

EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION REGIONAL *

Por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL GOBIERNO DE LA REGIÓN.—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA REGIÓN.—IV. LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL. Relaciones con la Administración del Estado y la Administración local.—V. EL CONTROL DEL ESTADO SOBRE LA REGIÓN: La resolución de los conflictos de competencias.

I. Introducción

Transformar un Estado centralizado en un Estado regional, permitiendo que colectividades de este nivel dirijan autónomamente los asuntos públicos, no es, en absoluto, una operación sencilla. Exige, por el contrario, una remodelación de enorme profundidad en las estructuras administrativas que deben ser sometidas a una labor de despiece y recomposición enormemente afinada y meticulosa, que permita la configuración armónica de un nuevo modelo de Administración engranado con la suficiente precisión como para impedir que los elementos del nuevo con-

* El presente trabajo forma parte del volumen *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, recientemente publicado por el Instituto Nacional de Prospectiva, y se reproduce aquí por cortesía de dicho Instituto y del autor del estudio.

junto se desgasten excesivamente o se rompan a poco que inicien su funcionamiento.

La problemática que esta vasta operación plantea es muy amplia y son sólo sus perfiles más destacados los que van a ser objeto de atención en el presente trabajo.

Pero antes incluso de enunciar algunos de estos problemas es preciso concretar previamente qué se entiende aquí por Región y de qué tipo de Estado regional se habla. El tema ha sido tratado ya en otro de los trabajos que forman parte del presente volumen (1), lo cual nos ahorra ahora mayores explicaciones permitiéndonos centrar la cuestión en los aspectos que aquí interesan. De lo que en este trabajo se va a tratar es de la problemática administrativa de lo que en el lenguaje convencional de la doctrina viene denominándose Región política (2), lo que excluye de nuestros propósitos la problemática de la organización y funcionamiento de la llamada Región administrativa, división territorial del Estado para la prestación desde este nivel de determinados servicios públicos. Al fin y al cabo, estas técnicas de distribución espacial de las competencias no suelen ser otra cosa que sucedáneos de sistemas centralizados imaginados, entre otras cosas, para perpetuarlos. De lo que aquí se va a tratar es, pues, de una fórmula revitalizadora de las comunidades inferiores, ideada precisamente para devolverles el protagonismo en la adopción de las decisiones que les interesan operando, a la par, una aproximación del ciudadano a las tareas colectivas, intentando preocuparle por las formas y métodos de satisfacer las necesidades comunes (3). Técnicamente la operación que se refiere tiene su punto crucial en el trasvase de competencias que necesariamente ha de operarse del Estado centralizado a las entida-

(1) Vid. estudio de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977.

(2) Entre nosotros puede verse, por ejemplo, MORELL OCAÑA, L.: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972, pp. 203 y ss.; MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, pp. 194 y ss.; RUBIALES TORREJÓN, A.: *La región, historia y actualidad*, Sevilla, 1973, p. 371; LARUMBE BRURRUM, P. M.: *La región (aspectos administrativos)*, Madrid, 1973, pp. 47 y ss.; COSCULLUELA MONTAÑER, L.: *La región*, en el libro colectivo *Descentralización administrativa y Organización política*, III, Madrid, 1973; MELÁN GIL, J. L.: *La cuestión regional*, en *Homenaje a ROYO VILLANOVA*, Madrid, 1977, pp. 591 y ss.

(3) Vid. MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, página 27.

des regionales, traspaso que, necesariamente, implica una reordenación del poder que tendrá que quedar distribuido de forma diferente. Ahora bien, dado que en esta materia los términos no se utilizan siempre por todos de forma unívoca, interesa dejar constancia de qué cantidad de poder se estima aquí necesaria que deban recibir las regiones para poder hablar de regionalismo político. Cuando el informe Kilbrandon (4) se enfrenta con el

(4) Como es conocido, el referido informe fue evacuado en octubre de 1973 (HMSO, emnd. 5.460); hay un amplio *Memorandum of Dissent* de dos miembros de la comisión, publicado en la misma fecha—emnd. 5.460-I—de Lord CROWTHER HUNT y el profesor A. T. PEACOCK por una comisión real constituida por Real Orden de 19 de abril de 1969, a la que se encomendó examinar las funciones actuales del poder legislativo y del gobierno centrales, «relativas a los distintos países, gentes y regiones del Reino Unido», a fin de que considerase «teniendo en cuenta la evolución experimentada en la organización del régimen local y en las relaciones institucionales, administrativas y de otro tipo, entre las diferentes partes del Reino Unido, y en interés de la prosperidad y recto gobierno del pueblo de nuestro reino, si son o no convenientes cambios en aquellas funciones, dada la actual situación económica y constitucional»; la comisión estuvo al principio presidida por el barón CROWTHER, pero, con motivo de su fallecimiento, fue sustituido por Real Orden de 13 de marzo de 1972 por Lord KILBRANDON. El informe completa a nivel de organización política el que en 1969 había evacuado la comisión REDCLIFFE-MAUD sobre reforma del régimen local; en éste ya se abordaba el problema de la regionalización y se preveía la constitución de ocho «provincias», aunque de claro carácter centralista (esta acusación está ya en el *Memorandum of Dissent* al informe general de DEREK SENIOR). Precisamente la superposición de las propuestas del informe KILBRANDON a la reforma del régimen local llevada a cabo en 1972 está siendo uno de los obstáculos para la aprobación de los proyectos de «devolución» a Escocia y Gales (puede verse sobre ello el detenido estudio de BONOMI, C.: «Il final report de la Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 de noviembre 1975; L'attuazione della devolution of powers nell'ambito del Regno Unito», en *RTDP*, núm. 3, 1976). El informe estudia sucesivamente tres fórmulas posibles para llevar a cabo la redistribución del poder, que define de la forma siguiente: «El Parlamento puede transferir sus poderes a las regiones de una de estas tres maneras: cediendo la competencia de todas las materias, lo que equivale de hecho a la cesión de soberanía y a la creación de un nuevo Estado nacional independiente; transmitiendo su poder soberano sobre algunas materias, pero conservando aquél sobre otras; o reteniendo la soberanía política, y delegando en las regiones el ejercicio de la competencia sobre determinadas materias. Este informe identifica terminológicamente estas tres posibilidades con los nombres respectivamente de separatismo, federalismo y descentralización (*devolution*)» (vid. p. 133 de la publicación oficial). De los tres sistemas no considera aceptables el separatismo y el federalismo y opta por proponer la *devolution* para la cual concibe también tres alternativas que se refieren en el texto. (Sobre el informe, véase, además del estupendo trabajo de BONOMI referido, MacKINTOSH, J. P.: «The Report of the Royal Commission on the Constitution», 1969-1973, en *Political Quarterly*, vol. 45, núm. 1; JHONSON, «The Royal Commission on the Constitution», en *Public Administration*, vol. 52, 2). Como consecuencia del informe KILBRANDON, el 3 de junio de 1974 el Gobierno publicó un *Consultative Document* sobre la devolución e inmediatamente, el 17 de septiembre del mismo año, el libro blanco, *Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales*, HMSO, emnd. 5.732, septiembre 1974; más tarde, el 27 de noviembre de 1975 se publica un segundo libro blanco (*Our Changing Democracy-Devolution to Scotland and Wales*, HMSO, emnd. 6.348; hay un texto traducido al castellano en el núm. 169 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, pp. 317 y ss.). Finalmente se ha elaborado un proyecto de Ley que el 29 de noviembre de 1976 quedó presentado en el Parlamento.

problema de la extensión e intensidad de la descentralización precisa para el Reino Unido, se refiere a tres supuestos ciertamente distintos; según el primero, que el informe denomina descentralización legislativa, se transferiría «a asambleas regionales competencia para elegir entre las decisiones políticas alternativas posibles respecto a una serie de materias predeterminadas, para adoptar las medidas legislativas requeridas para la implantación de dichas decisiones y para regular la organización administrativa necesaria para ejecutarlas y llevarlas a la práctica»; la segunda fórmula que analiza es más restringida, la denomina descentralización ejecutiva y se concreta en que «el Parlamento y el Gobierno centrales conservarían las competencias para elaborar la política legislativa y gubernativa en las cuestiones más primordiales sobre todas las materias, sin perjuicio de transferir a las asambleas regionales, dentro de un esquema constitucional que respetase las anteriores competencias generales, la posibilidad de elaborar y adoptar políticas específicas concretas respecto a sus regiones, y de conferirles potestades ejecutivas para asegurar la realización de estas últimas y de las correspondientes de la Administración central en materias generales»; el último sistema limitaría las competencias descentralizadas a un nivel de mero asesoramiento e informe, teniendo estos organismos regionales «pocas competencias propias en general y casi nulas de carácter ejecutivo» (5).

Pues bien, de estos tres sistemas de descentralización, el que aquí se considera propio del regionalismo político es el primero, es decir, aquel que permite al ente regional dictar normas para regular materias que son de su competencia y montar un aparato administrativo propio que le permita la ejecución de sus decisiones normativas y también de las estatales cuya aplicación se le confíe en el ámbito territorial a que extiende su autonomía. La Administración regional de la que este trabajo se va a ocupar es, por tanto, la que corresponde precisamente a este tipo de regiones.

La instauración de éstas, según ha quedado dicho, exige una

(5) *Vid. Royal Commission on the Constitution*, HMSO, 1973, emnd. 5.460, especialmente pp. 225 y ss., donde se desarrollan estos principios.

redistribución del poder que se concretará en la consagración de una notable autonomía de las regiones. Tal redistribución, que lleva aparejado el reconocimiento de una competencia legislativa propia, es tan profunda que cuando la doctrina se detiene a examinar este sistema suele plantearse inmediatamente qué tipo de Estados sea el que de dicha forma se organiza, si unitario, regional o federal. Los autores reparten sus preferencias entre las tres alternativas, si bien el foco central de la polémica está entre la segunda y la tercera fórmula; al enfrentarse con el fenómeno de que comunidades territoriales inferiores ostentan poderes de naturaleza legislativa, suele hablarse de Estado regional o de Estado federal; parece imponerse por ello la necesidad de que quede especificado desde ahora en qué tipo de Estado está inserta la Administración regional a que este estudio se refiere.

La elección no es, ni mucho menos, fácil, sobre todo si se tiene en cuenta que no son pocos los que piensan que sólo hay dos términos en la anterior alternativa, ya que el Estado regional (en la expresión de AMBROSINI) (6) no existe como tal, sino que es una variedad de Estado unitario descentralizado (7) y no falta quien elimina todos los problemas que la elección plantea al incluir también a los Estados federales en el tipo de los Estados unitarios descentralizados (8), lo cual mirando desde la óp-

(6) La teoría de AMBROSINI sobre el Estado regional, como fórmula intermedia entre el Estado unitario y el federal, está básicamente en los siguientes trabajos: *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, RTDP, 1933, pp. 92 y ss.; «Stato et autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale Repubblica spagnola», en *Il Circolo giuridico*, II, Palermo, 1933; *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, URSS*, Roma, 1944. Nuestra doctrina utilizó, como es sabido, la expresión «Estado integral» para designar al que se había configurado en la Constitución de la II República, expresión que está en el propio artículo 1.º de este texto. Véase la crítica de ROYO VILLANOVA, S.: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público* núm. 5, 1935, pp. 361 y ss.

(7) En este sentido, GIANNINI, *La Costituzione spagnola de 1931*, Roma, 1934, p. 18; RANELLETTI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milán, 1953, pp. 15 y ss. ROYO VILLANOVA, S., *El Estado integral*, cit. p. 270; y también el estudio sobre este tema y la bibliografía citada por FERRANDO BADÍA, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, 1965, pp. 45 y ss.

(8) Este tipo de posiciones parten de los planteamientos kelsenianos sobre el Derecho y el Estado, según los cuales las distintas comunidades jurídico-políticas sólo se distinguen por el grado cuantitativo de descentralización, lo que obligaría a afirmar que también el Estado federal sólo se diferencia del unitario por su mayor descentralización. En especial, sobre el tema, MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milán, 1961, pp. 1 a 23, cit. en FERRANDO BADÍA, *Formas de Estado*, cit., en especial, pp. 128 y ss.

tica de la técnica jurídica, sirve desde luego para reflejar, como ha señalado BURDEAU (9), que la solución resultante es prácticamente la misma. No obstante, el esquema que ofrece esta última teoría es excesivamente general y carente de matices; no parece que puedan plantearse cuestiones decisivas al hecho de que Estado federal y Estado unitario son dos realidades diferentes, por más que, como afirma BLONDEL, las alteraciones producidas en la distribución del poder en los Estados federales «ha provocado otras variaciones cuya secuela ha sido disminuir la diferencia entre los sistemas federales y los unitarios» (10), operándose una aproximación a la que también han contribuido los Estados unitarios, ya que «el federalismo es una técnica que es posible que imiten los Estados centralizados en cierto grado para encontrar procedimientos administrativos que disminuyan la centralización en donde se considere excesiva» (11).

A pesar de ello, desde un punto de vista dogmático se pueden seguir encontrando características diferenciales entre un Estado unitario y un Estado federal; evidentemente en el primero, al igual que en el regional (si se admite que constituye una categoría independiente) (12), por muy intensa que sea la descentralización puede echarse de menos la presencia de dos notas que aparecen siempre en los Estados federales (13): la potestad

(9) *Traité de Science Politique*, II, 2.^a ed., París, 1967, p. 383.

(10) BLONDEL, *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, trad. esp., Madrid, 1972, p. 338.

(11) BLONDEL, *op. cit.*, p. 346.

(12) Admiten, por ejemplo, que el Estado regional es una categoría independiente, tanto del unitario como del federal, AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, RTDP, 1933, pp. 92 y ss. (vid. también los demás trabajos de este autor citados en la nota 8); LUCIFREDI, «Limiti dell'ordinamento regionale», en *Nuova Rassegna*, 1950, pp. 162 y ss.; PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, 1932, pp. 62 y ss.; ALVAREZ GENDÍN, «Federalismo y autonomismo», *Rev. Derecho Público*, 1931, pp. 187 y ss.; más recientemente, FERRANDO BADÍA, *Formas del Estado*, cit. especialmente en pp. 75 y ss.

(13) La doctrina suele descargar en esas dos notas todo el peso diferencial del Estado federal (vid., por ejemplo, BURDEAU, *Traité de Science Politique*, cit., II, página 387, y DURAND, «El Estado federal en el Derecho positivo», en *El federalismo*, Tecnos, Madrid, 1965, pp. 177 y 191 y ss. Entre nosotros, por todos, TRUJILLO, G., *El federalismo español*, Madrid, 1967, p. 163), aunque eventualmente se pone especial acento en una de ellas para confiar a su presencia la confirmación de que se está ante un Estado federal: en concreto, en el dato de la participación del Estado miembro en la formación de la voluntad federal; en este sentido, LE FUR, *La Confédération d'Etats et Etat fédéral*, París, 1898, p. 588, y MOUSKHELY, *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, París, 1931, p. 226.

de autoorganización de los Estados-miembros, de la que no disponen las regiones en el Estado unitario o en el Regional, ya que en éstos los estatutos son siempre el producto de una concesión hecha por el poder estatal; y, en segundo lugar (aunque las distancias en este punto pueden ser menores), la participación en las decisiones del poder central (sistemáticamente los Estados-miembros están representados en una segunda Cámara e intervienen también necesariamente en la revisión de la Constitución; sin embargo, la segunda Cámara dicha puede o no existir en los Estados regionales), derecho que sólo en un grado mucho menor suele darse en los sistemas no federales (14). En definitiva, desde una perspectiva más pragmática (y ya que la mejor doctrina ha dejado a un lado la notable polémica sobre el problema de la soberanía y prefiere explicar el federalismo desde la perspectiva del poder y su distribución) (15) apenas si pueden encontrarse más diferencias que las que teóricamente puedan resultar del mayor protagonismo político que la condición de Estado-miembro confiere y, en definitiva, la mayor estabilidad del sistema federal convenido. Aparte, claro está, las

(14) Conste, sin embargo, que también estas dos diferencias se han visto muy reducidas, tanto por la disminución de los poderes de participación y autoorganización en los federalismos (*vid.* DURAND, *El Estado federal*, cit. pp. 191 y ss.) como por la articulación de formas de participación más intensas en los Estados regionales (*vid.* sobre ello cuanto se dice *infra*, p. 11, y MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 8.^a ed., Padova, 1969, p. 847).

(15) Los problemas que presentaba la explicación del federalismo desde el plano de la soberanía ha llevado a la doctrina más caracterizada a utilizar el enfoque de la distribución del poder. Puede verse, en este sentido, por todos, LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2.^a ed., Madrid, 1976, pp. 358 y ss. Analizando el federalismo como un problema de soberanía, las diferencias teóricas resultantes en relación con el regionalismo pueden ser destacadas, aunque en la práctica no existan diferencias reales. En este sentido, ORTEGA y CASSER en uno de sus inteligentes discursos en las Cortes constituyentes de 1931, intentaba explicar tales diferencias: «Quien ejerza esta o la otra función de poder público, cual sea el grado de descentralización, es para el federalismo, como tal, cuestión abierta, y de hecho los Estados federales presentan en este orden las figuras más diversas hasta el punto de que, en principio, puede darse perfectamente un Estado federal y, sin embargo, sobremañera centralizado en su funcionamiento. Lo que importa al federalismo es el subsuelo del Estado, a saber: *cómo quede formalizada la situación de la soberanía*. Puede, en principio, el federalismo no inmutarse porque el Estado superior asuma tal importante función del Poder público, siempre queda claro que el origen de este poder y de todo su ejercicio dependen de la soberanía dividida, plural y conjunta de aquellos Estados que se federaron... *El federalismo se preocupa del problema de la soberanía; el autonomismo se preocupa de quién ejerza, de cómo haya manera de ejercer en forma descentralizada las funciones del poder público que aquella soberanía creó*» (en *Diario de Sesiones* de 25 de septiembre de 1931, p. 1.256).

satisfacciones ideológicas que uno u otro sistema puedan reportar a sus defensores.

Marcadas estas posibles diferencias (que también podrían disminuirse articulando garantías de diverso signo en favor de la autonomía regional), todo lo demás son similitudes que serán más o menos notables dependiendo del diseño que el legislador haga de las regiones, del grado de autonomía que les confiera (la autonomía de Sicilia apenas es diferente de la de un Estado-miembro de un Estado federal cualquiera e incluso mayor que la de algunos de ellos) (16). Si tomamos, por ejemplo, las notas que Mortati (17) o Gizzi (18) han establecido para diferenciar el Estado regional italiano de un Estado federal, nos apercibimos mejor de la proximidad práctica de ambas soluciones. En efecto, a las dos notas antes señaladas (autoorganización y participación en las decisiones del Estado federal) suelen añadirse las siguientes: 1) Que efectuado el reparto de competencias, en el Estado regional el Estado cuenta a su favor con una cláusula residual de competencia que juega a favor de los Estados-miembro en los Estados federales. La afirmación no es absolutamente cierta porque hay Estados federales en los que ocurre lo contrario de lo referido (19), lo cual habla suficientemente claro de lo convencional de esta diferencia, que aún se acentúa con sólo pensar que nada impide tampoco atribuir las competencias residuales a las Regiones. 2) Existencia de un sistema de control de las leyes regionales encargado a órganos estatales que no se da en los Estados federales. Es esta una singularidad del regionalismo italiano que más tarde analizaremos y que no tiene por qué reproducirse en todos los Estados regionales, donde puede operar solamente un tribunal constitucional del tipo de los existentes en los Estados federales. 3) Poder de suspensión del Consejo Regional que no se da respecto del órgano correspondiente en los Estados federales. Sin embargo, también en su-

(16) La afirmación es bastante común en la doctrina. *Vid.*, por ejemplo: referencias en BURDEAU, *Traité*, cit., II, p. 389; PALAZZOLI, *Les régions italiennes*, Paris, 1966, p. 437 y *passim*.

(17) *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 8.^a ed., Padova, 1969, pp. 905 y ss.

(18) *Manuale di Diritto regionale*, Milano, 1971, pp. 456 y ss.

(19) La cláusula residual de competencia juega a favor del Estado federal, por ejemplo, en Canadá, India y Venezuela. *Vid.* DURAND: *El Estado federal en el Derecho positivo*, cit., p. 184.

puestos de excepción «puede el Gobierno federal determinar si algún Gobierno estatal se ha vuelto temporalmente incapaz de funcionar y puede designar funcionarios por el tiempo de la incapacidad. También puede enviar policías o tropas federales a un estado para imponer las leyes federales o las decisiones de Tribunales federales» (20). 4) Por último, se suele afirmar que en las regiones falta potestad jurisdiccional y disponibilidad de fuerza pública para el mantenimiento del orden; pero tampoco es ésta una nota que se dé en todos los regionalismos, como prueba de simple remisión a los artículos correspondientes del Estatuto catalán de 1932 y el vasco de 1936 (21).

Así, pues, incluso estas supuestas diferencias no son tan notables como puede parecer en una primera impresión. Y las similitudes se multiplican si examinamos otros aspectos de la organización interna, del ejercicio de las competencias, las relaciones con el Estado y con los entes locales, la resolución de conflictos, etc.

Todo lo dicho parece llevarnos a una conclusión inesquivable y es que puesto que el tema que aquí nos va a ocupar se mueve todo él en la órbita de lo que he denominado la problemática del Gobierno y la Administración regional, es decir, la vertiente en la que las diferencias entre Región y Estado-miembro son prácticamente inapreciables, bien puede utilizarse el término Región en un sentido inespecífico, sustrayéndolo del esquema

(20) DEUSTSCH, K. W.: *Política y Gobierno*, Madrid, 1976, p. 217.

(21) Por ejemplo, el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 disponía que el Estado se reservaría todos los servicios de seguridad pública en Cataluña en cuanto fueran de carácter extrarregional o suprarregional, la policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión. *Correspondían a la Generalidad todos los demás servicios de policía y orden interiores en Cataluña*. (Véanse a este respecto, especialmente, los Decretos de 22 de abril de 1933 por el que se crea la Junta de Seguridad de Cataluña y los de 29 de agosto y 18 de octubre del mismo año, sobre el Comisario General de Orden público; también los Decretos de 4 de enero de 1934 sobre supresión de los Gobernadores civiles de las cuatro provincias catalanas y de 24 de enero del mismo año sobre adaptación a Cataluña de los servicios de orden público.) En cuanto a la Administración de Justicia, el artículo 11 del Estatuto disponía que «la Generalidad organizará la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las Leyes procesales y orgánicas del Estado». La existencia incluso de un Tribunal de Casación plantearía problemas de deslinde competencial con el Tribunal Supremo. *Vid.* sobre ello GONZÁLEZ PRIETO: «Cuestiones de competencias entre el Tribunal Supremo y el Tribunal de Casación de Cataluña», en *Revista de Derecho Público* núm. 54, 1936, páginas 170 y ss.

formal que dé cobertura concreta a la distribución y ejercicio de los poderes. Entiendo que para el camino que aquí ha de andarse no hay inconveniente en que vayan en la alforja de la espalda, alejados de la vista, algunos apriorismos dogmáticos que sólo pueden dificultar la marcha y hacer más costosa la búsqueda de soluciones.

Se hablará, pues, aquí de Región política como modelo de distribución del poder que permite a las comunidades inferiores de un Estado atender a la satisfacción de sus necesidades dictando normas y ejecutándolas, administrando sus propios servicios, adoptando la organización que a todos los niveles más convenga a los fines que le interesan alcanzar y colaborando con el Estado en el ejercicio de las competencias que éste se ha reservado y acatando las directrices que le dicte en la ordenación de todos los asuntos en que la Constitución así lo exija.

Situados ya en este punto, los temas que aquí se van a atender principalmente serán sucesivamente los siguientes: la organización política de la Región, el tema de la distribución de las competencias y su ejercicio, la organización administrativa regional y sus repercusiones en la ordenación de las corporaciones territoriales inferiores, el control de la actividad regional y las fórmulas para la resolución de los conflictos de competencias.

II. El Gobierno de la Región

A) LAS SOLUCIONES CLÁSICAS

En realidad, no hay, en principio, soluciones específicas para la forma de gobierno regional, sino que todo se resume en una utilización para estos entes de los esquemas generales sobre el gobierno representativo. Es decir, se trata de ordenar también la Región sobre un principio organizativo que es común a todos los entes constituidos democráticamente y que se nuclea sobre los siguientes puntos: el conjunto de ciudadanos con derecho a participación activa en la vida del ente (el cuerpo electoral regional), el órgano colegial deliberativo ordinario (la Asamblea, Parlamento o Consejo regional), y el ejecutivo, apoyado por

lo común en dos órganos, uno colegial (que suele denominarse Consejo ejecutivo o Junta) y otro que es la máxima autoridad del ente regional y que suele denominarse Presidente (22).

También en el caso de la Región la conformación del poder es triangular (parlamento, gobierno, pueblo) (23) y el tipo de gobierno que se establezca podrá calificarse por relación a cuál de los tres poderes dichos ostente la preeminencia. De las posibles combinaciones entre éstos resulta una tipología de gobiernos; todos ideables también para la Región, cuya enumeración más restringida es, como se sabe, la siguiente: se habla de *democracia directa* si es el pueblo el preponderante detentador del poder, de *gobierno de Asamblea* si lo es el parlamento, de *parlamentarismo* si se da un equilibrio entre el parlamento y el gobierno que se sitúan en una posición interdependiente (interdependencia por integración), y de *presidencialismo*, en fin, si se da un liderazgo del ejecutivo. De todas éstas fórmulas, como ha escrito Loewenstein, «el tipo ideal... consistiría en una disposición en la cual los diversos ostentadores del poder, o por lo menos del gobierno y el parlamento, se enfrentarían con facultades coincidentes simétricamente de tal manera que ninguno pudiera dominar al otro» (24).

