

LA REGION

353 (46)

por

Federico Torres Curdi

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
de la Universidad de Valencia

SUMARIO: I. ASPECTOS A CONSIDERAR EN SU ORIGEN: 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. 2. ACTUALIDAD REGIONAL: A) *¿Necesidad?* B) *Movimiento concatenante*. 3. DERECHO POSITIVO: A) *Derecho histórico*. a) Cataluña. b) País Valenciano. c) Mallorca e Ibiza. d) Estatuto de Galicia. e) País Vasco. B) *Derecho actual*.—II. EL PROBLEMA ACTUAL: 1. REGIÓN Y ESTADO. 2. REGIÓN Y ADMINISTRACIÓN.—III. PROBLEMATICA DE LA REGION: 1. FORMACIÓN DE LA REGIÓN: *Reforma constitucional*. 2. CONVENIENCIA O NO DE REGIONES CON DIFERENTE RÉGIMEN ESTATUTARIO. A) *Ventajas*: a) Legislación superior. b) Legislación ordinaria. B) *Inconvenientes*. 3. ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN LA FORMACIÓN DE LA REGIÓN: A) *Territorio*. B) *Población*. C) *Capitalidad*. D) *Ordenamiento jurídico*. 4. ORGANIZACIÓN: A) *Organos regionales*. B) *Ex novo*. C) *A través de Organos preexistentes*.—IV. FUNCIONAMIENTO.—V. LA REGION Y LOS ENTES LOCALES.—VI. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFIA.

I. ASPECTOS A CONSIDERAR EN SU ORIGEN

Vivimos unos años, acrecentados en estos momentos en nuestro país, en que la idea regional es tópico utilizado por doquier, a cualquier nivel, circunstancia y finalidad, como medio, y en algunos casos fin, de la división territorial, para solucionar los problemas de la propia Administración, ya sea central, periférica o indirecta.

Pero qué es, por qué y para qué de la Región es algo que está siempre latente, y como circunstancia mudable se puede analizar desde diferentes puntos de vista. Nos ocuparemos solamente en el aspecto administrativo, con las conexiones jurídico-políticas que el problema lleva consigo y las repercusiones, sólo incidentalmente, económicas y sociales que el reconocimiento por ley de la existencia regional llevaría aparejado.

Antes de centrarnos en el tema veremos, asimismo, los antecedentes en nuestra Patria, sobre todo los dos que más ahondaron en el pensamiento político de sus habitantes, con leve referencia a los demás; terminando con la interpretación que a ella pueden hacer nuestras Leyes Fundamentales.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Si la división territorial de los antiguos Reinos fue la base de la división territorial en Provincias en los años doce del siglo XIX y que no cristalizó de forma definitiva hasta la división provincial realizada por Javier de BURGOS (1), que respetó en cuanto pudo aquélla. Pero las verdaderas consecuencias del regionalismo aparecen en los últimos años del siglo XIX, donde el catalanismo dejó de ser patrimonio de una minoría para convertirse en un sentir común de todos los habitantes de las cuatro Provincias; podemos incluso decir que dejó de ser una manifestación moderada de regionalismo para convertirse de forma radical en nacionalismo. Si ALMIRALL sostenía que Cataluña era un pueblo con características propias de lengua, cultura e instituciones que proclamaban su personalidad, PRAT DE LA RIBA añadía que era una Nación y que el Estado catalán debía unirse a las demás (naciones) para constituir el Estado federal español.

Tanto éste como CAMBÓ insistían en que sólo una España revitalizada podría alcanzarse mediante el impulso regional.

De forma similar, pero con menos intensidad, aparece el nacionalismo vasco; pero así como en Cataluña su idioma es utilizado por sus escritores, el vasco, al contrario, es rechazado por los grandes escritores vascos de la época (2). Si siempre intentaron recuperar las libertades políticas, perdidas en 1839, siguiendo el máximo

(1) Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.

(2) Ramiro de MAEZTU, Pío BAROJA, UNAMUNO, etc.

exponente del nacionalismo en la última década del siglo XIX, siempre han distinguido —Sabino de ARANA es un exponente— entre patria —su propia Vizcaya— y Estado español.

Por lo que se refiere a los otros movimientos regionalistas, nos ocuparemos al hablar de sus respectivos Estatutos (3).

2. ACTUALIDAD REGIONAL

Nos hemos referido, al principio, al candente tema de la Región, que si se manifiesta como factor político, es desde el ángulo de la Administración donde necesariamente ha de venir la transformación si aquélla llega a reconocerse.

