

# AREAS REGIONALES Y LEY DE REGIMEN LOCAL (\*)

353 (46)

por

**Miguel Herrero de Miñón**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. LAS FORMULAS REGIONALES DE LA LEY DE BASES.—III. TRES PROBLEMAS PENDIENTES: 1. LA INICIATIVA. 2. LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN. 3. LOS LÍMITES COMPETENCIALES Y LAS VÍAS PARA SU SUPERACIÓN: A) *La articulación de competencias entre la Provincia y las Mancomunidades.* B) *Provincialización y mancomunación de las competencias locales.* C) *Delegación estatal.*—IV. ARTICULACION DEL ESTADO Y LOS ENTES REGIONALES.—V. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCION

El objeto de esta Ponencia es analizar las posibilidades regionalizadoras que encierra la vigente Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 1975.

Mis consideraciones parten de unos presupuestos políticos que no es éste el momento de argumentar ni desarrollar, pero que considero preciso exponer brevemente para hacer inteligible el subsiguiente análisis. Estos presupuestos son los siguientes:

1. España es, a mi juicio, una realidad plural cuya misma subsistencia como unidad política exige una constitución regional; esto es, la organización del Estado sobre la autonomía de sus Regiones.

---

(\*) Este trabajo conserva el talante originario de una intervención oral. Al darlo a la imprenta se han recogido algunas matizaciones procedentes del coloquio subsiguiente a su exposición. He añadido un aparato crítico, tan breve como necesario, para fundamentar mis tesis. La fecha de elaboración fue mayo de 1976.

2. Entiendo por Región una circunscripción administrativa de extensión normalmente mayor que las actuales Provincias, con una sustantividad determinada tanto por factores histórico-culturales como por constituir un área óptima para la prestación de servicios. La regionalización consiste en dotar de autonomía a la administración de esta entidad y colocarla bajo el control político directo de los administrados residentes en la misma.

3. En consecuencia, considero que la regionalización está indisolublemente unida a la democracia política. No existe autonomía regional allí donde la Administración de la Región no se halla eficazmente controlada por los administrados y la democracia es la única forma de conseguirlo, tanto en su versión directa como a través de instituciones representativas.

4. Creo que esta regionalización no debe ser el privilegio de unas áreas periféricas, sino el principio de organización general que permita redistribuir el poder en todo el territorio nacional, acercando la administración de los servicios públicos a los españoles todos. Una vez más, la igualdad entre todas las áreas de la Nación es técnica inexcusable para la libertad de todos los nacionales, puesto que nadie es libre cuando el privilegio del otro le coloca en una situación subordinada. La libertad de las Regiones de España requiere la exclusión de las situaciones especiales de autonomía y la igualitaria generalización de la misma (1).

5. La generalidad de la organización regional no implica necesariamente una uniformidad en las instituciones regionales ni tampoco en las competencias autónomas de las mismas. Sin embargo, esta uniformidad es, en cuanto a las competencias, un objetivo deseable y alcanzable, aunque en algunas Regiones, el contenido de ciertas atribuciones —v. gr., la enseñanza, en una Región bilingüe— sea necesariamente peculiar.

6. Las tradiciones forales ya vivas, ya resucitables y de fácil manipulación en la Monarquía pueden ser un instrumento de valor inapreciable para llegar a una ordenación regional de España (2).

---

(1) Cf. MARTÍN RETORTILLO, S.: «Presupuestos políticos de la Vida local», *Revista de Administración Pública*, 43 (1964), págs 9 y sigs.

(2) Vid. mi trabajo «Fragmentos de Estado», de inminente aparición, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*.

Sin duda, son varias las fórmulas para llegar a este resultado, a mi juicio tan deseable como ineludible. Sin duda, también, el legislador de 1975 no fue favorable a los planteamientos regionalistas, y con ello no hizo sino ser plenamente coherente con errores políticos de principio. Pero, aun así, las Bases de Estatuto de Régimen local encierran grandes posibilidades de regionalización, cuya actuación depende tanto del Texto articulado como del uso que se haga de sus diversas técnicas. Esto es, en último término, de la voluntad política en pro, ya de mantener la centralización y ceder mediante situaciones excepcionales y privilegiadas allí donde la presión de las reivindicaciones regionalistas parezca insostenible, ya de articular el Cuerpo nacional en una serie de Regiones dotadas de autonomía bajo la soberanía incuestionable del Estado.

Pueden formularse serias dudas sobre la conveniencia de elaborar un Texto articulado cuando partes sustanciales de las Bases a desarrollar están siendo o van a ser inmediatamente sometidas a profunda revisión a través de la reforma constitucional en curso. Baste pensar en la remisión de las Bases 4.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup> y 15 a un régimen asociativo ya superado por el nuevo régimen de partidos políticos; o las constantes referencias de la misma Ley a unos órganos del Movimiento que, con cierto optimismo, cabría diagnosticar en situación crepuscular. Sin duda existen precedentes de prórroga en el mandato legislativo al Gobierno para la articulación de unas Bases, y tal vez fuera ésta una ocasión idónea para recurrir a dicha técnica. En todo caso, el Texto articulado no cumplirá debidamente su función si no desarrolla las virtualidades que la Ley de Bases encierra, tras integrar sus normas con un ordenamiento jurídico que ha de tener como postulado indeclinable la coherencia. Por ello, la legalidad del Texto articulado no se ve menoscabada, sino, antes bien, fortalecida, al tener en cuenta otras normas, especialmente las de rango superior a la propia Ley de Bases, esto es, las constitucionales, así como los principios que inspiran el ordenamiento todo (3).

Para esclarecer estas hipótesis me ocuparé sucesivamente de tres cuestiones: la génesis y estructura de las fórmulas previstas en la Ley de Bases y, en especial, de las Mancomunidades interprovinciales y los Regímenes especiales de Carta (I); los problemas políticos que presenta la utilización de dichas fórmulas, concreta-

---

(3) *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado, núm. 38.990, de 4 de abril de 1974.

mente las contempladas en las Bases 19 y 20 de la Ley (II); el inédito tema de la articulación entre las instituciones estatales y las que eventualmente tengan las áreas regionalizadas, cuestión capital de la cual no se ocupa la Ley de Bases (III). Estos análisis permitirán obtener unas breves conclusiones.

