

UN PANORAMA REGIONAL (*)

353 (46)

por

Aurelio Guaita

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCION; LA HORA DE LA DESCENTRALIZACION; REGIONES.—II. LA REGION EN EL MARCO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.—III. SECTOR PUBLICO Y PARTICIPACION Y PROTAGONISMO DE LOS CIUDADANOS.—IV. COMPETENCIAS Y PODERES REGIONALES Y SU PROCEDENCIA: *EX NOVO*; DEL ESTADO.—V. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-REGIONES.—VI. REGIONES Y ENTIDADES MENORES; PROVINCIAS; COMARCAS.—VII. DIVERSIDAD REGIONAL.—VIII. UNIDAD.

I. INTRODUCCION; LA HORA DE LA DESCENTRALIZACION; REGIONES

He escrito en otro lugar (*División territorial y descentralización*, Madrid, 1975) que, a grandes rasgos, la Historia es la historia de la centralización. Creo, en efecto, que ha sido así hasta ahora, pero no tiene por qué ser así necesariamente; la Historia la hacemos los hombres, y por muchos condicionamientos que haya, y los hay, el hombre sigue siendo un ser libre y puede cambiar el rumbo de la Historia. Todo parece indicar que nos encontramos ahora en uno de esos momentos, que se anuncia un punto de inflexión, que ha sonado en el reloj de la Historia la hora de la descentralización y de la autonomía.

El fenómeno parece ser universal, aunque aquí, obviamente, interese el caso español; y dentro de España, el fenómeno afecta a todos los sectores, esferas, grados y niveles, llegando a ser fácilmente perceptible y detectable incluso en los barrios, al menos los de las grandes ciudades, a pesar del escaso respaldo que suelen proporcionar las normas positivas.

(*) Ponencia expuesta en la III Reunión de Estudios Regionales: Oviedo, 8 de octubre de 1976.

Pero el tema que nos congrega aquí es más limitado y concreto, y se ciñe al caso regional. Ahora bien, al referirnos a Regiones no aludo a la regionalización de servicios estatales concretos (Jefaturas regionales de Transportes, Delegaciones regionales de Comercio, etc.); ni siquiera a la hipotética regionalización de carácter general para todos o múltiples servicios, posible y conveniente quizá, más de una vez proyectada —incluso llegó a asomarse a las páginas de la *Gaceta de Madrid* en 1847... aunque no llegó a cumplir una semana—, más de una vez proyectada pero nunca realizada. No: al aludir a Regiones no pienso en la regionalización de servicios estatales, sino en el regionalismo, es decir, en las Regiones de verdad, en entidades territoriales con propia personalidad jurídica —la «otra» ya la tienen, al menos en algunos casos—, con sus propios fines, con su propia organización, con sus propios medios (también financieros). Por supuesto sólo pensando en estas Regiones, en Regiones de verdad, o todavía mejor, en Regiones a secas o sin más, tiene sentido plantear el problema —lo es; no sólo un tema— de la descentralización y de la autonomía regional.

Es de presumir que a la hora de la verdad se plantearán en ocasiones otros problemas —extensión y límites, capitalidad, quizá incluso denominación—, pero aplacémoslos de momento, hasta que llegue esa hora de la verdad. Demos también por resuelta la cuestión previa y capital, de base, de la existencia jurídica de las Regiones; de que se ha dicho sí a las Regiones, como se dice aquí; además de que, sin perjuicio de que se constitucionalizara el tema, las Regiones «cabén» ya en el actual Ordenamiento jurídico fundamental (cfr. el art. 45 LOE).

II. LA REGION EN EL MARCO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Ahora bien, cualquiera que sea el criterio que se adopte para definirla y crearla —histórico, cultural, natural, económico—, la Región no es ni puede ser, por hipótesis, un robinsón institucional. No está sola en el marco del Estado; ha de convivir —no se trata sólo de una coexistencia pacífica, sino de una verdadera, armónica y rica convivencia—, ha de convivir, digo, con otras instituciones jurídicas territoriales de carácter general: en primer lugar, con el Estado, su techo, su límite o frontera superior; por definición, la Región es siempre inferior, menor y menos que el Estado:

una Región en todo coincidente con el Estado es un Estado, no una Región; en su propio ámbito, el Estado no admite rivales, monopoliza la soberanía.

