

Tríptico de Entidades territoriales intermedias

por

JUAN LUIS DE SIMON TOBALINA

Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local.

Salvo en Estados de pequeña extensión territorial, como Luxemburgo, es regla general que, entre el Municipio, comunidad territorial primaria y el Estado nacional, sede del poder político, aunque en trance de superación, a favor de organizaciones políticas supranacionales para las que se postula forma federal, alcancen reconocimiento de su personalidad como circunscripciones territoriales intermedias diseñadas geográficamente, a modo de círculos concéntricos de distinto radio, varias categorías de Entidades locales: el Distrito o *l'arrondissement*, la Provincia o Departamento, la Región. Y en los Estados federales el *Länder*, o Estado-miembro de la Federación que suele conservar el poder originario y la instancia última en materia de Régimen local sin perjuicio de la norma o conjunto de normas de rango superior que se consagran en la Constitución del Estado federal y sientan los principios fundamentales en materia local.

En España carecemos del distrito, *arrondissement* o comarca como Entidad intermedia de primer grado que supla y complete energías municipales primarias, y de la Región con dotación autárquica que agrupe Provincias o amplíe su extensión.- Nuestra Provincia permanece, contra viento y marea, desde hace siglo y medio, como única Entidad territorial intermedia, mientras instituciones y estructuras de sólida apariencia no han podido resistir el paso del tiempo.

Durante bastantes años hemos vivido instalados en el tópico que contrapone al carácter natural del Municipio el puramente

legal de la Provincia. Pero ni el Municipio es una mera supervivencia de instituciones locales históricas nacidas espontáneamente, ni la Provincia es una circunscripción de mero diseño uniforme realizado arbitrariamente por el legislador. Uno y otra resultan de una delicada mixtura, de una combinación mágica de substrato sociológico e imaginación creadora, siquiera el Municipio responda inmediatamente a exigencias de una convivencia interfamiliar ineludible y la Provincia, por estar más alejada de lo entrañable y primario, admita una mayor adecuación a las conveniencias de la Administración pública y a la oportunidad del momento histórico.

Es cierto que la organización departamental realizada por la Asamblea Nacional francesa, asesorada por SIEYES, inspiró la obra administrativa de las Cortes de Cádiz, y sirvió de modelo al ilustre granadino JAVIER DE BURGOS—que tan cerca la estudió como emigrado político—para efectuar la división administrativa de España en 49 Provincias, por virtud del Real Decreto de la Reina Gobernadora de 30 de noviembre de 1833, hoy sustancialmente vigente. Pero ni el paralelismo del proceso centralizador y uniformista español con el francés se inicia entonces—pues se remonta a los Decretos de Nueva Planta de Felipe V y a la creación por este Monarca de los Intendentes de Provincia, sin olvidar el estímulo suscitado en el Conde Duque de Olivares por la política unificadora de Richelieu—, ni puede negarse la persistencia de estructuras administrativas, fueros y costumbres de antiguos Reinos—como el de Navarra y el Principado de Asturias—; Señoríos—como el de Vizcaya—; Tierras y Provincias—la de Guipúzcoa, según CIRIQUIAÍN GAIZTARRO, tenía ya en 1554 su nombre y demarcación actual—que resistieron la obra centralizadora de la Monarquía absoluta, primero, y de la Monarquía constitucional, después.

Con anterioridad al régimen constitucional, existía—según referencia de CANGA ARGÜELLES—una demarcación en 34 Provincias tan confusa y desigual que toda Cataluña era una sola Provincia y Toro formaba, por sí solo, una Provincia. No es extraño que nuestros legisladores doceañistas ordenaran «una división más conveniente». Al realizarla, JAVIER DE BURGOS no intentó hacer tabla rasa del pasado. A su perspicacia de verdadero estadista no