## II. LAS FORMULAS REGIONALES DE LA LEY DE BASES

Como antes dije, regionalizar supone redistribuir, en el espacio, el poder político y administrativo. En España, ello implica superar la vieja ley de las tres esferas: estatal, provincial y municipal, característica de nuestra Administración contemporánea (4). No puede discutirse que la nueva Ley de Bases mantiene el Municipio y a la Provincia como las Entidades locales fundamentales, de acuerdo con los presupuestos constitucionales del vigente ordenamiento (art. 46, II, LOE). Ahora bien, la misma Ley contiene semillas eventualmente fecundas para una superación de las dos esferas clásicas de nuestra Administración local —Provincia y Municipio— y su articulación con la Administración del Estado. Junto a los regímenes especiales ya existentes (Base 19, 2) o en vías de restauración, y de los cuales no voy a tratar aquí, merecen especial atención el sistema especial previsto para el archipiélago balear (Base 19, 3), la comarcalización hacia la que apuntan las Bases 9.<sup>a</sup>, 10 y 13, al posibilitar, respectivamente, la constitución de Entidades municipales metropolitanas de ámbito comarcal y la agrupación voluntaria de Municipios, el Régimen de Carta provincial previsto en la Base 19, 1, y las Mancomunidades interprovinciales contempladas en la Base 20.

Una exégesis bien pensante puede considerar que estas nuevas Entidades, si llegaran a constituirse, podrían coexistir pacíficamente con las actuales Provincias, y tal parece ser la mente del legislador. Pero el sentido común, avalado por la experiencia histórica y comparada, demuestra la incompatibilidad de unas instituciones y unas competencias provinciales fuertes con una vigorosa comarcalización de la Vida local y una superposición de las instituciones y las competencias regionales en el ámbito supraprovincial. El regionalismo italiano es concluyente al respecto. Aunque, en principio, se consideran subsistentes las Provincias, herederas del

(4) Cf. *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid, 1960, I.

centralismo decimonónico, bajo la nueva ordenación, en realidad, mantienen una posición harto ambigua, salvo cuando y donde, como en la Región de Trentino-Alto Adigio, son marco para una autonomía de raíz étnica, plenamente encuadrable en el marco comarcal (5). Más aún, la primera y más autónoma de las Regiones italianas, Sicilia, suprimió las Provincias sustituidas por asociaciones voluntarias de Municipios.

A mi juicio, la comarcalización, incluyendo en ella la sustanciación de las Entidades locales metropolitanas, es el ineludible complemento de la regionalización. Si el centralismo madrileño no ha de ser sustituido por el de las metrópolis regionales, tampoco la descentralización ha de tener lugar en beneficio de unas capitales provinciales, en muchas ocasiones depauperadoras de su territorio, sino más bien de estructuras administrativas más cercanas al administrado. La crisis del municipalismo, y en especial del pequeño Municipio rural, aconseja situar esta nueva Entidad local, paralela a la Región, en la Comarca y por las mismas razones de control político y eficacia administrativa que motivaban aquélla. Regionalización y comarcalización son, por tanto, en último término, inseparables, y solamente la índole de este trabajo me lleva a ocuparme más atentamente de las instituciones regionalizadoras de nivel provincial y supraprovincial —Régimen de Carta y Mancomunidades— que de estas otras, aun sin dejar de considerarlas su ineludible contrapunto.

En cuanto al sistema de Carta, aparece como invención «subjetiva y original» [*sic*] del señor CALVO en el Estatuto Provincial de 1925 como «Carta intermunicipal». Las Bases de 1945 le dan su forma «provincial», que habrá de mantener el texto de 1955, de donde pasa al actual. En síntesis, consiste en que, a iniciativa de la Provincia y por decisión del Gobierno, se adopta un sistema peculiar en los «aspectos orgánico, funcional y económico» (Base 12, 1).

Hasta ahora su vigencia ha sido nula, y ni la fórmula de 1925 ni la actualmente vigente han sido utilizadas en la práctica, probablemente por las gravísimas limitaciones que a las especialidades en cuestión establece la Ley. En la versión de 1975, estas limitaciones han sido sustancialmente reducidas a dos principios: la legalidad tributaria, que no es tema de este trabajo ni obstáculo alguno para sus tesis, y el procedimiento de elección de Diputados y Presidente,

---

(5) Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige, Ley Constitucional núm. 5 de 18 de febrero de 1948, en especial 2, 42, 44 y 85.

sistema que, evidentemente, está en revisión ya hoy en la medida en que se inicie la reforma de las vigentes normas fundamentales.

En cuanto a la Mancomunidad interprovincial, su génesis y desarrollo en el Derecho local español es mucho más largo y complejo. Los primeros precedentes modernos pueden señalarse en la Ley provincial de 1870, de cuyos artículos 46 y 56 se deduce la posibilidad de asociarse dos o más Provincias para la actuación de alguna o algunas de sus competencias exclusivas. Frustrados los intentos mancomunarios de los proyectos de Régimen local de MAURA, el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 autoriza su constitución «para fines exclusivamente administrativos que sean de competencia de las Provincias» (art. 1.º). Sobre esta base se crea la Mancomunidad catalana en mayo de 1914, disuelta por el Estatuto Provincial de 1925. Esta norma prevé a su vez que «las Diputaciones provinciales podrán agruparse en Mancomunidades de carácter administrativo para la ejecución de obras o prestación de servicios de su competencia que tengan carácter interprovincial». Tal es también la fórmula que se apunta en el Reglamento de Servicios de 1955.

Lo hasta aquí expuesto permite formular un concepto de Mancomunidad, distinguir al menos dos tipos de esta figura y trazar un balance que permita valorar la Base 20 de la Ley actual.

En efecto, la Mancomunidad se compone de *entes de la misma categoría* y funciones similares que *se asocian voluntariamente, previa autorización gubernamental*, para el cumplimiento de *fines concretos*, dando así lugar a *una institución con plena personalidad jurídica*.

Ahora bien, en la Mancomunidad así definida pueden distinguirse dos tipos fundamentales de proyección práctica muy distinta. Por una parte, la Mancomunidad general prevista en el Real Decreto de 1913, y que en su única aplicación práctica, la catalana, llegó a absorber todas las competencias provinciales. Sin duda, como más adelante veremos, este tipo de Mancomunidad interprovincial, potenciada por la delegación de servicios estatales; puede ser poderoso instrumento de regionalización. De otro lado, la Mancomunidad seccional, capaz de abarcar obras y servicios concretos, prevista, sobre el precedente canario de 1912, en el Estatuto de 1925 y que tiene por objeto tanto la coordinación técnica de servicios como el evitar una efectiva descentralización político-administrativa.