Pero existen asimismo por definición otras instancias territoriales menores, por debajo de la regional; esa realidad será o no uniforme, será más o menos rica y diversa —por ejemplo, Provincias; Comarcas, distritos o partidos; Municipios; Entidades menores y barrios—, pero es una realidad, de hecho y de derecho, casi siempre esencial, necesaria *ex propria natura*; no es imposible o impensable la Región como la última o inferior instancia territorial, pues puede coincidir con otras instancias inferiores —pensemos en la República Federal, en los *Länder* de Hamburgo y Bremen, en los *county boroughs* británicos, en Varsovia y otras cuatro o cinco *voivodías* polacas, en nuestras Ceuta y Melilla, etc.—, pero aunque justificados, explicables y convenientes, todos esos ejemplos son excepciones a la regla general, que es la ya dicha: por debajo de la Región suele haber otras entidades territoriales, y es en cierto sentido la agrupación articulada de ellas lo que integra la Región; pero aunque se proceda a la inversa —la Región, como que se parte o fragmenta en Provincias, Comarcas, Municipios— la realidad sigue siendo la misma: por arriba, el Estado; por debajo, otras entidades territoriales menores.

III. SECTOR PUBLICO Y PARTICIPACION Y PROTAGONISMO DE LOS CIUDADANOS

Bien: la cuestión puede esquemáticamente reducirse a estos términos, bastante simples pero no necesariamente inexactos: se trata de repartir entre todas las entidades que integran el «sector público», desde el Estado hasta el pequeño Municipio y aún más abajo, el conjunto de atribuciones, potestades, facultades, funciones y competencias cuya titularidad, por imperativos de justicia y de eficacia, debe residenciarse en dicho sector.

Al llegar aquí debe advertirse, siquiera sea de pasada, que el sector público no agota —y si la agota la ahoga— toda la infinita riqueza y variedad de la vida colectiva; que junto al Estado —y no necesariamente debajo— están las personas de carne y hueso; que junto a la justicia y la eficacia hay que hacer posible la libertad de la persona; que el hombre —individual o asociadamente— debe poder sentirse y ser protagonista de su destino, sin manipulaciones

que rechaza y repele su propia dignidad; no se trata de exaltar o de condenar liberalismos o socialismos, pero juzgo pernicioso los dos extremos: el que condujera a poner al Estado en manos de los individuos —aunque fuera, que no sería, en manos de todos los individuos, no sería bueno— y el que condujera a poner al individuo —ya mero súbdito más que ciudadano— atado de pies y manos en las del Estado, cuyo paternalismo es quizá de los más recusables, al desplazar desconsiderada e injustamente a los particulares de las tareas colectivas, al excluirlos, al menos *de facto*, de la participación en la consecución de los fines de la comunidad política.

No me importa repetirme: el Estado tiene que hacer (no «hacer como que hace»), tiene a veces que hacer hacer, pero también tiene que dejar hacer, incitar a hacer, ayudar a hacer. La dificultad vendrá al tener que concretar, en el momento de ponerse a escribir: «artículo primero...», pero los principios me parecen muy claros y se resumen en lo que acabo de decir: es lo que exigen la libertad y la dignidad de la persona, dentro de lo que consientan y permitan la justicia y la eficacia; lo «otro» no es participación ni democracia: sería una nueva versión del «para el pueblo, pero sin el pueblo» del Despotismo Ilustrado de hace doscientos años.

Todo este paréntesis podrá parecer una digresión, pero no lo creo yo así, porque con las convenientes y necesarias adaptaciones, matices y grados, los mismos principios —y por idénticas razones— que deben presidir las relaciones entre las personas —individual o asociadamente— y el «sector público» son los que deben inspirar la «convivencia» de las diversas entidades territoriales de éste, convivencia que, a mi modo de ver, ha de equidistar así de la fragmentación y dispersión centrífuga como del rígido engarce de unas piezas con otras que, al quedar como soldadas, impiden su juego relativamente libre, autónomo. Ha de ser una convivencia de entidades autónomas pero articuladas, no separadas; distintas pero unidas. La vida del brazo está en su unión articulada con el cuerpo —mejor: con el resto del cuerpo—; su «libertad» sería su amputación; la separación, la muerte.

IV. COMPETENCIAS Y PODERES REGIONALES Y SU PROCEDENCIA: *EX NOVO*; DEL ESTADO

Concretemos ya en la Región: ¿de dónde han de «salir» sus poderes y atribuciones? Al menos hipotéticamente, la respuesta es

triple: bien por creación *ex novo*, bien del Estado, bien de entidades menores (típicamente, Provincias).

