

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL REGIONALISMO

Laureano LOPEZ RODO

LAUREANO LOPEZ RODO, es Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Madrid.

El tema del regionalismo goza de abolengo en España y es, a la vez, cuestión de la más candente actualidad.

La unidad nacional española trae su origen de la Monarquía visigótica que imperó desde el siglo V hasta la invasión musulmana al comienzo del siglo VIII. Desde el advenimiento del Estado moderno, España es la nación más antigua de Europa pues la unión de los antiguos Reinos medievales finalizó en 1512, año en que se incorporó el Reino de Navarra a la Corona de Castilla. La unidad nacional es el fruto de un largo proceso histórico: la Reconquista frente al Islam que arranca del siglo VIII y culminó en el siglo XV, con la conquista de Granada en 1492, en el que van surgiendo distintos Reinos Peninsulares —León, Galicia, Castilla, Aragón, etc.—, los cuales acaban uniéndose durante el reinado de los Reyes Católicos (Isabel de Castilla y Fernando de Aragón) sin perder su personalidad propia ni sus instituciones peculiares.

Durante los dos siglos de reinado de la Casa de Austria, el único conato de secesión de Cataluña tuvo lugar en 1640, en tiempos de Felipe IV, cuando el Presidente de la Generalidad de Cataluña, Pablo Claris, proclamó la República catalana y para conseguir la ayuda de Francia, proclamó Conde de Barcelona a Luis XIII y, a su muerte, a Luis XIV quienes nombraron un Virrey de Cataluña. Esto dio lugar a una larga guerra de 12 años que terminó con la capitulación de Barcelona en 1652. En virtud de la paz de los Pirineos (1659) quedaron segregados de Cataluña el Rosellón y parte de la Cerdaña.¹ Durante el reinado de Carlos II se enciende de nuevo la guerra con Francia. Las tropas de Luis XIV conquistan Barcelona (1697) y vuelve a haber un Virrey francés. La paz de Ryswick reconoce la pertenencia de Cataluña a la Corona de España.

¹ En el Rosellón y parte de la Cerdaña, incorporados a Francia Luis XIV abolió sus instituciones peculiares e inició una enérgica política de asimilación que todavía perdura.

A comienzos del Siglo XIV había en España nueve regímenes jurídicos públicos distintos. La Monarquía española estaba integrada por el Reino de Aragón, el Reino de Valencia, el Reino de Mallorca y el Principado de Cataluña, que componían la Corona de Aragón. de otra parte, estaban el Reino de Castilla, el Reino de Navarra, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Alava y Guipúzcoa.

A comienzos del siglo XVIII, con el advenimiento de la Casa de Borbón y los Decretos de Nueva Planta de Felipe V, se produjo una mayor centralización, inspirada en el modelo francés. Se suprimió el Derecho público de Cataluña, Aragón, Valencia y Mallorca y se respetó, en cambio, el de Navarra, Vizcaya, Alava y Guipúzcoa.

El movimiento centralizador y uniformista se agudiza en el Siglo XIX y España se convierte en un Estado unitario.

Durante la invasión francesa, José Bonaparte, usurpando el trono de España dividió en 1810 el territorio en 38 Prefecturas.

En el preámbulo de la Constitución de Cádiz de 1812, tras enumerar los Reinos y Provincias que componen el territorio nacional, se anuncia un futuro repartimiento "más cómodo y proporcionado" del territorio. Un Diputado de las Cortes de Cádiz declaraba en 1812 que "sancionada la Constitución, había llegado el caso de olvidar los nombres de los Reinos y Señoríos que componen la Monarquía española y de que no volvieran a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos, etc."

En cumplimiento del mandato constitucional, se hizo en 1822 una división del territorio en 52 provincias. de carácter intencionalmente "ahistórico" que borró los límites y la nomenclatura de los Reinos y Señoríos.

Once años más tarde, en 1933, se hace una nueva división "provisional" del territorio español en 49 provincias que sigue vigente en la actualidad, salvo alguna rectificación y

con la única variante de haberse desdoblado en 1927 el Archipiélago canario en dos provincias, con lo cual el número de las provincias españolas se eleva hoy a 50.

En el Siglo XIX se suceden diversas leyes municipales y provinciales: las de 1823, 1845 y 1870, la municipal de 1877 y la provincial de 1882. Estas dos últimas alcanzaron un largo período de vigencia pues no fueron derogadas hasta la promulgación del Estatuto municipal de 1924 y del Estatuto provincial de 1925.