(22) El planteamiento básico de la problemática que se suscita aquí puede verse, por ejemplo, en PALADIN: *Diritto regionale*, Padova, 1976, p. 226; TERESI, F.: *Il Governo regionale*, Milano, 1974, especialmente pp. 105 y ss., y los trabajos contenidos en el volumen colectivo *Problemi dello Statuto regionale. L'organizzazione politico-costituzionale della Regione*, Firenze, 1970.

(23) Vid. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 91 y ss. De estos pilares básicos, el que puede llegar a plantear más problemas es la determinación de a quién corresponden los derechos políticos ciudadanos en una Región determinada, especialmente, en nuestro caso, en aquellas regiones que durante años han recibido una fuerte inmigración procedente de las demás. A este respecto parece que puede ser buen criterio el de la vecindad: así resolvieron el problema los Estatutos catalán de 1932 (art. 4.º... «tendrán la condición de catalanes: 1.º, los que lo sean por naturaleza y no hayan ganado vecindad administrativa fuera de la región; 2.º, los demás españoles que adquieren vecindad en Cataluña) y vasco de 1936 (vid. artículo 1.º, en idéntico sentido). Sin embargo, el Estatuto vasco de Estella de 14 de junio de 1931 distinguía según el tipo de derechos y obligaciones: de los de carácter político sólo disfrutaban los naturales del País Vasco en cuanto tuvieran un año de residencia en él y los que, no siéndolo, hubieran adquirido vecindad mediante residencia de diez años; los derechos de carácter civil se adquirirían, según las circunstancias, por residencia de dos a diez años; y los derechos y obligaciones de carácter social beneficiaban sin distinción, a todos los habitantes del país (art. 3.º). Puede verse el texto de este Estatuto en el núm. 169 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, y en los apéndices del libro de J. M. CASTELL ARTECHE: *El Estatuto Vasco*, San Sebastián, 1976.

(24) *Teoría de la Constitución*, cit., p. 92.

En las experiencias españolas de la II República e italiana actual se han utilizado fórmulas muy parecidas de gobierno regional. En el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932, por ejemplo, se precisaba que la Generalidad estaría integrada por el Presidente, que asumiría la representación de Cataluña y sería elegido por el Parlamento; este último asumiría las funciones legislativas; y, por último, el Consejo ejecutivo compartiría con el Presidente las funciones ejecutivas; ambos tendrían que gozar de la confianza del Parlamento catalán (25). En la Constitución italiana se configuran como órganos de la Región el Consejo regional, la Junta y su Presidente. El Consejo regional ejerce la potestad legislativa y reglamentaria atribuida a las regiones y las demás funciones conferidas por la Constitución y las leyes (26); es elegido por sufragio universal, mediante voto directo, libre y secreto, atribuido a las listas de candidatos concurrentes (27). El Presidente de la Junta representa a la Región, promulga las leyes y los reglamentos regionales, dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado en la Región, etcétera (28); es elegido en el seno del Consejo. Por último, la Junta, con un número de miembros que varía en relación a la población de la Región, es elegida también por el Consejo regional de su propio seno (29); es el genuino órgano ejecutivo de la Región (30).

(25) Vid. artículo 14 del Estatuto de 15 de septiembre de 1932.

(26) La disciplina básica de los órganos de las regiones italianas está contenida en la Ley de 10 de febrero de 1953, modificada por la Ley de 16 de mayo de 1970. Sobre el Consejo regional, vid. los artículos 14 y ss. de aquella Ley, y de la doctrina, por todos, MARTINES: *IL Consiglio regionali*, Milano, 1961.

(27) Artículo 1.º de la Ley electoral de los Consejos regionales, aprobada el 17 de febrero de 1968.

(28) Artículo 121 de la Constitución italiana. Vid. también los artículos 23 y siguientes de la Ley de 10 de febrero de 1963; sobre el Presidente, CHEVALLARD: «La posizione del Presidente della Giunta regionale», en *RTDP*, 1968, pp. 897 y ss.

(29) Sobre la composición de la Junta y la elección de sus miembros, artículos 26 y 27 de la Ley de 10 de febrero de 1953.

(30) Sobre la Junta, vid. BARTOLE: «Giunta regionale», *Enc. del Diritto*, XIX. Este órgano ha tendido a absorber todo el peso de la actividad administrativa de las regiones. A medida que el Estado ha ido delegando funciones en las regiones, ello ha planteado dificultades de diverso tipo, sobre todo porque funciones que antes eran desempeñadas por órganos monocráticos, han pasado a ser desempeñadas por un órgano colegial, políticamente cualificado, constituido las más de las veces mediante coaliciones entre fuerzas políticas no homogéneas, lo cual ha contribuido a politizar exasperadamente todas las acciones regionales. Sobre este tema, POTOTSCHNIK, V.:

La doctrina italiana ha afirmado con reiteración cómo el modelo de gobierno regional diseñado por la Constitución y las normas de desarrollo es, básicamente, una reproducción a nivel regional de las fórmulas estatales de gobierno. Por ello, trasladados a aquel nivel los análisis generales, se encuentra con frecuencia la afirmación de que el gobierno regional responde al tipo parlamentario (31). Sin embargo, a otros autores, como, por ejemplo, a Paladin les plantea serias dudas tal calificación (32); para éste, lo único que puede deducirse claramente de la Constitución es que la forma de gobierno no es de tipo presidencial, puesto que el Presidente es elegido en el seno del Consejo a la par que los otros miembros de la Junta y es a ésta a quien se atribuye la cualidad de «órgano ejecutivo de la Región», lo que impide considerar sólo al Presidente el jefe de la Administración (33) regional, tanto más cuando del artículo 121 de la Constitución pueden resultar competencias administrativas a favor del Consejo (34). En cuanto a que se trate de un tipo de gobierno parlamentario también se plantean dudas, pues si bien entre la Junta y el Consejo existe una relación de fiducia plasmada en la elección de aquélla por éste y por la aprobación por el Consejo del programa de gobierno (lo que apoyaría la calificación de sistema parlamentario) también puede destacarse que el Consejo ostenta facultades para la revocación y sustitución inmediata de la Junta y que ésta opera como un simple instrumento de la política de aquél, datos que llevarían a concluir que la forma de gobierno no es parlamentaria, sino asam-

«Il problemi della Amministrazione centrale regionale nelle regioni ad autonomia speciale», en *Problemi attuali dell'organizzazione amministrativa delle regioni, Atti del convegno di Udine* (28-29 octubre de 1972), Milano, 1973.

(31) Vid. un planteamiento general del tema en TERES: *Il Governo regionale*, Milano, 1974, pp. 105 y ss., y en PALADIN: *Diritto regionale*, 2.^a ed., Padova, 1976, páginas 223 y ss.

(32) Vid. PALADIN: *Diritto regionale*, cit., pp. 226 y ss.

(33) No obstante, hay autores que se inclinan por potenciar todos los rasgos de presidencialismo que puede tener la forma de gobierno regional. Vid. SIERVO, V.: «Rapporti fra gli organi de governo», en *Problemi delle Statuto regionale. L'Organizzazione politico-constituzionale della Regione*, Firenze, 1970, p. 171. Un comentario entre nosotros a los pros y contras de la alternativa presidencialista en COSCULLUELA MONTAÑA: «La región», en *Descentralización administrativa y organización política*, III, Madrid, 1973, p. 351.

(34) Este precepto no reduce las potestades del Consejo a las legislativas y reglamentarias, sino que habla también de «las demás funciones que le confien la Constitución y las Leyes».

blearía. En definitiva, ante las dificultades que plantea una u otra opción, Paladin se queda con la afirmación ecléctica de que la forma de gobierno regional no se corresponde con un tipo puro, sino que es una fórmula intermedia entre el gobierno parlamentario y el de asamblea (35).

En cualquier caso, hay que insistir en que todas las distintas fórmulas para equilibrar el poder que son imaginables a nivel estatal pueden tener una reproducción exacta en el escalón regional, si bien el deseo de contar con un ejecutivo fuerte ha llevado a algunos a preferir las fórmulas presidencialistas a las parlamentaristas, acogiendo así una tendencia bastante generalizada en nuestros días. También hay quien, por el contrario, prefiere que el Presidente sólo tenga funciones puramente representativas que permitan que el liderazgo sea ejercido por un ejecutivo colegiado (las Juntas en Italia, los Consejos en la experiencia de nuestra II República) (36).

B) EL RESURGIMIENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA. EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN

1. *Insuficiencia del sistema representativo*

Sea cual sea el tipo de gobierno, que, en definitiva, se implante, será ineludible que las fórmulas de democracia representativa se combinen en el máximo grado con las propias de la forma más pura de ejercicio de la soberanía por el pueblo: la democracia directa.

Cuando se habla de democracia directa suele decirse que ésta sólo es posible en un orden social relativamente sencillo, y siempre que se trate de comunidades asentadas en espacios territoriales pequeños (37), afirmación que es, desde luego, incontestable, dada la práctica imposibilidad técnica de articular este

(35) *Diritto regionale*, cit., pp. 226 y ss.

(36) En este sentido, *vid.*, entre nosotros, COSCULLUELA MONTANER, L.: *La región*, citada, p. 352.

(37) La afirmación, completamente común entre la doctrina, puede verse, por ejemplo, en LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., p. 85; sobre el resurgir de la democracia directa de que se va a tratar inmediatamente en el texto, *vid.* las referencias del mismo autor, p. 97.

sistema en comunidades más extensas. Este criterio sigue siendo válido para las regiones, por pequeño que sea el territorio en el que se asienten. No parece, por ello, posible sustituir íntegramente un sistema de gobierno regional representativo por otro de democracia directa; sin embargo, lo que sí es posible, e incluso ineludible, es complementar aquella fórmula de gobierno con instituciones de democracia diversas que faciliten una mayor participación política de los ciudadanos, y ello porque las fórmulas representativas resultan insuficientes en el marco de la región para que puedan alcanzarse algunos de los objetivos últimos que el regionalismo persigue. No debe, en efecto, olvidarse que uno de los fines más sustanciales buscados con la definición de ámbitos territoriales autonómicos de nivel regional regidos por el principio de autogobierno es la aproximación del gobierno a los individuos para excitar su participación en la solución de los problemas comunes; lo que con la descentralización política se persigue, es, en definitiva, una recuperación del hombre para las tareas públicas (38). Si los sistemas burocrático-centralizados han entrado en una crisis definitiva es, en muy buena medida, porque en ellos se produce un alejamiento total del individuo y las instancias político-administrativas centrales que funcionan sólo a través de una mecánica jerarquía de agentes (39). Frente al imperio burocrático y el abstraccionismo de estos sistemas, se impone el acercamiento del gobierno al hombre; el interesamiento de éste en sus tareas es fórmula inevitable para resolver los problemas comunes con eficacia.

Resulta, por ello, obligado cuestionarse si el autogobierno ciudadano, organizado a través de un sistema de democracia representativa, satisface totalmente los deseos y objetivos de permitir al individuo una participación política intensa. La respuesta negativa parece imponerse; como ha escrito A. Romano, el problema que hoy se plantea a nivel regional y local es claramente el de la insuficiencia de las fórmulas tradicionales de represen-

(38) La misma expresión utiliza MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, cit., p. 27.

(39) En este sentido, entre nosotros, los recientes artículos publicados por GARCÍA DE ENTERRÍA en el diario *El País*, y en particular los aparecidos los días 22 y 23 de septiembre de 1976, donde se analiza la crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno.

tación política que, a estos niveles, funcionan mucho peor que a nivel estatal y están en franca crisis; hay que convenir que apenas si se toman en cuenta los intereses regionales y locales en las elecciones; se votan, por el contrario, los mismos signos y los mismos esquemas que se ofrecen por los partidos a nivel nacional; los partidos y la elección son, por lo demás, las únicas fórmulas de participación; la elección o reelección de los representantes en nada o casi nada depende de la bondad como administrador del candidato o de su ejecutoria en mandatos anteriores, sino, más bien, del éxito o fracaso a nivel nacional de su partido, de la aceptación del programa de éste, etc. Las consecuencias de todo ello son que los ciudadanos se desentendían de los problemas y se empobrece sustancialmente la legitimación democrática de los entes (40). Puede asegurarse, pues, que, a nivel regional, la democracia delegada, indirecta o representativa no satisface plenamente el ideal de acercamiento del gobierno al pueblo y los deseos de participación política de los ciudadanos. Por ello, resulta absolutamente preciso completar dichas fórmulas con otras que aseguren una participación más intensa y que permita a los ciudadanos «atravesar el muro de la interposición representativa» (41); es necesario, en definitiva,

(40) Vid. ROMANO, A.: *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, en *Le regioni: politica o amministrazione?* Edizioni di Comunità, Milano, 1973, especialmente p. 236 y ss. La misma observación sobre la insuficiencia de la participación política operada exclusivamente a través de las elecciones y partidos puede encontrarse en otros muchos autores, sobre todo refiriéndola a la vida ciudadana, a la cuestión urbana; H. LEFEBVRE, por ejemplo, ha dicho refiriéndose a este tema que «los partidos políticos rechazan incluir esta cuestión de pleno en su estrategia. Incluso los partidos de izquierda dudan. La razón estriba en que estos partidos están centralizados y son muy partidarios de un sistema de decisiones asimismo centralizado. Pero las cuestiones urbanas obligan precisamente a esta descentralización, a una delegación, que dirían ellos, de estos asuntos al ámbito regional y local. Esto molesta a los partidos centralizados, que se encuentran con un *impasse* (cit. apud, BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, J. M.: *Las asociaciones de vecinos*, I. E. A. L., Madrid, 1977, pp. 59 y 60). MARTÍN MATEO (*El horizonte*, cit., pp. 75 y 78) se ha pronunciado, entre nosotros, en sentido similar. En realidad no es otro el sentido del movimiento ciudadano en nuestros días; las asociaciones vecinales cumplen una función de participación en las tareas administrativas que es cada vez más intensa y que no es sustituible por ningún sistema representativo más o menos perfeccionado. Puede tener un valor ejemplar el examen de la evolución de estos movimientos asociativos en Italia, hasta su institucionalización por ley de 8 de abril de 1978 (vid. por todos, ROMANO: «Il decentramento comunale per quarteri: analisi e prospettive», *RTDP*, 1, 1978, pp. 260 y ss., y el ilustrativo comentario a la ley referida de CAJELLI, MOR, FERRARI y ZUCCHETTI: *I consigli circoscrizionali*, Giuffrè, Milano, 1978).

(41) CASSETA: *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale en Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, p. 98.

establecer otros canales, además de los que ofrece el sistema representativo, para que los ciudadanos puedan dar a conocer y explicar su posición ante los problemas (42), convirtiéndolos en verdaderos sujetos y no en objetos de las tareas públicas (43). La atención continua a los requerimientos y exigencias de los ciudadanos es la única forma de gobernar sin despegarse de la realidad y permite obtener, en cuanto más próximas a ésta, un sistema de reglas mucho más perfecto (44); parece que incluso la hora de un legislador centralizado y aislado, abandonado a un *tête-à-tête* con los cuerpos electorales, o ha pasado o va a pasar en un próximo futuro: es tal el empuje de la «ideología de la participación» (45) que ya hay quien ha hablado de «socialización del poder normativo» (46), para reflejar la incidencia de los ciudadanos organizados en los procesos de formación de la voluntad de los entes públicos.

No pueden, pues, reproducirse exactamente las fórmulas de gobierno representativo sin complementarlas con otras de democracia directa, si no se quieren desvirtuar los efectos más ricos de la descentralización y convertir a las regiones en pequeños estados centralizados de menor nivel. Es preciso potenciar nuevos cauces de participación al margen de las elecciones y los partidos, para facilitar la intercomunicación entre el ciudadano asociado (territorial o sectorialmente, por razón de la vecindad, por el grado de interesamiento en las obras y servicios públicos, etcétera) y el poder constituido. Para ello es preciso, desde un

(42) Vid. SATTI: *Principio di Legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969, y BERTI: «Procedimiento, procedura, partecipazione», en *Studi in onore di Guicciardi*, 1975, pp. 840 y ss.

(43) Vid. CHEVALLIER: «La participation dans l'Administration française: discours et pratique», en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, enero-marzo, 1976, núm. 37, p. 108.

(44) En este sentido BURDEAU: *Traité*, cit. II, p. 372.

(45) La expresión es de CHEVALLIER; vid. el trabajo citado en la nota 43 y el número 39 de la misma revista; también su trabajo «Bilan de recherche sur la participation dans l'Administration française», P. U. F., *Publications de la Faculté de Droit et des Sciences politiques et sociales d'Amiens*, 1975, p. 6 y *passim*.

(46) Vid. BARCELONA, P., y COTURRI, G.: *El Estado y los juristas*, trad. esp., Barcelona, 1976, pp. 45 y ss., y especialmente p. 47, donde se estudia el enriquecimiento que va experimentando la vida democrática de la sociedad civil, merced a las nuevas instancias organizativas y de participación (desde las regiones a los consejos de barrio); concluye que «la función de ordenar, de dar ordenamiento, que en los orígenes fue una función separada y centralizada, se ve alcanzada hoy por un proceso de socialización, proceso que de momento se halla en sus inicios, pero que puede ser considerado relevante».

extenso reconocimiento del derecho de los ciudadanos a una amplia información sobre las alternativas para la resolución de los problemas regionales hasta una utilización más intensa de las fórmulas de consulta directa al pueblo (47).

2. *La participación en la Administración*

A la intensificación de la participación en las esfera política debe acompañar ineludiblemente una mayor penetración del ciudadano en las estructuras administrativas, para intervenir en la adopción de las decisiones que le afectan.

En el esquema constitucional clásico, sobre el que todavía vivimos, la participación ciudadana concluye en la elección de los representantes parlamentarios (o regionales, en el supuesto que ahora se estudia). Queda totalmente fuera del modelo cualquier intento de penetración en el mismo sentido democrático, en las estructuras administrativas para tomar parte en la formación de la decisión administrativa. Según la filosofía del sistema, el legislativo, elegido por el pueblo, es fiel reflejo de la voluntad de éste, por lo que las leyes que él emana no son sino producciones normativas de aquella voluntad; las leyes contienen la decisión política fundamental, que es adoptada participadamente, y que recubre con su legitimación a los demás poderes del arco constitucional (ejecutivo y judicial), que tan sólo están ordenados para su aplicación y ejecución.

Y puesto que la decisión administrativa es ejecución de la ley, es también, se dice, realización del principio de soberanía del pueblo. La Administración conecta con éste no directamente, sino a través de los órganos representativos. La única participación admisible es la consistente en dar cabida a los interesados en el procedimiento administrativo, para proteger sus propios derechos e intereses, pero, en absoluto, para intervenir en la formación de decisiones que afectan al interés general.

Sin embargo, hay piezas que no ajustaban ya desde el primer ensayo de funcionamiento de los sistemas constitucionales; por

(47) Vid., sobre ello, CASSETTA: *La partecipazione democratica*, cit. p. 104, y ROMANO: *Rappresentanza politica e democrazia diretta*, cit. pp. 247 y 248.

lo pronto, la Administración nunca se limitó a cumplir su papel teórico de ejecución de la ley, sino que asumió tareas de otro tipo que no cesaban de crecer; el poder reglamentario se ensanchó igualmente en detrimento de la función del legislador y, en fin, la Administración se reservó un extenso margen de poder discrecional que insistía en desmentir la función subordinada y ejecutora de la ley de aquélla. Se ha hecho evidente que la Administración adopta decisiones que dudosamente gozan de legitimación democrática, decisiones, además, de muy difícil o imposible control, puesto que el juez, que es el garante final del funcionamiento del sistema, no opera, sino por simple muestreo, es decir, que es capaz de revisar uno o varios actos justiciables, pero no la urdimbre de decisiones en que se traduce la actuación de la Administración moderna (48).

Indudablemente que la Administración sufre hoy una profunda crisis de legitimación democrática. Como ha escrito con agudeza Chevalier, durante mucho tiempo ha sido la noción de interés general (al que la Administración, por definición, sirve) la que ha servido de principio de legitimación al aparato de la coacción pública; la Administración estaba obligada a actuar en el sentido del interés colectivo del conjunto de los ciudadanos. Disponía para ello de una legitimidad derivada, mediatizada por el sistema político y resultante del control de los representantes de la nación. Desde hace algunos años este sistema de legitimación funciona bastante peor en los regímenes parlamentarios: el debilitamiento ostensible del peso político de las asambleas y la influencia cada vez mayor de la alta Administración en la dirección de los asuntos públicos, debilita el argumento extraído de la apelación al control democrático de aquélla; «la ideología del interés general», sobre la que hasta ahora se ha fundamentado la acción administrativa, debe ser renovada y es, insiste el autor citado, la «ideología de la participación» la que puede sustituirla con ventaja (49).

(48) *Vid.*, en el mismo sentido, VILLAR PALASÍ: *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Madrid, 1968, p. 8.

(49) *Vid.*, CHEVALIER: *Bilan de recherche sur la participation*, cit. p. 11. Un planteamiento del tema aplicado a la problemática regional puede verse en CASSETTA: *La partecipazione democratica*, cit. 108 y ss., y especialmente, TUCCARI: *La partecipazione popolare nell'ordinamento regionale*, Milano, 1974. Con un carácter más gene-

El ciudadano ya no se conforma con elegir a sus representantes, confiarles sus asuntos y desentenderse tanto de la acción política como de la gestión administrativa, sino que además quiere seguir actuando paralelamente a sus representantes parlamentarios y a los agentes de la Administración, y mantener un control constante—no limitado al momento de las elecciones—sobre los mismos (50). Todo ello equivale al deseo de privar a la Administración del monopolio de la definición del interés general.

Cómo ha de plasmarse en la práctica esta idea de participación es ya un tema más complejo de abordar en los estrechos límites de este estudio. Pero los juristas tenemos hoy en él uno de los grandes retos de nuestro tiempo, ya que, apenas si hemos sido capaces hasta ahora de reducir a técnicas jurídicas concretas estas nuevas ideas. La vivencia del funcionamiento de áreas políticas menos extensas, como son las regiones, puede facilitar enormemente una mayor aproximación a estos problemas. Lo que se trata ahora es de evitar, como ha observado Chitti (51), la tendencia a limitar el momento exquisitamente político de la democracia y la participación, ideando medios de complementar las decaídas formas de legitimación externa, imponiendo una presencia viva y cualificada de los intereses comunitarios en el interior de las propias estructuras administrativas, eliminando la radical contraposición entre Estado y sociedad. Estas fórmulas de participación ciudadana han de servir, en fin, de cauce a la expresión de las demandas sociales y para potenciar el control de las decisiones de la Administración. Para ello, se pueden idear múltiples sistemas: por ejemplo, se puede dar mayor impulso a la necesidad de establecer consultas obligatorias de la Administración a los grupos particularmente interesados, antes de adoptar las decisiones que correspondan; es posible también fortalecer la eficacia de las interpelaciones dirigidas a los ór-

ral, además de las obras que se citan en las notas anteriores pueden verse, BERTINI, R.: *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973, y CHITTI, M.: *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977. Entre nosotros, el reciente trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA: «La participación del administrado en las funciones administrativas», en *Homenaje a ROYO VILLANOVA*, Madrid, 1977, pp. 305 y ss.

(50) En este sentido, véase cuanto dice NIETO, A.: «La discutible supervivencia del interés directo», *REDA*, 12, pp. 53 y 54.

(51) *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, p. 273.

ganos administrativos, de tal manera que se obligue a éstos a justificar sus decisiones; es posible potenciar la eficacia de las peticiones dirigidas a la Administración, o hacer más relevante para la decisión final el resultado de las informaciones públicas, de tal manera que sea ineludible una mayor atención a la voluntad del colectivo más concretamente afectado y que los órganos administrativos se vean obligados a secundar proyectos nacidos de la iniciativa popular, etc. (52).

Las autonomías regionales, al referir los problemas de legitimación democrática para algunas decisiones administrativas a áreas territoriales más pequeñas y a colectivos menos extensos, deben ineludiblemente permitir una corrección en las fórmulas clásicas de gobernar y administrar, permitiendo, en ambas esferas, un mayor protagonismo ciudadano.

III. La distribución de competencias entre el Estado y la Región

A) SOBRE LA TRASCENDENCIA DEL TEMA Y LAS TENDENCIAS ACTUALES EN LA MATERIA

1. *Importancia del tema de las competencias*

Uno de los puntos de mayor tensión a la hora de poner en funcionamiento las regiones políticas y de los que revisten técnicamente mayores dificultades es, sin duda, el de las competencias. No hay devolución o implantación de ningún protagonismo político y administrativo a favor de las regiones si no se les señalan cometidos concretos, si no se establecen límites a la competencia estatal, si no se ordenan mecanismos de defensa de las competencias, si no se acotan campos de acción independiente y se articulan fórmulas de colaboración. El tema de las competencias es, pues, un tema clave y, además, un tema testigo; de la manera en que se resuelva dependerá la verdadera

(52) En este sentido, ROMANO (*Rappresentanza*, cit. p. 244) postula la necesidad de conferir carácter vinculante a las opiniones emitidas por los ciudadanos organizados.

autonomía de la Región; la distribución de competencias será la más fiable de las medidas de la profundidad del movimiento descentralizador (53).