A) No es impensable que, creadas o reconocidas las Regiones, se les asignen o reconozcan fines, atribuciones o funciones hasta ahora no existentes, lo que conllevaría, claro está, las correlativas potestades necesarias para poder desarrollar adecuadamente aquellas funciones; serían, por consiguiente, competencias en cierto modo *ex nihilo*, «creadas» para la Región, originarias, no heredadas.

B) En segundo lugar —el más importante, ya por «prejuicio»—, la fuente de las competencias regionales —pero fuente en el sentido de depósito, de *stock*, que ha de abastecer de cometidos y de facultades a la Región— es el Estado. Y eso es así, *tiene que ser así*, por varias razones:

a) En primer lugar porque, como es obvio, es el Estado el que en muchos países, y desde luego en España, ostenta «la parte del león» por lo que se refiere a competencias, así en número como en extensión, intensidad y trascendencia o importancia.

b) Luego, porque la operación que se proyecta persigue justamente un objetivo descentralizador; no sería pertinente hacer la defensa, una vez más, de la descentralización, cuyas ventajas superan a los inconvenientes; se supone que se habla a un público convencido, además de que la descentralización es actualmente reclamada con insistencia desde todos los ámbitos sociales y políticos e incluso no faltan textos, también legales, que dicen propugnarla: bajar el nivel de decisión desde el Estado al escalón regional; repartir «potestades» desde el Estado, único, a una quincena de Regiones; acercar la decisión a quienes directamente les va a afectar; facilitar que éstos participen de verdad y contribuyan eficazmente a la toma de decisiones; en suma, se trata de descentralizar *sólo pero todo lo posible*: no lo es si pone en peligro la unidad, y ni siquiera si «descentralizar» supusiera realmente descentrar, atomizar, taifas insolidarias. Y el traspaso de competencias en que consiste la descentralización tanto puede y debe operar desde el centro como desde la periferia. En una Administración correctamente descentralizada —esto es, muy descentralizada— la actual Administración estatal periférica se vería muy notoriamente reducida, al mínimo, en favor de entidades territoriales menores. No necesariamente de las Regiones, pues en lo posible justicia, libertad, democratización, participación, eficacia y la propia dinámica de la des-

centralización, postulan llevar el fenómeno hasta sus últimas consecuencias, sin sustituir el centralismo estatal por los centralismos regionales. Pero el fenómeno afectaría también, claro es, y con análoga intensidad, a la Administración central.

c) Por último, razones de «devolución», término de que tanto gustan los anglosajones al tratar este linaje de problemas, aunque bien es verdad que la devolución propiamente dicha afecta más a entidades infrarregionales —típicamente, Municipios— que a las Regiones, pues con excepción de Cataluña en el período 1932-1936, nosotros no hemos conocido Regiones entidades territoriales: antes del XVIII, Cataluña, Aragón o Valencia no eran Regiones, sino Estados.

V. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-REGIONES

Bien: ¿qué es lo que, desde el Estado, se puede atribuir a las Regiones? Notemos que aquí siempre se habla de Regiones (en un Estado unitario) y no de Estados (miembros de un Estado federal).

Para mí, legislación y justicia son, al menos en sus instancias superiores, atributos de la soberanía estatal: puede haber Asambleas legislativas regionales, pero sus normas no pueden contradecir a las leyes estatales y son recurribles ante los tribunales; como puede, por ejemplo, aumentarse la competencia de las Audiencias territoriales, pero sus sentencias, en los casos más importantes, han de poderse recurrir ante el Tribunal Supremo, único por definición para mí.

Pasando ya al campo de lo político-administrativo hay también zonas enteras en las que parece claro —para mí lo está— que el Estado debe seguir ostentando el monopolio, la titularidad exclusiva, como suele acontecer incluso en los Estados federales: relaciones exteriores, defensa, policía y seguridad, moneda, comercio exterior, correos y telégrafos, redes telefónica y ferroviaria, navegación aérea y grandes vías de comunicación, grandes obras hidráulicas y, en general, todas las realizaciones económicas y sociales que por su propia importancia, volumen, sustrato físico o trascendencia rebasan el área regional.

Por supuesto, todo eso es opinable y más que discutible, y a la hora de concretarlo en disposiciones positivas habrá que hacer un

sinnúmero de distingos y matizaciones. En las materias no enumeradas, y en alguna de las dichas, puede distinguirse la legislación estatal y la ejecución regional; en otros casos, la competencia puede ser concurrente o compartida según fases, niveles y grados; pero en el extensísimo campo de las actividades sociales y económicas es evidente que las Regiones *podrían* reemplazar con ventaja al Estado en múltiples casos: educación, arte y cultura, asistencia, sanidad, urbanismo y vivienda, agricultura, industria, comercio y transportes, turismo, etc. («podrían» he dicho: si lo harán o no, ya se verá).