El balance de las Mancomunidades responde a esta tipología. La Mancomunidad catalana fue, desde el punto de vista regionalista, una experiencia afortunada cuyas virtualidades la Dictadura, como en tantas otras ocasiones, se apresuró a frustrar. Por el contrario, las Mancomunidades sectoriales, cualesquiera que sea su valor doctrinal, no han tenido eficacia alguna en este país y son inútiles cuando no perjudiciales respecto del planteamiento regional (6).

La fórmula de la Base 20 de la Ley de 1975 opta por una solución intermedia. Si la asociación es posible «para el adecuado planteamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas a otras Administraciones públicas» (apartado 1), las Mancomunidades no podrán «asumir todas las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones» (apartado 2). Con ello, a la vez que se trasciende el reducido ámbito de 1925, se pretende cerrar el paso a una Mancomunidad tan eficiente y amplia como pudo serlo la catalana de 1914.

Ahora bien, la interpretación sistemática de las Bases de 1975, apoyada por la intencionalidad —al menos la objetiva antes declarada— que se deduce de los trabajos preparatorios de esta Ley (7), permite concluir que la finalidad última de las Mancomunidades allí previstas puede ser la institucionalización de las Regiones. Así se deduce, en efecto, de la Base 1.<sup>a</sup>, 6, según la cual «podrán crearse entes regionales de carácter asociativo, de acuerdo con lo establecido en esta Ley». Ahora bien, la Ley de Bases únicamente establece una vía asociativa idónea para generar esta nueva Entidad regional, las Mancomunidades interprovinciales previstas en la Base 20. Tal es la interpretación avalada por el propio legislador en la Exposición de motivos, cuyo apartado VI considera que la fórmula mancomunitaria «ofrece la suficiente flexibilidad para que dentro de los principios del ordenamiento español puedan verse atendidas aspiraciones que no encajaban en la normativa vigente».

---

(6) Cf. ARGULLOL MURGADAS: «Mancomunidades interprovinciales», en MARTÍN RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, III, págs. 443 y sigs.

(7) «Las Mancomunidades de Diputaciones, como Entes regionales, no se configuran simplemente como prestadoras de servicios, como se ha dicho por parte de algunos, sino que son auténticas Entidades locales que tendrán la extensión territorial y contenido que sus promotores deseen darles...» (discurso ante el Pleno de las Cortes del Ministro de la Gobernación, señor GARCÍA).

De lo hasta aquí expuesto se deduce que la Ley de Bases de 1975 ha recogido tímidos pero ciertos instrumentos de regionalización, abiertos a todas las áreas españolas. Su utilización dependerá, sin duda, de la efectiva existencia de una reivindicación regionalista. Como decía Adolfo POSADA a comienzos de siglo, tratando sobre el mismo tema, «el alcance de toda reforma legislativa dependerá principalmente de lo que sea la realidad a que se aplica, de la fuerza de reacción que en esa realidad se produzca, de sus palpitaciones en el momento oportuno» (8). Si la Mancomunidad catalana fue un éxito, ello se debió a la fecundidad del catalanismo, de la misma manera que la postración provincial en tantas zonas de España fue causa del fracaso de la fórmula en el resto de la Nación.

No parece dudoso que hoy el fermento regionalista ha prendido por doquier. A mi juicio, la fuerza de esta reivindicación será patente tan pronto como los Ayuntamientos y Diputaciones se abran plenamente a las fuerzas políticas de sus respectivos territorios. El sistema de Carta y el de Mancomunidad pueden convertirse así en instrumentos de descentralización regional.

Se plantea, sin embargo, la opción entre estas fórmulas, cuya potenciación depende del texto articulado y de la voluntad que lo inspire y utilice, y la proliferación de regímenes especiales ajenos a las previsiones de la Ley de Régimen local. Tal es el camino al que apuntan los Decretos de noviembre de 1975, relativos al País Vasco y a Cataluña. A una *regionalización verdaderamente política*, que todo anuncia sustanciosa, de la que serán *beneficiarios ciertos españoles solamente*, se opondrían unas técnicas de *descentralización administrativa aplicables al resto de la Nación* y sobre cuya amplitud la experiencia permite dudar.

Tales son los términos de la opción. Probablemente, una Ley de Bases que hubiera tratado abiertamente el tema regional habría facilitado la solución. Pero, ante esta carencia, creo útil señalar que las fórmulas previstas en las Bases 19 y 20, debidamente interpretadas y desarrolladas, pueden contribuir al establecimiento de una regionalización de *toda* España en beneficio de *todos* los españoles.

---

(8) *Evolución legislativa del Régimen local español*, Madrid, 1910, pág. XXX.



### III. TRES PROBLEMAS PENDIENTES

#### 1. LA INICIATIVA

El primer problema que se presenta para la puesta en práctica de este programa lo plantean las propias Corporaciones provinciales.

Por regla general, la asociación voluntaria de Corporaciones locales no ha dado los frutos apetecidos y ello es natural. Todo organismo vivo, y en especial todo aparato burocrático, tiende a conservar su identidad. La asociación con otros, si se plantea como vía para la absorción en un ente superior, ha de ser visceralmente rechazada por toda organización, y en nuestro caso por todos los Entes locales. En consecuencia, confiar en las Diputaciones provinciales como agentes de una regionalización supraprovincial es olvidar las más elementales normas de la biología político-social o, tal vez, conocerlas suficientemente bien y utilizar el instinto de conservación de estas Corporaciones como instrumento de bloqueo de la Mancomunidad regional (9). Cualquiera que sea la razón, tal sería la consecuencia de la actual Base 20, 3, si su desarrollo no introdujera correctivo alguno.

Ahora bien, el ejemplo tantas veces reiterado de la vieja Mancomunidad catalana demuestra que también las Diputaciones provinciales, cualquiera que sea su instinto de conservación, ceden ante la presión exterior, concretamente la reivindicación regional de la sociedad que la Provincia parcela. Allí donde esta reivindicación exista debe encontrar los adecuados cauces de expresión.