Tal vez por la posición capital que la problemática de las competencias ocupa en un proceso de descentralización política, también es la que más se resiste a un estudio abstracto o especulativo. Desde este punto de vista es posible fijar fórmulas y establecer alternativas acerca de cómo puede llevarse a cabo la operación de distribución de competencias, pero muy poco se puede decir (si no es por referencia a modelos ya ensayados) acerca de la extensión o amplitud de la misma, es decir, sobre el número de asuntos que se va a reservar la competencia estatal, el que se va a conferir a la Región o las cuestiones en que se va a establecer un sistema de colaboración entre ambas esferas. En definitiva, aunque pueden fijarse los mínimos imprescindibles, poco es posible prevenir con la vista puesta en el *quantum* de descentralización, sencillamente porque, como ha escrito Friedrich (54), es éste un «asunto de conveniencia», preñado de criterios políticos, que se resolverá en decisiones desiguales y variables según coordenadas de tiempo y lugar, decisiones en las que se atenderán las más dispares influencias: «la vida económica y social, los factores militares y geográficos, todo influirá en la determinación de cada arreglo en particular» (55). Aunque sea, desde luego, posible diseñar a nivel teórico un modelo, entiendo que prevalecen ante los criterios de racionalidad organizativa otros de signo diferente a la hora de decidir si una Región ha de contar o no con fuerzas del orden propias, o si ha de ostentar o no competencias en materia de organización judicial, por sólo señalar dos ejemplos.

(53) En este sentido, *vid.* FRIEDRICH, C. J.: *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, p. 408; BOURDEAU: *Traité*, cit., II, p. 50; MARTÍN RETORTILLO, L.: «La experiencia de los Estatutos de autonomía en la Segunda República española, en Caspe: Un estatuto de autonomía para Aragón». Seminario de Estudios Aragoneses. *Cuadernos de Aragón*, 1, Zaragoza, 1977, p. 15.

(54) *Gobierno constitucional y democracia*, cit., p. 408.

(55) FRIEDRICH: *Ibidem*.

2. Algunas tendencias actuales

Aunque más adelante volvamos con la problemática que acaba de enunciarse, pueden quedar desde ahora señaladas dos tendencias que parecen haberse generalizado, o estar en trance de hacerlo con mucha rapidez: en primer lugar, la consagración de una preeminencia del Estado sobre la Región en ámbitos competenciales cada vez más amplios; en segundo lugar, el cuidado por evitar una distribución de competencias en cotos o esferas cerradas y exclusivas de uno u otro ente, sustituyéndose esta fórmula por una atribución compartida de competencias al Estado y Región para que participen en colaboración en la satisfacción del interés público. Una y otra tendencia están estrechamente relacionadas.

De la progresión continua hacia el fortalecimiento del protagonismo del Estado frente a las regiones ya se escribió en las primeras páginas de este trabajo (56). Se vio allí cómo la transformación es de tanta entidad que la doctrina se muestra enormemente escéptica a la hora de aplicar los esquemas competenciales supuestamente diferentes y correspondientes a los llamados estados unitarios descentralizados, federales y regionales; se hizo referencia a cómo en la actualidad resulta, además de forzado, enormemente complejo adivinar diferencias formales donde existen comportamientos reales prácticamente similares. Se generalizan los federalismos tibios en los que el Estado federal gana sucesivamente competencias a los Estados miembros para dar mayor eficacia a muchas acciones públicas; las fórmulas para lograrlo han sido variadas: desde la interpretación generosa de la *Supreme Court* estadounidense de los *implied power* existentes en la llamada cláusula *sweping* del artículo 1.º de la Constitución, que acabó, en época temprana, con la idea de que las facultades federales estuviesen en dicho texto (artículo 1.º, sección 8.ª) enumeradas exhaustivamente (57), hasta la consagración del principio de preeminencia de la legislación federal

(56) Vid. *supra*, pp. 67 y ss.

(57) Vid., por todos, MATHER, A.: «El federalismo en Estados Unidos», en *El Federalismo*, Madrid, 1965, especialmente, pp. 227 y ss.

(*Bundesrecht bricht Landsrecht*), que ha pasado en Alemania del artículo 13 de la Constitución de Weimar al artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn (58).

Se tiende a dar cauce a la descentralización política sin disminuir el poder de los Parlamentos estatales para pronunciarse (aunque sea al nivel de legislación básica o de principio) en todas y cada una de las materias que se confían a las regiones. El caso de Italia y el de los proyectos de descentralización política del Reino Unido son paradigmáticos.

En Italia, el artículo 117 de la Constitución estableció una relación de materias en las que las regiones tendrían competencia legislativa «dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y siempre que dichas normas no estén en contradicción con el interés nacional y con el de las demás regiones» (59). La interpretación de la primera parte del párrafo transcrito para determinar lo que había de entenderse por principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado presentó algunas dificultades, pues podían tenerse por tales desde la Constitución hasta las simples leyes ordinarias. Entenderlo de la primera forma podría significar la eliminación de todo poder de iniciativa y dirección por parte del Parlamento estatal. Pues bien, para evitar toda duda, al tiempo de que se pusieran en funcionamiento las regiones de estatuto ordinario, se incluyó un precepto (el artículo 17) en la importante ley financiera de 16 de mayo de 1970, donde se establecía que en las materias incluidas en el referido artículo 117 de la Constitución como de competencia regional quedaban reservadas al Estado las funciones «*di indirizzo e di coordinamento*» de la actividad regional para acomodarla a las exigencias de carácter unitario, al programa económico nacional y a las obligaciones internacionales del Estado. Tal precepto abría la puerta de par en par al Parlamento italiano en la fijación de la legislación básica a la

(58) «El derecho federal prima sobre el derecho de los Länder». Sobre el tema puede verse, por ejemplo, SIGMANN, J.: «Las aplicaciones del federalismo en Alemania, especialmente desde 1945», en *El Federalismo*, cit. pp. 281 y ss.; y, recientemente, FROMONT: «L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, en *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le Pouvoir*», LGDJ, París, 1977, p. 661.

(59) *Vid.* sobre este precepto, *infra*, pp. 100 y ss.

que habrían de adaptarse las normas que las regiones adoptasen en uso de las competencias conferidas por el artículo 117 de la Constitución. Entendiéndolo contrario a éste, por ser más restrictivo en cuanto a la configuración de las competencias regionales, fue impugnado ante la Corte constitucional, que llegó a dictar sentencia el 4 de marzo de 1971. En apreciación del Tribunal, y en esto sigue criterios ya manifestados por alguna doctrina anterior (60), el artículo 17 de la ley financiera es perfectamente constitucional, ya que no hace sino explicitar lo ya contenido en el artículo 117 de la Constitución en el sentido de que previamente al ejercicio de las competencias señaladas en este precepto es precisa «*l'esplicita enunciazione dei principi fondamentali*» para conseguir de esta forma que el ejercicio concreto de las funciones regionales se armonice con los intereses unitarios de la colectividad estatal (61). De esta interpretación resulta, pues, que el Parlamento no ha perdido su competencia para legislar, aunque sea al solo nivel de principios fundamentales, sobre todas y cada una de las materias señaladas como de competencia regional.

El caso británico no es diferente: siguiendo las propuestas del informe Kilbrandon sobre la organización política del Reino Unido, se elaboró y publicó en noviembre de 1975 el libro blanco sobre «devolución de poderes a Escocia y Gales» (62), texto que más tarde servirá de base para la elaboración del proyecto que se presentaría al Parlamento el 29 de noviembre de 1976 (*Scotland and Wales Bill*). Pues bien, el *White Paper* de 1975, citado, es enormemente claro en cuanto a si la devolución de poderes

(60) Toda la interpretación anterior en el mismo sentido se apoyaba preferentemente en el artículo 5 de la Constitución, donde antes de hablarse de las autonomías regionales se expresa que la República es «una e indivisible». De esta expresión se derivaría la necesidad de que el Estado dispusiera en todo caso la normación básica que las regiones sólo se encargarían de desarrollar. Sobraba el significado del precepto. Esposito: «Autonomie locali e decentramento amministrativo», en la *Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954, pp. 73 y ss.

(61) Puede verse una amplia referencia al tema y también al texto de la sentencia en el libro del Consejo Regional Lombardo, *Observazioni sugli schemi dei decreti delegati concernenti il trasferimento dei funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario*, Milano, 1971.

(62) *White paper on changing Democracy-Devolution to Scotland and Wales*, HMSO, London, 1975, Cmnd. 6.348; este texto está parcialmente traducido al castellano en el número 169 de *Documentación Administrativa*.

a Escocia (63) supone alguna merma en las atribuciones del Parlamento; dice así: «Subyacente a todos estos mecanismos permanecerá la soberanía del Parlamento que representa a todo el Reino Unido. El Parlamento podrá aprobar leyes sobre cualquier materia y para cualquier parte del Reino Unido. Toda cesión de esta soberanía llevaría no a la devolución de poderes, sino una fórmula federal. Sin embargo, en un clima de cooperación y buena voluntad el Parlamento legislará sobre un tema objeto de devolución, sólo previo acuerdo con la Administración escocesa» (64). La descentralización política que el Reino Unido precisa, estudiada con admirable detenimiento en el informe Kilbrandon, no es incompatible, pues, según se desprende del texto transcrito, con el mantenimiento de la preeminencia del Parlamento, cuyas decisiones primarán, en todo caso (si el proyecto de noviembre de 1976, de incierto futuro, llega a aprobarse), sobre las de la Asamblea escocesa.

La segunda de las notas que al comienzo de este epígrafe destacaba como tendencia actual en el tema de la distribución de competencias, es la marcada resistencia a establecer compartimientos estancos o atribuciones de competencias «en exclusiva». Puede observarse que, en buena medida, esto no es sino la obligada consecuencia de la resistencia de los Parlamentos a perder la competencia «de principio» o básica. Sin embargo, las inclinaciones hacia las fórmulas de colaboración en detrimento de las compartimentaciones estancadas de atribuciones se apoyan en otras razones adicionales; recientemente se ha dicho entre nosotros que «en la actualidad —y a diferencia de las concepciones propias del siglo pasado— las competencias no tienen por qué ser atribuidas en bloque, como si cada una de las esferas admi-

(63) Me refiero a los poderes de tipo legislativo que sólo a la Asamblea escocesa se conceden en el libro blanco; respecto de Gales la descentralización se limita a los poderes ejecutivos. Se sigue así un criterio distinto del apuntado por el informe KILBRANDON; BONONI (*Il final report de la Royal Commission on the Constitution ed il ed il libro bianco del 27 de noviembre de 1975. L'attuazione della devolution of powers nell'ambito del Regno Unito*, RTDP núm. 3, 1976, p. 1241) ha explicado cómo las diferencias entre el citado informe y el libro blanco hacen relación a los siguientes puntos, además del ya referido, acerca del alcance de la *devolution* a Gales: que se excluyen en el libro blanco todas las competencias regionales referidas al comercio, la economía y la industria; no se acepta el sistema electoral proporcional; y, finalmente, se adopta un sistema financiero de reparto.

(64) *Vid.* el párrafo núm. 61.

nistrativas fuera una organización cerrada e independiente con un ámbito de acción exclusivo» (65). Las fórmulas de atribución de competencias exclusivas están dejando cada vez más sitio a los sistemas de competencias participadas o compartidas, que facultan la colaboración Estado-Región y prestan eficacia a la acción pública. Aunque con vistas al régimen local, García de Enterría se expresó hace ya años sobre la bondad de la fórmula referida: «Esta solución técnica distinta, en la que radica a mi juicio todo el futuro del régimen local, está no en el sistema de los poderes exclusivos o divididos, sino precisamente en el de los poderes participados o compartidos entre el Estado y los entes locales, unidos hoy, como ha dicho Werner Weber expresivamente, en una «alianza defensiva» para atender las necesidades políticas del momento, y que, además, necesariamente vienen a encontrarse en los mismos destinatarios, cuya unidad personal, cuya naturaleza social y política es, en último término, absolutamente indivisible» (66).

Debe hacerse notar que, no obstante, el campo principal de utilización de estas técnicas, e incluso su lugar natural de empleo, debe ser el de la acción administrativa, en el cual de la falta de colaboración sólo pueden resultar mayores costes financieros y pérdida de eficacia y pocos o ningún beneficio para la autonomía regional. Más adelante podremos ver cómo se articulan las relaciones en este punto entre el Estado y la Región y cómo las fórmulas de colaboración resultan de obligado uso (67). Ahora bien, al lado de estos supuestos usuales y necesarios de competencias compartidas en materia ejecutiva, el empleo de la misma técnica se está extendiendo vertiginosamente también al campo de las potestades legislativas en el que se entregan al Estado y a la Región ámbitos materiales de competencia que en algunos casos son coincidentes y que permiten por tanto la

(65) Vid. el trabajo que, básicamente redactado por A. Nieto, han elaborado las mancomunidades interinsulares de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, con el título de *Estaduto preliminar sobre el régimen administrativo especial de las islas Canarias*, 1976, pp. 65 y 66.

(66) *Administración local y Administración periférica del Estado; problemas de articulación en la Administración española*, 2.^a ed. Madrid, 1984, p. 150; en idéntico sentido en su trabajo: *Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España*, en el mismo volumen, p. 108.

(67) Vid. *infra*, pp. 115 y ss.

conurrencia de ambos en su normación, con lo que se evita la separación de ordenamientos y se facilita, por el contrario, la integración y coordinación de los mismos (68). Este sistema es también muy frecuentemente usado en la actualidad y se concreta en la habilitación de técnicas de coordinación que suelen consistir en la elaboración de leyes cuadro o marco por el Estado y desarrollo de los principios por la legislación regional, legislación estatal y ejecución regional a nivel reglamentario, etc. Sobre ello se volverá también más adelante; sin embargo, puede decirse desde ahora que el juicio que este último fenómeno merece, desde la perspectiva de la autonomía regional, no puede ser el mismo que en el caso de las competencias administrativas, puesto que la legislación propia o exclusiva de la Región sigue siendo la mejor unidad de medida utilizable para valorar la autonomía de la Región, el dato más usado por la doctrina, y también el más fiable, para determinar el verdadero peso específico de aquélla.

B) LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

PROBLEMAS CONEXOS

1. *Distribución horizontal y vertical. Competencias exclusivas y concurrentes: las listas de competencias y la cláusula residual*

Pueden establecerse algunos índices bastante simples para medir desde el punto de vista de la autonomía regional cuál es el sistema más progresivo de distribución de competencias. Palazzoli (69), por ejemplo, lo hace así, de mayor a menor: la fórmula más beneficiosa para la autonomía regional sería aquella que atribuyese a las Regiones competencia exclusiva sobre un amplio número de materias respecto de las cuales no se admite ningún tipo de reglamentación que proviniera del Estado, e incluso cualquier control que no fuera el ejercido por un Tribunal constitucional menos radical que esta fórmula sería la

(68) En este sentido: COSCULLUELA MONTANER: *La Región*, cit., p. 390.

(69) *Les régions italiennes*, LGDJ, París, 1966, pp. 89 y ss.

consistente en atribuir a la Región competencias legislativas sólo para desarrollar la legislación estatal básica o principal; y menos aún, como es lógico, el sistema de distribución de competencias que limitara las de la Región al único cometido de desarrollar, complementar o adaptar, no la legislación estatal básica, sino leyes articuladas que regulen detalladamente las materias.

Pues bien, estos tres sistemas no suelen darse en estado puro, sino que lo usual en los modelos regionales comparados es que en un mismo Estado la situación resultante sea producto de una combinación de los tres; no obstante, goza de preeminencia, como fórmula más utilizada, la segunda, esto es: la limitación de las competencias de la Región a las directrices marcadas por una legislación estatal de base (en Italia, por ejemplo, es la regla general) (70). Esta manera de repartir las competencias es, pues, vertical, en el sentido de que se adjudica la misma materia a los órganos legislativos estatales y regionales y ambos concurren a regularla (en el caso referido como principal, con subordinación de la Región respecto al Estado). También la fórmula tercera es un supuesto de distribución vertical, de competencias concurrentes.

Las alternativas básicas de ordenación de las competencias concurrentes puede completarse con un nuevo tipo consistente en atribuir las mismas materias al Estado y a la Región (concurrentia), pero configurando la intervención estatal como facultativa, de tal manera que la Región pudiera legislar siempre que no lo hiciera el Estado. En este supuesto, no sería, pues, imprescindible la legislación estatal de principio.

Sólo el primero de los sistemas descritos es un supuesto de reparto horizontal de competencias; en él la distribución entre los órganos estatales y regionales de las competencias legislativas se hace de tal manera que el campo de la legislación queda di-

(70) Es regla general, en efecto, en las regiones de estatuto ordinario (*vid.*, por ejemplo, D'ATENA: *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974, y FASO: *Le minorè protestà legislativa della regioni*, Milán, 1975), pero no en las de estatuto especial (sobre las diferencias de uno y otro sistema puede verse, entre nosotros, FERRANDO BADIÁ: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana*, Madrid, 1982, especialmente p. 170), que suelen disfrutar de competencias exclusivas. Puede consultarse el ejemplo siciliano en DE FINA, S.: *Autonomia legislativa della regione siciliana*, Milano, 1957.

vidido en dos esferas: la de las materias de competencia estatal y la de las materias de competencia regional, permitiendo la consagración de competencias exclusivas a favor de la Región. Ahora bien, desde un punto de vista técnico, éste es el sistema más difícil de articular, ya que se hace necesario establecer con toda exactitud los ámbitos competenciales reservados a cada esfera con el fin de evitar que se planteen continuamente conflictos. Las maneras en que se puede hacer el reparto son esencialmente tres: 1) enumerar en dos listas todos los asuntos imaginables, asignando una al Estado y otra a la Región; este sistema es enormemente dificultoso y complejo, ya que resulta prácticamente imposible imaginar *a priori* todas las cuestiones que requieren o van a requerir la atención de los entes públicos; por ello las listas deben necesariamente completarse con la asignación de la competencia de derecho común o de principio a uno de los dos entes; 2) enumerar en una lista sólo las competencias de las Regiones, haciéndolo exhaustivamente, y confiar al Estado todos los asuntos que no aparezcan en la lista; este sistema presenta el inconveniente de que las Regiones se verán marginadas en todos los nuevos asuntos que, con el transcurso del tiempo, requieran de intervención pública; por ello debe corregirse con alguna fórmula que permita trasvases competenciales del Estado a la Región; 3) enumerar en una lista única los asuntos que se reservan al Estado, señalando la competencia regional para todas las cuestiones no comprendidas en la lista; el problema en este caso es que el protagonismo de las regiones va en detrimento del Estado y de todas las acciones globales y unitarias que pudieran emprenderse, aun en colaboración con las regiones, desde aquella instancia, e incluso que es contrario a la tendencia general, más atrás referida, a fortalecer la preeminencia estatal sin perjuicio de las autonomías regionales.

De cualquier forma, el sistema de atribución de competencias exclusivas (que no siempre se utiliza) aparece con frecuencia combinado con el de señalamiento de competencias concurrentes, y parece que en una combinación de los dos debe situarse el tipo ideal de autonomía regional, acomodada a las exigencias unitarias y al interés general del Estado. La Ley Fundamental de

Bonn ha utilizado precisamente el esquema dicho: establece en el artículo 73 una lista de materias en las que la legislación exclusiva corresponde al Estado (71), determina que las competencias residuales pertenecen a los Länder (art. 70) y completa la distribución con una amplísima lista de competencias concurrentes que pueden ejercer normalmente los Länder, pero sobre los cuales la Federación tiene la facultad de legislar en los siguientes tres casos: «1) cuando un asunto no pudiera ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder; 2) cuando la regulación de un asunto por ley de Länder pudiera afectar los intereses generales; 3) cuando lo requiera el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Länder» (72).

El importante problema de la competencia residual se resuelve en la República Federal Alemana a favor de los Länder; en la experiencia regionalista de nuestra Segunda República y en el Estado italiano la fórmula ha sido y es la contraria: competencia residual a favor del Estado, si bien en ambos casos se introdujeron correcciones que pueden ser de suma importancia si se utilizan generosamente: el artículo 18 de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931 establecía que «todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la Región autónoma se reputarán propias de la competencia del Estado; *pero éste podrá distribuir o transmitir sus facultades por medio de una ley*»; declaración parecida contiene la Constitución italiana (73) para evitar una acumulación indefinida de nuevos asuntos en manos del Estado.

(71) Por ejemplo, los asuntos exteriores, la defensa, la nacionalidad, la libertad de movimiento y residencia, el régimen de cambio y monetario, el régimen de acuñación, ferrocarriles, navegación aérea, correos y telecomunicaciones, propiedad industrial, unidad del territorio aduanero y comercial, etc. Es realmente un tema clave en la distribución de competencias determinar cuáles son las que deben quedar en manos del Estado; FRIEDRICH (*Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, p. 407) ha dicho al respecto que «una comparación de las varias Constituciones federales muestra que ciertas materias, tales como los asuntos extranjeros, las aduanas, el dinero y su emisión, correos, la defensa nacional, quedan siempre invariablemente atribuidas a las autoridades federales. Por otra parte, algunas cosas, tales como la educación o los asuntos de la cultura, la policía, los gobiernos a escala local, por lo común se dejan en las manos de las unidades competentes de la Federación».

(72) Artículo 72.

(73) Artículo 117, *in fine*: «Las leyes de la República podrán atribuir a la región el poder de emanar normas para su actuación.» La importancia de este tipo de pre-

El juego de la cláusula residual y la distribución de materias entre competencias exclusivas y concurrentes admite, en fin, innumerables variantes. La misma Constitución española 1931 estableció una lista de competencias exclusivas a favor del Estado (74); otra de competencias concurrentes (75) y previó que en los Estatutos de las regiones se formularía otra de competencias exclusivas a favor de éstas (76); las competencias residuales quedaban en manos del Estado (77). La Constitución italiana no reconoce competencias exclusivas para las regiones de estatuto ordinario y se limita a enumerar en una lista (art. 117) una serie de competencias concurrentes en las que las leyes del Estado sietan principios que la legislación regional desarrolla (78). En el libro blanco inglés de noviembre de 1975 y en el proyecto de ley sobre devolución de poderes a Escocia y Gales se hace una detalladísima exposición de las materias objeto de «*devolution*», y se advierte que sobre las no mencionadas sigue siendo competente el Parlamento y el Gobierno central (79); ello además de que la competencia del Parlamento se mantiene sobre todas las materias, según se dijo más atrás, aunque en este caso (apartándose del sistema italiano y adoptando el alemán) no es preciso, como regla, que el Parlamento adopte la legislación de principio para que la Asamblea escocesa (80) pueda dictar sus propias

ceptos ha sido destacada recientemente, entre nosotros, por L. MARTÍN RETORTILLO: *La experiencia de los Estatutos de autonomía en la Segunda República española*, cit., p. 16.

(74) Artículo 14, en el que se atribuye al Estado español la legislación exclusiva y la ejecución directa de las materias que en él se relacionan. El mismo artículo del proyecto de Constitución (vid. *Diario de Sesiones de 18 de agosto de 1931*, utilizaba una fórmula más escueta («son de la exclusiva competencia del Estado español») en la que no se precisaba si la ejecución correspondería o no al Estado, abriendo así camino para que las regiones gestionasen la totalidad de la acción pública en su territorio.

(75) Artículo 15, aunque limitando el papel de las regiones a la mera ejecución de la legislación estatal.

(76) Artículo 16.

(77) Artículo 18.

(78) Sí tienen conferidas, en cambio, competencias exclusivas las regiones de estatuto especial. Consúltese, por todos, PALAZZOLI: *Les régions italiennes* París, 1966, pp. 89 y ss.; GRIZI: *Manuale di Diritto regionale*, cit., pp. 219 y ss.; y D'ATENA: *L'autonomia legislativa della Regioni*, Roma, 1974; entre nosotros, FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana*, cit., pp. 260 y ss.

(79) Parágrafo 51 del libro blanco de noviembre de 1975 («En las materias que no sean devueltas, el Parlamento seguirá creando y controlando la legislación para el conjunto del Reino Unido...») Del proyecto de 29 de noviembre de 1976 pueden verse los parágrafos 43 y siguientes (*Supplementary and reserve powers*).

(80) Téngase en cuenta lo dicho en la nota 83.

normas. Las variantes imaginables son, insisto, innumerables; podría idearse, incluso (una vez aseguradas unas competencias mínimas al Estado en las materias más trascendentales), la adopción de un sistema de cláusula residual concurrente que podría articularse permitiendo que la Región legisle sobre las materias no enumeradas en las listas y las que en el futuro requieran su atención, si el Estado no lo hace.

2. *Algunos problemas de la puesta en funcionamiento del sistema*

a) *Relativos a la aplicación de las normas.*—Se observará, sin duda, que cualquiera que sea la fórmula de distribución de competencias que se adopte, plantea serios problemas de puesta en funcionamiento. Por lo pronto, ante las competencias exclusivas que se confieran a la Región en el momento en que quede aprobado su estatuto, existirá toda la legislación estatal anterior, que estará perfectamente vigente. El problema es si se aplica o no esta legislación anterior, dictada sobre materias en las que ahora tiene competencia exclusiva la Región, en el ámbito de su territorio. Las soluciones posibles son dos: o bien entender que quedan automáticamente derogadas, o bien considerar que permanecen vigentes hasta tanto que la Región haga uso específico de su competencia legislativa; de las dos soluciones parece, sin duda, más ventajosa para la seguridad jurídica la segunda (81). Puede ocurrir también que, aun después de aprobado el estatuto de la Región, el Estado dicte normas nuevas que incidan sobre leyes anteriores suyas, pero sobre materias que son ya de la competencia de la Región, normas que es incluso posible que el Estado se vea obligado a dictar si se da el supuesto de que el sistema regional instaurado no sea uniforme (es decir, que no sean idénticas las competencias de todas las regiones) y existan materias que en algunos supuestos son de competencia regional y en otros estatal; en este caso el Estado podrá dictar normas generales que, aprobados o no los específicos estatutos regionales,

(81) Sobre esta problemática véase, por todos, PALAZZOLI: *Les Régions*, cit., pp. 94 y siguientes.

modificarán la regulación de materias que pueden pertenecer ya a algunas regiones. La solución a este problema (para las regiones afectadas en sus competencias exclusivas) puede ser diferente dependiendo de que la Región haya adoptado o no la legislación propia sobre las mismas materias. Si no la ha adoptado puede resolverse el conflicto de la misma manera que en el primer supuesto que se ha referido, con sólo entender que la nueva legislación estatal sólo tiene virtualidad modificadora de la preexistente a la aprobación del estatuto regional y que no hay, por ello, usurpación alguna de competencias. En cambio, si la Región ha hecho uso de su competencia legislativa, el conflicto queda planteado, para solventarlo habrá que solicitar una decisión del Tribunal constitucional; ahora bien, hasta tanto ésta se produce, existen dos alternativas respecto de la aplicabilidad en la Región afectada de la norma estatal: o entender que queda automáticamente sin efecto respecto de la Región cuyas competencias han sido usurpadas o, por el contrario, aplicarla hasta tanto no se produzca una decisión del juez constitucional; esta solución última, aunque peligrosa para la autonomía regional (82) es la más generalizada.