En toda la legislación del Siglo XIX sobre Administración Local, todas las provincias se hallan sometidas al mismo régimen administrativo con la excepción de las provincias de Alava (y Vizcaya y Guipúzcoa hasta 1937).² Navarra y, ya en el Siglo XX, las dos provincias del Archipiélago canario, las cuales gozan de regímenes especiales de carácter fundamentalmente económico aunque también ofrecen peculiaridades en su organización provincial.

Sólo hubo un brevísimo paréntesis en el Siglo XIX en el que trató de implantarse el federalismo. Fue durante la I República española de 1873 que duró once meses, etapa muy convulsa que conoció cuatro Presidentes de la República. En cuanto asumió la Presidencia Pi Margall, "el federalismo se impuso, más de hecho que de derecho. En Barcelona, la Diputación hizo declarar la República independiente de Cataluña. Enseguida hizo Málaga otro tanto, proclamándose el margen del gobierno de Madrid. Le siguieron Cádiz, Sevilla, Granada, Valencia, Cartagena y otras muchas ciudades: en todas partes se alzaba bandera de independencia frente al poder central. Un federalismo mal entendido estaba resultando, en vez de vínculo de unión —como soñaba Pi—, motivo de escisión y de salida a flote de viejos odios regionales

² El Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 suprimió los regímenes forales de Vizcaya y Guipúzcoa. Este Decreto-Ley ha sido derogado por el Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1976. El Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977 restaura las Juntas Forales de Guipúzcoa y Vizcaya. Por último, el Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978 crea una Comisión Mixta para el estudio del restablecimiento de los regímenes forales de Vizcaya y Guipúzcoa.

o locales. Las repúblicas de Granada y Jaén entraron en guerra, y lo peor fue cuando el cantón republicano de Cartagena, que contaba con la escuadra y una fuerte guarnición, declaró la guerra a Madrid. Hasta pequeños pueblos de Extremadura se proclamaron repúblicas independientes. España entera se descuartizaba.³

El federalismo degeneró rápidamente en cantonalismo y cada cantón se lanzó incluso a acuñar moneda. Pi Margall tuvo que luchar contra los cantonales, dimitiendo al cabo de un mes y pocos días de su elección.

El uniformismo administrativo de las provincias españolas y la desaparición en nuestro Derecho positivo de los antiguos Reinos, Principados y Señoríos cuyo territorio era más amplio que el provincial, ha sido objeto de severas críticas a fines del Siglo XIX y especialmente en el nuestro y ha dado lugar a diversos proyectos de reforma de tendencia regional (cuyas vicisitudes se resumen a continuación) y es objeto actualmente de debate en las Cortes Españolas que están elaborando una nueva Constitución.

El primer proyecto de reforma de la Administración **municipal** es el de Venancio González que fue leído en el Senado en diciembre de 1882, y el primer proyecto de reforma de la Administración **provincial** es el de Segismundo Moret presentado en enero de 1884. Un segundo proyecto de nueva Ley Municipal lo presentó el propio Moret en el mismo año 1884. En ese mismo año surge el proyecto de Romero Robledo que comprende a la vez la Administración municipal y la provincial y que tiene un sentido descentralizador, creando la **región como agrupación de municipios** (no de provincias). Viene luego otro proyecto de Venancio González de 1886 que no ofrece innovación alguna. Especial interés tiene el proyecto de Silvela de 1891 que reconoce **la región como agrupación de provincias con un mismo marco histórico y natural**. En 1893 Venancio González presentó un proyecto por el que se re-

fundían las Leyes Municipal y Provincial vigentes sin introducir grandes novedades. Se sucedieron después los proyectos de Alfonso González (1901), y de Segismundo Moret (1902), de ámbito municipal ambos; el de Antonio Maura (1903), que comprendía los municipios y las provincias y era de sentido descentralizador, aunque no mencionaba las regiones; el de Maura presentado en 1907 que dio lugar a un largo debate parlamentario que se prolongó durante dos años sin que tampoco llegara a aprobarse, al igual que ocurrió con todos los proyectos anteriores mencionados. El proyecto Maura de 1907 admitía las Mancomunidades provinciales.