Es la Administración la que a través de la desconcentración, y sobre todo descentralización, la que ha de hacer viable la mayor eficacia y la aproximación de los administrados a los centros de decisión.

Pero, ¿debe conseguirse, o mejor, sólo puede conseguirse a través de la Región?

A) *¿Necesidad?*

El hecho de hablar, e incluso afirmar, de que sólo a través de la Región se pueden conseguir los objetivos que sus defensores proponen es, tal vez, adelantar soluciones prematuras. Es indiscutible la existencia de particularidades regionales, comarcales e incluso locales; la idiosincrasia no nace espontáneamente, es la sedimentación de un proceso que logra entidad cuando precisamente aparece tal diferencia. Y creer que los problemas deben resolverse, genéricamente, alterando, aumentando o disminuyendo las divisiones territoriales, es dar solución de gabinete a un problema que la exige teórico-práctica.

Creemos que, aparte problemas de índole económico-financiera y el consiguiente trasfondo político de la cuestión, con una racionalizada descentralización de la Administración y una justificadísima desconcentración, muchos de los males que aquejan a la Administración, lo que es más, que se intentan resolver con la regionalización, se resolverían sin ella.

(3) Valencia, Mallorca e Ibiza y Galicia.

B) *Movimiento concatenante*

Quiero referirme con ello a la actividad de la Administración frente a la problemática general; el gesto que adopte dentro del marco legal conllevará que la petición de un «régimen especial» para unas Regiones se convierta en petición de un régimen especial para todas y cada una de las Regiones, con lo que lo especial se convertirá en «común» o general. Y si tenemos en cuenta que la especialidad comporta hasta ahora la petición de un régimen para las zonas prósperas, con mayor razón y mejor justificación lo estará para las zonas pobres, a fin de no verse depauperadas.

Seamos realistas; si las cosas no se consiguen por falta de medios, la división regional no los lleva implícitos si por inadecuación o mal programación de los medios, hoy y ahora es la Administración quien debería cambiar su estructura (4).

3. DERECHO POSITIVO

A la luz de nuestro Derecho, España es un Estado unitario (5); no obstante, podemos distinguir entre nuestro Derecho histórico y el actual.

A) *Derecho histórico*

Haremos referencia a la ordenación regional, plasmada en normas, aunque éstas no alcanzaran, por ser mero proyecto, el rango de disposición formal.

a) *Cataluña*

Es tal vez la Región que cuenta con más antecedentes, plasmados a su vez en diferentes documentos. Haremos referencia sola-

(4) Ramón de SANTILLANA: «Régimen especial»: «En este régimen especial, ansiado y soñado, cabría la posibilidad de que la infraestructura regional alcanzase las mejoras que a gritos demandan los tiempos». *Informaciones* de 2 de marzo de 1976.

(5) Artículo 1.º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947.

mente a aquellos que consideramos más importantes en su proceso regional; son:

Las conclusiones de la Asamblea de Parlamentarios de 1917, donde se solicita un «amplio régimen de autonomía», admitiendo, a su vez, como organismo natural a la Región.

Las Bases para la autonomía de Cataluña de 1918, donde se pide la declaración del reconocimiento de «soberanía» (6), y el elemento territorial, aunque inicialmente constituido por las cuatro Provincias catalanas, puede ser ampliado mediante la agregación de territorios colindantes, cuyo procedimiento en la misma se indica (7).

El Estatuto de Autonomía de 1919, donde en su título tercero, artículo tercero, indirectamente declara la soberanía del Gobierno de Cataluña.

Y el Estatuto de Autonomía de 15 de septiembre de 1932, donde la autonomía no sólo se declara, sino que previamente se alienta con la Constitución de 1931.

b) País Valenciano

El anteproyecto de Estatuto de la Región valenciana, de 1931 (8), es menos dogmático que los que hemos visto de Cataluña, y habla de la soberanía de forma indirecta, al referirse al Gobierno de la Región o del poder a él atribuido.

Particularidad con respecto a los funcionarios de la Administración central es que deben conocer la lengua valenciana, y no sólo entenderla, sino expresarse en ella (9).

c) Mallorca e Ibiza

El proyecto de Estatuto autonómico de Mallorca e Ibiza (10) proclama, como su nombre indica, la autonomía de las islas. El

(6) Base segunda, c'', garantías.

(7) Base primera, A'', B''.