Ciertamente, la liberalización de nuestra vida política y la democratización de las Corporaciones locales las hará más sensibles a la presión de la base social. Pero, además, un adecuado desarrollo de la Ley de Bases debería poner en manos de los ciudadanos un instrumento idóneo para exigir de las Diputaciones provinciales la orientación regional deseada. El Derecho comparado muestra en

---

(9) Por ello resulta ingenuo afirmar: «Las Memorias redactadas hace un año por las actuales Diputaciones declaran unánimemente el amor, el afecto, hacia las respectivas Provincias...» (E. de M. Estatuto Provincial de 1925), y, más aún, repetir medio siglo después, tras los reiterados fracasos de un regionalismo montado sobre las Provincias: «El hecho regional se ha entendido siempre en nuestra Nación a través de las Diputaciones, y éstas o por su mediación podrán hacer realidad el anhelo de los habitantes de zonas peculiares de nuestro territorio» (curso citado en nota 7).

este sentido un balance favorable a la iniciativa popular. La Ley de Bases guarda silencio al respecto, pero el derecho de petición reconocido por el artículo 21 del Fuero de los Españoles, cuya vigencia en el ámbito local reconoce el artículo 2 de la Ley de 22 de diciembre de 1960, posibilitaría esta intervención popular, poderoso instrumento, además, de educación ciudadana (10).

La práctica extranjera muestra la conveniencia de recurrir a la consulta directa de las poblaciones interesadas con vistas a disipar míticas reivindicaciones autonómicas carentes de real apoyo popular o, contrariamente, para vencer resistencias burocráticas y estamentales a dichas reivindicaciones. No se trata, claro está, de afirmar ningún derecho de autodeterminación que corresponde tan sólo a la Nación como un todo infraccionable. Pero es evidente que si la regionalización ha de responder a la voluntad de autonomía de los pueblos de España y a una democratización de la gestión administrativa, no puede prescindirse en sus iniciales planteamientos de la decisión de los pueblos afectados. En este sentido, el carácter regresivo de la Ley de Bases de 1975, incluso frente al sistema de 1913 y al Libro III del Estatuto de 1925, al atribuir exclusivamente a las Diputaciones la iniciativa para la acción mancomunada de Entes regionales, podría ser sobradamente compensada por los redactores de un Texto articulado que, sin dejar de ser respetuosos de la legalidad —a interpretar e integrar antes de explicitar—, usaran, además, de la imaginación.

Muchos de los argumentos utilizados contra la constitución de Entidades interprovinciales —v. gr., las cuestiones de límites y capitalidad— solamente podrían ser resueltos de manera inapelable por la consulta popular directa, cuya opción debería ser vinculante para los representantes de las mismas.

## 2. LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN

El segundo grave problema que ofrecen las Bases 19 y 20 de la Ley, desde el punto de vista de una eventual regionalización, es el tema de los órganos. Nada dice la Base 20 en cuanto a las Manco-

---

(10) Piénsese en el efecto de las peticiones individuales de la mayoría de los habitantes de una Provincia, dirigidos a su Diputación (art. 2), solicitando una decisión de competencia de esta Corporación (art. 1), a saber, el acuerdo de mancomunación. Esta petición deberá ser respondida en todo caso (art. 11, 3), y si «se estimare fundada, se adoptarán las medidas oportunas a fin de lograr su plena eficacia» (art. 11, 1).

munidades se refiere, remitiéndose tan sólo a los eventuales futuros Estatutos. En este sentido, el progreso es razonable respecto del proyecto de 1971, en el cual la Presidencia rotativa por parte de los Presidentes de las Corporaciones mancomunadas impedía la institucionalización de unos órganos permanentes y estables con sustantividad propia (11).

En cuanto al sistema de Carta, la única limitación orgánica prevista en la Base 19 es la forma de elección de los Diputados provinciales y la designación del Presidente. Respecto de esta última, las previsiones de la Base 15, 1, son, probablemente, uno de los extremos que el Texto articulado no podrá desarrollar. Ni el Decreto-ley de 4 de diciembre de 1974, al que inoportunamente se remite la Ley de Bases, está ya vigente, ni, verosímilmente, al entrar en vigor el mencionado Texto articulado existirán Consejeros provinciales del Movimiento. Algo semejante puede ocurrir respecto del sistema de elección de los Diputados provinciales, al vincular la Base 14 su elección por los Concejales —sistema lógico y de fácil aplicación— con el singular origen de éstos, regulado en la Base 4.<sup>a</sup>.

En efecto, el sistema de la Base 4.<sup>a</sup> es un compromiso entre dos factores contradictorios. Por un lado, la letra del supuestamente intangible Principio VIII de la Ley de 17 de mayo de 1958, según el cual «la participación del pueblo... se llevará a cabo a través de la Familia, el Municipio, el Sindicato y demás Entidades con representación orgánica que reconozcan las leyes»; de otra parte, la universalización del sufragio.

El resultado es un sufragio universal activo con una restricción del pasivo, esto es, de la presentación de candidaturas, abocado a una de estas dos soluciones: bien las Corporaciones con derecho de presentación se limitan a estampillar las candidaturas espontáneas de los partidos y los grupos políticos; bien las Corporaciones controlan estas candidaturas. En el primer caso, el sistema sería únicamente una fórmula para salvar la aparente constitucionalidad de esta innovación fundamental. En este sentido parece apuntar, si es que tiene alguno, la reforma sindical incoada en los artículos 33 y siguientes del proyecto gubernamental de reforma constitucional pendiente de informe ante el Consejo Nacional. En el segundo caso, no menos probable, estaríamos ante el dilema de las «listas de con-

---

(11) Cf. LARUMBE BIURRUN: *La Región. Aspectos administrativos*, 1973, pág. 354.

fianza», propio de todos los autoritarismos, y que en el caso español revestiría fórmulas muy semejantes a las soviéticas vigentes (12).

Lo dicho permite formular reservas sobre el futuro de este sistema y, cualquiera que fuera su mérito político coyuntural, prever su revisión. Ahora bien, esta revisión de la Base 4.<sup>a</sup> afectaría al contenido de la Base 14 y, por tanto, a la remisión que a ella hacía la Base 19.

El resultado es que el redactor del Texto articulado debe prever la posibilidad de que quien lo aplique pueda no contar con el cauce orgánico. Si dicho Texto, como corresponde a las leyes civiles y administrativas, ha de tener una vida mucho más larga que la propia de las normas constitucionales, sería bueno que, al desarrollar la Base 19, se tuviese en cuenta sólo lo que es médula de la Base 14, 2, más allá incluso de una posible reforma sindical, esto es, la designación de los Diputados por los Concejales. Tal es el sistema propio de una tradición foral, la navarra, que pudiera ponerse como modelo de los regímenes especiales. En efecto, el artículo 8.º de la Ley de 16 de agosto de 1841, al que se remite el artículo 228, 4, del Texto articulado de 1955, prevé una Diputación foral compuesta por Diputados nombrados por los Ayuntamientos de las cinco Merindades. En el mismo sentido se pronuncian los proyectos de régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa.