En marzo de 1912 el Gobierno Canalejas, presionado por el problema catalán (en diciembre del año anterior le habían sido entregadas las bases de la Mancomunidad catalana aprobadas por las cuatro Diputaciones provinciales de Cataluña), presentó un proyecto de Ley de Mancomunidades provinciales que tampoco llegó a ser aprobado por las Cortes. En el propio año 1912 (en octubre) se presentó un proyecto de Ley de Bases sobre el Régimen Local (que comprendía la Administración municipal y la provincial), que siguió la misma suerte que los anteriores.

Vista la dificultad que presentaba la reforma de la Administración local en las Cortes y el apremio del regionalismo catalán, el Gobierno Dato dictó en 1913 un Real Decreto sobre Mancomunidades provinciales, a cuyo amparo se constituyó en 1914 la Mancomunidad catalana presidida por Prat de la Riba.

El regionalismo fue adquiriendo mayor pujanza y en 1919 se elaboró por la Mancomunidad un proyecto de Estatuto de Cataluña que fue sometido a referéndum entre los Ayuntamientos catalanes. Paralelamente, el Gobierno que presidía el Conde de Romanones presentó en 1919 un "proyecto de ley sobre organización autonomista municipal y regional" que no llegó a prosperar.

³ COMELLA: Historia de España moderna y contemporánea, 1967. p. 492.

Tras la implantación en 1923 de la Dictadura del General Primo de Rivera, fue disuelta la Mancomunidad de Cataluña y se efectuó la reforma de la Administración local con el Estatuto municipal de 1924 y el Estatuto provincial de 1925 de Calvo Sotelo. Este último texto legal reconoce la región pero, según afirmó su propio autor, "el Estatuto (provincial) condiciona y restringe con severidad el nacimiento de la región" si bien, añade, ofrece "un molde amplio para allí donde vibre una realidad regional indiscutible y pujante... Jamás ha llegado a tanto el legislador español".⁴

Según el preámbulo del Estatuto provincial de 1925 "La región no es únicamente ni siquiera principalmente el pasado. Es, en cambio, fundamentalmente una posibilidad futura de máxima descentralización y autonomía, que podrá o no coincidir con el pasado y que sólo tendrá derecho a vivir cuando surja por apremiante exigencia de actuales y comunes intereses morales y materiales".

Para constituir una región, el Estatuto provincial de 1925 exigía el acuerdo de las tres cuartas partes de los Ayuntamientos y, al menos, igual proporción de electores de la región. El Gobierno debería examinar el proyecto de constitución de la región y redactarlo de manera definitiva. A las regiones podrían otorgárselas las facultades relativas a fines o servicios del Estado que, sin ser consustanciales con su soberanía regional, tengan órbita regional. Las regiones no son suma de Diputaciones provinciales, sino de municipios. Con independencia de la región, "las Diputaciones podían mancomunarse como corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos; pero nunca podrán organizarse en regiones".⁵ Como se vé, el Estatuto del 25 respondía al criterio del proyecto de Romero Robledo de 1884 (la región como agrupación de municipios) y no al proyecto de Silvela en 1891 (la región como agrupación de provincias).

Sin embargo, no llegó a constituirse ninguna región al amparo del Estatuto provincial del 25.

⁴ "Mis servicios al Estado". Madrid, 1933, 2ª ed. pp. 71-72.

⁵ Preámbulo del Estatuto Provincial de 1925.

La Constitución de 1931 estableció en su artículo 8 que el Estado español "estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía".⁶

El único texto legal promulgado durante la vigencia de la Constitución de 1931 que recuerda la división del territorio nacional en regiones con indicación de las provincias que las integran, es la Ley de 14 de junio de 1933 relativa al Tribunal de Garantías constitucionales, a efectos de que cada una de las regiones nombrara un representante en dicho Tribunal. Las regiones eran las quince siguientes: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, León, Murcia, Navarra, Valencia, y Vascongadas. Esta división responde fundamentalmente a las "regiones históricas" de España.

En 1935 se promulgó la Ley Municipal.

Al amparo de la nueva Constitución, el 9 de mayo de 1932 se inició en las Cortes constituyentes la discusión del proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña que quedó aprobado el 9 de septiembre y fue promulgado el 15 del mismo mes. En virtud del Estatuto de 1932, Cataluña quedaba constituida en región autónoma, regida por la Generalidad de Cataluña, dotada de un Parlamento legislativo propio, de un Consejo Ejecutivo (Gobierno) y un Tribunal de Casación. El 20 de noviembre de 1932 se celebraron las elecciones para el Parlamento catalán, cuya sesión inaugural tuvo lugar el 6 de diciembre. Maciá fue confirmado como Presidente de la Generalidad y Companys como Presidente del Parlamento. En 1933 se promulgó la Ley municipal catalana. El Tribunal de Casación de Cataluña se constituyó el 24 de mayo de 1934.