(8) 11 de julio de 1931.

(9) Artículo 3.º

(10) 23 de julio de 1931.

conocimiento de la «lengua del territorio» es absolutamente necesaria a todos los funcionarios de cualquier orden y categoría (11).

Se ocupa, al igual que el anterior, de las facultades del Gobierno de la República y del Gobierno regional.

d) Estatuto de Galicia

Menos radical que los anteriores, se enmarca más en la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, la declaración hecha en su artículo 1.º: «Galicia se organiza como Región autónoma».

Es más completo y jurídicamente más perfecto.

La Administración pública queda completamente absorbida, con la sola excepción de la Administración militar. Declara también la autonomía de los Municipios.

e) País Vasco

Su constitución en Región autónoma es su primera declaración (12), siendo su competencia la establecida en los artículos 16 y 17 de la Constitución de la República (13). La asunción de competencias de la Administración viene determinada en diferentes artículos del Estatuto (14).

En todos los Estatutos que acabamos de ver contemplamos la declaración de autonomía, tanto de la propia Región como de los Municipios; si ello es así por propia declaración constitucional, veamos qué ocurre con la legislación actual.

B) *Derecho actual*

Sólo encontramos los conceptos regionalistas sobre la base de la planificación económica; la división regional territorial no aparece en ninguna de nuestras Leyes Fundamentales; es más, los diver-

(11) Artículo 2.º-1.º.

(12) Artículo 1.º

(13) Artículo 2.º

(14) Estatuto de 6 de octubre de 1936, arts. 3.º y siguientes.

esos textos son antirregionalistas, aunque una cierta corriente doctrinal la puede considerar implícita en la Ley Orgánica del Estado, artículo 45, II, al decir: «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia», pero ello no deja de ser una interpretación, que por más está en completa contradicción con el espíritu y la letra de las demás Leyes Fundamentales.

Pero veamos cuál es la problemática.

II. EL PROBLEMA ACTUAL

1. REGIÓN Y ESTADO

Anteriormente hemos aludido a que los diversos Estatutos hablan de autonomía, y desde un prisma jurídico-político; y el enfoque desde el cual el jurista debe partir es estrictamente jurídico; por eso hemos de empezar por distinguir el error del término empleado, referido a la realidad jurídica actual.

Dentro de un Estado unitario, consideramos incoherente, desde el punto de vista estrictamente jurídico, hablar de autonomía; ésta reside única y exclusivamente en el propio Estado (15). Porque, qué es autonomía; la autonomía supone no sólo un autogobierno, sino también una autolegislación. La Constitución de 1931 facilitaba, no imponía, la autonomía, y ésta es una distinción a tener muy en cuenta, a nivel regionalista, en la Constitución de referencia.

Creemos que es más factible, tanto desde el ángulo político como desde el actuar de la propia Administración, hablar de autarquía, que significa un poder ejecutivo-regional en el caso que estamos tratando, bien mediante la creación de Organos apropiados o con la adaptación de los existentes de la propia Administración a las necesidades y peculiaridades territoriales.

Además, esta forma es perfectamente compatible con el espíritu de nuestras Leyes Fundamentales y supone el emplear las formas descentralizadoras y desconcentradoras al máximo.

(15) Me estoy refiriendo a la legislación española.

2. REGIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Las relaciones Región-Administración pública deben plantearse a nivel de ley, sea cualquiera que fuere el principio que se adopte, uniforme o estatutario. Y la cantidad de problemas que surgen son incapaces de ser tratados en el presente trabajo, limitándonos a contemplar desde el plano de la abstracción y en el marco de lo jurídico algunos de ellos, como formación, elementos, organización, etc., propios de su misma existencia e insoslayables para su nacimiento.

III. PROBLEMATICA DE LA REGION

No obstante lo dicho, no queremos decir que la Región se oponga a la concepción jurídico-política de Estado unitario, sino todo lo contrario, ya que a través de la Región, mediante la descentralización administrativa, puede la Administración llegar con mayor sustantividad a la relación Administración-administrado, que en definitiva es la que todo Estado procura se desarrolle con la mayor comprensión y máxima confianza.

Vamos a ocuparnos de los problemas que el nacimiento de la Región lleva consigo, para pasar después a sus problemas e interrogaciones.

