

región, y su alcance, en los sistemas comparados que nos son más cercanos.

## Sistemas comparados

### 1. Inglaterra

La estructura territorial inglesa se caracteriza, con el pragmatismo propio de la idiosincrasia del país, por una gran variedad de instituciones, que se contraponen con los modelos, uniformes en mayor o menor grado, de las naciones continentales.

La Administración Local inglesa se forma básicamente en dos nive-

cios y actividades concretos, sin perjuicio de su posible refundición. Y esto se efectúa por la peculiar forma de entender la articulación Estado-Administración Local, en virtud de la cual existe una intensa relación entre ambas, pudiendo delegar, y delegando, la Administración Central en la Local una breve parte de la prestación de los servicios públicos a su cargo, con lo que pierde sentido la administración periférica del Estado y se potencian los entes locales. En resumen, nos encontramos ante una estrecha colaboración entre ambas administraciones, surgida de las competencias compartidas, y no repartidas exclusivamente por sectores a una u otra fórmula de

Frente a este panorama, el problema regional surge recientemente, y se centra en las aspiraciones autonomistas de las dos zonas más definidas histórica y culturalmente: Gales y Escocia. El tema, objeto del importante informe de la comisión Kilbrandon, se concreta, pues, en la llamada «devolución» de su autonomía a estas dos regiones. Según el reciente estudio del profesor Tomás Ramón Fernández, las características básicas del sistema serían la unidad, la autonomía y la solidaridad. Unidad, respecto de Inglaterra, o mejor dicho del Reino Unido de Gran Bretaña, que en ningún momento admite su desmembración, ni, en consecuencia, la forma federal. Autonomía, en



les: el condado y los distritos condales, aunque subsiste todavía la figura de las parroquias encajada como tercer escalón en los distritos rurales. El condado tiene una extensión media sensiblemente inferior a la de la provincia española (el más pequeño ocupa una superficie de 130 Km<sup>2</sup>, y el mayor, 4.650 Km<sup>2</sup>, frente a los 10.000 Km<sup>2</sup> de la provincia media española), y se integra por los distritos condales que, según las circunstancias pueden ser burgos-no condado, distritos urbanos y distritos rurales. Respecto a sus competencias, no están establecidos con carácter general, sino que resultan de diferentes normas dictadas para servi-

participación real, en que, en gran medida radica el secreto del éxito de la administración inglesa.

Este esquema se completa con la existencia de los burgocondados, entidades autónomas paralelas en cierto modo a los condados, de dimensiones muy diversas, y en las que no existe ningún tipo de autoridad local inferior, con lo que su competencia es más amplia que la de los demás entes locales.

Dado su carácter casuístico, la competencia atribuida a cada categoría de entes locales no siempre es la misma, sino que presenta grandes variantes de unos a otros, no sólo en su titularidad, sino en la extensión de su ejercicio.

cuanto se pretende una regionalización política, y no sólo administrativa, de los entes regionales, capaces, por tanto, para dictar leyes ordinarias. Solidaridad, entre las diversas zonas de la nación, consecuencia de la consideración unitaria de la misma, y que tiene su reflejo más destacado en el ámbito económico-financiero, y concretamente en la centralización de los ingresos y la descentralización de los gastos.

### 2. Francia

El sistema francés, modelo tantas veces del español, ha sido his-



tóricamente el ejemplo más claro del centralismo político y administrativo. Por ello, el fenómeno regional se hace sentir con menos virulencia y más lentitud que en otras naciones europeas.

El sistema tradicional francés divide el territorio en departamento y municipios, entidades locales, de contenido y significación muy similar a las provincias y a los municipios, ente territorial con fines propios, y circunscripción de la Administración del Estado, notas que podemos ver recogidas actualmente en nuestra Ley de Régimen Local, como se ha señalado más arriba. Su superficie media y, sin embargo, inferior a la provincia española, aunque superior al condado inglés (6.000, 10.000 y 2.800 kilómetros cuadrados, respectivamente).