De lo hasta aquí expuesto podemos constatar dos extremos. Por una parte, una eventual regionalización que toma por bases las posibles Mancomunidades y sistemas de Carta se encontrará con unas limitadas posibilidades en lo que a las instituciones regionales se refiere. Al vacío, presumiblemente creciente, de la Base 19 se une el vacío total de la Base 20, relativa a las Mancomunidades.

Sin duda que esta gran libertad es ventajosa; pero también es cierto que cualquiera que sea la autonomía regional no alcanza a su propia constitución.

De ello no resulta solamente una distinción conceptual entre autonomía legislativa y constituyente, como la propugnada por parte de la doctrina italiana, ni tampoco una mera exigencia formal de aprobación de los Estatutos regionales por Ley estatal y su pro-

---

(12) Cf. MOTE: *Soviet Local and Republic Elections*, Stanford, 1965. Este planteamiento ha sido superado por la Ley Básica para la Reforma Política y el nuevo proyecto de Ley de Libertad Sindical que avalan la tesis del texto (noviembre 1976).

mulgación como tales, según preveía el artículo 12 de la Constitución española de 1931. Ello supone que en un Estado regional y, hoy también, en el más reciente federalismo, la Constitución del Estado fija las bases de las instituciones regionales; sirva de ejemplo el texto italiano de 1948 (13).

Tal vez el legislador español de 1975 se encontraba tan lejos del regionalismo que no consideró preciso atender a este extremo, siguiendo con ello, curioso es notarlo, el denostado precedente de 1931. Ello crea un vacío que el Texto articulado bien pudiera tratar de salvar.

¿Cuál podría ser el contenido de esta norma? Creo que en este caso la tradición foral arroja una experiencia aleccionadora. Allí donde la tradición foral era más viva —v. gr., en la Cataluña anterior a los Decretos de Nueva Planta—, la organización de las instituciones territoriales, y dejando aparte la articulación con la Corona, consistía en una Asamblea deliberante (Cortes) y una Comisión ejecutora (Diputación). Sin duda existen variantes, y así, por ejemplo, en la tradición foral asturiana, viva hasta la cuarta década del pasado siglo, las Juntas Generales del Principado actuaban a través de Comités *ad hoc*. El esquema es en este caso más sencillo, pero no rompe, sin embargo, la pauta común: una Asamblea general y un órgano permanente de la misma, apto para el gobierno y la administración. Cuando, como ocurrió en Navarra al transformarse el Reino en Provincia, falta la Asamblea deliberativa, en el caso navarro unas «Cortes», el órgano ejecutivo, la Diputación, se desvincula de aquello que, a la vez, le limitaba, controlaba y apoyaba. Los foralistas navarros suplieron esta falta de Cortes de manera bastante deficiente y rudimentaria con un Consejo Foral Administrativo (14); pero en los recientes proyectos vizcaínos y guipuzcoanos se vuelve a resucitar la institución tradicional, las Juntas Generales, con funciones deliberativas de orientación y de control del órgano de la Administración autónoma, la Diputación.

El Derecho comparado abunda en la solución aquí apuntada. A toda Región autónoma corresponde una Asamblea de composición democrática encargada de funciones normativas y presupuestarias y de la formación y control de un órgano ejecutivo, cualquie-

---

(13) Sobre las nuevas tendencias federales enunciadas, *vid.* WATTS: *New Federations*, Oxford, 1968, pág. 165.

(14) Cf. GÓMEZ ANTÓN: *El Consejo Foral Administrativo de Navarra* Madrid, 1962.

ra que sea la modalidad de éste. Tal es el caso italiano (15) o el recientemente propuesto para Escocia o Gales (16). Solamente así la regionalización supone una mayor integración de los administrados en la Administración local, esto es, lo que los nórdicos llaman «democracia de cerca». La alternativa es que la transferencia de competencias se produzca en pro de una burocracia local unida con la oligarquía local a través de lo que Max WEBER denominaba «identidad estamental». A juicio de muchos, éste es el riesgo que amenaza pervertir a todos los niveles, desde los planes urbanísticos a los funcionarios locales, el incipiente regionalismo español.

¿Cuáles son las consecuencias operativas de todo ello? La necesidad de que la organización de las Mancomunidades prevean el control democrático que solamente una Asamblea electa puede prestar. La utilidad de atender para ello a la tradición foral, tanto próxima como lejana, avalada por las lecciones más lúcidas del Derecho comparado. La conveniencia de que estos principios a desarrollar en los Estatutos de las futuras Mancomunidades y en las Cartas provinciales y regímenes especiales tengan el debido respaldo en el texto de la Ley.

### 3. LOS LÍMITES COMPETENCIALES Y LAS VÍAS PARA SU SUPERACIÓN

El tercero de los problemas que plantea una eventual regionalización a través de las vías abiertas por las Bases 19 y 20 es el de las competencias transferibles a un régimen de autonomía. Los obstáculos a salvar son dos. Por una parte, las competencias provinciales siguen siendo escasas para sustentar una Región; de otro lado, la Base 20, 2, prohíbe la transferencia a las Mancomunidades de todas las competencias de las Provincias mancomunadas.

Como más adelante veremos, este extremo es fácilmente obvia- ble siempre que exista voluntad para ello. El primero, por el contrario, constituye la médula de nuestro centralizado Régimen local, así como su corrección incipiente es la más notable característica de la reforma de 1975. Tres son las vías que permitirían, a mi juicio, salvar estas dificultades:

---

(15) Constitución italiana de 1948, artículos 121 y 122. Cf. GIZZI: *Manuale di Diritto regionale*, Milán, 1971.

(16) Cmnd. 6348 (1975).

### A) *La articulación de competencias entre la Provincia y las Mancomunidades*

La Base 20, 2, prohíbe que las Mancomunidades «puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones». El tema no es nuevo y ya se había planteado en 1914 con ocasión de constituirse la Mancomunidad catalana. Desde uno de sus primeros comentaristas, GASCÓN Y MARÍN (17), hasta sectores importantes de la doctrina catalana, como CULI I VERDAGUER (18), consideraban que, pese a la ausencia de limitaciones en el Decreto de 1913, la asunción por el nuevo ente de todas las competencias provinciales, al dejar sin contenido competencial a las Diputaciones, suprimía éstas y, en consecuencia, alteraba la legislación fundamental sobre el tema; en aquel entonces el artículo 82 de la Constitución de 1876 y hoy, probablemente, el artículo 46, II, Ley Orgánica del Estado, aunque su redacción sea en este punto mucho menos contundente.