1. FORMACIÓN DE LA REGIÓN

Es innegable que nosotros, *a priori*, si queremos establecer un ente de base territorial, ha de ser reformando nuestras leyes constitucionales. No haría falta tal reforma si la Región la tomásemos como mera descentralización funcional o por servicio para su adecuado conocimiento, pero éste no es el problema que creemos se pretende, y por tanto descartamos el referido sentido. Además, es el sistema organizativo empleado por los Ministerios en alguna de sus competencias (16), cuya eficacia no entramos a examinar.

(16) Obras Públicas, Educación y Ciencia, Gobernación, etc.

Reforma constitucional

Al principio del epígrafe hemos mantenido la necesidad de una reforma constitucional como requisito *sine qua non* para que la Región no sólo sea reconocida, sino que también tenga su propia existencia en el marco legal. Todo reconocimiento de competencias de ámbito nacional realizado mediante la unión de Organos pre-existentes no lleva consigo la Región, y lo que se hace es descentralización, cualquiera que sea, pero no creación de Región. La existencia de una persona jurídico-pública sí que necesariamente debe realizarse por ley, la de su creación (17); con mayor motivo una persona jurídico-pública de base territorial.

Si a ello añadimos lo establecido en las Leyes Fundamentales (18), fácilmente comprenderemos que la Región no forma parte de la Administración local, aunque sí deja la posibilidad de crearla el párrafo 2.º del artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado.

Como, por otra parte, no es la Administración central, ni periférica, la Región, forzosamente debe producirse la existencia de una disposición de rango constitucional para la creación de tal persona jurídica, sobreponiéndola (19) a las existentes en cuanto a su ámbito territorial.

Hecho esto, será necesario, y contando con un Estatuto-marco regional, será conveniente analizar la cuestión de si es mejor un Estatuto-marco donde situar las peculiaridades y peticiones regionales, o que estas peculiaridades sean de tal suficiente entidad para poder establecer (20) Estatutos especiales; aunque esta segunda solución con carácter verdaderamente excepcional, a fin de evitar que lo normal se convierta en especial, o viceversa, ya que la propia peculiaridad e idiosincrasia tradicional es de por sí lo que caracteriza a la Región.

(17) Con las excepciones que en los últimos años hemos contemplado a través de su creación indirecta.

(18) Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, título VIII.

(19) O coordinándola.

(20) Previo reconocimiento, también, constitucional.

2. CONVENIENCIA O NO DE REGIONES CON DIFERENTE RÉGIMEN ESTATUTARIO

A) *Ventajas*

La primera y principal, la uniformidad legislativa en que debe traducirse la posibilidad de llevar a cabo su creación, y que se diversifica, a su vez, en dos:

a) Legislación superior

Desde el punto de vista de nuestras Leyes Fundamentales, que sería necesaria la declaración y reconocimiento de la pluralidad de régimen jurídico estatutario.

b) Legislación ordinaria

En la legislación ordinaria, cuya simplicidad, siempre deseable, contribuiría a su vez a una mejor creación y acción administrativa por parte de la Administración central.

B) *Inconvenientes*

A contrario sensu, se nos presentan en el mismo plano que las ventajas:

Si la uniformidad legislativa es un intento de nuestros legisladores del siglo XIX, seguido posteriormente en el Derecho privado, por qué hemos de fomentar la diversidad en el Derecho público, y más aún a nivel de Ley Fundamental.

La aplicación de la diversidad regional se presentaría más problemática a nivel de ley ordinaria, porque ¿qué Región no tiene peculiaridades?; desde el momento que lo es, la peculiaridad le es innata, arriesgándonos, caso de aceptarlo, a que la excepción —Estatuto especial— se convirtiera en regla general.

En cuanto a la actuación de la Administración, no cabe duda que se haría más difícil, y que por parte de sus servidores, los

funcionarios públicos, no obstante ser un aliciente su especialización, bien por materias o por Regiones, sería y haría más difícil su aplicación.

No obstante, nada más lejos de nuestra mente, se quieren ignorar las particularidades regionales, pero con la medida adecuada a las exigencias y teniendo en cuenta que el hecho del reconocimiento regional no tiene por qué llevar implícita la autonomía regional, en la acepción jurídica del término.

3. ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN LA FORMACIÓN DE LA REGIÓN

Como toda entidad pública, la base territorial debe tener los elementos que son comunes a esta clase de personas jurídico-públicas, y que no pueden dejar de existir sin arrastrar la inexistencia de la persona a que sirven de fundamento.