Sobre esta división territorial, de carácter prácticamente uniforme, surge el proceso regionalista, muy vinculado en su origen a la técnica planificadora. Debe hacerse referencia, sin embargo, a las divisiones regionales que con anterioridad venían sirviendo de circunscripciones territoriales específicas para la prestación de servicios públicos concretos de la Administración del Estado, y que se establecían cuando iban resultando insuficientes los límites del departamento. Estas divisiones regionales resultaban frecuentemente diferentes unas de otras, según el sector de actividad para el que estaban establecidos, con la consecuente desconexión y pluralismo de autoridades. Así, inspirándose en la figura del Prefecto Regional, con funciones esencialmente de policía, creada por el Gobierno de Vichy y suprimida en 1946, surgieron en 1947 los Inspectores Generales de la Administración en Misión Extraordinaria (IGAME), que supusieron un indudable paso adelante, en cuanto con ellos se acentuaba el paso de la región de ser una circunscripción administrativa sectorial a una circunscripción administrativa general, con la preocupación preferente de coordinación de la administración periférica del Estado.

Sin embargo, el reconocimiento de las regiones, como circunscripción administrativa general, se potencia, como hemos indicado, a partir de la planificación económica, y a través de sucesivos decretos como el de 30 de julio de 1955, el de 2 de junio de 1960, el de 14 de marzo de 1964, llamándose inicialmente «regiones de programa», y después «circunscripciones de acción regional». Pero a lo largo de este período siguen configuradas como instituciones desconcentradas de la Administración del Es-

tado, y fuera, por tanto, del ámbito de la autonomía y autarquía local.

En el régimen de De Gaulle se intentó, partiendo de las circunscripciones de acción regional existentes, abrir una nueva vía al regionalismo, estableciendo las regiones como corporaciones locales, con personalidad propia diferenciada de la del Estado, con fines propios, cuyo Consejo Regional tendría base representativa y con concentración de poderes ejecutivos en el Prefecto Regional, que al propio tiempo era delegado del Gobierno para la Región. Este proyecto admitía en consecuencia la región como ente territorial descentralizado, pero sin alcanzar la regionalización autónoma ni política propia del llamado estado regional. Sometido a referéndum, junto con otros temas, en 27 de abril de 1969, éste dio resultado negativo. Las causas de tal negativa, aparte de aspectos relativos a la forma en que fue presentado el referéndum, se ha considerado que pudieran ser su escaso contenido descentralizador, la preponderancia de la figura del Prefecto Regional, su incompleta representatividad democrática, la insuficiente autonomía financiera e incluso el propio trazado regional, pues las 21 zonas regionales se consideraban demasiado reducidas para un modelo regional moderno, propugnándose entre la oposición que el número adecuado no debería exceder de unos trece. En cualquier caso, quedó paralizada la institucionalización administrativa local de las regiones.

Posteriormente, se ha dictado la Ley Regional de 5 de abril de 1972, que supone una marcha atrás en el proceso regionalizador, pues las configura como establecimientos públicos de base territorial con personalidad jurídica suficiente para actuar con agilidad, pero sometidas a la Administración del Estado, de la que se convierten en instrumentos funcionales para el desarrollo económico.

### 3. Bélgica

El caso belga presenta características especiales, ya que se trata de una nación en la que conviven comunidades culturales muy diferenciadas: la francesa, la neerlandesa y la alemana. Los problemas de articulación de estas tres comunidades son graves y se plantean desde la base, es decir, desde la posible subsistencia del Estado-Nación y de su capacidad para estructurar y encajar armónicamente las diversidades de las mismas.

El regionalismo, sobre esta pro-

blemática, adquiere así un especial interés, puesto de relieve por el citado Tomás Ramón Fernández, autor al que seguimos en la exposición del tema.

También en el sistema belga la planificación económica ha desempeñado un papel destacado a la hora de impulsar la institucionalización regional. La Ley de 15 de julio de 1970, sobre planificación y descentralización económica, instituyó tres Consejos Económicos Regionales, correspondientes a Valonia, Flandes y Bravante. Ahora bien, la competencia de los consejos es exclusivamente consultiva, carecen de facultades ejecutivas, y su utilidad fundamental es integrar, mediante informes preceptivos, y desde la perspectiva regional, aspectos fundamentales del plan económico, tales como nombramiento de directivos regionales, reparto de créditos presupuestarios, proposiciones de leyes, reglamentos, proyectos, etc.