Claro que, como ya queda anotado, no todos los servicios son regionalizables, bien porque deben situarse en un nivel inferior —provincial o municipal—, bien porque no se debe desapoderar de ellos al Estado —hay que ver sector por sector, grado por grado—, pero aun en los que «necesariamente» son estatales —por ejemplo, los planes nacionales de desarrollo— las Regiones (y áreas inferiores) deben participar activa y eficazmente —no simbólica o nominalmente— por medio de sus legítimos representantes, condición que habrán adquirido a través de un proceso electoral digno de ese nombre: elecciones libres, abiertas, periódicas, limpias. Sin esta condición, todo el tema regional parece tan cuestionable como cualquier otro.

VI. REGIONES Y ENTIDADES MENORES; PROVINCIAS; COMARCAS

Aparte *ex nihilo* y del Estado, las competencias regionales ¿pueden proceder también de entidades menores, concretamente de las Provincias (o incluso de los Municipios)?

Claro que puede ser, pero en principio y como regla general no debe ser.

La cuestión no se plantea, al menos ordinariamente, con relación al Municipio (y si se plantea, hay que entender también respecto de él lo que se dice seguidamente), pero sí respecto de la Provincia.

Evidentemente, lo mismo que los servicios y actividades que por su trascendencia, repercusión y ámbito, etc., exceden del regional deben atribuirse al Estado, los que exceden del ámbito provincial deben atribuirse a la Región, y lo mismo ha de decirse de lo que

las Provincias, libremente, acuerden razonable y razonadamente ceder o transferir a la Región.

Y llegados a este punto, aflora un tema importante y polémico, casi en permanente discusión: el de la existencia y subsistencia de las Provincias.

Existe, y es bien conocida, toda una literatura adversa a las Provincias, especialmente quizá la que arranca del enfoque regionalista, como si Región y Provincia fuesen algo así como adversarios irreconciliables, incompatibles. Pero después de no pocas horas de reflexión y de páginas dedicadas al tema, estoy firmemente persuadido de que ese enfrentamiento provocado es injusto, erróneo y perjudicial; y yo, que nunca me he sentido antinada, y mucho menos antinadie, no acabo de entender —en realidad, ni empiezo— por qué para manifestarse regionalista hay que proclamarse anti-provincialista. Me considero, me siento regionalista, y en el libro antes citado escribí en el prólogo que bien podría haber llevado este título erasmiano: *provinciarum encomium*. Y no veo en ello la menor contradicción.

Así como la Región se la concibe a menudo como una realidad histórico-natural y de proporciones óptimas, la Provincia sería una creación artificial, geométrica y racionalista que resulta de dimensiones reducidas y angostas para las necesidades actuales.

Tratamos del establecimiento y reconocimiento de las Regiones, pero, por lo pronto, las Provincias son ya una realidad con más de ciento cuarenta años de vida que, transcurridos en los siglos XIX y XX, valen tanto como los mil años de la Edad Media.

¿Artificiales las Provincias? Claro, como todo lo que no es natural, como todo lo que hacemos los hombres, como las fábricas, las viviendas o las autopistas, como «el Quijote» o «las Meninas», como la misma Historia. No veo ninguna tacha en ello.

Ligado a lo anterior va la imputación de que las Provincias son producto del geometrismo racionalista. Si esto fuera cierto y verdadero, la acusación tendría quizá algún valor. Pero no lo es. La actual división provincial no tiene nada de geométrica ni «racionalista» con la connotación peyorativa con que se suele emplear ese término; sí es racional, bastante racional y razonable, aunque no perfecta y sí mejorable. Se limitó, respetando los límites «regionales», a dividir en Provincias los grandes territorios, lo que era y es absolutamente indispensable para gobernar y administrar con un mínimo de garantías de eficacia, y las Provincias resultaron tan

poco geométricas que, conservando incluso enclaves históricos, Badajoz es once veces mayor que Guipúzcoa. Lo que se pretendía era una igualdad de rango jurídico, no la superficial, lo que, desde luego, hubiera sido bien poco, y bastante «superficial».