Respecto de la legislación concurrente, las cuestiones que suscita su ordenación inicial y sucesiva no son menores que las que se acaban de enunciar para las competencias exclusivas. Debe advertirse, sin embargo, que la mayor parte, si no todos los problemas que se van a referir, se obviarían si para la articulación de las competencias concurrentes se utiliza la fórmula que más atrás se ha expuesto, consistente en permitir que las regiones pueden dictar normas en estas materias siempre que no lo haga el Estado. De no ser así las primeras y fundamentales cuestiones que la puesta en funcionamiento del sistema plantea, es si (dado que las competencias de la Región se limitan en este campo al desarrollo la legislación estatal básica o de principio) el ente regional tendrá que esperar a que el Estado apruebe dicha legislación para poder hacer uso de su competencia concurrente, si

(82) Un ejemplo en nuestra propia experiencia regionalista: la ley de 2 de enero de 1935 suspendió el Estado de Cataluña; más tarde la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1938 la declaró inconstitucional; sin embargo, en el interin diversos decretos, a los que se hace referencia *infra* p. 148, ordenaron la reversión de muchos servicios de la *Generalitat* al Estado.

puede legislar en base a las normas estatales preexistentes a la aprobación de su estatuto o si, incluso, puede llegar a dictar normas sin que el Estado haya adoptado las normas marco correspondientes.

Evidentemente si se opta por la aplicación rígida de la primera solución (necesidad de esperar a que se dicten las leyes marco estatales) se deja en manos del Estado la posibilidad de manipular a su antojo la autonomía regional con sólo retrasarse indefinidamente la elaboración de dichas normas principales. Por ello la articulación de este sistema de competencias concurrentes obliga a establecer algunas modulaciones en garantía de la Región que, en el caso de la Constitución italiana por ejemplo, se concretan en las normas contenidas en la disposición transitoria IX, conforme a las cuales el Estado debe adoptar su legislación y dictar las normas precisas en el plazo de tres años (83). Mientras ello ocurre, no parece que pudieran ponerse serios impedimentos a que la Región hiciese uso de su competencia legislativa en el marco de la legislación estatal preexistente a la aprobación del estatuto. Sin embargo, en Italia se aplica con un extraordinario rigor el principio de que las regiones no pueden legislar hasta que el Estado no lo haga (84). Este principio, insisto, es enormemente peligroso para la autonomía regional; entiendo que debe defenderse como más correcto el contrario (posibilidad de dictar normas mientras no las dicte el Estado), no sólo porque evita adulteraciones de la autonomía regional en caso de retraso estatal en dictar las normas de base, sino también porque hace estas innecesarias en algunas ocasiones y la Región puede quedar en una posición más cómoda.

(83) «Dentro de los tres años a partir de la entrada en vigor de la Constitución la República adaptará sus leyes a las exigencias de las autonomías locales y a la competencia legislativa atribuida a las Regiones». *Vid.* también artículos 9 y 10 de la ley de 10 de febrero de 1953.

(84) Puede verse sobre ello, por todos, MORTATI: *Instituzioni*, cit., II, pp. 862 y 863. Este especial rigor del sistema italiano se debe a que la competencia regional se circunscribe estrictamente al desarrollo de la legislación estatal, siendo preciso para ejercer aquélla la existencia de una legislación de base. La concurrencia en este caso es, pues, *necesaria*. No ocurre lo mismo en la Ley Fundamental de Bonn, donde la intervención estatal en las materias de competencia concurrente es *facultativa*, de tal manera que, como dice expresamente su artículo 72, «los Länder tienen la facultad de legislar en tanto en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa». *Vid.* también CUOCOLO: *Le legge cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, 1976.

Un último problema (por sólo destacar aquí algunos de los fundamentales) que plantea la legislación concurrente es el de las modificaciones sucesivas de la legislación estatal básica: ¿suponen estos cambios en la legislación estatal una derogación automática de la legislación general regional de desarrollo en su integridad o sólo de las partes de los textos afectados por aquellas normas? La solución más correcta que puede darse a esta cuestión es la de aplazar la entrada en vigor del nuevo texto legal estatal hasta que se dicte la legislación regional de desarrollo y obligar a las asambleas regionales a llevar a cabo esta labor en periodos de tiempo muy breves (85).

b) *Relativos a la operación de transferencia de funciones.*— El establecimiento de entes regionales debe implicar una profunda remodelación de las estructuras administrativas existentes, tanto a un nivel central y periférico como a nivel local. Este tema capital de la readaptación orgánica de la Administración se abordará después; en este momento sólo se quiere dejar consignado, muy brevemente, que la operación de redistribución competencial y de transferencia de funciones también suele ser un asunto extremadamente complejo que requiere de una meticolosa atención.

Por lo tanto, parece inevitable acudir al sistema de comisiones mixtas Estado-Región que se encarguen de estudiar en detalle la operación de transferencia y que propongan a los órganos correspondientes las normas que han de llevarla a cabo progresivamente. Este sistema se aplicó para Cataluña en nuestro Derecho histórico por un Decreto de 21 de noviembre de 1932, que creó la Comisión Mixta a que se refería el artículo único de la disposición transitoria del Estatuto catalán (86). Pero por mucha

(85) Sobre esta problemática PALAZZOLI: *Les régions*, cit. pp. 94 y ss. En el artículo 10 de la ley italiana de 10 de febrero de 1953 se ha previsto que las leyes de la República que modifiquen los principios fundamentales (legislación básica) «derogan las normas regionales que se encuentren en contradicción con ellos». Los Consejos regionales deben introducir en las leyes regionales las modificaciones necesarias en el plazo de *noventa días*.

(86) Tenía por misión la formación del inventario de bienes y derechos del Estado que se cedían a la Región y la adaptación de los servicios que pasaban a la competencia de la Generalidad, proponiendo el traspaso o supresión de los que fueron innecesarios. Esta comisión mixta fue sustituida después por otra de signo estatal por Decreto de 30 de diciembre de 1935, y, finalmente, fue restablecida por Decreto de 9 de mayo de 1938.

que sea la precisión con que estas Comisiones trabajen, lo que no cabe duda es que la asunción de las funciones que se le han encomendado por el ente regional no puede ser ni automática ni producirse de una sola vez, en un solo momento. De nada sirve que la Región asuma estas funciones si no tiene capacidad para desarrollarlas, y de ésta no dispondrá hasta que no cuente con una infraestructura orgánica suficiente; dado que no es pensable que el soporte organizativo de la Región quede montado en el momento en que sea reconocida su autonomía, se hace preciso planificar la operación de trasvase para llevarla a cabo paulatinamente. La Constitución de 1931 se hizo eco de este problema al disponer que en las materias en que correspondía al Estado español la legislación podría corresponder a las regiones autónomas la ejecución, «en la medida de su capacidad política» y también, con mayor explicitud, el Decreto de 1932 más arriba citado: «La adaptación de los servicios será progresiva y deberá efectuarse a medida que se hallen constituidos los organismos necesarios para prestarla» (87). No parece, pues, que sea viable una descentralización automática, ya que el traspaso de forma simultánea de numerosas competencias congestionará al ente receptor «cuando éste todavía es joven y carece de experiencia» (88). Se ha hablado por ello de la utilización de una fórmula que podría denominarse «descentralización normativa condicionada» en la que la efectividad de la descentralización se haría depender de una petición por parte del ente regional, lo que permite que éste «vaya adquiriendo una por una las competencias que la ley le atribuye a medida que su organización y sus medios se lo posibiliten» (89).

En resolución, la operación de puesta en funcionamiento de la nueva distribución de funciones, tiene que ser necesariamente paulatina y desarrollarse en relación a la efectiva capacidad de actuación del ente regional, capacidad que podrá medir o él mismo o la comisión mixta de que más arriba se ha hablado.

(87) Artículo 19.

(88) La misma idea, en el preámbulo del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925; recientemente ha sido recordada en el *Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las islas Canarias*, cit., p. 87.

(89) *Vid. Estudio preliminar sobre el régimen administrativo*, cit., pp. 67 y ss.

C) LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y SUS LÍMITES.
LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

1. *Los límites de la legislación regional*

Respecto de los tipos de competencias legislativas que pueden recibir las regiones, nada hay que añadir ya a lo dicho en el epígrafe anterior. Realmente la exposición que acaba de hacerse sobre las competencias se ha referido, casi exclusivamente, a este tema. Sólo se formularán ahora, por consiguiente, algunas indicaciones complementarias.

Dependiendo del sistema de distribución de competencias que se utilice podrán surgir básicamente dos tipos de legislación regional: la exclusiva y la concurrente; ésta admite las tres variantes de que antes se ha hablado, según que la Región pueda dictar normas en ausencia de las estatales, tenga que limitarse a desarrollar las leyes marco o cuadro dictadas por el Estado o, finalmente, su competencia esté limitada o desarrollar leyes estatales articuladas en detalle. La última de estas tres fórmulas de competencia concurrente no suele gozar de ningún respaldo material en la Constitución y depende habitualmente de que el Estado decida encargar a la Región el desarrollo de sus leyes (técnica que es utilizable para desarrollar las leyes que se refieren a materias de la exclusiva competencia del Estado) (90). Este tipo de legislación regional es llamado por un amplio sector de la doctrina italiana «integrativa» (91); el precepto constitucional en el que estaría configurada sería el último párrafo del artículo 117, donde dice que las «leyes de la República podrán atribuir a la Región el poder de emanar normas para su ejecución».

Cualquiera que sea la clase de competencia que ejerza la Región, existe necesariamente un sistema de límites derivados

(90) Expresamente el artículo 71 de la Ley Fundamental de Bonn, que dispone que los Länder sólo pueden legislar en el campo de la legislación exclusiva de la Federación «en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello».

(91) Vid. FERNANDO BADÍA: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana*, cit., pp. 225 y ss. y la bibliografía por él citada.

de su peculiar posición en el conjunto estatal y que, naturalmente, se adicionan a los límites constitucionales que afectan a la legislación general del Estado. Estos últimos no interesan ahora, pero sí debe hacerse una rápida alusión a los límites propios de la legislación regional.

Como bien se comprende, los límites difieren dependiendo del tipo de competencia legislativa que se ejerza. Puede hablarse de límites generales de la legislación regional y límites específicos de algún tipo de ella, en concreto, de la legislación concurrente.

A la legislación regional concurrente afecta al menos un límite que no es propio de la legislación exclusiva; éste viene marcado por los principios sentados en la legislación general y básica del Estado que estas leyes regionales desarrollan y concretan para el territorio a que extienden su autonomía. Las leyes regionales no pueden, en efecto, rebasar el marco de dichos principios, modificándolos o sustituyéndolos. Están condicionadas por la ordenación mínima establecida por las leyes del Estado. La doctrina italiana para diferenciar los límites propios de la legislación concurrente de los que afectarían a la legislación exclusiva (para uno y otro tipo habla esta doctrina de límites *dei principi*) suele decir que la potestad legislativa exclusiva no tiene más límite de este tipo que el de los «*principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*», mientras que a la legislación concurrente afectarían los «*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie*». La diferencia entre unos y otros parece muy clara; los primeros han sido definidos por la Corte constitucional como «*aquellas orientaciones y directivas de carácter general y fundamental que se pueden deducir de la conexión sistemática de las normas que concurren a formar, en un momento histórico dado, el tejido del ordenamiento jurídico vigente*», o sea «*la coherente y viviente unidad lógica y sustancial del derecho positivo*» (92); los segundos serían «*los fijados por las leyes del Estado para singulares sectores y especiales materias*» (93). Ahora bien, el problema más grave, con mucho, que la legislación concurrente plantea es

(92) Vid. la sentencia de 26 de junio de 1956.

(93) Sentencias de 22 de diciembre de 1961, 8 de junio de 1963, 2 de abril de 1964. Vid. PALADÍN: *Diritto regionale*, 2.ª ed. Padova, 1976, p. 74.

precisamente el de la extensión que deben tener tales principios fundamentales establecidos en las leyes fundamentales del Estado, puesto que, si se diera a la expresión su máxima amplitud, el Estado podría ir más allá del establecimiento de simples principios y entrar en la regulación más detallada de las diferentes materias, con lo que ganaría progresivamente terreno a la autonomía regional (94). El problema es similar al que plantea la interpretación del artículo 34 de la Constitución francesa de 1958; este precepto, como se sabe, incorpora dos relaciones de materias reservadas a la ley, encabezada una de ellas por la expresión «*la loi determine les principes fondamentaux*» (95); pues bien, según ha sido interpretado el precepto, todo aquello que no sean principios fundamentales entra dentro de la competencia reglamentaria (96). De la misma manera podría decirse, en el caso que nos ocupa, que todo aquello que no sean principios fundamentales entraría en el ámbito de la legislación regional. El límite de esta legislación son sólo dichos principios, que no pueden prolongarse hasta convertirse en regulaciones de detalle. Por consiguiente, debe admitirse como válida toda la legislación regional que se mueva por debajo y no rebase aquel nivel principal, validez que puede defenderse ante los Tribunales constitucionales al igual que puede intentarse la impugnación por inconstitucional de la legislación estatal que no lo respete. Incluso podría pensarse en fórmulas de degradación automática de la legislación estatal que rebasase el campo que le está reservado, para romper el principio de preminencia del Derecho estatal y permitir modificaciones directas del mismo por parte de la Re-

(94) Precisamente este peligro ha llevado a BURDEAU (que defiende que tanto el regionalismo de nuestra II República, como el italiano actual sólo son una variante de Estado unitario descentralizado) a expresar el escaso significado que cabe atribuir al hecho de que las regiones italianas ostenten potestades legislativas, afirmando que el uso de esta expresión no se debe más que «*a una visión embellecedora y meridional de la realidad*».

(95) La otra lista va encabezada por la expresión *la loi fixe les règles concernant*, interpretándose que las materias a que se refiere están íntegramente reservadas a la ley. Véase sobre el tema WALINE: «*Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958*». *Rev. Droit Public*, p. 899; DE SORO: «*La loi et le règlement dans la Constitution de la II République*», *Rev. Droit Public*, 1959; HAMON: «*Les domaines de la loi et du règlement, à la recherche d'une frontière*», Dalloz, 1980. De este tema me he ocupado con algún detenimiento en mi trabajo. «*Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el Derecho español*», *RAP* núm. 77, especialmente pp. 157 y 161.

(96) *Vid.* mi trabajo citado, *Sobre el concepto de reglamento ejecutivo*, cit. p. 161.

gión (97). En todo caso, parece preferible, por la mayor seguridad resultante, el control efectuado en el sentido dicho por la jurisdicción constitucional.

Aparte de este límite singular de la legislación concurrente, existen otros de naturaleza diversa que suelen referirse a los derechos y libertades ciudadanas y que ya fue muy oportunamente recogido por el artículo 17 de nuestra Constitución republicana de 1931: «*en las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles*», precepto que aún puede concretarse más para referirlo a libertades concretas, como ocurre en la constitución italiana, donde se establece que la Región «no podrá adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de las personas o de las cosas entre las regiones», y también que «no podrá limitar el derecho de los ciudadanos a ejercer en cualquier parte del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo» (98). En definitiva, los derechos reconocidos constitucionalmente vinculan también, como no podía ser menos, al legislador regional.

Otros tipos de límites resultan del ámbito territorial del ente regional autónomo: las normas regionales carecen de validez fuera de su territorio, por lo que no pueden pretender imponerse ni a la legislación estatal ni a la de las demás regiones.

La Región es competente para un número determinado de materias y no para otras; sea su competencia material de atribución o de derecho común, en ningún caso puede la legislación regional referirse a las materias que están reservadas por la Constitución al Estado; si las competencias regionales están exhaustivamente enunciadas en una lista, esta enumeración es el límite preciso que imposibilita que se dicten normas fuera de su ámbito. Cabría preguntarse si puede hacer uso la Región de sus poderes legislativos para alcanzar finalidades que, aunque no enunciadas expresamente en los textos normativos en los que se formule la atribución de competencias, resultan ser un complemento indis-

(97) En el sistema francés que acaba de ser referido, los textos legales aprobados después de la entrada en vigor de la Constitución que se refieren a materias pertenecientes al dominio reglamentario podrán ser modificados por Decreto con la conformidad del Consejo Constitucional (Vid. art. 37,2, de la Constitución y los trabajos citados en las dos notas anteriores).

(98) Artículo 120.

pensable o inherente a las competencias asignadas (fórmula que, como se sabe, ha servido en algunos federalismos para —justamente al contrario de como aquí se propone— hacer progresar las competencias de la Federación en detrimento de los Estados miembros); parece que no hay dificultad alguna en admitirlo, aunque la Corte Constitucional italiana, por ejemplo, cuando se ha enfrentado con el tema se ha mostrado muy reacia a hacerlo (99).

Finalmente, suelen señalarse otros tipos de límites que no son sino consecuencia de las potestades que el Estado se reserva en los grandes asuntos de interés general, como las relaciones internacionales, las grandes operaciones económicas, las grandes reformas económico-sociales; incluso la fórmula «intereses nacionales» o generales suele amparar una intervención estatal: en Alemania, según se ha visto, «los intereses del Länder y los intereses generales» justifican el uso de la legislación federal facultativa (100). En Italia se exige expresamente que las normas regionales «no estén en contradicción con el interés nacional» (101); en la Constitución republicana de 1931 era la «armonía entre los intereses locales y el interés general de la República» (102) lo que habilitaba el Estado a dictar normas, aun en el ámbito de la competencia regional exclusiva.

(99) Y ello a pesar de que el famoso artículo 17 de la ley financiera de 16 de mayo de 1970 presentaba graves dificultades de interpretación en cuanto a la extensión con que había de entenderse hecha la transferencia de funciones. Fundamentalmente, se planteaba el problema del fraccionamiento de las competencias que, en parte, seguirían perteneciendo al Estado y, en parte, se entregarían a la Región. Esta situación motivó que se formularan peticiones de que las transferencias de funciones se hicieran «por sectores orgánicos y sin fragmentaciones de géneros» (*vid. Consiglio regionale lombardo. Osservazioni sugli schemi dei decreti delegati concernati il trasferimento di funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario*, Milano, 1971). Recientemente, una ley de 22 de julio de 1975 ha intentado corregir la situación autorizando al Gobierno «para completar la transferencia de funciones administrativas inherentes a las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución... en base a criterios objetivos deducibles del pleno significado que ello tiene y de la más estrecha conexión existente entre funciones afines, instrumentales y complementarias».

(100) Artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn.

(101) Párrafo primero del artículo 117 de la Constitución. Sobre la interpretación doctrinal y jurisprudencial del mismo, *vid. Saporro, L.: Le competenze regionali*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 43 y ss.; BARTHOLINI: *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1987, y PALADIN: *Diritto*, cit., p. 175.

(102) No obstante, la necesidad de armonizar tales intereses era apreciada por el Tribunal de Garantías Constitucionales y las leyes que con tal fin se dictasen necesitaban el voto favorable de «dos terceras partes de los Diputados que integran las Cortes» (art. 19 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931).

2. *Las competencias administrativas*

Pueden identificarse hasta tres sistemas básicos de atribución de competencias administrativas a la Región: el primero consistiría en hacer coincidir aquéllas con las competencias legislativas del Estado y de la propia Región, es decir, significaría la atribución a la Región de competencias para aplicar en su nivel todo lo que el Estado o ella misma legislen; según el segundo, se conferirían a la Región competencias administrativas reducidas a la esfera de las materias que pertenecen a la competencia legislativa regional; la tercera fórmula consistiría en señalarle competencias administrativas con total independencia de las competencias legislativas que le correspondan (103).

Por lo pronto, el tercer sistema presenta una enorme dificultad de articulación. Téngase en cuenta lo ya dicho más atrás en cuanto a la complejidad del repartimiento de competencias legislativas, y se comprenderá fácilmente que el establecimiento de un sistema paralelo e independiente de competencias administrativas es prácticamente inviable porque sólo conduciría a una confusión de niveles desesperantes.

Debe afirmarse, por tanto, que, cuando menos (es el segundo sistema referido), las competencias administrativas y las legislativas de la Región deben coincidir; es decir, que a éstas les debe estar conferida la ejecución (después se escribirá sobre las fórmulas organizativas posibles para llevarla a cabo) en todos los asuntos en que ellas mismas posean competencias legislativas. Este sistema es precisamente el de la Constitución italiana vigente; su artículo 118 establece que «corresponderán a la Región las funciones administrativas para las materias enumeradas en el artículo anterior (se refiere a las competencias legislativas), salvo las de interés exclusivamente local, que las leyes de la República podrán atribuir a las Provincias, a los Municipios y a otras Corporaciones locales». La aplicación del sistema previsto en el precepto transcrito ha ofrecido enormes dificultades; una interpretación restrictiva del mismo puede conducir ciertamente a convertir a la Región en un simple escalón administrativo más, que,

(103) Vid. PALAZZOLI: *Les régions*, cit., pp. 161 y ss.

lejos de aclarar y hacer más eficaz el panorama organizativo, contribuya a complicarlo a la par que para hacer perder al ente regional buena parte de sus potencialidades. Y esto, desgraciadamente, parece ser lo que ha ocurrido en Italia, a juzgar por los testimonios que ofrecen las críticas de la doctrina y las peticiones formuladas por los Consejeros regionales a la Administración estatal, dirigidas a evitar que la Región se convierta en un molesto escalón intermedio en el eterno binomio Administración central-Administración local. Benvenuti, por ejemplo, ha sabido expresar perfectamente la profunda desilusión a que pueden llevar tales interpretaciones restrictivas al constatar cómo «de las ambiciones, históricamente superadas, de cuantos habrían querido que las regiones fuesen casi pequeños Estados, estamos llegando verdaderamente donde los más (aunque los menos avisados) querían llegar: estamos haciendo de las regiones grandes municipios o grandes provincias... Estamos al principio de los años treinta» (104).

Y es que, si ciertamente son ingentes las dificultades que presenta una delimitación material de competencias legislativas, son mucho mayores las que pueden resultar a nivel ejecutivo, ya que aquí son mucho más previsibles las superposiciones, la intervención simultánea y coincidente de organizaciones diversas en el arreglo de los mismos asuntos, los problemas de coordinación, etcétera. Ténganse en cuenta, por ejemplo, las dificultades que pueden resultar de la aplicación estricta del referido sistema italiano de administración regional: las competencias administrativas coinciden con las legislativas, pero, por lo pronto, éstas no abarcan las materias a que se refieren en todos sus aspectos, puesto que, como ya se ha dicho, la legislación cuadro, básica o principal corresponde al Estado. De aplicar estrictamente el esquema (coincidencia competencias legislativas-administrativas) propuesto por la Constitución, sería preciso que la Administración del Estado ejecutase a nivel regional los aspectos básicos de cada regulación, y la Región sólo los de desarrollo o detalle. No hace falta insistir sobre las complicaciones que tal sistema acarrearía

(104) BENVENUTI, F. En la introducción a *Atti del convegno di Udine* celebrado el 28-29 de octubre de 1972 bajo el título general de *Problemi attuali dell'organizzazione amministrativa delle regioni*, Milano, 1972, p. 9.

y es por lo que inmediatamente advino una aclaración del mismo por obra del artículo 17 de la ley financiera de 16 de mayo de 1970, donde se empleó una fórmula conciliatoria consistente en precisar que la transferencia de las funciones estatales a las regiones se produciría «por sectores orgánicos de materias» (105), y ello para evitar fragmentaciones temáticas y repeticiones organizativas que sólo confusión podían aportar. En el mismo sentido, y con mayor precisión, el Consejo regional lombardo elaboró unas «observaciones sobre los esquemas de los decretos legislativos concernientes a la transferencia de funciones administrativas estatales a las regiones de estatuto ordinario» (106), donde se establecía que «las funciones relativas a la materia de competencia exclusiva de la Región deben ser transferidas íntegramente a esta última por sectores orgánicos y sin fragmentaciones de géneros... recurriendo al instituto de la delegación para las eventuales funciones de competencia residual del Estado, de modo que quede garantizada no sólo la homogeneidad de la materia misma, sino también la homogeneidad de los órganos, sin peligrosas supervivencias y sin reparticiones concurrenciales que sólo podrían dar lugar a una ulterior confusión del sistema administrativo» (107).

Concluyamos, pues, que el sistema hasta aquí referido de distribución de competencias administrativas (coincidencia con las legislativas) tiene una condición mínima de viabilidad, y es que se atribuyan a la Región competencias ejecutivas íntegras, relativas a todos los aspectos de las materias a que se refiera su competencia legislativa, y no atribuciones parciales y fragmentadas, aunque parcial o secundario sea el ámbito de las normas que le está permitido emanar.