A) *Territorio*

La Región, como la Provincia, el Municipio y la Entidad local menor son personas jurídicas públicas cuya característica más destacada está formada por la territorialidad (21), y que, a la vez, sirve para distinguirlos de los otros sujetos públicos. En este ámbito territorial debemos señalar algunos caracteres que son propios del ente territorial, como es el que su actividad debe dirigirse, en cuanto Organismo corporativo, al territorio regional, pero como este territorio es a la vez provincial y municipal, sólo afectará a estos dos entes en tanto en cuanto afecte a competencias regionales, y sólo podrá extenderse fuera del mismo en el caso de mutaciones territoriales (22).

En cuanto a las normas y actos administrativos regionales, podemos afirmar, como norma general, que deben extenderse a todo su ámbito territorial, cualquiera que sea el objeto, actividad o situación dentro del territorio de la propia Región. Hay casos, sin embargo, que la aplicación concreta de los actos regionales pue-

(21) Elio GIZZI, *Manuale de Diritto regionale*, 2.ª ed., Milano, 1972.

(22) Las relaciones entre entes las veremos en el epígrafe correspondiente.

den no ser reconocidos fuera de su ámbito, y mucho menos en el resto del territorio estatal, y tampoco serían aplicables mediante la extraterritorialidad de las medidas financieras que el ente territorial pudiera acordar (23).

Se nos plantea también el problema de los bienes de la Región; ¿cómo surgirán estos bienes?; cuando los tenga, se les podría aplicar la clasificación del Código civil o bien de la Ley de Régimen local (24). Creemos más factible la aplicación clasificatoria de las Entidades locales, y dentro de ésta de las Provincias (25), por la particularidad del fin de la propia Región, y sobre todo por la imposibilidad fáctica de existencia de bienes «en mano común», aunque sí comunales, en el propio ente regional.

Hemos de tener en cuenta que la limitación del territorio regional debe hacerse teniendo en cuenta los antecedentes históricos, las circunscripciones provinciales y, lógicamente, los términos municipales, pero ello son cuestiones a determinar (26).

Por lo que se refiere a la constitución del territorio, y sólo en el caso de que se plantearan cuestiones de comarcas o zonas dudosas, podría apelarse al referéndum de los habitantes del territorio litigioso, y en los demás casos aplicar la legislación local, muy clarificadora y resolutive en tales problemas. Esto en cuanto se refiere a la constitución, pero la modificación, una vez reconocida la Región, debe seguir igual trámite, oyendo al Organismo regional, como uno más, en el expediente administrativo.

A no ser que cambie la legislación referente al aspecto que tratamos, defendemos la aplicación de la legislación especial local por dos motivaciones: una, porque la Región forma (formará) parte de la Administración local, y otra, porque la intervención de la Administración central es en estos casos fundamental y decisiva, y la que en última instancia debe decidir; y no puede el Estado, a través de la Administración, renunciar al papel decisivo y de tutela sobre los entes territoriales, cualesquiera que sea su nivel.

(23) Deben conocerse en la ley de creación.

(24) Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales.

(25) Artículo 281 de la Ley de Régimen local.

(26) En la ley de creación.

B) *Población*

Es el segundo elemento esencial de la Región, pero hemos de contemplar el elemento humano en su doble vertiente, como objeto y como sujeto de la actividad administrativa de la Región; en el primero porque a ellos debe desplegarse la actividad, y en el segundo porque los Organos regionales deben formarse a través de y por los habitantes de la circunscripción regional.

En cuanto al número de habitantes que debe formar la Región, no es cuestión fundamental, pues lo que importa es la sustantividad regional, y la diferencia nos lo muestra la realidad regional italiana, donde la Región con menos población es la del Valle de Aosta, y la de mayor, Lombardía (27).

La homogeneidad regional tampoco debe preocupar, pues la diferencia será regla general, máxime en España, donde la variedad comarcal es tan rica y su base agrícola incide, ya en el inicio, en el proceso de diversificación.

También la lengua tiene su particularidad, y en la mayoría esencial, en la diversificación regional, aunque sea una minoría la que haga uso de su tradicional forma de expresión. No obstante, sostenemos que, sea cualquiera el número relativo de habitantes que use la lengua vernácula, la Administración no debe permitir que la lengua oficial de la Nación se vea postergada, y en caso de presentar escritos en lengua nativa, deben acomopañarse de la correspondiente traducción por oficina receptora.

Ello no obsta a que se conserve y estimule, mediante normas especiales que se crean oportunas, el revitalizar las propias lenguas, costumbres y tradiciones, pues unas y otras forman parte del patrimonio de la Nación, y por consiguiente no podemos, por abandono y alegando fines no culturales, permitir que desaparezcan.