⁶ Es interesante consignar que el movimiento en favor de las regiones no fue exclusivo de ciertos sectores políticos republicanos, sino que tenía también un fuerte ingrediente tradicional. Así, el Pretendiente tradicionalista al trono de España, Don Alfonso Carlos, en su manifiesto de 6 de enero de 1932 propugnaba "la devolución de su personalidad y derechos a las regiones privadas de ellas por un malhadado centralismo".

Pronto se produjeron graves tensiones entre la región autónoma y el Estado español. En 1933 el Tribunal de Garantías constitucionales privó de toda fuerza jurídica, por constitucionalidad, a una ley agraria (ley de contratos de cultivo) aprobada por el Parlamento catalán, cuya sentencia desafiada por el Parlamento Autónomo que votó de nuevo dicha ley. La creciente tensión desembocó en la proclamación por el Presidente de la Generalidad, Companys, del Estado catalán el 6 de octubre de 1934, a la que respondió el Gobierno de Madrid proclamando el estado de guerra y ocupando el Ejército el edificio de la Generalidad de Cataluña, tras la rendición de su Presidente después de una lucha armada de 10 horas por las calles de Barcelona.

A fines de aquel año, las Cortes aprobaron un “régimen transitorio” para Cataluña que modificaba profundamente el Estatuto restringiendo una autonomía que había dado lugar a tan serios abusos.

Durante la guerra española, Cataluña perteneció a la zona republicana y las tensiones entre la Generalidad y el Gobierno central, fueron constantes y gravísimas, como puede verse en el relato del Presidente de la República, Sr. Azaña.⁷

Tras la conquista de Lérida, fue derogado el Estatuto de Cataluña el 5 de abril de 1938.

También al amparo de la Constitución de 1931, se aprobó un Estatuto vasco. Hubo un primer proyecto de Estatuto ela-

borado por la Asamblea de municipios vasco-navarros celebrada en Estella en 1931, que fue rechazado por el Gobierno de la República. Posteriormente, las Comisiones Gestoras de las tres Diputaciones provinciales vascongadas y la de Navarra, redactaron otro proyecto que sometido a votación en 1932 fue rechazado en Navarra y aprobado por las otras tres provincias. Tampoco prosperó este segundo proyecto. A fines de 1933 fue presentado en las Cortes un nuevo proyecto de Estatuto vasco.

Finalmente, el 10. de octubre de 1936 ya en plena guerra española, las Cortes republicanas aprobaron el Estatuto del País Vasco promulgado el 4 de octubre que sólo pudo aplicarse a la provincia de Vizcaya, pues la de Alava se había sumado al Alzamiento Nacional y la capital guipuzcoana, San Sebastián, había sido conquistada por el Ejército Nacional el 12 de septiembre anterior. Con la conquista de Bilbao el 19 de junio de 1937, el Gobierno autónomo vasco se exilió.

El Estatuto de Cataluña y el Estatuto vasco quedaron derogados, como igualmente la ley municipal de 1935. La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 no admite más Entidades locales que la Provincia, el Municipio y las Entidades locales menores. Con la excepción de Navarra que conserva su Ley de 1841 y la de Alava, todas las provincias españolas tienen un régimen administrativo uniforme y desaparece la región tanto como Entidad administrativa como en el aspecto de división territorial intermedia.

Sin embargo, el ámbito provincial resulta demasiado estrecho para muchos servicios de la Administración del Estado y comienzan a surgir demarcaciones supraprovinciales *ad hoc* para determinados servicios, a las que no voy a referirme.