No obstante, estas condiciones operativas mínimas no logran convertir al sistema analizado en el ideal. Es necesario, por el contrario, que en los aspectos ejecutivos el protagonismo de la Región sea mucho mayor del que, en cualquier caso, puede resul-

(105) Sobre esta problemática *vid.*, por todos, GIANNINI, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, in le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, pp. 128 y ss., y SAVORITO, *Le competenze*, cit., pp. 61 y ss.

(106) *Osservazioni sugli schemi*, cit.

(107) *Op. cit.*, p. 2 *Vid.* también la nota 99 de este estudio.

tar de sus competencias legislativas que necesariamente serían fruto de un reparto con el Estado. «La Región —se ha dicho recientemente entre nosotros— ha de servir no sólo para superar el fraccionamiento temático de los entes locales, sino, además, para acabar (mediante su integración) con el dislocamiento administrativo hoy existente, o sea, con las Administraciones paralelas (las locales, institucionales y la estatal) que radican superpuestas sin justificación alguna sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, doblándose en consecuencia los servicios con absoluto despilfarro de energías y gastos» (108).

No hay más sistema de administración regional a la vez viable y respetuoso con su autonomía que el que cede a la Región el protagonismo de todas las acciones públicas en su territorio, canalizando por ella o a través de ella su administración. Fórmula que sólo excepcionalmente debe combinarse con una acción directa de la Administración estatal.

Quiere ello decir que lo que aquí se entiende como fórmula más conveniente de repartimiento de competencias administrativas es la primera de las que al principio se proponían, esto es, la que encarga a la Región de todos los negocios que han de desenvolverse en su territorio, con independencia de que la ordenación normativa de los mismos le pertenezca o no. El ejercicio de las competencias siempre debe situarse en la Administración regional, aunque la titularidad de las mismas, en algunos casos, se mantenga en la esfera estatal. Esta regla, insisto, sólo debe romperse en supuestos muy excepcionales para posibilitar que el Estado monte a nivel regional sus dispositivos orgánicos para atender materias de su competencia (109). Permitir otra cosa significaría consentir la coexistencia de dos administraciones paralelas en un mismo nivel territorial, lo cual, si desde un punto de vista organizativo es totalmente inadecuado, desde una perspectiva económica, como se ha dicho, «es un lujo que sólo pueden permitirse los países ricos» (110).

(108) *Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las islas Canarias*, cit., p. 23.

(109) *Vid. infra*, pp. 115 y ss.

(110) BURDEAU: *Traité*, II, cit., p. 512.

Pero estos planteamientos nos sitúan ya en la problemática de la organización de la Administración regional, que requiere un tratamiento separado, en el que a continuación nos detendremos.

IV. La administración regional. Relaciones con la Administración del Estado y la Administración local

A) APROXIMACIÓN AL TEMA: EL IMPACTO ORGANIZATIVO DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ESCALÓN ADMINISTRATIVO REGIONAL

No parece siquiera necesario advertir que la creación de regiones autónomas es un hecho enormemente trascendente desde la perspectiva de la organización administrativa. Significa, sencillamente, que se intercala una instancia administrativa adicional a las ya existentes, es decir, a la organización de la Administración del Estado (central, periférica, institucional) y a la Administración local (Diputaciones y Ayuntamientos). Lógicamente los efectos de tamaño acontecimiento no pueden agotarse en la atribución a la Región de una serie de competencias que ejercerá paralelamente a las que el Estado desempeña como propias en el territorio de la Región, y a las que ya venían cumpliendo las Corporaciones locales. Resultaría realmente inadmisibles la complejidad que derivaría de la instalación de una nueva Administración en un nivel intermedio, pero paralelo, a los que ya venían funcionando con anterioridad; además, la salud de la autonomía de la Región no tardaría en quebrantarse por virtud de los choques e interferencias competenciales con los organismos que compartirían su mismo espacio territorial.

Evidentemente, pues, el impacto de la creación del ente regional no se agota en la simple instalación de nuevas estructuras administrativas, sino que necesariamente repercute sobre todo el complejo organizativo preexistente. Quiere ello decir que tanto la Administración del Estado (señaladamente el nivel periférico) como la Administración local deberán ser profundamente remodeladas.

El examen de las fórmulas que pueden utilizarse para alcanzar dicha reestructuración es el objeto de esta parte del trabajo y serán analizadas en los apartados que siguen. No obstante, puede quedar enunciada desde ahora la problemática básica. Para ello pueden establecerse tres niveles de análisis: el referente a las alteraciones que será necesario establecer en la Administración del Estado; el relativo a la instalación de una Administración propia del nuevo ente, y las cuestiones que suscita la reforma de la Administración local.

En cuanto al primer nivel de análisis, el tema básico que se plantea es el siguiente: pese a la creación de la Región, el Estado, según se ha visto más atrás, seguirá manteniendo competencias, al menos de orden legislativo, sobre un número más o menos extenso de materias. ¿Quiere ello decir que necesariamente tendrá que mantener en el territorio regional un aparato burocrático a quien encomendar la ejecución de sus decisiones? Las respuestas posibles al problema, desde un plano organizativo, son tres: 1.^a Evitar que el Estado mantenga una Administración propia en el nivel regional, encargando en todo caso la ejecución de sus leyes a la Región; contra este sistema se ha aducido que favorece la lentitud de la acción administrativa y el desinterés de los funcionarios, aunque ello podría corregirse con un fortalecimiento del control. 2.^a La segunda solución es suprimir la Administración estatal en aquellas materias en las que haya adquirido la competencia la Región y mantener los órganos que atiendan cometidos y servicios para los que siga siendo competente el Estado; se trata, pues, de mantener una administración periférica paralela a la regional, duplicando a este nivel los servicios; solución organizativamente compleja y económicamente muy costosa. 3.^a Por último, se puede utilizar un sistema mixto que consistiría en utilizar básicamente las estructuras administrativas regionales sin perjuicio de que para determinado tipo de especialísimos servicios se montara una burocracia estatal que los atendiera. Este es, por ejemplo, el sistema alemán: la Ley Fundamental de Bonn encarga la ejecución de las tareas que incumben al Estado a los Länder, «salvo disposición o autorización en contrario de la presente Ley Fundamental» (111), y esto ocurre, con

(111) Artículo 83.

el servicio exterior, la administración federal de hacienda, los ferrocarriles y el correo federal, etc. (112). Hacia la misma fórmula apuntaba la constitución de la II República al prever que «*las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario...*» (113), aunque, como se ve, permitiendo que una simple ley ordinaria rompiera el sistema general.

La segunda de las alternativas enunciadas me parece radicalmente desechable por inadecuada. Mantener la Administración periférica estatal al lado de la regional, como regla, es decir, dejar intacto el esquema organizativo anterior permitiendo que acompañe en paralelo al regional de nueva constitución, sólo puede ser un semillero de complicaciones burocráticas y de despilfarro de fondos públicos (empleados por duplicado para mantener un doble sistema de agentes y servicios), lo que resulta contradictorio con algunos de los fines irrenunciables que deben alcanzarse con la implantación de entes regionales; no debe olvidarse, en efecto, como ha recordado oportunamente Ottaviano, que con la Región «no se trata sólo de crear un nuevo ente a quien encargar el ejercicio de algunas funciones del Estado, sino de crear estructuras que sean más sensibles a las exigencias de la comunidad, que respondan por consiguiente a las instancias de desarrollo que ésta demanda y que aseguren en el desenvolvimiento de las funciones administrativas mayor celeridad y eficacia» (114); evidentemente es contradictorio con estos objetivos el mantener organizaciones de distinta dependencia en un escalón territorial autónomo. El Estado italiano, donde se ha perpetuado a nivel regional buena parte de la organización periférica estatal preexistente, es buen campo de estudio para ponderar la inadecuación de la fórmula (115). Sintiendo así algún Consejo regional llegó a observar

(112) Artículo 87 de la Ley Fundamental referida.

(113) Artículo 20.

(114) OTTAVIANO, V.: *I problemi del decentramento regionale e locale dei Ministeri, e trasformazione organizzative, en Reforme regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, 1971, p. 61.

(115) Al tema ha prestado gran atención la doctrina italiana; puede verse POTTSCHNIG, V.: *I problemi della Amministrazione centrale regionale nelle regioni ad autonomia speciale*, en *Problemi attuali dell'organizzazione amministrativa delle regioni*, *Atti del convegno di Udine* (22-29 octubre de 1972), Milano, 1973, especialmente

contundentemente que «cualquier supervivencia de los órganos periféricos o de competencias residuales del Estado en la esfera de competencia regional pondría en crisis la misma estructura del Estado, tal y como está prevista en el texto constitucional» (116). Nótese que la observación era escasamente ambiciosa: sólo se pretendía que quedase eliminada la Administración estatal periférica «en la esfera de la competencia regional», sin cuestionarse si debía permanecer, como ha permanecido, coincidiendo con la regional, para gestionar negocios ajenos a aquella competencia (117) (117, bis).

Ahora bien, con admitir que la Administración periférica estatal debe desaparecer en su práctica totalidad por causa de la implantación de la Región, no quedan solucionados todos los problemas, puesto que, por lo pronto, pervivirían cuatro niveles territoriales de administración (central, regional, provincial y municipal), lo cual es, desde luego, excesivo. De ser así, ninguna clarificación y menos ninguna agilización administrativa resultaría del establecimiento de entes regionales; por el contrario, sería mayor la confusión: ocurriría simplemente que se añadiría una nueva burocracia, situada en un nivel territorial nuevo a las ya existentes; se configurarían nuevas estructuras administrativas que, dado el peso específico de la Región, intentarían penetrar en la esfera provincial y municipal, repitiéndose a este nivel cuanto acaba de decirse respecto de la Administración periférica estatal en la Región.

Es obvio que la aparición de la Región debe contribuir a clarificar el panorama organizativo y a dar eficacia a la acción administrativa y no a lo contrario. Ello exige (y estamos ya en el segundo nivel de análisis que más atrás se proponía) evitar que la Región añadida a las del Estado, provincial y municipal, una

páginas 15 y ss., y los demás trabajos incluidos en este volumen; también los diversos trabajos incluidos en el volumen *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milano, 1971, y en especial el de TEATI: *La modalità organizzative delle regioni in materia di programmazione economica*, pp. 152 y ss.

(116) Consejo regional lombardo, *Osservazioni*, cit., p. 3.

(117) *Vid.*, por ejemplo, PALAZZOLI: *Les regions*, cit., pp. 388 y ss.

(117 bis) Cuando corrijo las pruebas de imprenta del presente trabajo, aparecen en la *Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana* (núm. 234, de 29 de agosto de 1977), dos decretos del Presidente de la República (los dos de 24 de julio de este año); en uno de ellos se dispone, en desarrollo a la ley de 22 de julio de 1975, una amplia delegación en las regiones; en el otro se ordena la *supresión de determinados órganos centrales y periféricos de la Administración estatal*.

cuarta burocracia; y la mejor forma de evitar la expansión de una nueva burocracia es, desde luego, no crearla; quiero decir con ello que pueden impedirse las gravosas circunstancias de que vengo escribiendo acudiendo al expediente de no dotar a la Región de una organización administrativa propia, sino hacer que use las organizaciones administrativas ya existentes: en concreto, la provincial y la municipal. Esta es precisamente, como se sabe, la solución italiana al problema de la burocracia regional (118); el artículo 118, *in fine*, de la Constitución dispone que «La Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios, o en otras Corporaciones locales, o valiéndose de sus órganos.» La intención de este texto es hacer normal la Administración regional indirecta (a través de provincias y municipios) y excepcional la directa (a través de órganos propios) (119); tanto es así que la Corte Constitucional ha llegado a declarar inconstitucionales disposiciones por las que se creaban órganos administrativos regionales, por entender que no se había usado preferentemente la fórmula de delegación en las Corporaciones locales (120).

Más tarde volveremos sobre este tema para mostrar las dificultades de aplicación del sistema. Por ahora bástenos con consignar que, evidentemente, de esta manera se consigue eliminar un escalón de administración, lo que, cuando menos, es progresivo y clarificador.

(118) La pretensión del sistema implantado por la constitución italiana era «prevenir el peligro de una centralización de competencias en la capital regional o una multiplicación de órganos periféricos regionales, de tal manera que la administración no se convierta no sólo en más costosa, sino también lenta e incómoda para los usuarios, reproduciendo en pequeño (con el agravante de la multiplicación, proporcional al número de los varios entes regionales) los inconvenientes del sistema burocrático» (MORTATI: *Istituzioni*, II, cit., p. 840). Sin embargo, la previsión de transferencia de órganos estatales a la Región por el propio texto constitucional (disposiciones transitorias, II, III y VIII), facilitaba la formación de una administración regional directa y así ha ocurrido (PALADIN: *Diritto*, cit., pp. 318 y ss.) y en muy amplia medida (PALAZZOLI: *Les régions*, cit., pp. 376 y ss., da cifras de funcionarios muy significativas al respecto).

(119) La doctrina italiana (a partir del trabajo de BENVENUTI: «L'organizzazione impropria della pubblica amministrazione», en *RTDP*, 1956) distingue dos fórmulas para la utilización de las provincias y municipios: o la delegación en éstos de sus propias funciones que, por consiguiente, serán ejercitadas por el delegado, incluso en las relaciones con terceros, sin intervención directa del delegante o, por el contrario, conservando el ejercicio directo la Región, pero utilizando los órganos locales para la actividad interna, preparatoria, ejecutiva, etc., bajo la dirección y responsabilidad de la Región misma.

(120) Sentencia núm. 30 de 1959; tomo la cita de GIZZI: *Manuale di Diritto regionale*, cit., p. 165.

Ahora bien, esta solución no es la única que puede aplicarse para simplificar la superposición de burocracias; en lugar de sacrificar la organización administrativa regional en beneficio de la provincial y municipal, puede suprimirse cualquiera de estas dos. Si puede inclinarse a adoptar la solución de la Constitución italiana el hecho de que de esta manera se aprovechan estructuras ya experimentadas durante muchos años y que no se rompe con una tradición secular de provincialismo y municipalismo, también puede conducir a la segunda fórmula propuesta el temor de que provincias y municipios, que sólo a duras penas consiguen gestionar sus propios negocios, vean cargar sobre sus espaldas el encargo de la ejecución del voluminoso haz de competencias del ente regional, y no puedan llevarlo a efecto. Por ello, el nuevo binomio podía ser Administración regional-Administración municipal, en perjuicio de la provincial y en beneficio de la simplificación y del mayor arraigo del municipio.

En cualquier caso, como vamos a ver en seguida, los problemas no son tan simples como aquí, intencionadamente, se han expuesto. Sin embargo, esta esquematización de las soluciones sirve para poner de manifiesto que, sea cual sea la fórmula que se adopte, la alternativa que se siga, el hecho de la implantación de la Región conduce inevitablemente a una reforma de la Administración local. Y ello porque si se decide delegar en ella el ejercicio de las competencias regionales, inevitablemente habrá que readaptar sus estructuras y fortalecerlas, equilibrar y coordinar la acción territorial de provincias y municipios, etc., ya que de otra manera no podrían asumir el papel que se les asignase. Si, por el contrario, se suprime un escalón de Administración local, la necesidad de repensar las actuales estructuras seguirá siendo la misma para fortalecer las unidades administrativas de nivel local subsistentes y dotarlas de suficiente capacidad operativa como para que (a semejanza de lo ocurrido con la centralización estatal) no puedan ser absorbidas por el ente regional, para evitar, en definitiva, como ha reiterado hasta la saciedad la doctrina italiana, «*un accentramento regionale in luogo d'un accentramento statale*» (121).

(121) Vid., por todos, PALADIN: *Diritto*, cit., p. 317; MORTATI: *Instituzioni*, cit., II página 830; POTOTSCHNIG, V.: *I problemi della Amministrazione centrale regionale*, cit., páginas 23 y ss.

Estos son, en fin, los temas capitales de organización que con el establecimiento de entes regionales se suscitan; detengámonos ahora en un examen más detallado de los mismos.

B) LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO. DELEGADOS GENERALES Y DELEGADOS ESPECIALES DEL GOBIERNO. COMISIONES COORDINADORAS Y OTRAS FÓRMULAS DE COLABORACIÓN.

Según acaba de decirse, el establecimiento de entes regionales debe llevar aparejada necesariamente una remodelación general de las estructuras administrativas que, básicamente, debe afectar a la Administración periférica del Estado y a las Corporaciones locales.

Respecto del primer sector, ya ha quedado escrito que no parece que haya otra alternativa viable que supresión prácticamente total de los órganos periféricos de la Administración estatal, operación que ha de afectar no sólo los órganos que en el momento de constitución del ente regional ejerciten competencias que van a ser asumidas por éste, sino también a todos los demás, transfiriendo las «delegaciones», que ahora están depositadas en órganos dependientes del centro, a órganos dependientes de la Administración regional. Mantener la estructura actual de la Administración periférica y montar sobre sus esquemas la Administración regional sólo puede ser, según se ha reiterado, un semillero de confusiones e interferencias competenciales, además de un sistema costoso y poco respetuoso con la autonomía regional. Tampoco es suficiente con eliminar, como apunta el modelo italiano, los órganos periféricos afectados por la nueva distribución de competencias, sino que se debe incluir también a los que ejercen competencias que se ha reservado el Estado y que, en lo sucesivo, sin perjuicio de su titularidad, habrá de ejercitar a través de la Administración regional.

No obstante, también se ha señalado que en algunos Estados federales (122) se admite que eventualmente pueda existir una Administración estatal propia en el territorio regional. También

(122) *Supra*, p. 110 y ss.

es bastante usual que existan en territorio regional representantes del Estado encargados de vigilar la ejecución de las normas estatales por la Administración regional.

Sin perjuicio de atender inmediatamente estos supuestos especiales, la regla general debe ser la de la supresión de la Administración periférica del Estado. Regla que debe afectar al voluminoso conjunto de «delegaciones» que los diferentes ministerios (o incluso Direcciones Generales) (123) mantienen en el ámbito del territorio regional (normalmente coincidiendo con el nivel provincial), operación que debe incluir a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (que, según se ha señalado con reiteración entre nosotros, tienen una composición burocrática pura y son órganos al servicio de la Administración central) (123 bis), al menos tal y como hoy están configuradas (podría pensarse en una vuelta al modelo primigenio y reconvertirlas en órganos de las Diputaciones Provinciales que ejecuten o canalicen a su través la acción pública regional o incluso estatal) (124), y también a los Gobernadores civiles, tanto más en la medida en que la custodia del orden público y la tutela del ejercicio de las libertades y de las Corporaciones locales (que en la actualidad conforman el núcleo más esencial de la competencia del Gobernador) sean competencias a asumir por las regiones.

A esta alternativa de la supresión de la Administración periférica apuntaba, aunque no en un sentido total (125), nuestra

(123) GARCÍA DE ENTERRÍA puso en entredicho entre nosotros, hace años, incluso desde la perspectiva más limitada del régimen local, la oportunidad de una Administración periférica tan desarrollada como la nuestra y su carácter alternativo, que es inevitable, con la Administración local; sistema de organización territorial que es rigurosamente desconocido en otros países (*Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, en su libro, *La Administración española*, 2.^a ed., Madrid, 1984, p. 144).

(123 bis) Este trabajo fue acabado de redactar en el mes de mayo de 1977, con anterioridad, pues, a que comenzaran las reformas, iniciadas con el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977, de la Administración periférica, y en cuanto de la creación de las comisiones provinciales de colaboración y de Gobierno y de la supresión de las Provinciales de Servicios Técnicos. No obstante, aunque ahora haya que referirlas a aquéllas, las observaciones que se hacen en el texto siguen siendo perfectamente válidas en la actualidad. Puede verse sobre este punto mi trabajo *Administración periférica, observaciones sobre su reforma*, publicado en el libro conmemorativo del CXXV aniversario de *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1978.

(124) Vid. sobre ello GARCÍA DE ENTERRÍA: *La provincia en el régimen local español*, en *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1954, especialmente pp. 25 y ss.

(125) Para las materias enumeradas en el artículo 14 se confiaba al Estado no sólo la legislación exclusiva, sino también la ejecución directa, lo que exigiría mantener parte del aparato estatal periférico en territorio regional.

Constitución de 1931, según se ha dicho (126), y así intentó hacerse respecto de Cataluña en los años siguientes a la aprobación del Estatuto de 1932: en efecto, la Comisión mixta constituida por Decreto de 21 de noviembre de 1932, a la que se confió el estudio y propuesta de las adaptaciones del sistema administrativo preexistente que fueran necesarias, contaba entre sus competencias las referentes a la propuesta de supresión o de permanencia transitoria de los órganos periféricos estatales; en uso de estas atribuciones, y en virtud de sus propuestas, llegó a decretarse el traspaso y adaptación a Cataluña de los servicios de orden público (Decreto de 24 de enero de 1934), de los Tribunales tutelares de menores (Decreto de 13 de marzo de 1934), de los servicios relativos a prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos (Decreto de 3 de mayo del mismo año), de los servicios de archivos y bibliotecas (Decreto de 5 de octubre del mismo año), etc.; igualmente por Decreto de 4 de enero de 1934 quedaron suprimidos los Gobernadores civiles de las cuatro provincias catalanas. Bien es verdad que buena parte de estos ensayos de supresión de órganos y traslados de servicios quedarían frustrados tras la aprobación de la Ley de 2 de enero de 1935 por la que se suspendieron las facultades conferidas por el Estatuto al Parlamento de Cataluña, que supuso una profunda regresión en todos los adelantos que, en el tema que aquí se refiere, se habían hecho hasta entonces. Más adelante habrá ocasión de comentar con más detenimiento esta última Ley (127), pero nótese que, sin perjuicio de ella, el camino que estaba siguiendo la comisión mixta encargada de las transferencias estaba bien claro; supresión de la Administración periférica en su práctica integridad, sin perjuicio de que el Estado se reservase la ejecución directa de una serie de competencias que aparecían relacionadas en el artículo 14 de la Constitución.

Problema aparte es quién tiene que hacerse cargo de los servicios y del personal que se traspasa. No habría lugar a plantearse esta cuestión si se admitiera como incuestionable que la Región va a contar con unas estructuras administrativas propias, pero, según se sabe, frente a esta alternativa existe la posibilidad de

(126) *Supra*, p. 104 y nota 113.

(127) *Infra*, pp. 148 y ss.

que se encargue como regla la ejecución de las decisiones y de los servicios de competencia regional a provincias y municipios. Por consiguiente, ya que las opciones sobre la estructuración de la Administración regional son dos (Administración regional propia y directa y Administración impropia mediante la utilización a estos efectos de las Corporaciones locales), también deben ser dobles las alternativas en cuanto a la asunción de los servicios estatales transferidos, que en un caso pueden pasar a los órganos regionales centralizados y en el otro a las Corporaciones locales y, singularmente, a los entes provinciales (puesto que es con este nivel territorial con el que en la actualidad, por lo normal, coinciden). Tanto una como otra solución coadyuvaría a resolver la situación de falta de medios personales y materiales (128) en que se encontrarían los órganos regionales, si tuvieran que prestar directamente los servicios, o los provinciales, si se descargara sobre ellos el peso del ejercicio de las competencias regionales.

Otro orden de cuestiones son las que se plantean a propósito de si la supresión de los órganos y servicios de la Administración periférica ha de ser total, y si han de establecerse o no en la Región agentes estatales encargados de vigilar el cumplimiento de las funciones delegadas por el Estado, e incluso, de controlar el comportamiento político y administrativo de éstas.

En Italia, donde tras la implantación de las regiones se han mantenido en muchas provincias los prefectos y otros órganos periféricos, la propia constitución previó el establecimiento en la

(128) Sin embargo, el traspaso de personal del Estado a la Región es mirado con reticencias por los órganos regionales, a los que les suele plantear dudas la lealtad de estos funcionarios, temiéndose que sirvan los intereses centralistas del Estado (puede verse, por ejemplo, en este sentido, los párrafos 80 y siguientes del libro blanco inglés sobre devolución de poderes a Escocia y Gales de noviembre de 1975, ya citado). Realmente no se puede dudar de la importancia que para la Región tiene contar con personal propio; tanto es así que, respecto de Alemania, se ha afirmado que si el robustecimiento de la Federación no ha conseguido que el federalismo haya evolucionado hacia un claro centralismo, se debe en muy buena medida a que los Länder conservan el monopolio de la casi totalidad de la función pública (FROMONT: *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, en Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, París, 1977, pp. 661 y ss. y concretamente p. 678). El libro blanco inglés de 1975 (parag. cit.) se inclina por el mantenimiento de un *civil service* unificado como solución menos compleja y más eficaz. La solución italiana también está basada en la transferencia de personal estatal a la Región (vid. disposición transitoria VIII *in fine* de la Constitución; entre la doctrina, por ejemplo, PASTORI: *L'ordinamento del personale regionale: prime indicazioni*, en *Le Regioni*, 1973, pp. 419 y ss., y los trabajos incluidos en el libro colectivo *La burocrazia nelle regioni a Statuto speciale*, Milán, 1969).

capital de la Región de un «comisario del Gobierno» encargado de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y de su coordinación con las ejercidas por la Región, lo que, mirado desde la perspectiva de la coincidencia en un mismo escalón territorial de diversas Administraciones públicas, no puede considerarse desafortunado, aunque sí lo sea la situación que hace precisa la medida (129); evidentemente donde la organización administrativa sea más diáfana y sean, por ende, menos previsibles las interferencias competenciales (supuesto un deslinde más o menos perfilado de los campos de acción del Estado y la Región y un uso generalizado de las transferencias del ejercicio de competencias de que aquél sea titular), sobraría un órgano de coordinación permanente como el que se acaba de referir y ante el que, fundamentalmente, pueden plantearse todo tipo de prevenciones y recelos, ya que, directa o indirectamente, puede acabar convertido en un fiscalizador de la actividad de la Región y en cabeza de puente para las intromisiones estatales en la autonomía de ésta. De hecho, la doctrina italiana suele plantearse el problema de los límites de la función coordinadora conferida al comisario del Gobierno puesto que, entendida en sentido amplio, podría llegarse a admitir que comprende la emanación de directivas vinculantes para todas las decisiones que los órganos regionales adopten, postestades que sumadas a las de control de la legislación regional que efectivamente ostenta (130), convertiría a aquél en la autoridad máxima regional en la que, dada su vinculación al Poder central, se agotarían las autonomías.