Sin embargo, la reforma regional propiamente dicha tiene su arranque en la reforma constitucional llevada a cabo en el período 1967-1971. La característica más interesante es la independencia con que se tratan dos temas: la regionalización cultural, y la regionalización política. En efecto, la delimitación de las regiones para cada uno de estos dos ámbitos no coincide, como tampoco son los mismos sus órganos rectores. Esta circunstancia, que pudiera parecer un factor de complicación innecesaria es, sin embargo, valorada políticamente por la doctrina, que ve en tal dualidad una fórmula de flexibilización y ajuste a la realidad, de gran eficacia a la hora de configurar las diferentes nacionalidades culturales dentro de un Estado, sin que este criterio, el cultural, tan cargado de sentimiento popular, sea el único determinante de la forma y articulación política del Estado.

La regionalización política, propiamente dicha, aparece asimismo en el texto constitucional. Sin embargo, los límites, órganos y competencias de las tres regiones políticas constitucionales (la valona, la flamenca y la bruselense) se dejan para ser desarrolladas por una Ley Ordinaria posterior. Hasta tanto sea promulgada esta ley, de indudable trascendencia, y para lo que se requiere superar múltiples escollos, la Ley de 1 de agosto de 1974 establece con carácter provisional un mapa y unos Consejos Regionales dotados de iniciativa normativa y de competencias consultivas en materias significativas de política regional.

Esta situación es el punto de partida para la probable configuración futura del Estado Belga como un



auténtico Estado Regional, que articule y dé salida a los impulsos autonomistas que, en este país, están latentes quizá con más fuerza que en ningún otro y son vivo ejemplo de la crisis del Estado unitario nacional.

#### 4. Italia

La reciente formación del Estado italiano se realizó bajo la influencia del sistema francés, por lo que la estructura local inicial se efectuó asimismo a su imagen, cristalizando en un régimen administrativo centralizado y en el reconocimiento como entes locales de las provincias y los municipios.

Sin embargo, por el juego de las fuerzas políticas concurrentes en su momento, la Constitución italiana de 1 de enero de 1948 reconoce la institución de la región, y no sólo como ente local autárquico, sino con transcendencia autonómica y política. Desde esta perspectiva se puede afirmar que Italia nos ofrece un modelo de estado regional, pionero dentro del derecho comparado. Es necesario aludir en este punto a que dicha Constitución italiana de 1948 está directamente inspirada en la Constitución española de 1931.

El regionalismo italiano resulta así un valioso e imprescindible dato para conocer el tema, que ha sido estudiado exhaustivamente por Enrique Argullol Murgados, cuyas conclusiones vamos a recoger sucintamente a continuación.

El Art. 114 de la Constitución dispone que la República se divide en Regiones, Provincias y Municipios, otorgando en el siguiente artículo a la Región el carácter de ente autónomo con propios poderes y funciones. Posteriormente, en el Art. 131 enumera las regiones que quedan constituidas (18).

Por tanto, la primera nota que resulta es el establecimiento general de las regiones, que cubren la totalidad del territorio nacional y no suponen un régimen específico para una o varias zonas que tengan unas características diferenciadoras o históricas especialmente acusadas.

A su vez, y dado que existen tales zonas, que es imposible desconocer, las regiones pueden ser de estatuto ordinario o de estatuto especial, destacando para estas últimas, en líneas generales, la potestad de dictar leyes con carácter exclusivo, únicamente sujetas a los principios generales del ordenamiento jurídico, de las obligaciones internacionales y de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales. Las regiones de estatuto ordinario carecen de tal potestad exclusiva, pero tienen ca-

pacidad legislativa ordinaria concurrente con la del Estado para la regulación de una serie de materias que se enumeran en la propia Constitución, así como potestad de emanar normas para su actuación.

El régimen de las regiones vendrá dado por su propio Estatuto que, acordado por mayoría absoluta del Consejo Regional, deberá ser aprobado mediante Ley de la República.