¿Y son pequeñas? Depende para qué: también a veces lo son las Regiones y el mismo Estado. Pero, además, en abstracto y en principio no son pequeñas. Con su superficie media de 10.100 kilómetros cuadrados, las Provincias españolas son mayores que sus congéneres de todo el mundo: por ejemplo, Badajoz es mayor que Israel; las cuatro Provincias catalanas cubren las nueve belgas; las nueve sicilianas rebasan mínimamente a las tres de Valencia; las tres de Aragón son mucho mayores que los veinticinco cantones suizos, etc.

No hay incompatibilidad entre Regiones y Provincias y, si hiciera falta, podríamos aducir el ejemplo de Italia. La supresión de la Provincia no sólo no es necesaria, sino que tampoco sería conveniente. Se podrán corregir sus límites, aumentar o disminuir su número, llamarlas de otra manera —¿Comarcas por ejemplo?—, pero un sentido elemental de organización hace impensable prescindir de la división provincial, que es además, de ordinario, una división intra e infrarregional.

Y me refiero a Provincias en sus dos sentidos, en su doble acepción.

No me parece inoportuno —a la inversa, lo tengo como muy conveniente— decir unas palabras sobre esta cuestión.

Estudiando e historiando el tema con algún detenimiento, como ya he hecho, se ve paladinamente, con claridad meridiana, que, originaria y esencialmente, las Provincias fueron y siguen siendo fracciones del territorio estatal creadas para la realización de actividades y la consecución de fines y objetivos del Estado, territorios definidos por el Gobernador, es decir, un órgano puesto *in situ* por el Estado, autoridad de carácter general —no especializada sectorialmente, como por ejemplo el Delegado de Hacienda— y conectado directamente con el Poder central, con el Gobierno, al que representa en el territorio provincial.

Y parece claro que, al menos en esta primera acepción, no puede siquiera plantearse problema alguno respecto de la subsistencia de las Provincias: son estrictamente necesarias para la gobernación del Estado. Ni me parece tampoco que sería razonable negar al Estado su potestad para dividir el territorio, territorio estatal, como

vea y sea conveniente según los diversos fines a atender por el propio Estado.

Pero existen «otras» Provincias, distintas de las anteriores, aunque general y territorialmente coincidentes con ellas: las Provincias como entidades territoriales, como Administraciones públicas *a se*.

Son posteriores a las ya vistas, de nacimiento tardío y relativamente reciente, de creación legal también pero al menos relativamente natural, forzadas por la realidad, por la naturaleza de las cosas, pues la historia, las características de un territorio, la prolongada convivencia en él, etc., hacen emerger la conciencia exacta y real de que allí hay unas necesidades y fines comunes y propios, más o menos diferentes de los que caracterizan a la población de otros territorios, aun vecinos. En resumen, se trata ahora de verdaderas entidades o personas jurídicas, de la llamada Administración local, con su propia organización, medios, etc. Son éstas, sin duda, las Provincias que son imaginadas como más «rivales» o «enemigas» de las Regiones.

Pero para mí, estas Provincias son precisamente tanto o aún más defendibles que las antes vistas, las circunscripciones estatales.

Y la razón es precisamente la descentralización: es conveniente transferir del Estado a la Región todo lo posible, ya lo hemos dicho, pero de la Provincia a la Región sólo debe transferirse lo estrictamente necesario: sería sencillamente una centralización, un perturbador empobrecimiento, e históricamente también un grave retroceso. Cuando se van estructurando nuestros diversos Reinos, entre estos Estados y los que hoy llamamos Municipios no hay un desierto, un *no man's land* organizativo, sino divisiones territoriales que con el tiempo se irán personificando: desde las comunidades de villa y tierra, por ejemplo, hasta las Provincias. Este proceso histórico de personificación fue lento, trabajoso y no exento de tensiones y dificultades, pero hoy es un hecho incontrovertible.

Ya queda dicho que las Provincias pueden llamarse así o de otra manera, ser reestructuradas, etc., pero son precisamente un contrapeso y un freno necesario a la no deseable pero sí posible centralización regional. Lo mismo que el Estado debe ser contrarrestado por poderes locales fuertes, papel que por su número y extensión, a estos efectos relativamente reducida, no pueden desempeñar las Provincias, de igual modo la Región ha de ser contrarrestada por un número reducido de, a estos efectos, extensas entida-

des locales, papel que corresponde precisamente a las Provincias y que no creo pudieran desempeñar eficazmente, por ejemplo, una treintena de Comarcas en Cataluña, Aragón o Valencia (las tres contaban con trece gobernaciones, partidos o corregimientos estatales en el siglo XVIII). En resumen: se propugna la subsistencia de las Provincias, que no deben ser competencialmente empobrecidas «en beneficio» de las Regiones; en su caso, lo serían en favor de las Comarcas infraprovinciales que pudieran reconocerse, o de los Municipios.