Parecen, pues, como digo, legítimos todos los temores que puedan oponerse a estos delegados generales del Gobierno, sobre todo cuando se tiene presente la enorme medida en que la utilización de similar técnica ha sido determinante de la más acusada centralización en perjuicio de las autonomías locales. El tema además

(129) El artículo 124 de la Constitución expresa que «un comisario del Gobierno residente en la capital de la Región se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercidas por la Región»; al comisario del Gobierno ha de remitir el Consejo regional sus leyes para obtener el visto bueno; forma también parte de la llamada «comisión de control sobre la Administración regional». Es nombrado por decreto del Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros (vid. arts. 11, 40 y 41 de la ley de 10 de febrero de 1953 y BARONE: «Il coordinamento ed il controllo del commissario del governo nelle regioni a statuto ordinario», en *RTDP*, 1971, p. 443 y ss.)

(130) Vid. la nota anterior y PALADIN, *Diritto*, cit. p. 162 y ss.

está planteado desde antiguo y contra él han reaccionado, aun en las épocas menos radicales de su vida, los federalistas más puros. Ejemplo de ellos es Pi y Margall, quien opinaba que con el establecimiento de un delegado que vigilara la actividad de los entes que él llama las «provincias» y pudiera incluso suspender sus acuerdos «caeríamos en la admisión de los subgobernadores de hoy, en la de los corregidores de otros tiempos o en el nombramiento de los alcaldes por el poder ejecutivo» (131).

Tampoco parece preciso que sea un agente del centro quien ostente la representación del Estado en la Región y quien se responsabilice de la ejecución de los servicios que aquél se ha reservado, sino que una y otra función pueden perfectamente conferirse a un órgano propio de la Región; así lo hicieron, por ejemplo, los Estatutos catalán y vasco, que expresamente decían del presidente de la Región que «representa a la Región en sus relaciones con la República, y al Estado en las funciones cuya ejecución directa le está reservada al Poder central» (132).

Más usual y también más generalizada que la fórmula del establecimiento de un delegado general del Gobierno, que acaba de exponerse, es la de situar a nivel regional delegados especiales que vigilen el funcionamiento de determinados servicios de titularidad estatal y comprueben que la Administración regional ejerce correctamente las competencias que la posee para ejecutar las leyes estatales. En la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, se dispone que «el Gobierno federal podrá enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Länder y con el consentimiento de las mismas, o en el caso de ser negado este consentimiento con la aprobación del Consejo federal, también ante las autoridades independientes» (133), e incluso se habilita la posibilidad de que, con determinados requisitos, el Gobierno federal dé instrucciones específicas para casos especiales (134). Un sistema similar se estableció en los Estatutos regionales aprobados durante nuestra segunda República, en los que se prevía que el Estado podría

(131) PI Y MARGALL: *Las nacionalidades*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 2.ª edición, Madrid, 1973, p. 371.

(132) El párrafo transcrito corresponde al artículo 14 del Estatuto catalán de 15 de septiembre; en idéntico sentido el artículo 10 del Estatuto vasco de 4 de octubre de 1938.

(133) Artículo 84, párrafo 3.º

(134) Artículo 84, párrafo 5.º

designar delegados especiales para velar por la ejecución de las leyes y que el Gobierno podría hacer notar, a fin de que se subsanasen, las deficiencias que se observaran; ahora bien, si se producía alguna discrepancia en este punto entre el Gobierno y la Región habría de resolverla el Tribunal de Garantías Constitucionales (135). La intervención de un tribunal de este tipo o, en su caso, aunque en menor grado, la intervención del Parlamento estatal, constituyen serios contrapesos a las previsibles intromisiones del Gobierno central o de sus agentes en las decisiones regionales.

Una última fórmula para asegurar la presencia de agentes estatales a nivel regional es la de la constitución de Comisiones mixtas encargadas de la coordinación de servicios de los que, en parte, el Estado se ha reservado su ejecución directa y, en parte, la ha transferido a la Región. Esta fue, por ejemplo, el caso de los servicios de policía y seguridad pública en lo que respecta a la II República y a Cataluña: el Estado se reservó todos los de carácter extrarregional o suprarregional, la policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y expulsión, correspondiendo a la Generalidad todos los demás servicios de policía y orden interiores de Cataluña. (136). Pues bien, para coordinar estos servicios y los auxilios mutuos, información, etc., se constituyó una Junta de Seguridad integrada por representantes del Gobierno de la República y de la Generalidad (137). Esta fórmula es, en todo caso, preferible, en cuanto más respetuosa con la autonomía regional, que la de confiar a un delegado general del Gobierno la coordinación de los servicios (138), sobre todo en este caso en el que tanto el Estado como la Región mantienen servicios que pueden superponerse, problema que no se plantea en los supuestos de delegados especiales, suscitados más atrás.

(135) *Vid.* el artículo 6 del Estatuto catalán y artículo 11 en relación con el 6 del Estatuto vasco de 1936.

(136) Artículo 8 del Estatuto citado.

(137) La Junta de Seguridad de Cataluña fue creada por Decreto de 22 de abril de 1933 y formaban parte de la misma tres representantes del Gobierno y tres de la Generalidad, además de una serie de consejeros sin voto.

(138) Sin embargo, en Cataluña y al poco tiempo de establecerse la Junta de Seguridad se creó el cargo de Comisario General de Orden Público por Decreto de 29 de agosto de 1933; más tarde, el Decreto de 18 de octubre del mismo año disponía que tendría «la jerarquía de delegado especial del Gobierno en Cataluña, a los efectos de coordinación de servicios con los de orden público de la Generalidad» (apartado primero, *in fine*).

La técnica de las Comisiones mixtas se emplea también para contrarrestar el insostenible acaparamiento de competencias que en casi todos los federalismos viene llevando a cabo el Estado federal. Este se siente cada vez más interesado en el ejercicio de las competencias y, como se ha dicho más atrás, en sentar los presupuestos básicos de la ordenación de casi todas las materias (139). Ante este fenómeno los Estados miembros han propuesto la constitución de Comisiones mixtas Estado-Región e interregionales, de las que salgan propuestas que luego han de plasmarse en la normación básica y en las directrices generales de actuación. Ejemplo muy singular de ello es Alemania federal, donde se ha institucionalizado la conferencia anual de ministros presidentes (*Ministerpräsidentenkonferenz*) en la que se preparan acuerdos de todo tipo que sirven de base para la negociación con la Federación; se han generalizado igualmente las reuniones de ministros (destacan las de ministros de Justicia y Educación y Asuntos Culturales) en las que participa también el ministro federal y en las que llegan a prepararse proyectos de ley y reglamentaciones tipo; por medio de reuniones diversas, de políticos y de funcionarios, se coordinan innumerables servicios, como los de justicia, policía, función pública (homologaciones del régimen económico y jurídico), etc. Se consigue así unificar las acciones públicas a nivel de Länder y ofrecer propuestas conjuntas a la Federación que, sobre todo, impiden una mayor penetración de ésta en servicio del mantenimiento de la «unidad jurídica o económica» y de las «condiciones de vida uniformes» (140). Tantos son los deseos de coordinación sentidos que se ha llegado a hablar de convertir el *Bundesrat* en un *Ländesrat*, de esta manera los Länder no sólo participarían en la elaboración de la legislación federal, sino que dispondrían de un órgano común encargado permanentemente de la coordinación (141). Todas las fórmulas dichas, en definitiva, permiten que los Länder conserven el monopolio de las competencias administrativas e impiden que la burocracia estatal se instale en su territorio, lo que seguramente

(139) *Vid. supra*, p. 85 y ss.

(140) Estas expresiones, entre otras, son utilizadas por el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn para facultar a la Federación a dictar leyes en el campo de competencias concurrentes que, en principio, son ejercidas por los Länder.

(141) *Vid.* la referencia en FROMONT: *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949*, en *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, París, 1977, p. 672.

avoca, como ha dicho recientemente Fromont, hacia un «federalismo cooperativo» (142), pero que, sobre todo, supone la articulación de unas defensas insustituibles de la autonomía de los Länder.

A los mismos efectos de coordinación y participación se han arbitrado en otros países fórmulas como la intervención del Presidente de la Región en las deliberaciones del Consejo de Ministros que afectan a aquélla, intervención en las decisiones y en el nombramiento de algunos miembros de órganos estatales, audiencia a las regiones antes de adoptar determinadas decisiones, elaboración por aquéllas de proyectos de ley, etc. (143).

Todas estas técnicas de coordinación y colaboración deben servir para hacer definitivamente inaceptable cualquier intento de perpetuar la Administración periférica estatal; la Región debe tener el monopolio prácticamente total de los servicios administrativos de su circunscripción y a través de ellos deben ejecutarse las decisiones estatales. El mantenimiento de servicios estatales propios en territorio regional debe ser sólo una medida extrema, sólo justificable en los casos en que inevitablemente venga exigido por la eficacia de las acciones públicas, el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado o la organización racional de los servicios (144).

C) LOS PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. *Las alternativas para una solución del problema*

Intentemos precisar ahora un poco más los datos que más atrás han quedado sumariamente referidos en cuanto a las opciones que pueden manejarse para dar una solución a los problemas de articulación entre el ente regional y las Administraciones locales.

(142) Vid. FROMONT: *L'évolution*, cit., p. 678; de la «contractualización de la autonomía» había hablado PALAZZOLI: (*Les régions*, cit., p. 552) y, entre nosotros, COSCULLUELA: *La Región*, cit., p. 407.

(143) Estas fórmulas son las utilizadas en Italia, vid. MORTATI: *Instituzioni*, cit., página 847 y ss. y, entre nosotros, FERRANDO BADÍA: *Las autonomías*, cit., pp. 150, 218 y *passim*.

(144) Vid. sobre el modelo alemán, *supra*, p. 47.

La primera alternativa posible es, como se recordará, impedir que la Región adicione una nueva burocracia a las ya existentes, previendo que no disponga de un aparato administrativo propio y estableciendo que habitualmente ejercite sus competencias a través de las Administraciones locales. Esta solución presenta diversos problemas que pueden centrarse en dos puntos: por una parte, puede ocurrir que pese a todas las declaraciones formales en este sentido, resulte inevitable que la Región constituya un aparato burocrático propio a través del cual ejercite sus competencias de forma simultánea al empleo de las delegaciones en los entes locales; éste es precisamente el ejemplo que nos ofrecen las regiones italianas, en las que las previsiones del artículo 118 de la Constitución, en el sentido de que las competencias regionales debían ejercerse habitualmente a través de los entes locales, no ha pasado de ser un pío deseo que ha sido fuertemente contrarrestado por la acelerada emergencia de verdaderas Administraciones regionales directas; en segundo lugar, la fórmula puede resultar inviable por la inadecuación de las Corporaciones locales y por su falta de capacidad para atender a la ejecución de un voluminoso conjunto de asuntos nuevos; se trata, sencillamente, de que las provincias y municipios, víctimas de muchos años de acusadísima centralización, poseen una organización administrativa escuálida, capaz sólo para atender los escasos y poco trascendentes asuntos que la centralización les ha dejado, mientras se veían arrinconar por una acción estatal desarrollada en su territorio de forma cada vez más penetrante. Me parece que este último es el obstáculo más sustancial que puede oponerse a la utilización de la fórmula de Administración regional indirecta que aquí se refiere. Es, por consiguiente, una condición mínima de viabilidad de la misma que se proceda a reformar profundamente la Administración local para hacerla capaz de asumir las nuevas funciones que se piensan para ella.

La segunda opción es la de constituir un aparato administrativo propio de la Región y, para impedir la coexistencia de varios niveles de administración, suprimir uno de ellos, que perfectamente podría ser el provincial, no sólo por su menor arraigo, sino porque atiende territorios y servicios en los que muy bien podría ser suplida a nivel regional o a nivel comarcal. De optarse por

la alternativa de suprimir la provincia, dos cuestiones se plantean inmediatamente: en primer lugar, las relativas a la necesidad y viabilidad de la medida y, en segundo lugar, las relativas a la nueva configuración que deben recibir los municipios para que puedan asumir competencias más extensas y a los enclaves territoriales en que debe situarse este segundo nivel de Administración.

Se opte por una u otra de las dos soluciones expuestas, un dato aparece en ambas reiteradamente: la necesidad de reformar la Administración local. Es éste un primer tema que debe abordarse.

Por otra parte, la elección de uno u otro sistema de Administración regional depende básicamente de un dato: de que se opte por suprimir la provincia y que sea ésta una operación viable. Debe examinarse, por tanto, con algún detalle este problema, ya que si concluyéramos que la Administración provincial debe mantenerse, se impondría como alternativa única la elección de la fórmula de Administración regional indirecta para evitar añadir un nuevo nivel operacional a los ya existentes.

2. *La reforma de la Administración local*

Resulta difícil abordar un tema tan complejo como el de la reforma del régimen local con la sumaria que impone la ubicación de su estudio en un trabajo que persigue objetivos mucho más amplios. No obstante, el hecho de que buena parte de nuestra doctrina coincida al establecer las líneas básicas de la reforma, nos ahorra explicaciones más detalladas, permitiéndonos esquematizar aquí las soluciones.

El dato básico de partida es la necesidad imperiosa de corregir una secular tendencia legislativa que ha configurado nuestra Administración municipal sobre estos cuatro principios: «generalidad (a cada pueblo, su Ayuntamiento), administrativización (cada Ayuntamiento será primordialmente una Administración pública), uniformidad (sin admitir otras variantes del régimen común que ciertos regímenes especiales tradicionales y la simbólica concesión del régimen de carta), e impenetrabilidad de los poderes locales entre sí (siendo cada municipio independiente de los

demás por cuanto es la expresión institucional de un grupo autónomo y sin lazos ostensibles con sus circundantes)» (145). De estos principios interesan a nuestros efectos fundamentales los que han dado lugar a la proliferación de Administraciones municipales, es decir, los dos primeros.

Por parte de la Corporación provincial el problema principal que le afecta es el enorme vaciamiento de competencias a que se ha visto sometida en favor de la Administración periférica del Estado, proceso del que sólo se han salvado algunos asuntos sanitarios y la conservación de caminos vecinales (146). Fenómeno más reciente es la práctica asunción de todos los papeles posibles que podrían asignarse a la Diputación por las Áreas Metropolitanas que se superponen a ellas como entidades autónomas.

En cuanto a las Corporaciones municipales, el problema fundamental que debe atenderse aquí es el de la enorme proliferación de las mismas; cualquier pueblo, por pequeño que sea, cuenta con su Ayuntamiento, es una Administración, una unidad operativa a la que se encomienda la gestión de negocios públicos. El fenómeno se ha extendido sin tener para nada en cuenta la efectiva capacidad de gestión de estas Administraciones locales y el resultado inesquivable de este exceso es que aquéllas sean realmente incapaces de atender los asuntos que se les confían. Las soluciones que hasta ahora se han arbitrado al problema (fusión y agrupación de municipios, mancomunidades, etc.) (147), o no han sido suficientes o no se han empleado con la rotundidad que la situación exige; y ante la inoperancia de las soluciones la Administración estatal no ha tenido el mínimo escrúpulo en utilizar el argumento de una incapacidad municipal fomentada por ella misma, para llevar a extremos desorbitados la centralización del sistema, tomando a su cargo todos los negocios de alguna trascendencia.

Pues bien, esta situación, como ha denunciado reiteradamente la doctrina, resulta ya insostenible y frente a ella no puede ha-

(145) MORELL OCAÑA, L.: «La nueva Ley de régimen local: I. El Municipio». REDA número 8, p. 21.

(146) Vid. en este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Las Diputaciones provinciales», en *Descentralización administrativa y organización política*, III. Madrid, 1973, página 514.

(147) Vid. por todos, MORELL OCAÑA, L.: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972, p. 75 y ss.

cerse valer ningún género de romanticismo localista para intentar perpetuarla. Es preciso, pues, tomar el bisturí y con los mínimos escrúpulos por la situación establecida, decidirse definitivamente por la operación quirúrgica. Interesa contar con Administraciones municipales eficientes, capaces de gestionar el volumen de asuntos que se les confíen por sí mismas, y situarlas en niveles territoriales de entidad suficiente para que la acción pública gane perspectiva, rentabilidad y eficacia. Y el sentido de la operación no puede ser otro que el de efectuar una reducción drástica de Administraciones municipales, disminuir el número de las existentes (la invocación aquí del informe Redcliffe-Maud es inevitable) (148) para mantener tan sólo las que pueden ser unidades operativas con capacidad de gestión de nivel comarcal, cuando menos; es decir, de un territorio extenso comprensivo de varios de los actuales municipios.

Llevar adelante semejante reducción puede acarrear una crítica inmediata, la misma por cierto que suscitó el informe Redcliffe-Maud en algunos sectores (149), y es que los entes municipales son también instancias de participación y suprimirlas supone sacrificar al eficientismo instituciones enormemente arraigadas y básicamente democráticas. Hay, pues, una visible tensión entre democracia y eficiencia: «la democracia parece postular a favor de unidades pequeñas, la eficacia prefiere unidades amplias que reúnan por una parte el mayor número posible de servicios en una administración común abaratando los gastos generales de prestación y que, desde la perspectiva de cada servicio en concreto, permitan un volumen considerable de producción que disminuya los costos unitarios» (150). Parece inevitable llegar a una solución de equilibrio entre los dos polos distintos, que puede estar, sin duda, en suprimir tan sólo el carácter de Administraciones públicas de los municipios afectados, pero mantenerlos y

(148) Sobre el mismo, véase, entre otros, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La reforma del régimen local inglés (el report de la comisión Redcliffe-Maud)», *RAP* número 60, pp. 489 y ss. Sobre la evolución e implantación de la reforma, *vid* RICHARD, P. G.: *The reformed local government system*, 2.^a ed. Londres, 1975, y BRAND, J.: *Local government reform in England*, Londres, 1974.

(149) *Vid.* una referencia al problema en el detallado estudio de BONOMI, C.: «L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna: dal Redcliffe-Maud report al local government act 1972 ed alla ristrutturazione del National Health Service», *RTDP* núm. 2, 1975, p. 736.

(150) MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, cit., p. 98.

potenciarlos como instancias de participación (151). Se trata de dispensar a estas Corporaciones de la carga de gestionar obligatoriamente servicios públicos, pero permitiéndoles que voluntariamente asuman los que crean convenientes y que tomen posiciones y sean necesariamente escuchadas en todas las decisiones que les afectan; éste es, pues, el fondo del compromiso que debe alcanzarse, hacia él apuntó la reforma del régimen local inglés que culminó en 1972, en la que, pese a la reducción de unidades locales se mantuvieron los *local councils*, y así viene exigido inevitablemente por la enorme expansión que en nuestra época están conociendo las fórmulas de participación.

La otra vertiente de la problemática de nuestro régimen local en la actualidad se nuclea en torno a la provincia, absolutamente desvaída por el progresivo vaciamiento de competencias que ha sufrido y que ha deteriorado la imagen de las Diputaciones hasta convertirlas en estructuras huecas sin apenas peso real en la vida comunitaria. La primera idea que, sin duda, aparece al enfrentarse con esta situación y relacionarla con el tema de la implantación de una Administración regional, es que la propia realidad pone en la mano la solución del problema: suprimir la provincia como entidad y la Diputación como organización rectora de la misma. No conviene perder de vista esta alternativa, sobre la que volveremos en seguida, pero, por lo pronto, hay que tener presente que la operación de supresión implica el montaje *ex novo* de otras estructuras administrativas y contra ello también puede aducirse que «ninguna razón sería justifica una operación tan compleja y peligrosa como la de deshacer ciento cuarenta años de historia. Intentar resolver una posible artificiosidad con otra diferente carece de sentido» (152). Si se opta, sin embargo, por mantener la provincia como instancia de acción administrativa en el marco de los entes regionales, ello lleva consigo una ineludible exigencia, que es la de volverla a llenar de competencias, convertirla en un primer y decisivo nivel de Administración local y confiarle las más importantes acciones públicas en su territorio,

(151) Vid. MORELL, L.: *Estructuras locales*, cit., p. 89, y *La nueva Ley de Régimen Local: I. El Municipio*, cit., pp. 28 y 29; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las Diputaciones Provinciales*, cit., p. 530.

(152) Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las Diputaciones*, cit., p. 526.

dotarla de medios para suplir las insuficiencias de las unidades locales del segundo nivel y permitirle idear fórmulas para participar con ellas en la gestión de asuntos de interés general.

Vista la situación desde esta perspectiva, la reforma del régimen local debe conducir a la formación de dos niveles de Administración en los que el ente regional podrá descargar con confianza la gestión de sus propios asuntos y los que reciba del Estado: las provincias, por una parte, y las administraciones de nivel comarcal, por otro.

El segundo nivel apenas si plantea otros problemas, además de los ya referidos, que puedan interesar aquí; sin embargo, la definición que acaba de hacerse del primero sugiere inmediatamente la cuestión de si en lugar de la provincia debe ser la Región, con su administración propia, quien ocupe el puesto que a la provincia acaba de asignarse (153), o, por decirlo de forma más simple y directa, si el establecimiento del ente regional es de alguna manera incompatible con la supervivencia de la provincia.

(153) Es obvio que también debe plantearse el problema de si la provincia ha de suprimirse allí donde existan áreas metropolitanas. El problema, sin duda, no es general, pues aún es escaso el número de áreas metropolitanas que existen en nuestro país. Ahora bien, en las zonas dominadas por aquéllas no puede caber la menor duda de que deben asumir las funciones de los órganos provinciales. La concepción del área metropolitana como una gran corporación que incluye los límites territoriales de una pluralidad de municipios y que planea y gestiona negocios públicos en un espacio territorial que puede llegar a abarcar el marco propio de una provincia entera, hace inevitable que estas fórmulas de administración sólo puedan plantearse de manera alternativa y no acumulativa con la provincial. En este sentido, hace ya años la Comisión mixta que se constituyó para elaborar la Ley del Area Metropolitana de Madrid proponía una estructura de ésta en dos niveles (Area y municipios), lo que suponía la sustitución de la provincia por el Area (este proyecto, como es sabido, no prosperó; vid. el informe de dicha Comisión en el número 41 de la RAP). Más recientemente se ha manifestado en el mismo sentido la doctrina. T. R. FERNÁNDEZ («Las Areas metropolitanas», en *Descentralización*, cit., III, p. 713) ha escrito al respecto que «hay que convenir, por lo demás, en que la otra solución teóricamente posible—mantenimiento de los actuales límites provinciales y de la Diputación Provincial—no tendría ningún sentido, puesto que al consolidarse dentro de dichos límites un territorio exento y una entidad "autónoma" y prepotente que atrae para sí lo mejor y más importante de las energías provinciales, la provincia como entidad y la Diputación como organización rectora de la misma serían simples superestructuras sin contenido propio. La profunda inconsecuencia de un planteamiento semejante está también acreditado en nuestro propio ambiente. Basta tener presente el anodino papel que corresponde hoy a la Diputación Provincial de Madrid, simple gestora de unos pocos y muy concretos establecimientos, a partir de la institucionalización del Area Metropolitana en 1963».

3. *Sobre la supresión de la provincia y el problema de la capitalidad regional*

La desaparición de la provincia por el simple hecho de la creación de la Región ha venido siendo defendida por una ya tradicional corriente de pensamiento que no ha visto en ella sino la circunscripción territorial en la que se desarrolla la acción estatal, culpándola de ser un simple instrumento de centralización. Pueden encontrarse manifestaciones en este sentido en casi todos los movimientos descentralizadores, pero sirva de ejemplo una muestra de las manifestaciones de algunos de los Diputados de las Constituyentes de 1931 al enfrentarse, con extremo asombro, con el hecho que la comisión redactora del proyecto de Constitución hubiera mantenido las provincias, e incluso hubiera fundamentado en una decisión de éstas el establecimiento de entes regionales (154); Alvarez Buylla, entre otros, se manifestó sobre este tema como sigue: «Vosotros decís... que varias provincias pueden constituir una Región autónoma; y yo pregunto: ¿pero no hemos quedado en que la provincia, señores de la comisión, es una cosa ficticia, abstracta, sin realidad política; que es una cosa histórica, sin realidad en el terreno, creada por una calenturienta imaginación deseosa de sumir a los pueblos bajo un despotismo de esclavitud? ¿Cómo creéis que la esclavitud engendra la libertad? Era necesaria la emancipación y vosotros no la traéis en vuestro proyecto de Constitución, en el que la Región autónoma surge por nacimiento espúreo, por nacimiento de esclavos, por algo que no puede vivir dentro del Derecho constitucional español» (155). Sin embargo, tampoco la comisión sentía mayores respetos por las provincias, a las que en ningún momento pensó en mantener como entes autónomos según muestran las palabras pronunciadas por Leizaola en nombre de aquélla:

(154) *Vid.* artículo 11 de la Constitución citada.