se ocultó que toda obra política, para ser fecunda, ha de apoyarse en la tradición propia, recoger las enseñanzas de la simultánea experiencia-extranjera, responder a la problemática presente y ofrecer perspectivas para el porvenir. Por ello, la empresa exigió superar serias dificultades. Fue preciso—como dice MESA SEGURA—leer, apreciar, rectificar y completar cuantos informes habían hecho con anterioridad varias Comisiones y personalidades a las que se estimaba con competencia para deponer en tan interesante materia, donde no sólo la Geografía y la Historia, sino el apego a viejas tradiciones y los usos y aprovechamientos de leñas y pastos y riegos y el peligro de herir susceptibilidades más o menos respetables, precisaban de un tacto y de una habilidad exquisita para que el edificio que se empezaba a levantar no resultase cuarteado desde sus cimientos.

Ese arrastre de viejas formaciones históricas y ese respeto a usos y costumbres de venerable antigüedad explican la excesiva desigualdad de extensión territorial y de población de unas Provincias con respecto a otras—Badajoz tiene 21.657 kilómetros cuadrados, mientras que Guipúzcoa tiene 1.997; Madrid y Barcelona cuentan más de tres millones de habitantes, y Alava y Soria menos de ciento cincuenta mil—y el curioso fenómeno de los enclaves administrativos o porciones de territorio de una Provincia situadas enteramente dentro de los límites jurisdiccionales de otra. Así, el Condado de Treviño, perteneciente a Burgos y situado enteramente dentro de territorio alavés; el de Orduña, enclave de Vizcaya, también en Alava, etc.

Lo verdaderamente original de la creación constitucional de la Provincia consistió en concebir ésta no sólo como circunscripción del Estado para la organización territorial de sus servicios, sino también como Entidad de fines propios para «promover la educación de la juventud y los intereses materiales», merecedora de un reconocimiento de su personalidad jurídica que alcanzaría plenamente en la Ley de 1870. Y en esa línea de aciertos está el feliz hallazgo de la Diputación con un carácter democrático y representativo que no tuvo el Consejo General del Departamento francés hasta junio de 1833. Pese a sus defectos y limitaciones, la Provincia ha creado intereses respetables y suscita en quienes

a ella pertenecen un sentimiento de amor y una conciencia de comunidad. Existe un auténtico patriotismo provincial, diariamente atestiguado por la real solidaridad de intereses y afectos entre los individuos, familias e instituciones pertenecientes a una misma Provincia. Lo que hoy empieza a estar en tela de juicio es si la circunscripción territorial constituye el territorio óptimo para el planeamiento de servicios locales y de los emanados de la actividad desconcentrada del Estado en la Sociedad industrializada del actual momento histórico cuando asistimos a los albores de la era atómica. Ciertamente que no puede negarse la importancia de la labor que las Diputaciones vienen realizando en los pueblos de las Provincias respectivas en orden al abastecimiento de agua y al suministro de luz, a la instalación del botiquín de urgencia y del teléfono, a la construcción del mercado y del matadero, etc. (sin olvidar la secular realización de fines benéficos, asistenciales, de construcciones viarias y otros varios). La cooperación de las Diputaciones a los servicios municipales y, paralelamente a ella, los planes de obras y servicios de carácter eminentemente local realizados por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, en actividad estatal desconcentrada, han cambiado la faz de los pueblos de España y justificado que se hable de una provincialización del Régimen local español, según la expresión acuñada por GARCÍA DE ENTERRÍA. Pero, aun prescindiendo del aspecto antieconómico que ofrece esa cooperación, cuando con ella se pretende vitalizar núcleos vecinales irremediabilmente desvitalizados, y del inconveniente, no menos grave, nacido de la ausencia por parte de esas agrupaciones primarias del esfuerzo mínimo necesario para, sobre él, construir una ayuda que, de otro modo, pierde este carácter para convertirse en suplantación pura y simple de la actividad municipal, es lo cierto que hoy se siente la necesidad de utilizar otras áreas territoriales de planeamiento de servicios y de descubrir el territorio óptimo, tanto a escala infraprovincial—o si se prefiere inmediatamente supramunicipal—como a nivel supraprovincial o regional. En este sentido debe afirmarse que la simple dicotomía de la Administración local en municipal y provincial es hoy insatisfactoria y suscita, en los más diversos sectores, el intento de lograr una revisión a fondo.