De todos modos, creo que hay que ser prudentes —no se trata de timidez, sino de reflexión y sentido común— para no incidir en una proliferación organizativa cancerosa que convertiría quizá la red de Entidades locales en una maraña inextricable, quizá paralizante, esterilizadora y dispendiosa.

Quizá estas hipotéticas Comarcas —minirregiones histórico-naturales— no deben concebirse con una pretensión totalizadora que agotara necesariamente el territorio nacional: se trataría de reconocer, no de inventarse Comarcas, allí donde realmente vienen funcionando, donde sus características comunes y consolidadas lo hagan patente por la existencia de una verdadera cabecera comarcal que organiza el territorio circundante —comercio, trabajo, ocio y diversiones, educación, sanidad, etc.— huyendo de geometrismos racionalizadores; unos territorios estarían comarcalizados y otros quizá no, sin olvidar que las Comarcas, como las ciudades y las Regiones, son seres vivos, que históricamente se expanden o se reducen o incluso desaparecen y se extinguen. Y *last, but not least*, como siempre, atendiendo en lo posible a la voluntad libremente manifestada de los interesados, voluntad razonada, claro, que fuera en realidad algo más que un capricho, un querer ser, «caiga quien caiga», cabeza de ratón.

Pero, desde luego, un factor esencial, definitorio y casi siempre definitivo, es la voluntad de la población afectada: en principio, ni se le puede prohibir ni se le puede forzar a la comarcalización. De todos modos, quizá en ocasiones la solución sería el Municipio «comarcal» más que la Comarca-cuasifederación de Municipios. Que ésta posiblemente no sea la panacea que al parecer piensan algunos, lo pone de manifiesto el reducido alcance y la no excesiva proliferación de la fórmula de las mancomunidades municipales. Y se comprende: siempre son «a costa» de los Municipios, que «ceden» a la mancomunidad lo indispensable, lo inevitable. Otra cosa sería

quizá si la competencia de las Comarcas se retrajera de la provincial. En todo caso, mi opinión es contraria a la comarcalización *velis nolis*.

VII. DIVERSIDAD REGIONAL

Y esto me lleva a tratar unas últimas cuestiones —últimas en esta sintética exposición, pero lógicamente de las primeras y más importantes—: ¿Ha de estructurarse en Regiones la totalidad del Estado? ¿Han de ser uniformes su organización y régimen? ¿Han de ser necesariamente pluriprovinciales? Son distintos esos tres temas, pero no fácilmente separables, pues guardan entre sí una indudable conexión.

A) Han de combinarse múltiples factores: igualdad, voluntad libremente expresada de los habitantes, historia, eficacia... y quizá en ese mismo orden.

Todo esto es tan opinable como cuanto antecede, pero las Regiones entidades locales, como las Comarcas, no deben ser, a mi juicio, un «trágala». Si los interesados no lo juzgan conveniente, quizá ni el Estado ni nadie deben legítimamente poder constreñirles a que cambien de parecer, sin perjuicio de que, *sua sponte*, muden ellos más adelante, pues se trata sin duda de una facultad imprescriptible. Va de suyo que el dilema no podría repercutir, en ningún caso, en un trato desigual, ni en más ni en menos, en el correspondiente *status* jurídico: ni privilegios, ni sobrecarga de gravámenes, deberes u obligaciones. Y, evidentemente, si esas indeseables consecuencias no pueden evitarse más que con la regionalización de todo el territorio nacional, total habría de ser la regionalización.

Italia ha procedido a una regionalización (de base histórica) total. Es defendible, por supuesto. Y dicho queda que, si lo exige la igualdad, es la única regionalización admisible.

Pero quizá no exija eso la igualdad, en cuyo caso emerge de nuevo la libertad, y puede que no todos los territorios deseen estructurarse en Regiones. Aunque el caso no es idéntico, piénsese, por ejemplo, en el que suministra el Reino Unido, donde podemos hablar analógicamente de las «Regiones» de Escocia, Gales e Irlanda del Norte: existen órganos para esos territorios o países, como los hay también para el conjunto del Reino Unido, pero no hay en cambio órganos específicos para Inglaterra ni el conjunto de ésta

tiene «personalidad jurídica» en el Reino Unido; hay, por consiguiente, en éste una regionalización parcial, y en esa misma línea insiste el «Libro Blanco» presentado al Parlamento británico en 1975 sobre la «devolución» de poderes a Escocia y Gales (la problemática de *Northern Ireland* es bastante diferente), si bien es cierto que ya se ha oído alguna voz inglesa en demanda de que la «devolución» sea también en favor de Inglaterra.