(155) *Diario de Sesiones* de 1 de septiembre de 1931, p. 696; con anterioridad a estas fechas las manifestaciones contrarias a la provincia no eran menos rotundas; por ejemplo, en 1923, la Unión Regionalista Aragonesa advertía de «los peligros que supondría el establecimiento del nuevo régimen regional sin que el Gobierno hubiera oído más que a los miembros de las actuales Diputaciones Provinciales, algunas de las cuales han sido en todas partes, muy especialmente en Aragón, verdaderas fortalezas y albergue de caciques y cuya desaparición facilitaría notablemente el saneamiento de la economía y de la Administración (tomo la cita de L. MARTÍN RE-TORTILLO: *La experiencia de los Estatutos de Autonomía*, cit., p. 21).

«La autonomía en el criterio de la comisión ha de ser reconocida a los municipios primero, y a las regiones autónomas en segundo término, y son estos dos los órganos, los miembros, los grados de la organización nacional en que la Comisión se detiene para reconocerles autonomía. En este sentido el criterio de la Comisión elimina una posible autonomía de la provincia que nadie ha defendido, desde luego» (156).

Sin embargo, desde que estas palabras fueron pronunciadas la provincia ha arraigado más profundamente en la sociedad y ha disfrutado incluso de épocas en las que se podía adivinar el papel primordial que podría cumplir en la remodelación del régimen local, operación para la que precisamente se ofreció como pivote, como idea central, la de la «provincialización» (157) del régimen local. Hoy no podría hablarse con tanta facilidad, a pesar de haber estado ahogadas por la losa de la centralización, de supresión de las provincias. El problema habría de plantearse en otros términos y sería preciso, para encontrar una solución certera, conjugar algunas variables que permitan matizar las respuestas. *Por lo pronto, la solución debe pasar por una renuncia previa a implantar sistemas uniformes, puesto que son muy variadas las situaciones que pueden darse, muy distinto el arraigo de las instituciones provinciales en unas y otras zonas del país; incluso la decisión que sobre la provincia se adopte puede venir impuesta por el propio diseño que se haga del mapa regional.*

Respecto a este último punto es evidente que no hay cuestión a plantearse cuando la Región se constituye sólo sobre el territorio de una provincia, cosa que puede imaginarse sin excesos (158) y que dependerá de los criterios que se manejen en la

(156) *Diario de Sesiones* de 22 de septiembre de 1931, p. 1050.

(157) *Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: La provincia, cit., p. 29.*

(158) Esta posibilidad estaba expresamente prevista en el artículo 11 de la Constitución republicana de 1931. En este sentido LEIZAOLA, en el discurso que se ha citado en el texto (*Diario de Sesiones* de 22 de septiembre de 1931, p. 1050), advertía que a la provincia se la eliminaba «sólo en cuanto una provincia no obtenga por sí propia la declaración de Región autónoma mediante la aprobación de un Estatuto, es decir, que no es absoluta la negación a la provincia de la posibilidad de obtener autonomía; es que no se le concede a todas las provincias la autonomía en el proyecto constitucional. ¿Por qué? Porque, por una parte, se va a la constitución de las regiones y al dotarlas de autonomía no hay que cerrar el camino a la posibilidad de que las regiones no coincidan con la provincia, mucho más cuando está en la

confección del mapa regional. En este caso el ente regional sustituirá, sin mayores traumas y ganando autonomía, a las anteriores instituciones provinciales. La coincidencia de espacios territoriales obvia el problema, reiteradamente planteado, de la superposición de burocracias, que, en este caso, debe resolverse a favor de la Región, pues sería completamente absurdo que después de su creación se mantuviera otra Administración paralela vaciada de contenidos.

Pero en el supuesto, previsiblemente más común, en que esto no ocurra, la solución que se adopte habrá de tener en cuenta el efectivo respaldo que en la conciencia del pueblo tenga el ente regional y de si son similares o superiores los apoyos sociales a éste que a la provincia. Dependiendo de las zonas, probablemente en unas sería imposible suprimir la provincia por el enorme arraigo y tradición de la misma y en otras porque se convertirá en la mejor tapadera a los celos interprovinciales cuando se designe una capital regional: los ciudadanos de determinadas provincias, en efecto, prefieren recibir las ordenes de Madrid que de la provincia vecina, constituida en capital de la Región (159), lo mismo que muchos escoceses prefieren recibir las órdenes de Londres que de Edimburgo (160); estas reticencias pueden superarse a base de despojar al ente regional de Administración propia y hacer descansar la ejecución de las decisiones en las provincias que, en el territorio de la Región, seguirán siendo el

conciencia de todos que sólo en algún caso excepcional podrá coincidir la provincia con la Región y que, en la generalidad de los casos, la Región comprenderá una pluralidad de provincias».

(159) Sirva como ejemplo lo que dice Nieto en el volumen *Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las Islas Canarias*, cit.: «Sabido es que muchos individuos y entes son centralistas porque *prefieren la subordinación al lejano Madrid que a la isla más próxima o a la capital vecina*. Sentimiento, por lo demás, muy explicable. Pues bien, si el regionalismo pretende aliviar la supremacía del Poder central, no es para sustituirla por otra, y si afirma que son los interesados quienes han de resolver sus propios problemas ha de ser coherente y respetar a cada isla y a cada municipio el mismo nivel de su autonomía que exige frente a la Administración del Estado» (*Op. cit.*, pp. 34 y 35).

(160) Al respecto y en los debates parlamentarios sobre la devolución de poderes a Escocia y Gales, M. TATCHER ha dicho que «algunos de los más expertos funcionarios del gobierno local escocés temen que la devolución de poderes, que tiende a aproximar el gobierno al pueblo, de hecho contribuye a alejarlo más. Unos afirman que, una vez constituida una Asamblea escocesa, *las decisiones comunitarias locales serán controladas más estrictamente por Edimburgo de lo que lo son hoy por Londres*» (*vid.* la cita en BONONI: *Il final report de la Royal Comisión on the Constitution*, cit., p. 1243).

primer nivel de Administración; cada provincia es así una sede de los órganos administrativos que hará sentir a los ciudadanos mayor intimidad y proximidad al poder regional, evitándoles también que para resolver sus problemas administrativos tengan que desplazarse fuera de los espacios provinciales y puedan percibir, o siquiera sospechar, que la centralización estatal se haya sustituido por una centralización regional (161). El valor que el mantenimiento de las estructuras de la Administración provincial puede tener para disminuir la tensión resultante de la elección de una capital regional fue puesto ya de manifiesto con ocasión de los conocidos incidentes de Calabria de hace unos años. La elección de capital resultó en esta ocasión tan conflictiva que llegó a pronunciarse sobre ello una comisión parlamentaria que intentó fijar algunas ideas guía para la designación dicha (162); se manejaron criterios diversos: la sede histórica tradicional, las opiniones y expectativas de la mayor parte de la población, la equilibrada visión de los problemas de todas las provincias, las exigencias de funcionalidad y practicidad; y para los casos más difíciles, como el de Calabria, se propuso incluso un sistema de *sedes itinerantes* para los órganos políticos de la Región (el Estatuto de Calabria dispone que la capital regional es Catanzaro, donde tienen su sede la Junta y el Presidente de la Región. El Consejo tiene la sede en la ciudad de Reggio Calabria, aunque también celebra sesiones en las otras dos ciudades capitales de provincia). Pero lo que aquí debe destacarse es que entre las propuestas contaba la necesidad de una máxima descentralización en las provincias y municipios como fórmula insustituible de aproximación de los ciudadanos a los órganos de la Región. Es en este sentido en el que la provincia puede jugar un papel fundamental rebajando las tensiones que surjan en las diferentes colectividades por el hecho de la implantación de la Región; ocurre en estos casos que las aspiraciones autonomistas regionales no eliminan, sino que refuerzan, la identidad provincial.

(161) Vid. la solución intermedia entre la supresión y la continuidad que se adopta en el *Estudio preliminar sobre el régimen*, cit., pp. 131 y 132.

(162) Vid. sobre el tema GIZZI: *Manuale di Diritto regionale*, cit., pp. 61 y ss.

Examinando el problema desde la perspectiva de la drástica reforma que, según acaba de verse, exigen inapelablemente las estructuras administrativas locales, también la provincia resulta gananciosa, puesto que, si la reforma viene impuesta por imperativos de eficiencia y, como ocurre, la potencial capacidad de acción de aquélla es superior a la de las demás Corporaciones locales, vuelve a manifestarse como un inevitable escalón de Administración local. Si de lo que se trata es de montar unidades administrativas mejor dotadas en espacios territoriales más amplios y, en su virtud, se postula sacrificar como Administraciones públicas a todas las entidades locales que, por su escasa organización y medios, sean incapaces de atender todos los asuntos públicos que en su territorio se susciten, es obvio que las entidades subsistentes conocerán un notable incremento de funciones algunas de las cuales podrían desempeñarse desde el nivel comarcal, pero otras exigirán una capacidad de acción mayor y una perspectiva territorial más extensa, requisitos ambos que la provincia reúne cumplidamente.

Pese a todo ello, también es cierto que puede entenderse que esas funciones que aquí se asignan a la provincia podrían cumplirse con no menor eficacia por el propio ente regional, lo que llevaría a postular la asunción por éste de todas las competencias que requieran atención desde un nivel supramunicipal; incluso puede entenderse que para la gestión de determinados asuntos el espacio regional ofrece mejores ventajas que el provincial, lo que también apoyaría la supresión del escalón provincial. Sin embargo, sin desconocer la fuerza de estos argumentos, lo que, sin duda, es cierto, es que la asunción de todas las competencias provinciales por el ente regional abocaría a una gran centralización en esta esfera, mucho más si, como resulta necesario, se produce una amplia reducción del número de Administraciones municipales como consecuencia de la reforma que clamorosamente pide la doctrina, puesto que, en este caso con mayor razón, la Región acumularía la mayor parte de las competencias; como ya se ha dicho, sería poco consecuente con la verdadera filosofía del regionalismo político la sustitución de una centralización estatal por una centralización regional, impidiendo

do en todo caso el establecimiento de estructuras administrativas flexibles, poco burocratizadas y, sobre todo, próximas a los ciudadanos.

Pero, por encima de todos los principios que acaban de sentarse, lo cierto es que, en la práctica, ambas soluciones sobre la presencia de la provincia han llegado a adoptarse y precisamente en los regionalismos más calificados. En este sentido, y apelando a nuestra propia experiencia histórica, no fueron idénticos caminos los que siguieron los Estatutos catalán y vasco. En el segundo, las provincias no sólo seguían existiendo, pese a la implantación de la Región autónoma «País Vasco», sino que se regirían autonómicamente y en la distribución de competencias con la Región aquéllas disfrutaban de la competencia de derecho común, siendo de atribución la regional (163). En el caso catalán, en cambio, se prescindía de una declaración similar respecto de las provincias y se montaba la organización administrativa básicamente sobre el binomio Región-municipios (164).

4. *Breves conclusiones sobre la Administración regional*

Después de todo cuanto acaba de exponerse, entiendo que pueden seguirse manteniendo las dos alternativas que para la ordenación administrativa del espacio regional se propusieron al principio de este epígrafe: configuración de una Administración regional directa apoyada sólo en las entidades municipales, o implantación de un sistema de Administración regional indirecta que ejercerá normalmente sus competencias a través de provincias y municipios. La opción a adoptar, insisto, depende, en esencia, de la suerte que corra la provincia, asunto que sólo puede

(163) El artículo 1.º del Estatuto vasco de 4 de octubre de 1936 disponía en su segundo párrafo que el territorio del País Vasco estaría compuesto por el que «actualmente integran las provincias mencionadas (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), las cuales se regirán autonómicamente en cuanto a las facultades que el presente Estatuto o las disposiciones legislativas del país les encomienden. A tal efecto se entenderán atribuidas a las provincias las facultades que especialmente no se atribuyan a órganos del País Vasco». Como ha recordado T. R. FERNÁNDEZ («Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales», en REDA núm. 10, por nota), incluso se conservó (art. 13) el régimen de conciertos económicos y, por lo tanto, su administración propia.

(164) Vid. el artículo 10 del Estatuto catalán de 15 de septiembre de 1932.

alcanzar a definirse después de ponderar los diversos factores que concurren, entre los cuales está la efectiva internalización por la población de cada zona del ente provincial. En cualquier caso, sólo deben ser dos los niveles de Administración en el espacio territorial de la Región.

No creo que resulte arriesgado aventurar que en la mayor parte de las regiones españolas las aspiraciones autonomistas no podrán eliminar la identidad provincial y que la provincia se impondrá como realidad insoslayable a cualquier intento de estructurar una Administración regional. Solución esta que, según se ha visto, también es más consecuente con la verdadera filosofía de la descentralización.

Partiendo de esta base, debe insistirse en la idea de dos niveles de administración como criterio límite para el máximo de burocratización admisible del espacio regional, lo que exige la delegación permanente en provincias y municipios de la ejecución de las competencias regionales (tanto las propias como las procedentes de delegaciones estatales) (165).

Esta exigencia implica la necesidad de arbitrar fórmulas para evitar que, pese a todas las declaraciones de principio, los órganos políticos de la Región no constituyan su propia organización administrativa para la ejecución de sus decisiones. Si bien resulta obvio que es inevitable una burocratización mínima del ente regional, en cuanto que los órganos políticos precisan inexcusablemente de infraestructuras administrativas de apoyo para preparar y disponer la ejecución de sus decisiones, debe afirmarse que aquéllas no deben rebasar estas cotas si no se quiere confundir, en lugar de aclarar, el panorama organizativo, y alejar, en lugar de aproximar, la Administración de los ciudadanos. De nuevo el ejemplo italiano puede ser modelo de lo que no debe ocurrir entre nosotros: a pesar de la previsión constitucional de que la Región ejerciera normalmente sus competencias a través de provincias y municipios (aquí el tremendo error de la im-

(165) Es de reseñar que en Italia, en un primer momento, la sentencia de la Corte Constitucional de 9 de marzo de 1957 se pronunció negativamente en cuanto a si la Región podía delegar en los entes locales competencias que el Estado había delegado en ella. Posteriormente se ha superado esta jurisprudencia argumentando que la propia Constitución ha previsto que el ejercicio normal de las competencias que se confieren a la Región sea a través de los entes locales (*vid.* sobre el tema PALADIN: *Diritto*, cit., p. 333).

plantación de un régimen uniforme, al menos para las regiones de estatuto ordinario), el ente regional se ha ido burocratizando progresivamente hasta constituirse en un nivel de administración incluso más poderoso que el provincial (evolución que, como ha quedado dicho, la propia Constitución propiciaba) (166), que extiende sus tentáculos y penetra cada día más en las esferas provincial y municipal, a través de la constitución de entes para-regionales, y del establecimiento de administraciones regionales periféricas.

V. El control del Estado sobre la Región. La resolución de los conflictos de competencias

A) LA TENSION ENTRE AUTONOMÍA Y CONTROL

Lo primero que hay que preguntarse al abordar el tema del control sobre la actividad de la Región es si puede válidamente mantenerse su compatibilidad con la configuración de aquélla como ente políticamente autónomo. La verdadera autonomía política debería llevar inevitablemente aparejada la total imposibilidad de que el Estado interfiera en ninguna de las decisiones de las regiones para las que no habría más límites que los marcados en el texto de la Constitución, cuya tutela en relación con las posibles extralimitaciones regionales no estaría depositada ni en el Gobierno ni en el Parlamento, sino en un órgano de naturaleza judicial, cuyos miembros, además, serían designados por el Estado y por la Región en términos de paridad para evitar que la procedencia avivase las proclividades centralistas o anticentralistas de aquéllos. Distribuir el poder entre el Estado y las regiones autónomas significa hacer a éstas totalmente responsables de sus actos sin que sean admisibles interferencias tuteladoras por parte de los órganos estatales. La Región debe ejercer sus poderes con tanta independencia en su esfera como el Estado en la suya: no hay más lazo que ligue a los dos entes que la propia Constitución a la que están sometidos como iguales y no

(166) *Vid. supra*, pp. 113 y ss.

de cualquier otra forma que permita a alguno de los dos imponer su supremacía.

Estas son, en efecto, las exigencias últimas de la constitución de regiones autónomas. Sin embargo, una separación tan estricta como la referida, un deslinde de esferas tan riguroso como para que pueda quedar alejada cualquier posible interferencia es algo totalmente ajeno a los principios que en la actualidad presiden las relaciones entre el Estado y la Región.

En nuestros días se aprecia, según se ha observado a lo largo de este trabajo reiteradamente, un incontenible avance del Estado (llámese federal o regional), apoyado normalmente en apelaciones a la necesaria unidad y coordinación de las acciones públicas, que ha llegado a colocarse en una posición de incontestable preeminencia con respecto de las regiones, a las que, cuando menos, impone las líneas básicas que han de presidir su actuación. Todas las directrices que la Región recibe del Estado son otras tantas *fórmulas de control indirecto* de su actividad. La Región, en efecto, tiene, en aquellos países en que se la reconoce, cada vez menores iniciativas; su actividad sigue las líneas guías que ha negociado con el Estado o que éste le ha impuesto. La generalización de la técnica de distribución vertical de competencias legislativas va avocando a una situación en la que no queda parcela de interés general que no sea atendida por una legislación estatal de base que luego, sin extralimitaciones, será cumplidamente desarrollada y ejecutada a nivel regional. El enorme desarrollo, por demás inevitable, de las técnicas de colaboración y coordinación obliga a los políticos y funcionarios regionales a sentarse en la mesa de la burocracia estatal, para negociar las líneas básicas que han de seguirse en todas las actuaciones, o para establecer criterios comunes que luego se ofrecen como esquemas generales para la resolución de los problemas. No falta tampoco, según hemos visto, la actitud vigilante del Estado, que observa mediante delegados especiales cómo se desarrolla la actividad administrativa en aquellos asuntos que la Región atiende por encargo estatal y en los que, a veces, no renuncia a hacer saber sus criterios e imponerlos a los órganos regionales.

De la nueva situación se derivan, como digo, una serie de formas indirectas de la tutela estatal que, por ya referidas, no nos detenemos a examinar con mayor detalle. Pero, más allá de estas técnicas, se están presentando cada vez con mayor insistencia, y sobre todo en los nuevos regionalismos, las que significan un *control directo* del Estado sobre la Región, que se ejercita no por Tribunales constitucionales (en este caso ni siquiera puede hablarse con propiedad de control por el Estado, puesto que la disciplina que imponen estos Tribunales afecta por igual al Estado y a la Región), sino por el Gobierno y el Parlamento, que se instituyen en tuteladores de los órganos regionales y que corrigen sus actuaciones manejando criterios enfrentados a los que han motivado la decisión regional.

La ascensión acelerada de la presencia estatal en las decisiones regionales corre ahora precisamente en algunos países por la línea de los controles sobre la oportunidad, es decir, justamente por el campo en el que las interferencias del Estado pueden considerarse menos consecuentes con las declaraciones de autonomía. Admitir, en efecto, que desde una esfera ajena a la Región pueden revisarse sus actuaciones por razones de oportunidad no es fácilmente compatible con la autonomía. Aunque es cierto que hasta ahora los controles de este tipo se usan con extremo tacto y que no suelen resultar de ellos revisiones efectivas de lo actuado por la Región, investir al Estado de poderes semejantes puede llevar a situar a aquélla en una posición subordinada, en la que la extensión de la autonomía y la propia pervivencia de la Región como ente autónomo dependan de los criterios que en cada caso el Poder central maneje.

Consecuencia inevitable de la expansión de los controles y de que graviten, incluso, sobre la oportunidad de las decisiones es la proliferación de los órganos de control que se han desplazado desde el centro a la propia sede de los órganos regionales, según se verá más adelante.

Frente a todo ello, puede afirmarse que no parecen en absoluto necesarias tantas prevenciones ante las decisiones de las regiones autónomas que por medio de las técnicas indirectas más arriba expuestas y, en su caso, por los Tribunales constituciona-

les pueden ser suficientemente encauzadas sin quebrantar, hasta extremos inadmisibles, la autonomía. Suele decirse que aquella mayor intensidad de control (prolongado a cuestiones de oportunidad) es precisamente una diferencia entre Estados regionales y federales (167) (no hace falta insistir en la enorme carga de formalismo que encierra este tipo de distinciones, pero en este caso, además, el criterio utilizado es totalmente inválido y nuestra propia historia constitucional lo contradice rotundamente) (168), pero con mayor utilidad podría emplearse como dato decisivo para llegar a la conclusión de si un determinado ente disfruta o no de autonomía.

B) EXAMEN DE LAS DIFERENCIAS TÉCNICAS DE CONTROL

1. Descripción general

Prescindiendo ahora de las valoraciones de fondo, retengamos sólo el dato de la proliferación de las fórmulas de control e intentemos una descripción somera de las mismas que nos introduzca en el examen pormenorizado de las más relevantes.

Puede ensayarse una clasificación de las técnicas de control conforme a los criterios siguientes (169):

En cuanto al objeto, puede versar el control sobre la actividad administrativa o financiera, sobre la legislación o sobre los órganos de la Región; en cuanto al órgano titular de esta potestad puede ser jurisdiccional, ejecutivo o político; éste a su vez puede ser externo o interno por relación a la comunidad controlada, esto es, puede ser estatal, regional o mixto y, en el primer caso, puede ser centralizado o periférico (control directo por el Gobierno o a través de órganos desconcentrados). Por relación al momento en que se ejerce puede hablarse de control preventivo y sucesivo. En cuanto a la finalidad, puede tratarse de protección de la legalidad o intervención basada en meros criterios de opor-

(167) Vid. la referencia, por ejemplo, en COSCULLUELA: *La Región*, cit., p. 412.

(168) En efecto, en los dos Estatutos regionales aprobados durante la II República, además de la técnica de los delegados especiales, perfectamente común, como hemos visto, en los federalismos, no había más control que el ejercido por el Tribunal de Garantías Constitucionales al resolver los conflictos de competencias (vid. artículo 15 del Estatuto catalán y el 11 del Estatuto vasco).

(169) Vid. en un sentido similar PALAZZOLI: *Les regions*, cit., pp. 429 y ss.

tunidad. Es posible, en fin, que el control sea unilateral (del Estado sobre la Región), o bilateral (si también los órganos regionales pueden controlar al Estado).

De todas estas alternativas de control posibles se pueden escoger algunas que pueden ilustrar lo suficiente sobre la problemática general que el tema suscita. Por lo pronto, lo que a nosotros interesa es el control ejercido por el Estado sobre la Región (controles unilaterales) por medio precisamente del Gobierno y sus delegados o por el Parlamento y no a través de órganos jurisdiccionales, pues en este caso el régimen a que está sometida la actividad regional no difiere sustancialmente del que afecta a la propia actividad estatal. De los términos de la clasificación más arriba intentada, el que atiende al objeto es más comprensivo y permite, al profundizar en su estudio, un conocimiento de las diferentes técnicas utilizadas; nos centraremos, pues, aquí en el control sobre la legislación, los actos y los órganos regionales.

2. *El control sobre la legislación regional*

El control sobre las leyes regionales por órganos distintos de los Tribunales constitucionales no es, desde luego, un sistema que esté muy generalizado, pero existe, por ejemplo, en la República italiana, y se intenta introducir también en el Reino Unido a través del proyecto de la ley de devolución de poderes a Escocia y Gales.

Las técnicas en que se desglosa el control sobre las leyes se concentran en la necesidad establecida de que éstas cuenten con el visto bueno del Gobierno o sus agentes, que pueden devolver los proyectos a las Asambleas regionales para que repitan la deliberación sobre los mismos (devolución para reexamen); en el caso de que las Asambleas insistan en mantener sin modificaciones sus proyectos se deja la aprobación final de los mismos bien al Gobierno, al Parlamento o al Tribunal Constitucional.

En el Reino Unido, los proyectos existentes sobre devolución de poderes reservan al Gobierno enormes potestades para decidir si se someten o no a sanción real las normas que en el futuro

elabore la asamblea escocesa. Los proyectos de ley se someten a sucesivos controles que pueden desglosarse como sigue: en primer lugar, el Presidente de la Asamblea está obligado, previo dictamen de la asesoría jurídica, a informar a aquélla sobre los *vires* del proyecto (esto es, sobre si el proyecto está dentro o fuera de los límites de la competencia de la Asamblea); tal información no es sino una simple advertencia sin ningún tipo de efecto suspensivo. Mientras el proyecto es debatido, el Gobierno no tiene ninguna intervención; pero, una vez concluidas las tareas de la Asamblea, ha de remitirse el texto al Secretario de Estado para Escocia que lo somete a la decisión del Gobierno; éste debe pronunciarse sobre si todo o alguna parte del proyecto es *ultra vires* y también sobre la oportunidad *política* del proyecto. Si considera que hay *ultra vires* o que es políticamente inoportuno lo devuelve a la Asamblea para que repita sus deliberaciones sobre el mismo. Supuesto que la Asamblea no acepte los criterios del Gobierno y mantenga el proyecto original sin modificaciones, se prevén dos diferentes soluciones al problema: si el Gobierno sigue considerando que el proyecto es *ultra vires*, se informa de ello a la Asamblea y no se somete a sanción real (es, pues, del Gobierno la última palabra); si, por el contrario, la nueva oposición del Gobierno se debe a razones de oportunidad política, ha de remitirse el proyecto al Parlamento, que será quien adopte la decisión definitiva (170).

En Italia los controles no son menores, si bien, desde luego, es más reducido el protagonismo del Gobierno en beneficio de una intervención de la Corte Constitucional cuando la cuestión planteada afecta a la legalidad de los proyectos. El procedimiento que en este país se sigue es el siguiente (171): todas las leyes aprobadas por el Consejo deben remitirse por el Presidente al Comisario del Gobierno en el plazo de treinta días (172). El Gobierno podrá ordenar que sea devuelto el texto al Consejo cuando

(170) Vid. párrafos 58 y ss. del *Libro blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales*, cit.

