

# REGION GUBERNATIVA Y REGION AUTONOMA

353 (091) (46)

por

**Juan-Luis de Simón Tobalina**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION. — II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.—III. VENTAJAS DE LA REGION GUBERNATIVA.—IV. EL EJEMPLO DE LA PROVINCIA.—V. LAS MANCOMUNIDADES.—VI. CONSTITUCION DE 1931.—VII. REALIDAD ACTUAL.—VIII. PERSPECTIVAS.—IX. ESTIMULOS EXTERIORES.—X. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

A la Región se puede ir, desde el Estado, al proceder éste a la búsqueda de una circunscripción territorial intermedia entre el Municipio —«célula y base», como decía el autor de los Estatutos de 1924 y 1925— y el Estado mismo —«todo y cumbre»— mejor sintonizada con las exigencias económicas, sociales, culturales, del actual movimiento histórico que la Provincia —muy útil en la época de la «diligencia», pero poco actualmente—, y puede también irse desde los Municipios al agruparse éstos en un marco territorial más amplio y capaz que el provincial en solicitud de potenciación de esfuerzos y de prestación de servicios complementarios de los que es posible realizar a escala de comunidad vecinal. A la Región cabe ir, desde otro ángulo visual, con el doble designio de superar la estrechez provincial y de no tener que llegar hasta el Estado, que cae un poco lejos para multitud de fines colectivos de los hombres. En suma, la Región puede considerarse como división territorial óptima para la realización de los servicios a través de los cuales el Estado cumple

sus fines de fomento de los intereses materiales y morales de la colectividad nacional, y como Entidad local infrasoberana dotada de personalidad y autonomía para el cumplimiento de fines propios no inherentes a la soberanía del Estado.

## II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Llevaba trece años, apenas, de vigencia la división provincial realizada por Javier DE BURGOS en noviembre de 1834 —en la línea marcada por la Constitución de Cádiz— cuando don Patricio DE LA ESCOSURA pretendió dar vida a once Regiones mediante un Real Decreto de 24 de septiembre de 1847, que fue declarado en suspenso el 29 del mismo mes y año. También fracasó el proyecto de Constitución federal de 17 de julio de 1873, cuyo artículo 43 consagraba tres niveles de poder: el Municipio, el Estado regional y el Estado federal o Nación. Tras la Restauración, MORET renovó, estérilmente, el intento regionalizador en su proyecto de 5 de enero de 1884, en el cual se creaban 15 «grandes gobiernos correspondientes a las regiones geográficas y económicas de España». En 1891, SILVELA y SÁNCHEZ TOCA propusieron la división de España en 13 Regiones, dotadas de sus correspondientes Consejos regionales como «elemento de deliberación y consejo» del respectivo Gobernador regional. Al fracasar este nuevo proyecto se cambió de sistema en el sentido de limitarse la Ley a ofrecer vías para constituir Mancomunidades de Diputaciones.

Hubiera servido la realización de alguno de los proyectos expresados para homologar las divisiones territoriales no coincidentes con la provincial: la judicial, la docente, etc. Pero la verdad es que al no hacerse efectivo ninguno de aquéllos por no alcanzar —¡eran tiempos de inestabilidad política!— la aprobación de las Cortes, siguió esa diversidad de capitales «con» Audiencia territorial, Universidad... Recientemente, la idea de creación de «grandes gobiernos» la hemos visto resucitar, aunque no decididamente, en la posibilidad que ofrece el Estatuto de Gobernadores de 1958 de crear Gobiernos generales que abarquen varias Provincias. Pero no se ha hecho el experimento y todo ha quedado en agua de borrajas.

### III. VENTAJAS DE LA REGION GUBERNATIVA

La creación de la Región gubernativa tendría múltiples ventajas. Una de ellas sería la ya apuntada de homologar las actuales circunscripciones territoriales no coincidentes con la Provincia y de más amplio radio que esta última. Otra, muy importante, es la de introducir en el presupuesto del Estado español una economía muy considerable al planificar, a escala regional, muchos servicios que hoy lo están a escala provincial, con la consecuencia lamentable de una multiplicidad increíble de delegaciones de Ministerios e incluso de Direcciones generales en pobres capitales de Provincias rurales de creciente despoblación. Concentrar burocracia estatal en capitales de Región, además de significar una poda necesaria de gastos poco justificados, aumentaría la eficacia de la Administración del Estado. El problema que surge inmediatamente es el de si ese camino conduciría, a la larga, a la supresión de la Provincia, «profunda e indeleblemente arraigada en la vida española», según aseguraba CALVO SOTELO en la Exposición de Motivos del Estatuto provincial. Sinceramente, creemos que no es necesario llegar a ese extremo. No se trata de suprimir radicalmente la Provincia, que todavía puede ser útil —y lo es— para las realizaciones de algunos fines intermunicipales o supramunicipales. Por ejemplo, para organizar la cooperación a los servicios municipales, para la planificación de la actividad desconcentrada del Estado en materia económico-financiera —léase Delegaciones de Hacienda—, etc. Lo que habría que hacer es reducir al mínimo indispensable la actual multiplicidad de Delegaciones, Juntas, Servicios y demás organismos burocráticos con sede provincial.