SERAFINI, al estudiar la conveniencia de dar homogeneidad a los organismos locales europeos, después de estimar inaceptable la idea de una intervención directa de orden legislativo de la futura Federación europea y postular, en cambio, una discusión doctrinal y política que haga viable el intento, llega a la conclusión de «que se pueden desarrollar en todas partes dos organismos llave: *Parrondissement* democrático (el *Land Kreis* de Alemania federal) y la Región, es decir, una Administración vasta y ampliamente autónoma».

En España, y en general en los sistemas de tipo local francés, la necesidad de la comarca, distrito o *arrondissement* es consecuencia del micromunicipio insuficiente, secuela, a su vez, en gran parte, de la siembra a voleo de Ayuntamientos en pueblos tradicionalmente regidos por Concejos elementales, realizada por nuestros doceañistas con un criterio reformador de orientación igualitaria y uniformista; siquiera no pueda negarse una cierta medida con respecto al alumbramiento masivo de Municipios por la Constitución francesa de 1789, que tanto impacto produjo en el Régimen local europeo del pasado siglo. El problema se ha agudizado por el éxodo impresionante de la población rural al medio industrial nacional o extranjero. No es, pues, extraño que esté en crisis la doctrina del respeto cuasi sagrado a la personalidad municipal tan elocuentemente expuesta en el preámbulo del Estatuto municipal, cuyo inolvidable autor no lo hubiera escrito, según se nos asegura, diez años después, en idéntico trance.

Sin afirmar con MAST que «el viejo cuadro comunal ha perdido su razón de ser y su mantenimiento es incluso un factor de regresión que no se explica más que por la fuerza de la costumbre o la comodidad de los gobernantes», ni postular con WALKER la radical abolición de las comunidades no viables, sí puede asegurarse, con DEMARCHI, «que el micromunicipio no realiza la integración social de sus habitantes» y que sólo reagrupadas a nivel de distrito o comarca pueden subsistir pequeñas comunidades rurales actualmente dotadas de personalidad y autonomía, pero notoriamente incapaces para el cumplimiento de sus fines y, en definitiva, para el servicio del hombre (única justificación en una filosofía cristiana de la existencia de las personas jurídicas). Si, como ha dicho

STEPANOVIK, «un Municipio pequeño sobre un territorio pobre no puede hacer frente a las necesidades de sus ciudadanos ni ayudar a circunscripciones más amplias a cumplir su misión», no puede extrañarnos el proceso desmunicipalizador señalado por ALBI y hecho notar por MIGLIO cuando afirma que «la teoría del Municipio como célula tipo de unificación primaria y homogénea de todos los Estados europeos tiende a ser sobrepasada». En este sentido, conviene recordar que JORDANA DE POZAS señalaba, hace tiempo, el significativo caso de Norteamérica con extensos territorios en los que la sociedad político-administrativa primaria no es el Municipio, sino el Condado. Análoga orientación inspira a SIMDLE cuando propugna, para Europa, la creación de distritos administrativos racionales; sin duda concidiendo con VEDEL en la creencia de que «hemos pasado de una época de espontaneidad a una época de voluntad y las Entidades locales están hoy modeladas, alimentadas y orientadas por el Estado».