Nuestra Constitución de 1931 previó la existencia de Regiones autónomas, pero remitió la cuestión de su creación a lo que acordaran las Provincias interesadas (art. 11). Creo que si no se quiere reincidir en el «denostado» ejemplo de las Provincias (además: recuérdese que éstas se crearon inicialmente sólo como circunscripciones estatales, no como Entidades locales *a se*), las Regiones deben surgir naturalmente, desde abajo, de la «base».

Decía el Gobierno Arias en su declaración programática de 15 de diciembre de 1975: «la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas sus Regiones y en general de las autonomías locales». Y también me parecen muy razonables estos párrafos del discurso pronunciado por el propio Presidente ante las Cortes el 29 de enero de 1976: «nuestro propósito es que todas las Regiones de España dispongan de una organización institucional que les permita atender mejor a sus necesidades específicas, conservar sus tradiciones y peculiaridades que enriquecen el conjunto nacional y así servir mejor a la unidad y grandeza de la Patria...; reconocemos que el cultivo y defensa de la tradición y patrimonio cultural específico de cada Región histórica constituye un deber del Gobierno... Precisamente porque respeta profundamente la personalidad varia de las Regiones de España, el Gobierno no quiere proponer aquí unas estructuras organizativas determinadas y uniformes. Entiende que deben tener la iniciativa las propias Regiones, comenzando a utilizarse la vía de las mancomunidades recientemente incorporadas [reincorporadas más bien] a nuestra legislación. Sólo si estas estructuras regionales surgen así, en función de necesidades concretas y con carácter voluntario, tendremos la seguridad de que el regionalismo, dentro del Estado español, será algo serio y enraizado en el pueblo».

En resumen: ayudar a que nazcan las Regiones, pero sin crearlas artificialmente ni, mucho menos, imponerlas.

Por lo demás, la Administración del Estado, así civil como militar, suministra también algunos ejemplos de divisiones territoria-

les de carácter no total: así sucedía con las Delegaciones regionales de Comercio en la división anterior a la vigente, que no agotaban o comprendían todo el territorio nacional; y así ocurre hoy con los Sectores navales (agrupaciones de varias Provincias marítimas), de los que sólo existen los de Baleares, Barcelona y Málaga, siguiendo el resto del litoral dependiente directamente de las correspondientes Zonas marítimas.

B) En segundo lugar, sin perjuicio de un posible —no necesario— estatuto-cuadro o básico, común a todas las Regiones existentes o futuras que, *ex propria natura*, habría de ser forzosamente de origen estatal, es obvio que las estructuras orgánicas, medios y atribuciones, salvadas la unidad y la igualdad, serían o podrían ser diversas en cada caso, pues es aquí donde hace acto de presencia la libertad, la autonomía, la descentralización, la participación democrática.

Puede también pensarse en dos grupos o tipos de Regiones, como han hecho los italianos: unas con estatuto especial, y otras con un estatuto común o general; pero esto sólo es admisible, en mi opinión, si no encubre esa diferencia un trato discriminatorio o privilegiado para uno de los dos grupos de Regiones.

C) Por último, la Región no es necesariamente una entidad pluriprovincial: piénsese en los casos ya antes referidos de algunos *Länder* de la República Federal de Alemania o del cantón suizo de Basilea que son, no ya Regiones, sino Estados-ciudades; como los *county boroughs* británicos o media docena de *voivodias* polacas o incluso Ceuta y Melilla son Municipios-Provincias. (Cuando se crearon los Cabildos canarios, como en la isla de El Hierro no había más que un Municipio, se partió en dos por creer sin duda que no podían coincidir ambas realidades, capitular y municipal, pero ya se comprende que fue una reacción ingenua y pueril: conviniera o no —en eso no entro, aunque probablemente sí convenía—, claro es que podían coincidir).