### IV. EL EJEMPLO DE LA PROVINCIA

Problema más enjundioso es el de la posibilidad de dotar a la Región de autonomía para fines no estatales, sino puramente locales o, si se prefiere mayor precisión, fines que no rebasan el área geográfica de la Región. Pudiera, en este sentido, esperarse que la Región, creada desde arriba a efectos de una descentralización administrativa o, más exactamente, de una mera desconcentración, se convirtiera, andando el tiempo, en una Entidad local con perso-

nalidad, fines y medios propios y, en suma, autónoma dentro de la subordinación jurídica al Estado, que es propia de todas las Entidades locales. Tal ocurrió con la Provincia. La Constitución de 1812, después de decir en el artículo 10 que «el territorio español comprende, en la Península, con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias, con las demás posesiones de Africa, trataba en el capítulo II del Título VI: «Del gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales», y en su artículo 325 decía textualmente: «En cada Provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su prosperidad, presidida por el Jefe superior». No encontramos la expresión Región. Como vemos, alguna —muy pocas— de las Provincias actuales se mezclaban con verdaderas Regiones. No es extraño que el artículo 11 prometiese que se haría una división más conveniente del territorio español, por una Ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan. En efecto, la división provincial fue obra, según queda indicado, de Javier DE BURGOS en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. «Del jugo y sustancia de esta soberana disposición vivimos todavía» —dirá CALVO SOTELO en el preámbulo del Estatuto de 1925...—. Es en la Ley provincial de 20 de agosto de 1870 —como hace notar GARCÍA DE ENTERRÍA— donde se inicia claramente el camino hacia la Provincia como persona jurídica pública, con un cierto margen de autonomía administrativa; criterio que siguió, aunque menos enérgicamente, la Ley provincial de 29 de agosto de 1882, en la cual hay, al menos, un impulso autárquico que se manifiesta claramente en el artículo 7.º al decir: «La Diputación provincial se compone de los Diputados elegidos por los habitantes de la Provincia, a quienes la presente Ley reconoce este derecho y en la forma que la misma Ley y la Electoral determinen».

El Estatuto provincial de 1925 se esforzó en acentuar la tendencia descentralizadora que había iniciado en la esfera municipal el Estatuto de 1924. Como dice CALVO SOTELO, un poco exageradamente, en el preámbulo de aquél, las Diputaciones no han tenido, hasta ahora, «ni sombra de autonomía». Sus acuerdos eran frecuentemente revocables por la autoridad gubernativa, que también podía suspender a los Diputados; determinadas resoluciones exi-

gían previo pláacet de dichas autoridades; el Gobernador presidía la Diputación con voz y voto en sus tareas deliberantes; ejecutaba en todo caso sus acuerdos, y podía por mil motivos suspenderlos indefinidamente. En una palabra, no era factible que las Diputaciones diesen un solo paso ni pergeñasen decisión alguna sin la mediación anterior o posterior del Poder ejecutivo. Pues bien, la nueva Ley restringe considerablemente esa incesante mediatización y, al efecto, declara que la Diputación, en Pleno o en Comisión, será presidida por un Diputado; que el Gobernador no tendrá voto en sus sesiones; que sólo los Tribunales podrán suspender y destituir a los Diputados y revocar los acuerdos provinciales; que el Presidente será siempre ejecutor de estos últimos, y que al Gobernador sólo le estará permitido suspenderlos, y no indefinidamente, en un único y excepcional caso, a saber: el de infracción manifiesta de las leyes con perturbación grave del orden público. En los restantes, o sea, cuando haya delincuencia o incompetencia, o perjuicio para los intereses generales, la suspensión sólo se podrá acordar por el Presidente de la misma Corporación, o por el Tribunal Contencioso-administrativo, a requerimiento del Gobernador. No hay necesidad de decir que, ordinariamente, podrá decretarla siempre cualquier organismo judicial a petición de parte que ante él haya movido reclamación o contienda. En resumen: la injerencia gubernativa resulta confinada en el mínimo rincón de un caso de necesidad aguda, extremada e imperiosa. Y, en consecuencia, la sustitución del recurso gubernativo por el judicial, piedra de toque de la reforma administrativa ya implantada en el orden municipal, se consagra nuevamente en el provincial.