Sin embargo, la Mancomunidad catalana terminó absorbiendo todos los servicios de competencia provincial. Para ello se utilizaron varias fórmulas, a alguna de las cuales aludiré más adelante. Pero el máximo problema doctrinal entonces ya planteado y que hoy día puede resolverse mucho más fácilmente es *la distinción entre la titularidad y el ejercicio de la competencia*.

La Base 20, 2, prohíbe la asunción por parte de la Mancomunidad de la totalidad de las competencias provinciales y una buena exégesis ha de concluir que se refiere a la titularidad de dichas competencias. El Texto articulado podría y debería precisar esta interpretación. Pero nada se dice en cuanto al ejercicio. Ahora bien, desde supuestos bien distintos, la doctrina y la práctica italiana y anglosajona han configurado la delegación como *cesión del ejercicio, pero no de la titularidad de la función*, y la misma tesis formula la Base 48 de la Ley respecto de la delegación estatal (19). Por tanto, sin mengua de la prohibición de la Base 20, las futuras Mancomunidades podrían asumir el ejercicio de todas las competencias provinciales si las Entidades mancomunadas así lo considerasen

---

(17) *Las Mancomunidades provinciales*, Madrid, 1914, pág. 100.

(18) *Las Mancomunidades provinciales*, Barcelona, 1915, pág. 40.

(19) Cf. MORELL: *La delegación entre entes en el Derecho público español*, Madrid, 1972, págs. 164 y sigs.

oportuno. Estas conservarían la titularidad nominal, fundamento posible, pero no necesario de una potestad de control; aquéllas recibirían el ejercicio efectivo.

El Derecho conoce numerosos casos de coexistencia de varios sujetos en el seno de una misma posición jurídica. A todos, seamos o no hombres de leyes, nos son familiares los supuestos de desintegración del dominio, baste pensar en el usufructo o en los censos. En estos casos el centro de gravedad de la situación jurídica queda dentro de la esfera de un titular ajeno al derecho dominical convertido, tal vez, en un mero *nomen iuris*. Lo mismo podría ocurrir en el Derecho público si la titularidad de una competencia se desvincula de su efectivo ejercicio.

### B) *Provincialización y mancomunación de las competencias locales*

Es evidente que la suma de escasas competencias provinciales no puede dar lugar a una Mancomunidad poderosa. Por ello, v. gr., la fórmula de 1870 no pudo plasmar en la realidad. Ahora bien, la tan soñada provincialización de nuestro Régimen local, tantas veces frustrada y especialmente en 1957, puede ahora hacerse realidad si las Bases 18 y 47, 4, reciben un adecuado desarrollo y una correspondiente cobertura financiera (20). La Entidad provincial no sólo aumenta sus competencias, sino que a través de la supletoriedad de la competencia municipal puede absorber, y en numerosos casos deberá absorber, la casi totalidad de la Vida local. En virtud de la técnica mancomunal, las competencias provinciales así robustecidas y, claro está, su correspondiente soporte hacendístico, pueden transferirse a la Entidad mancomunal.

El campo así abierto es enorme. Baste pensar en lo que va desde los famosos planes provinciales al establecimiento de centros de cultura, y recordemos que bajo un sistema local mucho menos provincializado, la Mancomunidad catalana se asentó, sobre todo, en la cláusula general del artículo 2.º de su Estatuto, según la cual asumía todas las competencias provinciales que las Diputaciones no hubieran ejercido. Por ello, en el momento inicial de la nueva fase de provincialización, esta fórmula podría ser de extraordinaria utilidad para la sustantivación de los Entes regionales.

---

(20) Sobre la noción de «provincialización», vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su libro *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1957.



### C) *Delegación estatal.*

En 1913, ante la inminente Mancomunidad catalana, afirmaba CAMBÓ: «El Estado, autorizando a las Provincias a mancomunarse, no se ha desprendido de nada, no ha traspasado a la Mancomunidad ninguna de las funciones de la Administración central, y sin las delegaciones, la Mancomunidad, que como persona lo es todo, como poder no es nada» (21). Pero lo que aquí interesa destacar es que las Bases 47 y 48 contienen elementos suficientes para hacer factible esta delegación, de la que pende —las palabras son también de CAMBÓ— «la marcha hacia la autonomía».

Es evidente que sin la actuación de la Base 48 las Corporaciones provinciales y por derivación su Mancomunidad no alcanzarán el volumen funcional que la regionalización requiere. Así ocurrió con la Mancomunidad catalana, al no acceder el Estado a la delegación de competencias solicitada en 1914, al amparo del artículo 1.º del Decreto de 1913. Pero no es menos cierto que la mencionada Base contiene todos los elementos para posibilitar la cesión del ejercicio de competencias estatales «en general». Y no ya en favor de Entidades locales aisladas, sino «vinculadas entre sí», esto es, mancomunadas.

La Base 48 contiene numerosas fórmulas de delegación. Pero lo que interesa destacar es que, en conjunto, posibilita una nueva forma de descentralización avalada por la exitosa práctica anglosajona y propugnada hace tiempo por la doctrina más autorizada: lo que en su día Werner WEBER llamó «alianza defensiva» del Estado y los Entes locales, consistente en la entrega a éstos de los servicios de aquél para que sin mengua de la titularidad de su competencia los gestionen autónomamente. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA (22), esta autonomía es perfectamente compatible con el reconocimiento de otro ente titular del servicio y de sus competencias de dirección, ordenación general y control global de rendimientos. Frente a la vieja descentralización, consistente en transferir competencias de un ámbito exclusivo a otro no menos hermético, lo que la Base comentada posibilita es una competencia compartida merced a la cual «un ente pueda gestionar competencias propias

(21) Citado por PABÓN en *Cambó*, Barcelona, 1952, I, pág. 419.

(22) «Administración periférica del Estado y Administración local», en *La Administración española*, 3.ª ed., Madrid, 1972, págs. 88 y sigs.

del Estado sin que éste pierda ni la titularidad ni todas las funciones de dirección e inspección anejas a las mismas» (23).

A la hora de abrir vías para la regionalización de España, este camino es bastante más certero que el celoso reparto de competencias entre el Estado y los Entes regionales. Necesita tan sólo ser utilizado.

La denominación y cuantía de las competencias a transferir por el Estado para que, sin perjuicio de la titularidad, el ejercicio corriera a cargo de los nuevos Entes regionales autónomos creados por vía mancomunaria, no puede analizarse aquí. Baste señalar que los más solventes análisis de la práctica comparada permiten formar un inventario con las siguientes materias de eventual competencia regional: policía, enseñanza, sanidad, vivienda, urbanismo y medio ambiente, cultura, obras públicas, recursos hidráulicos, recursos naturales que no tengan excepcional importancia nacional, agricultura, industria, turismo... (24).