En coordinación con la autonomía legislativa y estatutaria, la región tiene atribuida constitucionalmente autonomía administrativa suficiente para ejercer las funciones correspondientes, así como autonomía financiera.

El reconocimiento de todas estas autonomías, y especialmente de la legislativa, es lo que nos permite definir el regionalismo italiano como un regionalismo político y, en consecuencia, al Estado como un Estado Regional.

Este esquema de la regulación de la región en la Constitución italiana de 1948 que aquí se ha esbozado debe completarse con la referencia a una disposición muy interesante, desde el punto de vista provincial. Se trata del último párrafo del Art. 118, que establece que las regiones «ejercerán normalmente las funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los Municipios o en otras entidades locales, o valiéndose de sus propios organismos». En base a esta norma constitucional, resulta, pues, que la existencia de la Región no sólo no lleva a la supresión de la provincia, sino que reconociendo y valorando su existencia y su bagaje burocrático, le ofrece nuevas perspectivas de potenciación.

Una vez que la Constitución fue promulgada, el proceso regionalista, prescindiendo de las cinco regiones de estatuto especial, alguno de cuyos estatutos había sido incluso anterior a la propia Constitución (Sicilia), quedó paralizado, dictándose leyes de prórroga de los plazos previstos en la ley fundamental.

No se pone en marcha realmente el programa para las regiones de estatuto ordinario hasta 1953, en que se dicta una ley sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales, que refleja un criterio restrictivo de la autonomía estatutaria de las regiones y refuerza el control estatal sobre su actividad y órganos. Sin embargo, la entrada en funcionamiento de las regiones sólo se pudo efectuar en 1970, a raíz de las elecciones llevadas a cabo con estos efectos en base a la normativa electoral contenida en una ley de 17 de febrero de 1968.

Otras disposiciones fundamentales por el desarrollo regional han sido leyes tales como la de medidas financieras de 16 de mayo de 1970, que regula al propio tiempo aspectos relativos al traspaso de funciones estatales y de sus órganos y funcionarios, y la de 22 de julio de 1975, sobre el ordenamiento regional y la organización de la función pública.

Como último punto a examinar del largo proceso regionalista italiano, es interesante examinar el resultado conseguido en el primer quinquenio de su actuación: 1970-1975.

Desde la perspectiva autonómica más significativa, la autonomía legislativa, cabe señalar que la actividad legislativa regional se ha «degradado» en el sentido de que ha estado circunscrita al control y dirección del Estado, premioso a la hora de mantenerse en el mismo nivel que las regiones, y que se aferra a su supremacía jerárquica mediante la utilización de reservas legales a su favor de múltiples materias. Sin embargo, la región, manteniéndose en un nivel secundario, ha podido actuar legislativamente en un ámbito más amplio que el previsto inicialmente, superando la delimitación de materias enumeradas en la Constitución, a través de la fórmula de considerarlas actividades de fomento. Prácticamente, puede decirse que la actividad legislativa de las regiones se ha ampliado y horizontalizado, lo que puede suponer el peligro de que terminen convirtiéndose en órganos auxiliares del Estado, desvirtuándose su concepción autonómica constitucional.

Debe hacerse referencia en este punto a que la actividad de planificación económica regional, aspecto que dotaba de consistencia a la vida política y administrativa prevista para las regiones, tampoco ha sido desarrollada suficientemente, pues, en términos generales, se ha reducido a la formación de estudios y programas sin vocación de clara y definida ejecución material.

Por último, cabe referirse a que la articulación región-administración local, concebida tan ambiciosamente en la constitución, tampoco ha conseguido el grado deseado, debido entre otras causas a la inercia, falta de reorganización de los entes locales para adaptarse a su nuevo cometido, y utilización de otros entes instrumentales que ofrecen más ajuste y agilidad para la consecución de algunos de los objetivos concretos que se persiguen.



# «Trabajamos por el bien de la provincia y de España»

- Dijo el presidente de la Diputación, Enrique Castellanos, en el discurso pronunciado ante don Juan Carlos.
- «Quiero haceros llegar, señor, el convencimiento de que en ningún momento se producen flaquezas en nosotros», añadió.