(171) La regulación básica del mismo está en los artículos 11 y ss. de la Ley de 10 de febrero de 1953. Sobre este tema, *vid.*, por todos, BENVENUTI: «Il controllo mediante richiesta di riesame», en *RTDP*, 1954, pp. 377 y ss.

(172) Si no prestan su conformidad en este plazo se tendrá por concedida; en este caso las Leyes podrán ser promulgadas por el Presidente de la Junta. En la fórmula de promulgación del texto legal se hará expresamente referencia a la cir-

considere que excede de la competencia de la Región o está en oposición con los intereses nacionales o los de cualquier otra Región (por razones, en definitiva, de legalidad o de oportunidad). Si el Consejo lo aprueba de nuevo por mayoría absoluta de sus miembros, sin aceptar las observaciones del Gobierno, éste no puede devolverlo de nuevo para examen, sino que para conseguir que no sea aprobado no tiene otro camino que el de promover, en el plazo de quince días, la cuestión de legalidad ante el Tribunal Constitucional, o la cuestión de mérito por conflicto de intereses ante las Cámaras (173).

En el caso del control relativo a la legalidad, como puede observarse, el Gobierno se constituye en un simple filtro para los asuntos en los que la decisión definitiva incumbe a la Corte Constitucional; la intervención de aquél probablemente descargará de trabajo a ésta (si el Consejo regional acepta las observaciones del Gobierno) y el reenvío para reexamen se convierte en una fórmula para llegar a un compromiso entre el Gobierno y el Consejo regional y evitar la impugnación por parte de aquél de la ley aprobada ante la Corte Constitucional. La intervención del Gobierno constituye, sin duda, una intromisión en la autonomía regional, pero puede ser una fórmula más para el arreglo de eventuales conflictos, como lo son los consejos y comisiones mixtas que existen en otros países. En cambio, el control de la oportunidad de los proyectos es sólo el fruto de una desconfianza del Estado, que rompe totalmente con la autonomía regional y que, además, es totalmente injustificada y, posiblemente, innecesaria. Téngase en cuenta que en Italia las competencias legislativas están repartidas de forma vertical, y que las regiones ordinarias sólo pueden legislar después de que el Parlamento ha sentado los principios básicos que deben presidir la regulación de cada materia. Así, pues, la legislación regional es, fundamentalmente, legislación de desarrollo de la estatal, que se apoya, como no podía ser menos, en las mismas razones de oportunidad que la legislación de base, ya que las desviaciones que de ella pueden

cunstancia de que la conformidad del comisario del Gobierno se entienda prestada por el transcurso del plazo de tiempo establecido para ello (*vid.* art. 11 de la Ley de 1863 citada).

(173) *Vid.* artículo 127 de la Constitución italiana de 31 de enero de 1847.

operarse no serán lo suficientemente profundas como para variar su sentido; y, en fin, si la desatención a los principios sentados por el Estado es total estaríamos ya ante una cuestión de legalidad. Quizá por todo ello, hasta la fecha, la utilización de este recurso ha sido prácticamente nula.

La intervención de la Corte Constitucional para verificar la legalidad de las disposiciones regionales es una fórmula de control más que suficiente (además de la única respetuosa con la autonomía regional), sobre todo teniendo en cuenta la enorme penetración que, según se ha dicho reiteradamente, está operando el Estado en las decisiones regionales, llegando incluso a prede-terminar, de una u otra manera, el sentido en que deben ser adoptadas aquéllas.

3. *El control sobre los actos*

No presenta mayores dificultades establecer un control jurisdiccional sobre los actos de la Región, de corte similar al que hoy afecta a los actos de las Administraciones públicas. Es más, ésta debe ser la forma normal y habitual de controlar las decisiones administrativas regionales, y el Estado podía hacer uso de ella impugnando los actos de la Región cuando los considere ilegales.

Sin embargo, en Italia, de nuevo con un exceso de prevención, se ha establecido un sistema especial de control sobre los actos que, pese a los disfraces, también resulta difícilmente compatible con la autonomía regional (174).

Existe, en efecto, una Comisión especial encargada del control de la Administración regional que es designada por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y de acuerdo con el Ministro del Interior, que tiene una composición claramente burocrática y estatalizante (175).

(174) Vid. sobre ello BENVENUTI: «I controlli amministrativi dello Stato sulla regione», *RTDP*, 1972, pp. 587 y ss., y TOTTIGLIANI: *Controlli amministrativi statali e regionali*, Milano, 1972.

(175) Está integrada por el comisario del Gobierno o un funcionario por éste designado, que la presidirá; por un magistrado del Tribunal de cuentas; tres funcionarios civiles de la Administración del Estado y dos expertos en disciplinas administrativas (art. 41 de la Ley de 10 de febrero de 1953).

Esta Comisión, por disposición del artículo 125 de la Constitución, se encarga habitualmente del control de la legalidad de las resoluciones regionales y también del control de la oportunidad de determinado número de actos que, en la actualidad, están básicamente enumerados en el artículo 46 de la ley de 10 de febrero de 1953 sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales (176). La Comisión debe pronunciarse sobre la legalidad y la oportunidad de los actos en el plazo de veinte días (durante los cuales no son ejecutivos) desde la recepción de las actas de las sesiones. Ahora bien, mientras que la Comisión puede anular los actos por motivos de legalidad cuando se funda en motivos de oportunidad, sólo tiene la facultad de reenviar al Consejo regional la decisión para que la revise; si el Consejo decide mantenerla en sus términos iniciales, la Comisión carece de facultades para anularla si no es por motivos de legalidad (177).

La doctrina italiana ha criticado ampliamente este sistema de control sobre los actos, pero con argumentos normalmente periféricos, es decir, sin cuestionarse la bondad del sistema mismo, tomando como dato de partida la realidad de su consagración constitucional. Así, por ejemplo, se ha puesto en cuestión desde la propia constitucionalidad de la composición de la Comisión de control hasta su falta de imparcialidad e independencia; se ha postulado su transformación para dar una participación paritaria a la Región y también se ha propuesto su sustitución por una Comisión centralizada que pueda decidir de forma uniforme en todos los casos, evitando las diferencias de criterios a que da lugar la existencia de un órgano de este tipo en cada Región (178).

En verdad, y desde el plano de la autonomía regional, las críticas deben seguir otros derroteros. Y es que, en cuanto al control de legalidad, no hay una sola razón que avale la interposición

(176) A control de mérito están sometidos, por ejemplo, el presupuesto, los gastos que comprometan éste por más de cinco años, la enajenación de inmuebles de títulos de deuda pública o de títulos de crédito, la adquisición de acciones u obligaciones industriales, los arrendamientos de más de nueve años, la asunción de servicios públicos, etc.

(177) *Vid.* artículo 125 de la Constitución italiana, en relación con los artículos 45 y ss. de la Ley de 10 de febrero de 1953.

(178) *Vid.* BENVENUTI: *I controlli amministrativi dello Stato regioni*, cit., pp. 590 y ss., y PALADIN: *Diritto regionale*, cit., pp. 365 y ss.

entre los Tribunales contencioso-administrativos y la Región de un órgano especial de control, trasladando a la Región la carga de impugnar las decisiones de este último. El sistema debe, por el contrario, montarse sobre la base de una jurisdiccionalización total del control, debiendo el Estado someter a la decisión de los Tribunales las decisiones administrativas de la Región y atenerse estrictamente al fallo de aquéllos. El sistema de Comisiones de control, sean puramente estatales o mixtas, sólo es entorpecedor, además de innecesario y poco respetuoso con la autonomía regional. Pueden ser, desde luego, órganos para la composición de diferencias entre el Estado y la Región, pero nada justifica, insisto, que sustituyan en esta función a los Tribunales.

Por lo que hace al control de oportunidad, debe añadirse a las críticas anteriores que es una técnica totalmente inadmisibile e incompatible con la autonomía si se llega por esta vía a anular los actos regionales. Si, como en el sistema italiano, sus efectos se agotan en la devolución para reexamen, puede muy bien afirmarse que es una técnica entorpecedora de la que difícilmente resultará nada práctico, pues no es fácil imaginar que el Consejo regional acepte y asuma los criterios contrarios de la Comisión de control.

4. *El control sobre los órganos y la suspensión del Estatuto*

La tercera de las fórmulas de control es la más severa de todas y en los Estados en que se admite se suele administrar con las máximas precauciones. Se trata, en efecto, de la posibilidad de suspender o sustituir a los órganos regionales en determinadas circunstancias, lo que se traduce en que la autonomía de la Región desaparece total o parcialmente de forma temporal. Bien se comprenderá que la medida es de tanta gravedad que sólo se justifica en circunstancias de verdadera emergencia, que suelen concretarse en alteraciones gravísimas del orden público o en situaciones de guerra. Cualquier intervención estatal no justificada por la emergencia debe excluirse totalmente. Sin embargo, ya los estatutos aprobados durante nuestra II República facilitaron mucho más la intervención estatal para el caso de graves perturbaciones del orden público permitiendo que el Estado lo hiciera, bien a

petición de la Región, bien por iniciativa propia, cuando estimase comprometido el interés general del Estado o su seguridad (179). Y, apurando las posibilidades del modelo español, la Constitución italiana ha ido más allá previendo supuestos en que es posible la disolución de los órganos regionales, en concreto del Consejo (180).

En efecto, el artículo 126 de dicha Constitución establece que el Consejo regional puede ser disuelto cuando realice actos contrarios a la Constitución o cometa graves violaciones de las leyes, o no corresponda a la invitación del Gobierno para que sustituya a la Junta o al Presidente que hayan realizado análogos actos o violaciones. También puede ser disuelto cuando, por dimisión o por imposibilidad de formar una mayoría, no se encuentra en disposición de funcionar y, en fin, la disolución se puede decidir «por razones de seguridad nacional».

La disolución es decidida por el Presidente de la República después de oír a la «Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales» (181). Acordada aquélla, se constituye una Administración extraordinaria de la Región a base de tres ciudadanos elegidos por el Presidente de la República, que actúan como comisarios, mientras se celebran las nuevas elecciones que están obligados a convocar en tres meses.

Este tipo de medidas de disolución conducen de forma ineludible a una suspensión temporal de la autonomía que a las regiones concede la Constitución; suponen, en cierta medida, una corrección que ella misma impone en su esquema de distribución de poderes y refleja cierta desconfianza al uso político que de las autonomías pueda hacerse. En cualquier caso, esta técnica de la disolución del Consejo difícilmente es justificable, ya que, por lo normal, lo que subyace a la misma es un intento de evitar desviaciones políticas en el caso de que las mayorías de gobierno

(179) Vid. artículo 9 del Estatuto catalán y el 5 del Estatuto vasco.

(180) Vid. artículo 126 de la Constitución y 51 y ss. de la Ley de 10 de febrero de 1953. Entre la doctrina, SANIS: *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, Padova, 1957; GIZZI: *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle regioni*, Milano, 1986, y ZANCHI: «Lo scioglimento dei Consigli regionali nelle regioni a Statuto ordinario», en *Studi Senesi*, 1974, pp. 217 y ss.

(181) Esta Comisión está compuesta por 15 diputados y 15 senadores designados por las dos Cámaras con criterios de proporcionalidad (vid. artículo 52 de la Ley de 10 de febrero de 1953).

regionales sean de signo diferente a las estatales, cuando, por el contrario, es precisamente esa posibilidad de discrepancia en la orientación política local una de las ventajas que más directamente deben ser buscadas con el establecimiento de entes regionales.

La historia de nuestro propio regionalismo político es el ejemplo más ilustrativo de cómo la reserva de tan extensos poderes de control a favor del Estado, se compatibiliza mal con el mantenimiento de un sistema de organización política basado en las autonomías regionales. En nuestro caso no había, como en la Constitución italiana vigente, previsto un sistema de control sobre los órganos regionales, no se habían establecido supuestos en los que la disolución de aquéllos fuera admisible; sin embargo, estas potestades se ejercieron en su grado más intenso y precisamente por causa del conflicto político originado por el diferente signo ideológico del Gobierno nacional en relación con el Gobierno regional.

En efecto, aduciendo la gravedad de los acontecimientos ocurridos en Barcelona el 6 de octubre de 1934, se dictó la Ley de 2 de enero de 1935 en virtud de la cual quedaban suspendidas las facultades conferidas por el Estatuto al Parlamento de Cataluña, atribuyéndose las funciones del Presidente y del Consejo a un Gobernador general, que nombraría el Gobierno. La misma ley creaba una comisión, que debería proceder a una revisión de los acuerdos sobre transferencia de servicios, señalando cuáles debían continuar y qué otros deberían revertir al Estado. La medida suponía, pura y simplemente, la negación de la autonomía que, en base a la Constitución, el Estatuto de 1932 había conferido a Cataluña. Sencillamente se suspendía la autonomía y el Gobierno se encargaba de ir la restableciendo poco a poco. Por lo pronto, los pasos que siguieron a la Ley de 1935 fueron claramente regresivos, suponiendo un retroceso visible de lo que hasta aquella fecha se había logrado alcanzar, volviendo a asumir el Estado competencias que ya eran de la Región; en efecto, se dictarían una serie de Decretos que el mismo año de 1935 ordenarían la reversión al Estado de determinados servicios que habían pasado a la Generalidad y articularían otra serie de medidas centralizadoras:

el 17 de enero se decretaría la reversión al Estado de los servicios de obras públicas; el 24 del mismo mes se suprimiría el cargo de Comisario general de Cataluña y se traspasaban el personal, créditos y material a la Dirección General de Seguridad; el 7 de febrero se confirmaba que la Guardia Civil dependería del Ministerio de Gobernación; el 21 del mismo mes la Comisión mixta encargada de efectuar los traspasos de competencias y servicios, sería sustituida por una Comisión estatal a la que se encargaría revisar las actuaciones de la anterior; antes, un Decreto de 6 de febrero había autorizado al Gobernador general para suspender los Ayuntamientos que se hubieran sumado «al movimiento subversivo de 6 de octubre de 1934 o adoptado acuerdos, o tomado actitudes concordantes con el propósito, tendencias y sentido político marcado por el Gobierno de la Generalidad en aquella fecha»; un Decreto de 16 de noviembre fortalecería la figura del Comisario general, Gobernadores civiles y delegados autónomos, etc. En definitiva, todo ello no significaba sino la eliminación del Estatuto de autonomía, consecuencia extrema, mucho más radical que las medidas que hemos visto previstas en la Constitución italiana, de las excesivas potestades de control del Estado sobre la Región.

Bien es cierto que en este caso el Poder central se había irrogado una competencia que en absoluto estaba prevista en la Constitución o en el Estatuto de Cataluña, de aquí que llegara a impugnarse por inconstitucional la Ley citada de 1935 ante el Tribunal de Garantías, que llegó a dictar sentencia sobre este asunto el 5 de marzo de 1936. Todos los argumentos que aquí pudieran utilizarse en contra de estos sistemas de control, como negadores de la autonomía, pueden sustituirse, con ventaja, por un solo párrafo de dicha sentencia: «La suspensión del régimen autonómico, establecido en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y, si por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el restablecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que al poder discrecional que se le confiere en materia de tan especial significación se añade esta anomalía; el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español, a tenor

de los artículos 8.º, apartado 1.º, y 11, apartado último, de la Constitución, para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, cuya sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias como en cuanto al ritmo con que han de ser reintegradas, como en cuanto a la oportunidad del restablecimiento. *Los modos y las pautas, es decir, toda la sustancia de la autonomía se encomiendan al Poder central.* Y cualquiera que fuese la situación creada por los hechos, ha de reputarse inconstitucional este desglose en leyes particulares y seriadas del contenido de las autonomías regionales que la Constitución ha concebido con un criterio orgánico y a las que ha dotado de personalidad.» El fallo, en consecuencia, declaraba inconstitucional la Ley de 1935 (182).

C) LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS.

La vía más común de resolución de conflictos de competencias es la jurisdiccional, encargándose en concreto de ello a un Tribunal que suele denominarse precisamente constitucional (de «Garantías Constitucionales» en la experiencia de nuestra II República), precisamente porque es su misión central la tutela de la Constitución frente a cualquier tipo de violación a la misma por parte de los órganos estatales o regionales. Resulta perfectamente lógico que la competencia material en los casos de con-

(182) El Tribunal de Garantías Constitucionales justificaba cómo una Ley ordinaria no podía suspender un Estatuto de autonomía, con los siguientes importantes argumentos: «Si bien los Estatutos de autonomía previstos en la Constitución no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nacen y es también cierto que el artículo 11 de la Constitución, relacionado con el siguiente, establece la previa exigencia de requisitos especiales y en el párrafo final del primero les confiere el carácter de Leyes orgánicas del régimen político y administrativo del país e imponen al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Y tal obligación envuelve y significa mucho más que el prescribir lo que al Estado incumbe en cuanto a todas las Leyes vigentes, como es la obligación de cumplirlas y hacerlas cumplir por sus órganos adecuados, porque si se limitara su alcance a este natural, mínimo e inalterable contenido, no tendría sentido el incluir esta obligación en el texto constitucional. Por esta razón, y porque la organización del Estado debe tener la necesaria estabilidad, hay que entender destinado ese precepto final del artículo 11 a garantizar el régimen de autonomía con prevenciones que en sí, como tal régimen de organización del país y en cuanto implica reconocimiento de la personalidad de un núcleo político-administrativo, lo sustraigan a paralizaciones no autorizadas por la Constitución».

flictos de atribuciones sea de estos tribunales, pues, en definitiva, y dado que es la propia Constitución la que efectúa el reparto de competencias entre el Estado y la Región, cualquier extralimitación que se produzca es una alteración de lo que la propia Constitución ha establecido. También es comprensible que este tribunal sea estatal o, por decirlo de otra manera, que su competencia se extienda a conocer todos los conflictos que puedan plantearse entre el Estado y cualquier Región o los interregionales sin distinción de cuál sea la Región afectada. La preeminencia del Estado parece desaconsejar que éste pueda verse sometido en estos asuntos de competencia a un tribunal regional y, por otra parte, la imprescindible unidad de doctrina que debe existir en las resoluciones postula también por la existencia de un tribunal único de nivel estatal. Sin embargo, no siempre se han cumplido estrictamente estos principios.

En Sicilia, por ejemplo, región que disfruta de una autonomía notablemente más amplia que el resto de las italianas, sobre todo las de estatuto ordinario, se estableció un Tribunal especial para la resolución de conflictos, la llamada «Alta Corte para la Región siciliana» (183); su composición es paritaria (seis miembros y dos suplentes designados por mitad entre el Estado y la Región) y la carga financiera de su sostenimiento se reparte igualmente entre Sicilia y la República. Este sistema de Corte Constitucional especial es realmente excepcional en el panorama de Derecho comparado; ni siquiera en Sicilia ha llegado a funcionar a mínimo ritmo, puesto que paulatinamente la Corte Constitucional italiana ha ido haciéndose cargo también de esos conflictos y es a ella a quien en la actualidad se someten habitualmente (184). Otra forma realmente peculiar de resolver los conflictos entre el Estado y la Región es la que preveía el Estatuto vasco de Estella, aprobado en esta ciudad por la Asamblea de municipios vascos el 14 de junio de 1931 (estando sin aprobar,

(183) Vid. artículos 24 y ss. del Estatuto de la región siciliana, aprobado por Decreto-ley de 15 de marzo de 1946 y convertido en Ley constitucional el 26 de febrero de 1948. Entre la doctrina, por todos, GIANNINI: «Corte Costituzionale e Alta Corte per la Regione Siciliana», en *Giur. Cost.*, 1956, fasc. 6, y DEFINA: «Alta Corte per la Regione Siciliana e sindacato costituzionale incidentale», en *Foro Ital.*, 1955, I, pp. 908 y siguientes.

(184) AMORTH, A.: «L'assorbimento dell'Alta Corte per la Sicilia da parte della Corte Costituzionale», en *Giurisp. Cost.*, 1958, pp. 950 y ss.

por tanto, la Constitución y sin crear el Tribunal de Garantías Constitucionales); en este caso se establecía como sistema normal de resolución de conflictos «la gestión directa entre las autoridades u organismos representativos de ambos Estados», y en caso de que la fórmula no diera frutos, los conflictos se someterían «a una comisión mixta nombrada la mitad por el Consejo general del País Vasco y la otra mitad por el Parlamento español, presidida por el Presidente de la República española. Si no estuviera funcionando el Parlamento y el asunto fuera urgente, los miembros del Estado español en dicha comisión mixta serían designados por el Consejo de Ministros de la República.» (185).

No es dudosa la elección entre estas fórmulas y la de encomendar a un Tribunal constitucional la resolución de los conflictos. No obstante, también hay que tener en cuenta que la búsqueda de aquellas alternativas especiales se fundamenta en el temor por parte de las regiones de que, al confiar a un órgano centralizado estos asuntos, favorezca éste más en sus decisiones al Estado que a la Región (temor, por otra parte, en absoluto infundado porque ejemplos de ello existen sobradamente) (186). Por consecuencia, es necesario que, para evitar este inconveniente, las regiones participen de alguna manera en la designación de los miembros del Tribunal; en los países que cuentan con una segunda Cámara representativa de los Estados o regiones ello suele hacerse o bien exigiendo que los nombramientos sean ratificados por ella (sistema de los Estados Unidos para la designación de los jueces de la *Supreme Court*) o bien que la mitad de los jueces sean elegidos por ella (es el caso alemán). Ahora bien, cuando esta segunda Cámara no existe (como sucedió en nuestra

(185) Vid. artículo 19 del Estatuto citado (puede consultarse, por ejemplo, en el número 169 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA y en los apéndices del libro de CASTELL ARTECHE, S. M.: *El Estatuto vasco*, San Sebastián, 1976).

(186) Vid. referencias al tema, *supra*, p. 381. Entre nosotros, NIETO ha dicho del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República que «es notorio que el contenido de sus sentencias estaba inspirado de una forma demasiado directa por la situación política de cada momento: el juego político. En estas condiciones, el mantenimiento del delicado sistema de equilibrio estatutario resultaba prácticamente imposible. Situación que se agravaba por la inevitable concurrencia de competencias —posible en la Constitución y en el Estatuto a pesar de su aparente previsión y que sólo con el transcurso de los años hubiera podido clarificarse—. Vid. «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en *Descentralización administrativa*, cit., II, página 37.

II República) el problema debe solucionarse, obviamente, de forma distinta. La Constitución de 1931 apuntó bien hacia la solución correcta del problema al prever que entre los miembros del Tribunal hubiera un representante de las regiones españolas (187); sin embargo, pecó de timidez, ya que la posición del representante regional era absolutamente minoritaria. El sistema puede corregirse con facilidad aumentando la representación regional si no para que intervenga en todas las decisiones del Tribunal, al menos sí para constituir una Sala o Sección especial encargada de resolver los conflictos de competencias y los recursos sobre inconstitucionalidad de las leyes que sean planteados por el Estado o las regiones.

En cuanto a los tipos de conflictos que puedan darse entre el Estado y las regiones y éstas entre sí, la ley española del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933 (188) regulaba las «cuestiones de competencia legislativa» (189), los «conflictos de atribución entre autoridades administrativas» (190), y dedicaba el capítulo III del título V a «los demás conflictos» en el que se atendía a los no comprendidos en las dos rúbricas anteriores (191). No hay singularidades en el procedimiento por las que merezca la pena alargar más esta exposición; sin embargo, sí debe destacarse que las cuestiones de competencia legislativa no están previstas en otros ordenamientos, como el italiano, en el que el objeto de las mismas deben ser siempre los actos o los reglamentos (192). Las razones de ello parecen claras, por una parte, y como sabemos, el Estado controla en Italia la legislación regional y puede remitirla a la Corte Constitucional para que decida sobre su legalidad; por otra, las leyes estatales pueden ser impugnadas por inconstitucionales y una forma de inconstitucionalidad es la usurpación de competencias rompiendo la

(187) Vid. artículo 122 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931.

(188) Su reglamento fue aprobado por Decreto de 8 de diciembre de 1933. Sobre el Tribunal, MEILÁN GIL, J. L.: «El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República española», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 547 y ss., y VILLARROYA, J. T.: «El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)», *Rev. del Inst. de Ciencias Sociales*, II (1968).

(189) Artículos 54 y siguientes de la Ley de 14 de junio de 1933.

(190) Artículos 60 y siguientes de la Ley de 1933 citada.

(191) Artículo 67 de la Ley citada.

(192) Vid. por todos, GIZZI: *Manuale di Diritto regionale*, cit., 3, pp. 390 y ss.

distribución efectuada por la Constitución. En nuestro sistema, en cambio, se aplicó la doble fórmula: cuando se daba una intromisión del Estado o de la Región en las competencias ajenas, la fórmula a emplear era la del conflicto de competencias (la sentencia del Tribunal de Garantías de 8 de junio de 1934 sobre la Ley catalana de contratos de cultivo de 11 de abril del mismo año se dio como resolución a una cuestión de competencia); en los demás supuestos, en los que, sin haber una usurpación de competencias, la norma dictada ofendía los principios sentados en la Constitución, el sistema de defensa más ajustado al caso era la impugnación por inconstitucionalidad (así se hizo en el caso de la Ley de 2 de enero de 1935 que suspendió el Estatuto de Cataluña; en el recurso se alegaba la inconstitucionalidad de la misma por no haber sido votada en forma y por vulnerar lo establecido en el Estatuto de 1932; la sentencia de 5 de marzo de 1936 aceptó este último argumento).