#### IV. ARTICULACION DEL ESTADO Y LOS ENTES REGIONALES

Según lo expuesto bajo los epígrafes anteriores, las Mancomunidades interprovinciales contempladas en la Ley de Bases de Régimen local podrían ser un instrumento útil para la regionalización de España. Sus Estatutos pondrían en pie instituciones regionales, y la suma de las robustecidas competencias provinciales, más las delegaciones estatales, podrían servir de sólido fundamento a una autonomía regional. La consecuencia de semejante proceso no podría ser otra que la paulatina institucionalización de la Región como nueva entidad político-administrativa, piedra angular de la organización territorial del país.

Desde el primer momento en que se iniciase este proceso surgiría el problema de la articulación entre la Administración del Estado y la nueva Administración local, si no ya regional sí, al menos, en vías de regionalización, y si algo aparecería indudablemente periclitado sería el mantenimiento de una Administración periférica provincial junto a una Administración local regionalizada. La Ley

(23) «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», en *La Administración española*, pág. 62.

(24) Cf. «Royal Commission on the Constitution 1969-1973», *Research Paper*, número 7.

de Bases de 1975 guarda absoluto silencio sobre este tema, siguiendo con ello una constante de los planteamientos españoles del problema regional. Estado y Región se reparten, celosamente, sus esferas de competencia, pero, desde el Proyecto federal de 1973 hasta la Constitución republicana de 1931 y los Estatutos catalán de 1932 y vasco de 1936, falta un tratamiento global de las relaciones entre los mismos. Tan importante carencia no puede suplirse con un rudimentario sistema de Gobernadores Generales como el actualmente previsto en España y que supondría tan sólo añadir a la Administración autónoma de las Mancomunidades una reproducción, ampliada, de los Gobernadores Civiles.

Sin ánimo alguno de ser exhaustivo, pueden señalarse en el Derecho comparado algunos sistemas de articulación entre las Administraciones regionales autónomas y la Administración del Estado, de posible utilidad a la hora de organizar las Entidades regionales, a cuya posibilidad se han dedicado los epígrafes anteriores de esta Ponencia. Dichos sistemas son reducibles a tres tipos fundamentales: la superposición de instituciones, el desdoblamiento funcional y la imbricación.

A) La *superposición* de instituciones consiste en situar al frente de la Región un magistrado que representa al poder central. Las variantes de este sistema serán, por tanto, tantas como diversas puedan ser las formas de organización de los servicios estatales, las instituciones autónomas regionales y el grado de control que sobre ellas ejerza el Estado.

Así, por ejemplo, tanto en el Derecho histórico (v. gr., el sistema croata de 1868 a 1918 y en general en todos los «fragmentos de Estado») como en el contemporáneo (v. gr., Pakistán de 1962 a 1974) se encuentran casos de una fórmula harto rudimentaria consistente en colocar a la cabeza del régimen autónomo regional un delegado del poder central jerárquicamente sometido a éste (25). Sin duda, la existencia de instituciones representativas de la Región, especialmente las Asambleas, y el control que éstas ejercen sobre el Gobierno local implican una indudable autonomía. Pero cabría también afirmar que la Administración local se subsume en una Administración periférica, sin perjuicio de que la gestión de ésta corra

---

(25) Cf. Ley Croata-Servia-Dálmata núm. 1 de 18 de noviembre de 1868, secs. 50 y sigs. Constitución de Pakistán de 1962, sec. 66, 2.º.

a cargo de agentes locales jerárquicamente subordinados a instancias centrales.

Sin duda, un grado menor de control sobre las Regiones se obtiene cuando al lado de una Administración periférica, dependiente jerárquicamente de las autoridades centrales, existe una Administración autónoma. Tal es, hoy día, el caso de Italia, donde, a nivel regional, el Comisario del Gobierno se encarga, al menos, de tres funciones. Por una parte, coordina los servicios periféricos del Estado en el área; es decir, hace las veces de Gobernador general, con la consiguiente tendencia, también señalada en los ensayos franceses de regionalización, a la subprefectorialización de los Gobernadores civiles provinciales, Directores a este nivel de la Administración periférica estatal. Por otra parte, el Comisario coordina estos servicios periféricos con los de la propia Región. Por último, el Comisario ejerce en la Región y cerca de las instituciones autónomas de ésta la representación del Gobierno nacional (26).

El último extremo mencionado permite señalar un tercer sistema en el cual la superposición no responde a una dualidad de Administraciones periféricas y locales. Se trata del moderno régimen virreinal, tal como se ha depurado en la evolución constitucional del Imperio británico, e incluso ha pasado de allí a otras estirpes constitucionales (27). Consiste, esencialmente, en que a las instituciones plenamente autónomas se superpone un delegado de las autoridades centrales con una doble función. Por una parte, arbitra el funcionamiento de dichas instituciones regionales; es decir, en un esquema parlamentario, designa al *premier* capaz de contar con la mayoría de la Cámara, disuelve ésta, convoca elecciones... Por otro lado, ejerce por sí o previa consulta con las autoridades centrales los «poderes reservados», pudiendo, por ejemplo, vetar las leyes aprobadas por la legislatura local o suspender acuerdos y decisiones de las autoridades regionales. A ello suele también unirse la responsabilidad en cuestiones como la defensa o ciertos supuestos del orden público. Cuando las dependencias sometidas a este esquema diárquico de gobierno tienden hacia la plena independencia, los poderes reservados se reducen paulatinamente y el «virrey» —en los sistemas británicos Gobernador General, salvo en

---

(26) Constitución italiana de 1948, arts. 124 y 127. Los diversos Estatutos regionales desarrollan este extremo.

(27) Cf. la descripción documentada de WISEMAN: *The Cabinet in the Commonwealth*, Londres, 1958, págs. 273 y sigs.

la India— se convierte en un Jefe de Estado parlamentario. Por el contrario, dentro de un sistema federal o regional, une a esta condición arbitral el ejercicio de poderes reservados en relación con el Gobierno del Estado.