## V. LAS MANCOMUNIDADES

Paralelamente a la Región gubernativa puede hacer camino hacia la Región autónoma la Mancomunidad interprovincial. Desde el fracaso del proyecto regional de SILVELA y SÁNCHEZ TOCA de 1891, se siguió el sistema de ofrecer vías legales para constituir Mancomunidades de Diputaciones. El artículo 274 del proyecto de MAURA de 1907 declara aplicables las disposiciones sobre Mancomunidades municipales a «las que concierten y formen dos o más Provincias para fines y servicios que caben dentro de la competencia de las Diputaciones». En la discusión parlamentaria, el pro-

yecto fue perfeccionándose, y, tras la aprobación de los artículos 411 y 412, las Mancomunidades provinciales podían asumir, entre otras tareas, la construcción de carreteras incluidas en el Plan General del Estado, que no traspasasen el territorio de las Provincias mancomunadas, y de ferrocarriles, tranvías, puertos, obras de saneamiento, canales y pantanos en dicho territorio; el establecimiento de líneas telegráficas y telefónicas interurbanas, la creación de establecimientos e instituciones culturales, establecimientos de beneficencia, etc. CANALEJAS presentó a las Cortes el 31 de mayo de 1912 su proyecto de Ley de Mancomunidades, en el que se admitió la asociación de Provincias: a) para el cumplimiento de fines atribuidos por la Ley a las Diputaciones; b) para el cumplimiento de funciones delegadas por el Gobierno. El gobierno de la Mancomunidad sería ejercido por una Junta general de Diputados de todas las Provincias mancomunadas, que habrían de reunirse dos veces al año al menos, y un Consejo permanente, con representantes de cada una de las Provincias. Se otorgaba a las Mancomunidades plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Después de apasionada discusión, el proyecto fue aprobado el 17 de octubre por el Congreso. Sólo faltaba la aprobación del Senado cuando CANALEJAS fue asesinado en el momento en que, sin escolta alguna, contemplaba el escaparate de una librería en la Puerta del Sol.

Como vemos, durante más de medio siglo la historia de los intentos de dar solución al problema regional se confunde con la historia de la inestabilidad política de España en ese mismo período de tiempo. En vista de ello, el Gobierno conservador de DATO abordó el problema por Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, en el que se autorizaba la Mancomunidad de Provincias para fines exclusivamente administrativos de su competencia, a iniciativa del Gobierno, de las Diputaciones o de Ayuntamientos que reúnan el 10 por 100, cuando menos, de los habitantes de las respectivas Provincias. Al amparo de dicha disposición se constituyó la Mancomunidad catalana —cuyo Estatuto se aprobó por Real Decreto de 26 de marzo de 1914— e intentaron constituirse la Mancomunidad castellana y la Mancomunidad del Ebro.

Desgraciadamente, cuando comenzaba a cosechar frutos la Mancomunidad catalana y parecía incitante el camino para otras Regiones, la disposición transitoria quinta del Estatuto provincial la declaró «sin vigor»: En contradicción con la supresión de la Mancomunidad —ya en perfecto funcionamiento—, formada por las Pro-

vincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, al amparo del Real Decreto de 26 de marzo de 1914, el Estatuto provincial permitía —en sus artículos 18 y siguientes— la agrupación en Mancomunidades de las Diputaciones provinciales para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia que tengan carácter interprovincial. Y en el Libro III del mismo Estatuto se ofrecía cauce a la constitución de la Región por iniciativa de «los Municipios de varias Provincias limítrofes, cuyos términos formen territorio contiguo y tengan intereses comunes que proporcionen a su agrupación fundamento económico o natural».

## VI. CONSTITUCION DE 1931

La Segunda República prescindió —erróneamente a nuestro juicio— de la vía de la Mancomunidad y dio posibilidad legal de constituir Regiones en su Constitución de 1931. Pero el Estatuto de Cataluña fracasó por razones políticas que se iniciaron con la hostilidad implacable en el seno de la Generalidad entre la Esquerra y la Lliga (con retirada de esta última del Parlamento catalán), y culminaron en la actuación revolucionaria posterior de la expresada Generalidad.