Estiman algunos que la Mancomunidad voluntaria suficientemente estimulada hasta constituir condición *sine qua non* de ayudas y cooperaciones supramunicipales y, dentro de parecida orientación, la Agrupación forzosa extendida a una pluralidad de servicios de la competencia municipal, podrían ser suficientes para cumplir los fines que con la Entidad comarcal o distrito se pretenden, pero la experiencia demuestra falta de espíritu asociativo intermunicipal, según han puesto de relieve distintas Asambleas y Congresos internacionales, y la Agrupación forzosa, aun ampliada a todos los fines de la competencia municipal que no pueden cumplirse a escala municipal, reconduciría a solución análoga y, probablemente, menos perfecta que la creación de la Entidad comarcal o del distrito, cuya eficacia podría resultar de un triple cometido: *a*), realizar servicios municipales que los Ayuntamientos no pueden acometer separadamente por falta de competencia técnica y financiera verificando, al propio tiempo, una concentración de la burocracia municipal; *b*), encauzar el planeamiento y realización de la cooperación provincial y de las obras y servicios de carácter eminentemente local en que intervienen las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, y *c*), servir de área eficiente a determinados servicios del Estado susceptibles de ser prestados a este nivel.

No se olvide el sentido hacia la uniformidad de las instituciones locales subrayado oportunamente por el profesor DENDIS y que esa tendencia a la homogeneidad está favorecida no sólo por el proceso de unificación en la Europa de Mercado Común, sino también, más ampliamente, por la del Consejo de Europa y, todavía a mayor escala, en todo el Occidente por los continuos estudios comunes promovidos por organizaciones internacionales.

El Municipio compuesto alemán, el distrito de Inglaterra y de los países nórdicos, el *arrondissement* yugoeslavo, el intento de desarrollar en Turquía el distrito (*nahiye*) como entidad intermedia e incluso anuladora de personalidades municipales, el proyecto belga de crear Centros rurales comunales, el reciente estudio francés del distrito (visto por algunos comentaristas con recelo por cuanto afianzaría la tutela estatal), responden a esta tendencia europea, subrayada por DURAND, de crear cada día cuadros territoriales más amplios y más ajustados a la problemática socio-económica presente.

Recientemente, son bastantes los autores y comentaristas que, como JORDANA DE POZAS, creen en la existencia de un espíritu comarcal muy vivo en España o que, como DÍAZ GONZÁLEZ, postulan un serio estudio de las comarcas y subcomarcas «con visión municipalista». La opinión de MARTÍN MATEO de fomentar, primero, con ventajas de índole económica, Mancomunidades comarcales, y hacerlas después obligatorias a la vista de los resultados obtenidos, es muy ponderada y apunta a una fase intermedia en el camino hacia una solución comarcal que, a nuestro juicio, se impondrá a la larga y para la cual la experiencia de los Juzgados comarcales puede ser aleccionadora. Tal vez, la utilización administrativa cada día más intensa de la comarca o del partido judicial pueda preparar, para el futuro, una nueva Entidad con cierto grado de autonomía, sin olvidar que esta palabra implica hoy más función que potestad.

* * *

Pero el verdadero problema de la Provincia proviene de su insuficiencia para realizar obras o prestar servicios cuyo planeamiento y coordinación requieren más amplios espacios. Como dice BENNEFOUS, «en la hora del átomo, los servicios públicos han conservado las grandes líneas de la organización napoleónica y uti-

lizan todavía procedimientos que datan de la época de las diligencias». Concebido el Departamento francés en función de la distancia que puede cubrir un caballo en un día, no es extraño que se haya suscitado la necesidad de crear un núcleo territorial congruente con la velocidad que normalmente desarrolla un automóvil y se considere seriamente la eficacia que comportaría una organización administrativa de tipo regional. Esta tendencia tiene hoy *quorum* en Europa, como lo demuestra el dictamen de los Estados generales de los Municipios europeos, si bien en la mayor parte de los países no ha superado, todavía, la fase de estudio.