C) *Capitalidad*

Todas las personas jurídicas necesitan una sede donde ubicar sus Organos rectores; dicha sede, cuando se trata de entes territoriales, recibe el nombre de capitalidad, siendo el lugar donde nor-

(27) Según datos dell'Instituto Centrale di Statistica referentes a 1968: Valle de Aosta 107.861. Lombardía 8.221.667.

malmente deben residir sus Organos de producción jurídica y ejecutivos, y en general donde estén las oficinas a las que deben dirigirse los administrados.

Tal planteamiento no lo hemos de adoptar de forma rígida, pues puede ocurrir que la capitalidad sea alternativa (28), y éste podría ser el caso de algunas Regiones españolas, en el caso de su creación, pues la «vis atractiva» de alguna de sus ciudades, aunque no igual, sí es bastante similar.

Como ejemplo simple del caso español, y llevado a la mancomunidad interprovincial, vemos que los Organos rectores son presididos, en forma rotativa, por los respectivos Presidentes de las Diputaciones (29).

Las consideraciones a tener en cuenta al fijar la capitalidad puede dar origen a múltiples y concatenantes problemas no siempre fáciles de solucionar, pues el hecho histórico no es viable, por sí solo, para fijarla, ya que la realidad nos está demostrando que precisamente las ciudades con mayor abolengo histórico no son precisamente las que claman por Estatuto regional, y son precisamente las que más han evolucionado en los últimos ciento cincuenta años las que reclaman un régimen especial.

La idea de fijarlo en las Cortes, por ley de creación de la Región, no comportaría el tratamiento que el problema requiere, y deberían ser sus habitantes, a través de sus Organos regionales, quienes la fijaren, y de no haber conformidad, la intervención de la Administración sancionaría la falta de decisión regional.

Somos partidarios de la tesis mantenida por GIZZI (30) de que, aunque se fije la sede de la capitalidad en una determinada población, los Organos rectores, Consejo, Junta, etc., se puedan reunir con validez formal en cualquiera de las ciudades, sobre todo las más importantes, y donde lo requiera la solución *in situ* de cualquier problema regional (31).

(28) La Región Trentino-Alto Adigio tiene el Consejo Regional un año en Trento y otro en Bolzano, según prescribe el artículo 21 de su Estatuto.

(29) Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local.

(30) *Manuale de Diritto regionale*, 2.^a ed., Milano, 1972, pág. 71.

(31) En la Región de Abruzzi el Consejo se reúne en la ciudad de L'Acquila o en Pescara.

D) *Ordenamiento jurídico*

A nuestro modo de entender, nos encontramos ante el elemento clave de la existencia del ente regional: su ordenamiento jurídico.

Creemos que lo que primero debe hacerse es, a nivel de Ley Fundamental, repito, reconocer la Región, crearla, dotándola de personalidad jurídica; hasta tanto esto no se lleve a cabo es inútil hablar de tal, y a dicha personalidad se le debe dotar de los poderes que se crea oportuno y conveniente desde el punto de vista normativo, administrativo y de control sobre ciertos Organos, y sobre todo de las relaciones con el Estado a través de la Administración. Pero hemos de tener en cuenta que así como en las Corporaciones no territoriales la creación lleva aparejada la capacidad, aquí el legislador debería poner el máximo cuidado en que, aunque se reconociese tal personalidad, no entrase en vigor hasta tanto en cuanto los Organos que han de regir la Región no estuviesen constituidos (32).

Pero, ¿hasta dónde debe proyectarse la personalidad? ¿Sólo al ámbito del Derecho público o también al Derecho privado? Hemos sostenido la uniformidad, conservando las peculiaridades locales, del Derecho privado, y aquí reiteramos que la personalidad de la Región debe proyectarse en el ámbito del Derecho público.

Reconocida la personalidad jurídica, qué tratamiento debemos dar al ordenamiento jurídico de la Región. La propia teoría institucionalista reconoce, además del ordenamiento estatal, otros que rigen a instituciones también soberanas (33), y aunque concede a la norma la importancia adecuada, la considera un aspecto a tener en cuenta en la institución como tal.

Sostenemos que el ordenamiento jurídico a tener en cuenta en la Región sea un ordenamiento particular, derivativo del ordenamiento general del Estado, y no que nazca como ordenamiento originario; de esta forma no sólo estará condicionado en su nacimiento, sino controlado en su desarrollo, y a ello no obsta la diversidad, reiteramos, que ésta no debe ser obstáculo a la unidad.