## VII. REALIDAD ACTUAL

La Ley de Régimen local, todavía vigente en tanto se articula la Ley de Bases, además de silenciar la Región, no autoriza la Mancomunidad de Diputaciones que, desde los proyectos del siglo pasado, constituían una constante histórica en la preocupación de nuestro legisladores. El Decreto de Gobernadores de 1958 admite la posibilidad de Gobiernos generales con jurisdicción en varias Provincias. Letra muerta. La Ley Orgánica del Estado de 1966 autoriza el establecimiento de «divisiones territoriales distintas de la provincial». Pero ya sabemos que, en este aspecto, no se ha desarrollado dicha Ley.

## VIII. PERSPECTIVAS

La Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen local, después de expresar en su Exposición de Motivos que

merece especial mención «la facultad reconocida a las Entidades provinciales para asociarse entre sí en relación con el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras y servicios comunes bajo la forma de Mancomunidad», y que «la fórmula constituye innovación de singular importancia y ofrece la suficiente flexibilidad para que, dentro de los principios de ordenamiento español, puedan verse atendidas aspiraciones que no encajaban en la normativa vigente», dice en su base 20: «Las Provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial. Tales asociaciones revestirán la forma de Mancomunidades provinciales, dotadas de personalidad jurídica, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones. La constitución de las Mancomunidades y sus estatutos requieren el acuerdo favorable de cada Diputación, adoptado por dos tercios del número de hecho y, en todo caso, mayoría absoluta legal de sus miembros y aprobación por el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. En el texto articulado se especificarán los casos de disolución, que el Gobierno sólo podrá decretar por razones de orden público o de seguridad nacional».

Las Mancomunidades provinciales pueden ser un primer paso para realizar el punto programático expresado, en diciembre último, en la «declaración del Gobierno», precedente al actual, a cuyo tenor «la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas sus Regiones y, en general, de las autonomías locales». Esta referencia a las «autonomías locales», comprendiendo en ella las regionales, va más allá de la pura autorización a las Diputaciones para constituir Mancomunidades provinciales o, como dice la base primera de la Ley de 19 de noviembre —después de admitir que pueden establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia—, Entes regionales de carácter asociativo. Vemos, por tanto, que el Estado se reserva la facultad de crear una división regional de España, mientras autoriza a las Diputaciones para acordar —con el *quorum* legal— la constitución de Mancomunidades provinciales. Es el doble camino que, en este momento, contemplamos abierto para llegar en un futuro, no demasiado remoto, al reconocimiento institucional de Regiones autónomas. Se



plantea así el problema de elegir el procedimiento más adecuado, operativo y realista para llegar al establecimiento de la Región dotada de personalidad y autonomía inserto hoy en los programas de todas las asociaciones políticas y del propio Gobierno, y cuyo estudio constituye objetivo fundamental de este trabajo.

Hay dos maneras de suscitar el nacimiento de la Región autónoma: desde la base, desde la misma entraña del país: los Municipios, y desde arriba, por virtud de un *fiat* legislativo. La primera solución nos la ofrecieron CALVO SOTELO, en el Estatuto provincial de 1925, y los autores de la Constitución republicana de 1931. La segunda está en los proyectos antes aludidos, especialmente en el de SILVELA y SÁNCHEZ TOCA de 1891 y en las ideas de don José ORTEGA Y GASSET, que proponía la creación de diez Regiones.

CALVO SOTELO, en una postura intermedia entre los que «sueñan con restaurar los antiguos Reinos» y los que «no admiten otra circunscripción intermedia que la Provincia», trató de abrir «una posibilidad futura de máxima descentralización y autonomía» que, «coincida o no con el pasado», «sólo tendrá derecho a vivir cuando surja por apremiante exigencia de actuales y comunes intereses morales y materiales». Con este designio, el Libro III del Estatuto provincial de 1925 permitía a los Municipios de Provincias limítrofes con territorio contiguo e intereses comunes, previo el cumplimiento de determinados trámites, constituir Regiones para fines de carácter local o que, realizados por el Estado, no le correspondan con carácter intransferible por razón de su soberanía. La redacción definitiva del Estatuto regional se reserva al Gobierno. En el órgano corporativo de gobierno de la Región, tres cuartas partes, al menos, de sus miembros serían elegidos por sufragio de los ciudadanos. La Constitución de 1931 permitía que una o varias Provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, se organizaran en Región autónoma dentro del Estado español, a cuyo efecto presentarían su Estatuto a la aprobación del Congreso de los Diputados. Declaraba de la exclusiva competencia del Estado la legislación y la ejecución directa en materias tales como la adquisición y pérdida de la nacionalidad, relaciones con la Iglesia y régimen de cultos, relaciones internacionales, defensa nacional, seguridad pública en conflictos suprarregionales, pesca marítima, deuda del Estado, régimen arancelario, abandonmentamiento de buques mercantes, extradición, jurisdicción del Tribunal Supremo, sistema monetario y ordenación general bancaria,