El primer atisbo de una división supraprovincial nos lo ofrece el Estatuto de Gobernadores civiles de 1958, en el cual se prevé el nombramiento de Gobernadores civiles generales

⁷ “Hay para escribir un libro con el espectáculo que ofrece Cataluña, en plena disolución. Ahí no queda nada: Gobierno, partidos, autoridades, servicios públicos, fuerza armada; nada existe. Es asombroso que Barcelona se despierte cada mañana para ir cada cual a sus ocupaciones. La inercia. Nadie está obligado a nada, nadie quiere ni puede exigirle a otro su obligación. Histeria revolucionaria, que pasa de las palabras a los hechos para asesinar y robar; ineptitud de los gobernantes, inmoralidad, cobardía, ladridos y pistoletazos de una sindical contra otra, engreimiento de advenedizos, insolencia de separatistas, deslealtad, disimulo, palabrería de fracasados, explotación de la guerra para enriquecerse, negativa a la organización de un ejército, parálisis de las operaciones, gobiernitos de cabecillas independientes en Puigcerdá, La Seo, Lérida, Fraga, Hospitalet, Port de la Selva, etc. Debajo de todo eso, la gente común, el vecindario pacífico, suspirando por un General que mande, y se lleve la autonomía, el orden público, la F.A.I., en el mismo escobazo”. *Obras Completas*, vol. IV, “Memorias políticas y de guerra”, México, 1968, p. 575.

con jurisdicción en el territorio de varias provincias. En todo caso, los Gobernadores Civiles de las Provincias incluidas en la jurisdicción del Gobernador general, estarán jerárquicamente sometidas a éste.

En el preámbulo del Estatuto de Gobernadores Civiles de 1958 se lee: "No trata el Decreto de plantear problema alguno sobre si debe o no subsistir la actual división del territorio nacional en provincias, cuestión ajena por completo a su ámbito y propósito, pero sí ha tenido presente la diversidad de cada una de ellas en extensión y características, y hasta ha previsto la coyuntura de que el Gobernador debe ejercer sus funciones en circunscripción más extensa. A tales supuestos obedece la regulación que en su Capítulo III lleva a cabo de las figuras de los Gobernadores generales, Subgobernadores y Delegados del Gobierno, cargos todos ellos que... tienen precedentes reconocidos desde hace muchos años en la legislación patria".

Al amparo del Estatuto de Gobernadores sólo se ha creado el cargo de Subgobernador de la provincia de Barcelona, la más populosa de España, pero no se ha nombrado todavía ningún Gobernador general.

Un paso importante hacia la superación del angosto ámbito provincial ha sido realizado por los Planes de Desarrollo Económico y Social puesto que en todos ellos se ha impulsado la política de desarrollo regional. La Ley de 1972 por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo dedica uno de sus capítulos, integrado por 10 artículos, al desarrollo regional. El artículo 37 dispone que las Diputaciones provinciales "podrán mancomunarse para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial. La constitución de las Mancomunidades y sus Estatutos se aprobarán por el Gobierno a propuesta del Ministro de la Gobernación, previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo y con el dictámen del Consejo de Estado".

Este es el primer texto legislativo aprobado por las Cortes Españolas desde su constitución de 1942 en que vuelve a

autorizarse la creación de Mancomunidades de Diputaciones provinciales y se determina que el objeto de las mismas ha de ser la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional. Se trata, por tanto, no sólo de establecer una división territorial, sino de constituir una Entidad local supraprovincial: la Mancomunidad.

Por el momento este precepto legislativo no ha sido puesto en práctica. En cuanto a las divisiones territoriales supraprovinciales fueron expresamente admitidas en la Ley Orgánica del Estado de 1967 al declarar en su artículo 45 que podrán establecerse divisiones territoriales distintas de las provincias. Este precepto ha dado lugar a abundante literatura jurídica para medir el alcance de este texto constitucional.⁸

A mi juicio, el alcance de la Ley Orgánica del Estado está claro: abre la puerta al establecimiento de una división territorial general de carácter supra e infra provincial y también a la creación de Entidades o Corporaciones administrativas regionales y comarcales. El hecho de figurar el referido artículo 45 de la Ley Orgánica en el título VIII dedicado a la Administración Local, pone de manifiesto que al facultar el establecimiento de divisiones territoriales distintas de las provincias, no se refiere sólo a unas circunscripciones para el mejor desenvolvimiento de los servicios a cargo de la Administración del Estado, sino también en la creación de Corporaciones locales distintas de las provincias.