**H**OY nos sentimos orgullosos de que en ningún momento hemos sido afectados por el desaliento o la abulia, y que la marcha de los asuntos provinciales continúa al mismo ritmo que ha tenido siempre, al igual que nuestra voluntad de servicio», dijo el presidente de la Diputación Provincial madrileña, Enrique Castellanos Colomo, dentro del discurso pronunciado ante Su Majestad el Rey don Juan Carlos, con motivo de la recepción ofrecida por el Jefe del Estado español a la Corporación Provincial. Al acto, que tuvo lugar en el Palacio de La Zarzuela el pasado día 5 de diciembre, horas antes de que el pueblo español se acercase a las urnas para dar su «sí» mayoritario a la Constitución que nos guía por el camino de la democracia, asistió la Corporación en pleno, para reiterar a Su Majestad su adhesión y su incondicional espíritu de servicio en favor del futuro de España.

Enrique Castellanos, que fue portavoz ante el Rey del trabajo de la Diputación por la provincia de Madrid y por España en general, señaló también: «La Diputación Provincial de Madrid comparece hoy, víspera de un día histórico que abrirá un nuevo capítulo de esperanza y convivencia para la Patria, para daros testimonio de su fe y confianza en la Corona y también, para dar conocimiento a Vuestra Majestad de los trabajos, afanes y desvelos de esta Corporación en la misión que se nos tiene encomendada.

Acabamos de finalizar —afirmó— el Plan Bienal de Cooperación que ha sobrepasado durante el último bienio unas inversiones de unos 3.459 millones de pesetas, aplicados a los servicios de los pueblos de nuestra provincia, y hemos aprobado el Plan Provincial de Obras para este mismo año, por un importe de 1.002 millones.

En los servicios y funciones en los que nos ocupamos de la Sanidad, se ha inaugurado recientemente el Hospital de Villa del Prado, dedicado a las atenciones sanitarias de los ancianos procedentes de nuestras Ciudades Residenciales y de la Seguridad Social. Estamos a punto de inaugurar una nueva Ciudad de Ancianos en Las Rozas y tenemos la esperanza de que el acto inaugural pueda ser presidido por Su Majestad la Reina. Nuestra Ciudad Sanitaria Provincial ha firmado dos convenios con el Hospital General de Méjico y el Instituto Cardiológico de Montreal, con lo que nuestra institución hospitalaria traspasa una vez más nuestras

fronteras llevando el prestigio científico de nuestras instituciones y de nuestros profesionales. Por otra parte, nos preocupa el acuciante problema de las enfermedades psiquiátricas, que obliga a la Diputación a atender, casi en exclusividad, a más de 4.000 enfermos a través de nuestro Hospital Psiquiátrico Provincial «Alonso Vega» y de 15 centros concertados, todo ello por un presupuesto que se aproxima a los 1.500 millones de pesetas.»

Refiriéndose al campo de la cultura, Enrique Castellanos señaló: «No dejamos en el olvido el cuidado de nuestro Patrimonio Cultural y así hemos restaurado el Castillo de Manzanares el Real, que constituye un magnífico centro de cultura para la provincia y que ha sido visitado por más de 300.000 personas. Vamos a acometer las obras de restauración del castillo de Chinchón, que será la casa de cultura para este pueblo, y se ha realizado

un vasto plan de obras de restauración de diversos monumentos históricos y artísticos, entre los que se encuentran las iglesias de Valdilecha, Pezuela de las Torres y Colmenar de Oreja. Hemos alentado excavaciones arqueológicas con interesantes hallazgos de villas romanas en Alcalá de Henares, y otras excavaciones en Valdetorres del Jarama; un yacimiento paleontológico en Arganda, y en breve plazo habremos restaurado la capilla del Oidor, en Alcalá de Henares, donde se encuentra la pila bautismal de Miguel de Cervantes. Vamos a crear el Museo Provincial, que se ubicará en la antigua Casa de los Juzgados de Alcalá de Henares; será el primer núcleo fundacional, que permitirá exhibir y conservar la riqueza del pasado histórico y artístico de la provincia.