régimen general de comunicaciones, aprovechamientos hidráulicos. Reservaba también al Estado la legislación penal, social, mercantil, procesal, parte de la civil —forma de matrimonio, registros e hipotecas, bases de las obligaciones contractuales, estatutos personal, real y formal—, propiedad intelectual e industrial, pesas y medidas, aguas, caza y pesca fluvial, ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, sanidad interior, seguros, régimen de prensa, asociaciones y reuniones, derecho de expropiación, socialización de riquezas naturales y empresas económicas, servicios de aviación civil y radiodifusión. Se cedían a la competencia de las Regiones autónomas las materias restantes, y se establecía que en las mismas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles.

La creación de las Regiones desde arriba ofrece graves dificultades. No olvidemos la delimitación de aquéllas o establecimiento de sus fronteras, tan distinta en los diversos proyectos a que antes nos hemos referido: 11 Regiones en el de don Patricio DE LA ESCOSURA, 15 en el de MORET, 13 en el de SILVELA y SÁNCHEZ TOCA. Por eso cuando se hace referencia a las «15» Regiones históricas que han configurado al Estado español durante largos años de su historia, convendría que nos especificasen cuáles son, pues algunas de las que se pretende resucitar no han dejado huella de su paso. ¿Han constituido alguna vez unidad político-administrativa las ocho Provincias andaluzas? Cuando se habla de Castilla, ¿se hace referencia al antiguo Reino de Castilla o a las tres Regiones que estudiamos en geografía: Castilla la Vieja, León y Castilla la Nueva? ¿Qué realidad tiene hoy el Reino de Murcia al que se adscribe la Provincia de Albacete, que en su mayor parte pertenece económica y socialmente a La Mancha?

Otro problema es el de mayor o menor sensibilidad regional, es decir, el de la mayor o menor hondura del «hecho diferencial», que si es muy considerable en Cataluña, Navarra, Aragón, Valencia, Galicia y las Provincias Vascongadas, es casi inexistente en otras posibles Regiones. A esta realidad sociológica respondió con todos sus defectos el sistema de los Estatutos, que no cerraba la puerta a ninguna Región, pero obligaba a demostrar que existe espíritu regional y voluntad de solicitar el reconocimiento de una personalidad real preexistente. Surge, de todos modos, la querrela entre

Regiones, al acusar las menos sensibilizadas para demandar autonomía a las más sensibles, de pretender privilegios.

Por cuanto llevamos expuesto, a nadie puede extrañar que tanto el legislador de los Estatutos como el de la Constitución de la Segunda República optaran por ofrecer cauce para la organización de Regiones autónomas, pero sin crearlas desde el poder del Estado, que tan sólo puede establecer una división regional para el cumplimiento de fines del propio Estado, es decir, para la más óptima organización territorial de sus propios servicios.

## IX. ESTIMULOS EXTERIORES

La conveniencia —por no decir el imperativo categórico— de organizar la Región en España es una consecuencia no sólo del anhelo general del que encontramos a diario testimonio en la prensa y en todos los medios de comunicación social, sino también del estímulo que nos brinda la C. E. E., en la que aspiramos a integrarnos, según declaraciones oficiales. Esa Europa comunitaria ha subrayado elocuentemente la importancia de la Región en el acuerdo adoptado el 4 de marzo de 1975 en Bruselas, en cuya virtud se crea el Fondo Regional Europeo para ayudar a las Regiones menos desarrolladas del área geográfica de los «nueve». Italia, por ejemplo, recibirá un 40 por 100 de dicho Fondo para sus zonas «irredentas» del Sur, mientras la República Federal Alemana —a cuyo cargo queda la más fuerte aportación— sólo recibe el 6,4 por 100.