Ciertamente, la Ley Orgánica omitió las palabras región y comarca, pero una y otra tienen cabida en el desarrollo, mediante leyes ordinarias, de las normas constitucionales. Prueba de ello es la ley citada del Plan de Desarrollo Económico-Social de 1972 que admite la creación de Mancomunidades interprovinciales y, sobre todo, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 que habla expresamente de Entes regionales y comarcales. En efecto, esta Ley de Bases

⁸ Vid. especialmente GUAITA, "División territorial y descentralización". Madrid, 1973, pp. 246 y siguientes.

reproduce el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado según el cual "Podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia" y, desarrollando este precepto constitucional, añade: "Para la realización de algunos de los fines atribuidos a las Entidades locales fundamentales (Municipio y Provincia) o de los que en su caso les sean encomendados por la Administración Pública, podrán crearse entes **regionales o comarcales** de carácter asociativo". Y luego regula las Mancomunidades provinciales dotadas de personalidad jurídica, en los siguientes términos:

- "1. Las provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial.
2. Tales asociaciones revestirán la forma de **Mancomunidades provinciales, dotadas de personalidad jurídica**, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones.
3. La constitución de las Mancomunidades y sus estatutos requieren el acuerdo favorable de cada Diputación, adoptado por dos tercios del número de hecho, y, en todo caso, mayoría absoluta legal de sus miembros y aprobación por el Consejo de Estado.

En el texto articulado se especificarán los casos de disolución, que el Gobierno sólo podrá decretar por razones de orden público o de seguridad nacional".

En definitiva, pues, a la luz de la Ley del Plan de Desarrollo de 1972 y, en especial, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 resulta evidente que la Ley Orgánica del Estado de 1967 abrió la puerta a la creación de Entes regionales, concretamente, de Mancomunidades provinciales dotadas de personalidad jurídica propia (distinta de la de cada provincia integrada en la Mancomunidad).

Tras la restauración de la Monarquía el 22 de noviembre de 1975 y la constitución de las nuevas Cortes elegidas el 15 de junio de 1977, se inició en España el proceso pre-autonómico de circunscripciones territoriales con características históricas, culturales y económicas comunes. El 29 de septiembre dicho año, un Real Decreto-Ley restableció con carácter provisional la Generalidad de Cataluña. Con posterioridad, se han publicado nueve Reales Decretos-Leyes que establecen los regímenes preautonómicos del País Vasco, Galicia, Aragón, Archipiélago Canario, País Valenciano, Andalucía, Castilla-León, Baleares y Extremadura.⁹

Las características comunes de estas pre-autonomías son, aparte de su carácter provisional hasta que se promulgue la nueva Constitución española:

- a) La personalidad jurídica de los Entes pre-autonómicos que tienen carácter territorial y supraprovincial.
- b) La facultad de dichos Entes de coordinar la actuación de las Diputaciones Provinciales comprendidas en su territorio, de elaborar su propio reglamento de régimen interior y de gestionar el traspaso de servicios del Estado y de las Diputaciones Provinciales.
- c) Los actos del ente autonómico son recurribles ante lo contencioso administrativo y pueden ser suspendidos por el Gobierno en caso de ilegalidad.
- d) El ente autonómico puede ser disuelto por el Gobierno por razones de seguridad del Estado.

La organización de los entes pre-autonómicos varía de unos a otros. En general, existe un órgano colegiado elegido por los parlamentarios de las provincias afectadas y por las Diputaciones respectivas, el cual a su vez elige al Presidente, salvo en Cataluña en que el Presidente de la Generalidad es nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno y designa a los Consejeros que forman el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

⁹ Reales Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978, 17 de marzo de 1978, 27 de abril de 1978, ...

El Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados el 21 de julio del presente año, y que se encuentra actualmente en tramitación en el Senado para ser luego sometido a referéndum popular, establece en su artículo 20. que la Constitución “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la nación española) y la solidaridad entre todas ellas”.

Por otra parte, el artículo 131 declara que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”.

El Capítulo tercero del Título VIII de la Constitución, está dedicado a “las Comunidades Autónomas”. En su artículo 137 dispone:

- “1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 20. de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.
2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.
3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años”.

El artículo 138 dice:

“1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas.

2. Las Cortes Generales podrán autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”.

El artículo 139 declara:

“El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ella y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”.¹⁰

¹⁰ Sin embargo, según el artículo 145 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

- “1o. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
- 2o. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
- 3o. Si se alcanzase dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- 4o. Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.
- 5o. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2o. de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley, ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

El artículo 140 dispone:

- “1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.
2. Los estatutos de autonomía deberán contener:
 - a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
 - b) La delimitación de su territorio.
 - c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
 - d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.
3. La reforma del estatuto se ajustará al procedimiento establecido en el mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”.