Otros ejemplos: en la Constitución española de 1931 (art. 11) se preveían Regiones integradas por una sola Provincia; igualmente, la Ley francesa de 5 de julio de 1972 sobre creación y organización de las Regiones alude en su artículo 20 a posibles Regiones con un solo Departamento; nuestra Ley de 14 de junio de 1933 sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales consideraba acertadamente

Regiones a Asturias, Baleares y Navarra; y ya en nuestros días, por Decretos de 18 de junio de 1976 se han aprobado los Planes Directores Territoriales de Coordinación, cada uno con su Comisión *Regional*, de varias Regiones, entre ellas Asturias.

Por supuesto, lo general o más común serían sin duda las Regiones pluriprovinciales, en cuyo caso habrían de abarcar Provincias enteras, no fracciones de ellas, como ya establecían el proyecto de Ley (Romanones, 1919, art. 2.º) sobre autonomía municipal y regional y el artículo 306 del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 («la Región no podrá fraccionar ninguna de las Provincias que hayan de integrarla»), sin perjuicio de que, si se juzgare oportuno, se modifiquen los actuales límites provinciales (hoy, por Ley: artículo 205 LRL).

VIII. UNIDAD

Por Decreto de 20 de febrero de 1976 se creó una Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro Provincias catalanas, en cuyo preámbulo se habla de «un expreso reconocimiento de las Regiones y de la necesidad de institucionalizarlas». Por su parte, el proyecto de Ley Fundamental para la reforma política (septiembre de 1976) alude también a «la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado». Y ya antes, el 17 de julio del mismo año, se declaraba: «el Gobierno [Suárez], consciente de la importancia del hecho regional, reconoce la diversidad de pueblos integrados en la unidad indisoluble de España. Su política, a este respecto, es la de facilitar la creación, a través de las leyes, de aquellos instrumentos de decisión y representación que propicien una mayor autonomía en la gestión de sus propios intereses y en desarrollo de los valores peculiares de cada Región».

Por todo lo dicho, es lógico prever que el neomovimiento regionalista no se detendrá en el caso catalán, y en ese sentido ya se han oído voces también en Vascongadas, Valencia, Galicia, Andalucía, Aragón, Baleares, Asturias, Canarias, Castilla-León (aquí, con aspiraciones «segregacionistas» de Santander, Cantabria o La Montaña, y Logroño o La Rioja). Por su parte, en Murcia se habla del «Sureste» que, con sólo esta denominación, ya se comprende que

alude a una «Región» geográfica (parece que Albacete, Alicante, Almería y Murcia) y no histórica, que es lo que contempla el vigente Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 y otras disposiciones y declaraciones ya citadas.

Los extremos de la línea regionalista —pero ambos extremos en el mismo sentido— son el federalismo (las Regiones dejan de serlo para convertirse en Estados, unidos en la federación) y el separatismo (Estados a secas: aquí ya no hay ni federación).

Para terminar, me permitiré repetir unas palabras pronunciadas por mí en Galicia en 1968 y reiteradamente publicadas: «la fórmula regionalista, con autonomía administrativa generosa, pero con repulsa expresa de trasnochados, suicidas e impermisibles separatismos, puede ser la más apta para la óptima satisfacción del bien común en nuestro tiempo, por poder hacer posible, sin mengua de la eficacia, un más intenso grado de participación de los interesados en los negocios públicos, una mayor autoadministración, más libertad. Hay que reconocer con gozo —añadía— que la personalidad regional es en España muy acusada, de lo que incluso hay patentes huellas en el escudo nacional, lo que no acontece, que recuerde, en ningún otro país del mundo; pero el más desmemoriado recordará que esa «personalidad» nos ha jugado más de una mala pasada; es cierto que la uniformidad es una cosa mala de ordinario, pero lo vario y diverso debe ceder, tiene que ceder, allí mismo donde se intuya razonablemente un peligro para la unidad, verdadero don del cielo».

A veces se ha recordado, hablando de este linaje de cuestiones, el espléndido lema que figura en el escudo de los Estados Unidos: *e pluribus, unum*. Pero sería un nefando retroceso histórico, una incomprensible vuelta y entrada «en el túnel del tiempo», que pudieran decir de nosotros: *ex uno, plurimi*.

* * *

La tasa que se me ha indicado e impuesto para la extensión de esta ponencia y el tiempo de su exposición —tasa ciertamente justificada, razonable, y de grado aceptada por mí— ha hecho sin duda que mi intervención haya sido en exceso sintética y esquemática. No lo siento, pero sí lamentaría sinceramente que hubiese resultado dogmatizante u oscura, lo que estaba bien lejos de mi pensamiento y de mi ánimo.