Una simple ojeada de conjunto del panorama europeo nos permite percatarnos de que, aparte del fértil federalismo de Alemania Occidental con el minucioso deslinde de competencias entre la Federación y los *Länder*, establecido en los artículos 70 y siguientes de la Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949, es digno de mención el regionalismo italiano, en el que las Regiones son Entes autónomos dotados de competencia legislativa en materias no inherentes a la soberanía, tales como Entidades municipales, política urbana y rural, ferias y mercados, beneficencia y asistencia sanitaria, enseñanza profesional, urbanismo, caza y pesca, agricultura y montes, etc. De una manera más tímida, la Ley francesa de 5 de julio de 1972 crea en cada una de las 21 «circunscripciones de acción regional» un «establecimiento público» —creación jurídico-ad-

ministrativa típicamente francesa— cuya competencia se relaciona, fundamentalmente, con el desarrollo económico social y cultural.

Merece también recordarse el reconocimiento en la reforma constitucional belga de 1970 de tres comunidades culturales: francesa, holandesa y alemana, con sus respectivas lenguas vernáculas y, sobre todo, la organización de tres Regiones: la valona, la flamenca y la formada por Bruselas más 19 localidades anexas, con esferas de competencia limitadas a materias administrativas, sociales y económicas y con recursos fiscales limitados a fondos públicos asignados por ley.

Las aspiración de los más ardientes partidarios de la unidad europea postulan decididamente desde hace un cuarto de siglo la constitución de una verdadera Federación europea. Pero, si bien el proceso de unión económica sigue progresando, aunque lentamente, la unión política tropieza con numerosos obstáculos. Todo indica, sin embargo, que antes de cuatro o cinco años la Europa de la C. E. E. formará una Confederación. Sólo después será posible aspirar seriamente a constituir la anhelada Federación, cuyos miembros serán no los Estados nacionales, sino las Regiones. Pero ese día de definitiva exaltación regional está lejos. Recientemente —en diciembre último— GISCARD D'ESTAING ha pronunciado en Dijon palabras muy reveladoras. Después de aludir, con elogio, a la Ley de 5 de julio de 1972, que configura las 21 «circunscripciones de acción regional», anteriormente existentes como «establecimientos públicos», es decir, como personas jurídicas institucionales, no territoriales, añadió que todavía no ha encontrado la Región su «verdadero papel, que no puede ser, de momento, otro que el de coordinar el desarrollo económico, asumiendo el Consejo regional poderes actualmente retenidos por los Prefectos de Región, pero de ningún modo constituir una escala más de Administración territorial.

Fuertes críticas se han dirigido a esta nueva postura de GISCARD, que ha parecido a muchos una rectificación de los puntos de vista que sostuvo sobre la Región con anterioridad a ser elegido Presidente de la República. En su alocución televisada ha intentado explicar su pensamiento actual partiendo de su convicción profunda de la necesidad de una descentralización que permita descongestionar al Estado de problemas cuya solución debe estar más próxima a los administrados. «La cuestión que se plantea es la de saber a qué nivel». Hábilmente recuerda GISCARD el acuerdo que acaba de

adoptarse en Roma por los «nueve», de elegir desde 1978 la Asamblea europea por sufragio universal directo. Y entonces —razona— si establecemos un poder regional tendremos cinco niveles de gobierno con Asamblea elegida por sufragio universal: municipal, departamental (provincial), regional, nacional y europeo. La descentralización debe hacerse —a juicio del líder francés— a base del Municipio, que constituye el primer nivel de vida democrática, la comunidad territorial más próxima al hombre. Pero es indispensable una circunscripción territorial intermedia entre el Municipio y el Estado. ¿Cuál? GISCARD remite la solución al año 1982, es decir, cuando, con una experiencia de diez años a partir de la Ley de 1972, y habida cuenta del grado de organización de Europa, pueda elegirse con pleno conocimiento de causa entre Departamento y Región.

## X. CONCLUSION

Todos los países europeos, aunque a muy distinto ritmo unos de otros, van hacia la Región. En España se ha abierto una puerta con la facultad que la Ley de Bases de 19 de noviembre último otorga a las Provincias —representadas por sus respectivas Diputaciones— para mancomunarse. Es el primer paso hacia la institucionalización de la Región autonómica que, a nuestro juicio, está lejana todavía. También podría contribuir decididamente al establecimiento de las Regiones dotadas de autonomía la creación por el Estado, con vistas a la organización territorial de sus servicios, de la Región gubernativa, en uso de las acertadas previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Estado y en el artículo 1.º de la Ley de Bases antes citada.





REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

III. ESTADISTICA