Las realizaciones legislativas están matizadas por el carácter del proceso formativo de los respectivos Estados y por la estructura unitaria o federal de las mismas. Mientras Alemania extrae de su federalismo un fecundo dinamismo regional, en Italia ha sido necesario vencer graves dificultades para que el Gobierno Moro haya podido decidirse a presentar al Parlamento el Proyecto de Ley organizando las catorce Regiones de Derecho común previstas en el artículo 131 de la Constitución y que han de añadirse a las cinco que, a tenor del artículo 116, se rigen ya por estatutos especiales aprobados como leyes constitucionales, a saber: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y el Valle de Aosta. En Grecia existen nueve grandes Regiones administrativas. En Bélgica aumenta el número de los que postulan institucionalizar la Región que, tal vez, contribuiría a resolver el grave problema de la diversidad lingüística.

Ofrece especial interés el caso de Francia, país clásico del sistema centralizado. Actualmente, no sólo las revistas científicas, sino también la Prensa diaria vienen promoviendo un movimiento de reforma de la Administración territorial de que se ha hecho eco el Poder público. Desechado el proyecto de dividir Francia en cuarenta y siete Departamentos, presentado por DEBRÉ apenas finalizada la segunda guerra mundial, se propugna, hoy, una descentralización de base regional que viene utilizándose a efectos de planificación económica. La resistencia opuesta a esta nueva orientación ha obligado a los Ministros FREY y JOXE a declarar que no se trata de suprimir el actual Departamento, tan arraigado en la Administración francesa.

Es curiosa la observación de ALBI de que, mientras para los

franceses el regionalismo clásico es retrógrado, antiliberal, antirrevolucionario, autoritario y antirrepublicano, en Italia, en cambio, el regionalismo significa una reacción antiautoritaria y se considera la expresión de la más pura democracia.

En España el problema es tan real como en todas partes y ha saltado ya a la Prensa diaria, a la radio y a la televisión. No todas las Diputaciones provinciales están en condiciones de abordar, por sí solas, determinados problemas de su competencia, tanto de orden benéfico-hospitalario: internamiento de dementes, tratamiento del cáncer, ciertas especialidades de cirugía, etc., como en materia de transportes, en cuanto harían falta buenas redes de carreteras regionales para múltiples necesidades económicas, docentes, judiciales, etc., como en relación con el fomento de la ganadería, de la agricultura, de la riqueza forestal, etc.

No se trata, por tanto, de cultivar manifestaciones folklóricas o de satisfacer problemas sentimentales que, por lo demás, tienen también su importancia porque «no sólo de pan...». Pero tampoco de un neorregionalismo superpositivista concebido sólo para planear el desarrollo económico desde la capital de la Nación. (La crítica que de este criterio se ha hecho en alguna Semana social francesa, es acerba). Es toda una problemática de estructura político-administrativa del Estado la que se plantea. «Está en juego —dice FERRATER MORA— el problema más real de España: el de su constitución». De esa constitución interna que CÁNOVAS consideraba anterior y superior a los textos escritos y que, cualquiera que sea el valor que concedamos a su raíz histórica hay que revisarla en función de su eficacia para servir al hombre de nuestro tiempo.

No se pretende invalidar la Provincia—cuya realidad es innegable—, sino establecer, también, una circunscripción territorial supraprovincial que, al reducir a unidad la multiplicidad actual de divisiones administrativas especiales: judicial, docente, comercial, postal, inspectora, etc., nos ofrezca un mapa administrativo homogéneo y permita concentrar algunos servicios del Estado, hoy excesivamente parcelados entre las cuarenta y siete Provincias peninsulares, para obtener una considerable economía y una potenciación de energías, en contraste optimista con la vida lánguida y perezosa que vienen arrastrando algunas Delegaciones provinciales del

Estado. En el vértice de la nueva organización administrativa territorial habría que colocar al Gobernador general, cuyo tímido apunte nos brinda el Estatuto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958.

En esa tendencia a regionalizar la Administración se inscriben algunas medidas legislativas como, por ejemplo, la sustitución de los antiguos Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo por Salas de esta Jurisdicción en las respectivas Audiencias territoriales, efectuada por virtud de la Ley de 27 de diciembre de 1956 y, sobre todo, el Plan Nacional de Desarrollo.