B) Las fórmulas de *desdoblamiento funcional* superan esta dualidad de planos inherentes a la superposición de instituciones descrita; pero puede funcionar en sentidos muy diferentes. En efecto, el sistema en cuestión consiste en que unas mismas instituciones desempeñan funciones a nivel regional y central y ello puede ser tanto una técnica de centralización como de autonomía de las Regiones. Es esta última dimensión la que interesa analizar aquí y puede servir de ejemplo la Constitución austríaca de 1929 hoy vigente (28). Frente a otros modelos federales o regionales, evitó tanto una rigurosa «dualidad de estructuras» institucionales a nivel del Estado y de los «países» como una superposición de instituciones. Al frente de cada *Land* se encuentra un Gobierno local elegido por la Dieta del país y que desempeña tanto sus propias competencias como las de la Federación, no sólo en el plano administrativo, sino en el propio plano interconstitucional regional. Así, por ejemplo, este Gobierno regional gestiona los servicios federales en su territorio y sirve de agente de comunicación con el Gobierno central para el ejercicio por éste de los «poderes reservados». Se unen así en una misma institución, representativa del país, las funciones que en otros sistemas, v. gr., el italiano descrito, se dividen entre el Presidente de la Región y el Comisario del Gobierno.

C) Plenamente compatible con esta fórmula es la imbricación de las instituciones regionales con el Gobierno del Estado.

Las fórmulas federales clásicas respondían a la llamada ley de la participación de las unidades federadas en el poder federal, y esta participación tenía lugar usualmente mediante una segunda Cámara legislativa. En otro lugar he señalado la crisis contemporánea de esta fórmula constitucional de participación, que, por otra parte, resulta excesiva a las experiencias regionales (29). Por el contrario, existe la tendencia a llevar la participación y cooperación de las Regiones al centro de gravedad del poder: el Gobierno. Va-

---

(28) Artículos 98 y sigs.

(29) *Nacionalismo y constitucionalismo*, Madrid, 1971, págs. 293 y sigs.

rias son las fórmulas conocidas al efecto por el Derecho comparado, pero basta aquí referirse a dos por su fácil trasplante al eventual regionalismo español.

En Italia, el Presidente de la Junta regional es el Jefe del Ejecutivo de la Región y, además, representante del Estado en la misma. Su elección corresponde al Consejo o Asamblea regional. Pues bien, el Presidente de las Regiones de Estatuto especial interviene en las deliberaciones del Consejo de Ministros (30) e, incluso, el Presidente de la Región siciliana tiene la condición de Ministro sin Cartera y voto «deliberativo» en el Consejo de Ministros (31).

Más simple, aunque difícilmente generalizable a todas las Entidades de un Estado regional, es la fórmula recientemente propuesta por el Gobierno británico respecto de la futura autonomía de Escocia y Gales (32). Desde 1885 existe un Secretario de Estado para Escocia que, siendo miembro del Gabinete, encabeza desde 1939 una Administración escocesa con sede en Edimburgo. La mayor parte de las competencias de los Ministerios del Interior, Educación y Ciencia, Medio Ambiente, Agricultura, Pesca, Abastecimientos, Sanidad y recientemente, en parte, del de Industria, son gestionadas autónomamente en Edimburgo por una Administración autóctona bajo la responsabilidad del Secretario de Estado mencionado. Aunque sus competencias son más reducidas, otro tanto ocurre desde 1964 con un Secretario de Estado para Gales.

Aunque se trate de un Ministro nombrado en función de la mayoría política del Parlamento de Londres, es claro que ello da a las Regiones afectadas cierto peso, tanto en el Gabinete como en los Comités interministeriales.

La reforma ahora en estudio pretende mantener estos Ministros, superponiéndolos a los Gobiernos regionales con una doble competencia: la gestión en la Región de aquellas materias no transferidas a las instituciones autónomas y el control sobre el regular funcionamiento de las mismas.

---

(30) V. gr.: Cerdeña, 47, 2.

(31) Artículo 21 del Estatuto de 1946.

(32) «Royal Commission...», citada en nota 24, págs. 309 y sigs. y Cmnd. 6348.

## V. CONCLUSIONES

De las consideraciones que anteceden cabe deducir algunas conclusiones relativas a la eventual utilidad de la Ley de Bases de Régimen local de 1975, debidamente desarrollada, para una política regionalista cuya responsabilidad compete tanto al Gobierno, y a quienes se encargue de la elaboración del Texto articulado, como a las Corporaciones locales y muy concretamente a las Diputaciones provinciales.

Por Región entiendo un ente territorial encargado de la gestión de los servicios públicos bajo un control directo y cercano de los administrados y sin perjuicio de otros controles a cargo del Estado. Ello permite, a la vez, una democratización de la vida pública y una atención a las reivindicaciones autonomistas de los diversos pueblos que componen la unidad española. Evidentemente, la Ley de Bases no contempló nada parecido a la Región así concebida. Sin embargo, las especialidades organizativas y competenciales que pueden alcanzarse a través del Régimen de Carta, de las Mancomunidades interprovinciales y de la delegación de competencias estatales a los entes así creados, permitiría llegar en la práctica a soluciones plenamente regionales. Para ello sería preciso:

A) Transferir la iniciativa de la creación de Mancomunidades provinciales y de la opción por el sistema especial de Carta a las poblaciones interesadas. Se conseguiría, de esta manera, vencer la natural resistencia que a la política regionalizadora han de oponer las Diputaciones provinciales, cuyo poder e incluso existencia se verían amenazados por la institucionalización de la Región.

B) Organizar los Entes regionales de modo tal que se cumplieren los siguientes requisitos:

a) Formación de un Ejecutivo regional independiente de las Corporaciones mancomunadas.

b) Control de dicho Ejecutivo por una Asamblea representativa de la Región. Desde un punto de vista democrático, la representatividad es tanto mayor cuanto más cercana esté la elección de la Asamblea al sufragio igual, universal y directo de los administrados.

c) Desdoblamiento funcional del Ejecutivo regional de manera que ejerza, junto a las atribuciones autónomas que como órgano

de la Región le correspondan, la representación estatal en la misma. Este desdoblamiento funcional podría completarse, al menos para algunas Regiones, con la presencia de sus más altas magistraturas en el Gobierno de la Nación a través de la institución de los Ministros sin Cartera o Secretarios de Estado con competencia territorial.

C) Sustantivar el ámbito competencial del Ente regional mediante la absorción de las competencias locales infrarregionales —especialmente cuantas más competencias provinciales sea posible— y la delegación de competencias estatales. Frente al viejo criterio favorable a las competencias exclusivas de los Entes locales autónomos, hoy la práctica comparada demuestra que la autonomía es tanto más eficaz cuanto mayor aplicación se hace de la técnica de las competencias compartidas.