Como consecuencia de ello, las normas que desarrolle el Estatuto regional deben inspirarse en la normativa estatal, y sobre

(32) No entramos en cuáles, cuántos, ni su forma de proveerlo. Lo dejamos para otro estudio sobre el particular.

(33) Por ejemplo la Iglesia.

todo, en caso de conflicto, debe ceder el ordenamiento particular en pro del ordenamiento general del Estado.

No obstante, se plantearán conflictos de atribución o cuestiones de competencia, a deslindar por los Organos jurisdiccionales, pero siempre teniendo en cuenta la subordinación normativa regional, y es lo que se conoce en la doctrina jurídica italiana con el nombre de «dependencia regional».

4. ORGANIZACIÓN

Si toda comunidad, por rudimentaria que sea, necesita una organización, tal necesidad se convierte en requisito de su existencia cuando se trata de una persona jurídica de base territorial.

Por consiguiente, la existencia de Organos que formen la voluntad y la manifiesten es consustancial a la existencia misma de la Región.

A) *Organos regionales*

Sólo desde la perspectiva *de lege ferenda* podríamos hablar de ellos, pero sólo diremos, reiterándolo, que si sería o no provechoso tener en cuenta la existencia de Organos de inferior división territorial, que dada su experiencia resultasen de gran utilidad para los futuros Organos regionales. Y somos del parecer de que se podrían conjugar tanto los Organos de la Administración indirecta del Estado como los de la Administración periférica (34).

No obstante, siempre estará la duda, hasta su creación e incluso después, si harían falta Organos *ex novo* referentes a la totalidad, o bien no.

B) *Ex novo*

Sin embargo, cualquiera que sea la forma de elección, directa o indirecta, universal o no, de elección de los representantes de los Organos regionales, será necesaria la existencia, al menos, de

(34) Tanto algunos Organos provinciales como la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

un Organó supremo creado por y para la Región, llámese Asamblea, Consejo, Junta, etc.

Pero será la ley de creación a través del Estatuto regional la que al indicar las competencias exigirá la creación de nuevos Organos que hagan posible la actividad regional.

La forma de proveerlo, la participación, su ejecutividad, etc., son objeto de estudio aparte (35).

C) *A través de Organos preexistentes*

Ignoramos las posibles competencias que, llegado el momento, puedan asimilarse a las Regiones, pero sí sabemos las competencias y atribuciones que a través de sus Organos tienen las Provincias y los Municipios. Creemos con ello decir que si los fines que tienen son amplísimos, sobre todo los Municipios, con la particularidad de los servicios finalistas, no es necesario imaginar mucho para comprender *a priori* que la interdependencia viene impuesta por la misma naturaleza de los fines.

Si lo que se pretende y se predica es mayor bienestar y menor desequilibrio regional (36), y ello conseguirlo mediante la Región y sus Organos, no podemos desconocer la existencia de esas otras personas jurídicas que entre sus competencias figuran lo que se quiere potenciar.

Sería lamentable la creación o superposición de otro engranaje administrativo en la máquina de la Administración, coexistiendo Organos con fines similares o coincidentes.

Creemos también que la creación de la Región obligará a un cambio legislativo de la normativa local para evitar ennegrecer el problema antedicho (37).

(35) En preparación, «El modelo uniforme de Región italiana y sus posibilidades de implantación en España».

(36) Creemos que se acentuará y no lo disminuirá.

(37) Esperamos se tenga en cuenta en el texto articulado de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.

IV. FUNCIONAMIENTO

Mal podemos hablar de funcionamiento sin existencia de Organos, y digo ello porque al tratar genéricamente de él haremos referencia a cuestiones que, sean cualesquiera las soluciones que se adopten, forzosamente han de ser reguladas y sometidas a procedimiento.

En especial está el conjunto de la actividad asignada a la Región, de su competencia, de los Organos, de los bienes, etc., y todo este conjunto es lo que se conoce con el nombre de «materia regional», y que engloba tanto la que le corresponde como tal ente institucional, como la que le pueda delegar la Administración central. Pero igual que ocurre con otros aspectos (38), originariamente debe ser reconocida mediante la ley de creación, para luego ir perfilándose a través de la Jurisprudencia.