Una interpretación errónea del fenómeno político supranacional ha llevado, incluso entre personas de altura intelectual, a estimar arcaica toda problemática político-administrativa basada en el reconocimiento de la personalidad regional. Pero no hay contradicción ni incompatibilidad alguna, sino que se trata de aspectos de un mismo problema que podríamos describir con Robert MOSSÉ como la «búsqueda deliberada de una implantación geográfica óptima de los establecimientos humanos, de manera que favorezca el desarrollo económico y social y asegure a los hombres el mejor ambiente posible». Acierta OLIVETTI cuando afirma que «el verdadero problema de la democracia moderna es, hoy, el de precisar la dimensión óptima de las Entidades locales, capaz de conciliar, al propio tiempo, las exigencias de la libertad, con las de la funcionalidad que imponen los medios técnicos del mundo moderno». Sólo debe añadirse que el problema no se agota en el interior del Estado, sino que también requiere planteamientos supranacionales.

En definitiva, se trata de la aplicación del principio de subsidiaridad, tan caro a la doctrina pontificia, en virtud del cual debe darse a la Sociedad menor, es decir, más próxima al individuo y al grupo familiar, prioridad de competencia, si bien subordinada siempre a su capacidad para servir al hombre y ayudarle a desarrollar su personalidad. La prioridad del Municipio es de orden natural. Pero su insuficiencia puede determinar la organización del Distrito o de la Comarca, y la de la Provincia obliga a considerar la posibilidad regional. Tampoco el Estado es ya autosuficiente y, tanto la economía, como la defensa, la diplomacia, como los transportes, necesitan mayor espacio y organizaciones políti-

cas más amplias. «Sólo el desarrollo fecundo de organizaciones supranacionales podrá conducir al bienestar que dará a Europa su verdadera faz de madre de la civilización», ha escrito BERRI. Y en esa Europa federada a que se aspira, «la Región—afirma MARANINI, recogiendo una opinión muy extendida—jugará un papel importante». Hoy, observa BENDISCIOLI, «las Entidades locales establecen relaciones de dimensión europea». Por nuestra parte, sin dejarnos llevar por el arrebató lírico de TROCCOLI cuando propugna una unión federal de las Comunidades locales europeas, «que no está en contradicción—asegura—con la evolución histórica de la Sociedad europea», estimamos como PARTSCH que «la Europa federal será compuesta y realizada por los Estados nacionales», sin perjuicio de que en una fase posterior, y todavía remota, el papel que les corresponda jugar sea—como profetiza MIGLIO—el de Administraciones locales.

«La nueva Europa debe fundarse sobre la autonomía de las Colectividades locales». No tratamos de negar la tensión entre la vida local y la vida supranacional. Pero, como ha escrito VEDEL, la Historia no progresa por las armonías preestablecidas, sino por sus contradicciones, y el destino del hombre es superarlas. A ello ha de ayudar todo esfuerzo encaminado a coordinar las actividades de diferente dimensión geográfica y establecer el debido equilibrio hasta hallar, como quiere SOTO, la síntesis entre la civilización individualista y la tecnocrática y utilitaria.

«Si las instituciones locales no están de acuerdo con los tiempos» (MAST) y «cada día se hacen necesarios cuadros más amplios (DURAND) dentro y fuera de las fronteras nacionales», debe estimularnos a una acertada ordenación territorial interior la convicción de que repercutirá favorablemente en el campo más vasto de las relaciones de cooperación y de unión entre Estados. Merece ser meditada la opinión de DEMARCHI cuando escribe que los ciudadanos «no pueden percibir la importancia de una integración supranacional si no han vivido la experiencia de la integración de pequeños Municipios en una unidad territorial más amplia». Y HADGIYANNIS suscita nuestra esperanza al afirmar que «en un mundo de rivalidades, la naturaleza de la Administración local contribuirá al acercamiento de las Naciones».