Dentro de nuestros servicios a la comunidad provincial, figura en destacado lugar la lucha contra los incendios forestales, en los







que la Diputación ha tenido una destacada actuación durante el último verano, realizando más de 2.000 salidas y protegiendo las riquezas forestales y urbanas de la provincia.

Todos estos servicios han supuesto la creación de unos 1.500 nuevos puestos de trabajo.

No hemos dejado en el olvido la realización de obras provinciales para atajar los acuciantes problemas que en la vida cotidiana tiene nuestra provincia, de tan desigual crecimiento, y así se encuentra ya aprobado por la Corporación un Plan Especial de 366 millones de pesetas, para resolver los puntos negros de nuestras vías provinciales.

«Estamos muy preocupados —dijo refiriéndose a la sierra— por llevar adelante un Plan de Desarrollo equilibrado, sobre todo en las zonas de la Sierra de Guadarrama cuyas posibilidades en orden a asentamientos urbanos y servicios están llegando a su límite, siendo de prever que muy pronto quedarán desbordadas las previsiones sobre suministros y depuraciones de aguas y comunicaciones viarias; por ello hemos pensado en la creación de un órgano de gestión, ejecutivo y planificador, que distribuya armónicamente a la población de la Sierra Norte, más conocida como Sierra Pobre. Siguiendo esta política y en colaboración con el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, ya se ha realizado un Plan de Abastecimiento de aguas a 18 pueblos de esta zona, y al mismo tiempo, no hemos dejado en el olvido la potenciación al máximo de las necesidades en el orden deportivo y, concretamente, del esquí.»

«Seguimos especialmente atentos —añadió— a la nueva política de autonomías y entendemos que la naturaleza y responsabilidades que en este orden incumben a la provincia de Madrid no permiten, de momento, aplicar criterios de solidaridad con las provincias limítrofes, por cuanto es portadora de las tendencias emigratorias, ya que gran parte de los habitantes de estas provincias constituyen hoy el núcleo más importante de los pueblos que rodean a la capital. Al parecer, y por motivos diferentes, estas opiniones son sustentadas por las provincias de la región Centro.

»En lo que se refiere a la Hacienda provincial, vigilamos cuidadosamente nuestra situación económica y el contexto general en la que hay que situarla. Hemos tenido la satisfacción, en estos años de crisis, de liquidar los presupuestos ordinarios y extraordinarios del año 1977 sin déficit, aunque lógicamente han aumentado de manera notable los capítulos de remuneraciones de personal y hemos establecido como meta la de un sueldo mínimo de 25.000 pesetas mensuales. En nuestro celo económico, y en cuanto al capítulo de endeudamiento, he de significaros, Majestad, que la Diputación Provincial de Madrid se encuentra con un índice del 13,12 por 100, cuando oficialmente el techo límite está en el 30 por 100 de dichos presupuestos. Esta política económica permitirá que la próxima Corporación encuentre una hacienda capaz de afrontar las contingencias futuras.

»Nuestras preocupaciones y desvelos alcanzarían una relación mucho más extensa y aumentarían en demasía estas palabras, pero como síntesis, quiero haceros llegar, señor, el convencimiento de que en ningún momento se producen flaquezas para quienes trabajamos por el bien de la provincia y el bien de España, al servicio de nuestro Rey, todos unidos en la lucha por un futuro más próspero, más justo y por la paz y engrandecimiento de España.

»Rogamos a Vuestra Majestad —finalizó— haga presente de estos afanes y de nuestros mejores deseos de ventura a Su Majestad la Reina y a Sus Altezas el Príncipe e Infantas y mostraros, señor, aquí y de manera sencilla nuestra adhesión a vuestras Augustas Personas, en la confianza de que tendremos, y nuestro pueblo lo merece, un porvenir sólido para las futuras generaciones.

»Sólo me queda, Majestad, agradeceros el que hayáis recibido a la Corporación que hoy presido.»

Su Majestad el Rey don Juan Carlos escuchó las palabras de Enrique Castellanos con sumo interés y departió cordialmente con todos los integrantes de la Corporación Provincial, que le explicaron detalladamente los problemas que afectan a la provincia madrileña.