decreto de 29 de febrero de 1952, la primera para impuestos como el General sobre la Renta, el que grava el lujo, etc., y la segunda para los impuestos de producto y para algunos impuestos indirectos, como el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Creemos que, con carácter general, podría adoptarse la fórmula del concierto, aun cuando quedase la función regional en una mera gestión tributaria, a condición, sin embargo, de

que pudiera detraerse, por la Administración regional, además del premio de administración y cobranza, las compensaciones correspondientes a los gastos por servicios de funciones estatales transferidas, sea por descentralización, por desconcentración o por delegación.

La transferencia de fondos, sea para proyectos concretos o como subvención genérica, podría compatibilizarse con la fórmula del concierto fiscal, sobre todo en el caso de las regiones de bajo nivel de renta, a fin de corregir los desequilibrios regionales, como antes indicábamos.

Parece obligado, por último, que las Diputaciones, así como los Cabildos o Consejos Insulares, contribuyan a los gastos de las funciones de interés común, o transferidas por la provincia al nuevo nivel regional, a través de una cuota proporcional al montante de sus presupuestos (32).

12. El control estatal de la región

Si la región no es, ni mucho menos, un Estado federado, sino, más bien, un ente local de superior ámbito territorial, pero de idéntica naturaleza que los municipios y las provincias, no parece que los Tribunales constitucionales sean la única solución al control regional. Rechazamos, por tanto, la posición de los Estatutos catalán y vasco, bajo la segunda República, y defendemos la conveniencia de una mayor conexión entre la política general del Estado y la política regional, en el sentido apuntado por Cosculluela en su fundamental estudio sobre la materia (pág. 415).

Esa mayor conexión, supuesta la inexistencia de funciones legislativas regionales, sólo puede obtenerse a través de un control del poder ejecutivo. Este control podrá instrumentarse a través de la figura ya señalada del gobernador general o gobernador de la región, cuyos poderes de fiscalización estarán,

(32) El modelo de Hacienda regional más generalizado en el Derecho comparado es el de la cesión de determinados tributos, que son gestionados por la Región y cuyos rendimientos son aplicados a los servicios establecidos a ese nivel. Esta es la fórmula que se sigue en Italia, la que acogió el Estatuto catalán y la que en forma muy menguada acepta el proyecto francés de 1971.

sin embargo, limitados a los supuestos de infracción de ley o de decisiones adoptadas en contraste con los intereses nacionales, y concretadas, aparte algún supuesto excepcional de aprobación o dación de cuenta, como requisito de eficacia, en la medida de suspensión o promoción de la revisión de oficio de los actos administrativos, que, en última instancia, serían enjuiciados por los tribunales contencioso-administrativos, incluso en el caso de lesión de los intereses nacionales, que operaría como concepto jurídico indeterminado.

Tal vez en un estadio más avanzado de nuestra evolución regional cabría pensar en el control parlamentario y en el control judicial de un tribunal constitucional, una vez demostrada la madurez de las nuevas regiones.

Por lo pronto, las cuestiones de competencia entre el Estado y las Regiones podrían ser resueltas por la Ley vigente sobre conflictos jurisdiccionales, en el bien entendido de que las regiones estuvieran legitimadas para promover cuestiones de competencia, tanto a los Tribunales como a los órganos de la Administración del Estado como a otras regiones (33).

13. Conclusión

Este breve estudio no tiene otro objeto que descender un tanto de las brumas teóricas en que el tema regional ha estado detenido entre nosotros, el buscar una conexión realista del mismo con las coordenadas de nuestro momento histórico y desbrozar el camino por el que la necesidad de institucionalizar la región, como señala el reciente Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea una Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas, ha de iniciar su andadura, sin perjuicio de ulteriores evoluciones tan necesarias a su tiempo como ahora prematuras.

Nos quedamos, pues, en la región como entidad local, y, como tal, cargada de sustancia política, abierta, en consecuencia a todas las corrientes y, por supuesto, al futuro y a la esperanza de una mejor Administración española.

(33) COSCILLUELA, L.: *La Región*, cit., p. 411.