Dentro del conjunto de la materia regional, hay dos que se destacan y que afloran con repercusiones políticas, y son la normativa y la administrativa.

Las primeras, normativas, las llamamos así, y no legislativas, porque necesitamos saber la «materia» conferida, y, forzosamente el Organos de que emanen defendemos que debe ser colegiado.

Las segundas, administrativas, deberán estar en íntima relación con la Administración, y dependerán, al igual que las anteriores, del grado de autarquía concedido a las Regiones.

Y es en estas dos «materias» donde la coordinación entre los entes institucionales regionales y la Administración debe funcionar en perfecto equilibrio y donde el control de la Administración sobre dicha actividad no debe ser desbordado.

V. LA REGION Y LOS ENTES LOCALES

Nos hemos referido a la necesidad ineludible de revisar la legislación local a la vez de crearse los entes regionales.

El tratamiento deberá ser a nivel legal en cuanto a deslinde de competencias, aunque la interrelación se vea demandada por los fines asignados.

(38) Como son los Organos regionales.

La tendencia a las delegaciones de las Regiones en los entes inferiores, sobre todo municipales, que se da en las Regiones italianas, con el siguiente soporte de las responsabilidades administrativas, no lo consideraremos ni justo en su planteamiento ni equitativo en su aplicación, pues no se crean entes superiores para tener que delegar en los inferiores, sino para que cumplan su función sin tener que renunciar a ninguna de sus competencias.

Si la creación de ente regional, por otra parte, ha de ir dirigido a programar la actuación económica, a controlar el aspecto financiero, etc., se recurrirá al más ínfimo, natural, ente territorial para la satisfacción efectiva de las competencias asignadas a aquél; pero esperemos que así no sea.

No nos ocupamos ahora de la autonomía, clases, competencia económica o financiera (39). Ni de la participación popular en la dirección de la Región, ni de las relaciones Estado-Región-Provincia-Municipio, etc. (40). Pues el desarrollo de cualquiera de ellos nos llevaría por sí a una amplitud mayor que la propuesta para el presente trabajo, dejando sentada nuestra tesis ahora, y hasta tanto contemplemos la realidad del ente regional a nivel propugnado, las siguientes

VI. CONCLUSIONES

1.^a Necesidad de una revisión de nuestras Leyes Fundamentales.

2.^a Legislación regional. Defendiendo un Estatuto-marco ordinario.

3.^a Delimitación de competencias entre los entes territoriales: Región, Provincia y Municipio.

4.^a Coordinación y control de la Administración sobre la actividad de las personas jurídicas públicas territoriales indicadas.

5.^a Ordenamiento jurídico derivativo.

(39) Las económicas, aun teniendo importancia en cuanto a la creación del ente, las supeditamos a las indicadas.

(40) Lo haremos en el trabajo indicado «El modelo...».

BIBLIOGRAFIA

- BACHELET, Vittorio: *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*. Milano, 1975.
- BATTAGLINI, Andrea Orsi: *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*. Milano, Università di Firenze, 1974. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza.
- GIZZI, Elio. *Manuale di Diritto Regionale*, segunda edición. Milano, 1972.
- GONZÁLEZ-CASANOVA, J. A.: *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*. Barcelona, 1974.
- LARUMBE BIURRUN, Pedro María: *La Región, aspectos administrativos*. Madrid, 1973.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, y colaboradores: *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid, 1973.
- MARTINES, T.: *Il Consiglio regionale*. Milano, 1969. Pubblicazione dell'Istituto Scienze Giuridica. Università Messina.
- MOR, Gianfranco: *Profili dell'Amministrazione regionale*. Milano, 1964.
- MONACO, Fabio Roversi: *Gli statuti regionali, commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna*. Milano, 1972.
- MORETTI, G. C.: *La potestà finanziaria delle regioni. Prennesse generali e potere di imposizione*. Milano, 1972.
- PALADIN, Livio: *Diritto regionale*. Padova, 1973.
- SAPORITO, Learco: *Le competenze regionali*. Milano, 1973.
- TENA IBARRA, J. I.: «La Región en la nueva Constitución italiana», en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, págs. 235 y siguientes.
- TUCCARI, Emmanuelle: *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*. Milano, 1974. Pubblicazione della Università di Messina.
- Stato, Regioni ed Enti locali nella programmazione economica*. Varese, 1973. Pubblicazioni dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica.
- Studi preliminari sulle leggi codice per le Regioni*. Milano, 1968. Pubblicazioni dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

III. ESTADISTICA