El artículo 141 enumera las materias en las que podrán ser competentes las Comunidades Autónomas.

El artículo 143 enumera las materias de la exclusiva competencia del Estado, sin perjuicio de que según el artículo 144, el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Los párrafos segundo y tercero del artículo 143 establecen que:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Las

materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por las Comunidades Autónomas se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir estas facultades por medio de leyes orgánicas.

El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 146 dispone que: “...la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en el que esté el órgano competente en la primera instancia.

Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos”.

El artículo 147 dispone que: “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 144.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.

El artículo 148 establece: “Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la administración autónoma”.

El artículo 149 dice: “Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 150 declara:

“1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”.

El artículo 151 establece:

“1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

Por último, el artículo 152 dispone que:

- “1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo territorio español.
2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

La región Urbana

Dentro de la problemática regional adquieren cada día mayor importancia las llamadas “regiones urbanas”, es decir las áreas metropolitanas que circundan las grandes ciudades. El fenómeno de la gran ciudad se presenta cada vez con fuerza en España.

A mediados del presente siglo tan sólo dos aglomeraciones urbanas —Madrid y Barcelona— sobrepasan el millón de habitantes. En la actualidad son cinco las áreas metropolitanas que superan dicha cifra de población (Valencia, Bilbao, y Sevilla, además de las dos citadas,¹¹ y hay otras diez conurbaciones que oscilan entre el medio millón y el millón de habitantes (Asturias, Guipúzcoa, Zaragoza, Murcia, Cádiz-Jerez, Alicante, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Málaga y Pontevedra-Vigo). En el III Plan de Desarrollo se delimitan un total de 20 áreas metropolitanas¹² en

¹¹ El área metropolitana de Madrid cuenta actualmente más de cuatro millones de habitantes y la de Barcelona sobrepasa los tres millones y medio.

¹² Dichas 20 áreas metropolitanas son cinco áreas que rebasan el millón de habitantes, nueve comprendidas entre el medio millón y el millón, y cuatro áreas comprendidas entre los 200 000 y los 500 000 habitantes (La Coruña, Santander, Palma de Mallorca y Valladolid). Esas 20 áreas me-

las que se prevén importantes actuaciones de desarrollo regional con objeto de dotarlas de la infraestructura necesaria y de los servicios urbanos adecuados.

El Plan de Desarrollo pretendió impulsar una óptima revalorización del territorio facilitando un conveniente asentamiento de la población en aquellos puntos neurálgicos que son las áreas metropolitanas y prestando especial atención a las mismas, toda vez que en ellas es donde las necesidades urbanísticas se presentan con caracteres más apremiantes.

Los expertos de las Naciones Unidas¹³ han señalado cuáles son las características y problemas que habitualmente se presentan como consecuencia del crecimiento de las zonas metropolitanas. Estos son los siguientes:

- a) La presencia de una ciudad principal, de una aglomeración de ciudadanos, o de una zona urbana o en vías de expansión rápida.
- b) Una concentración de funciones económicas, sociales, culturales y administrativas.
- c) Una población muy densa que crece rápidamente y cuya renta procede principalmente de actividades no agrícolas.
- d) La presencia de una vasta gama de ocupaciones que exigen una especialización.
- e) El dominio por parte de la ciudad central de la vida social, cultural, política y económica de la región e incluso de la del país.
- f) La presencia de un nudo de comunicaciones: ferroviario, de carretera, aéreo, etc., de importancia nacional.
- g) Un crecimiento rápido de las necesidades en viviendas y en servicios e instalaciones urbanas y colectivas.
- h) Una afluencia de personas de origen rural que conocen mal las formas de vida urbana.
- i) Una falta de instalaciones necesarias para ayudar a los recién llegados a adaptarse a su nueva comunidad.

tronopolitanas albergan 17.5 millones de habitantes, es decir, el 50% de la población española. Tan sólo en Madrid y Barcelona habita el 21% de los españoles.

¹³ Vid. Martín Matco: “El horizonte de la descentralización”. Madrid, 1966, p. 244.

Las grandes áreas metropolitanas han sido objeto de un tratamiento *ad hoc* en el Derecho positivo español.

Madrid

La Ley de 2 de diciembre de 1962 creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, con el carácter de organismo autónomo encargado de promover, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de dicha Area. La Comisión está presidida por un Delegado del Gobierno, el Alcalde de Madrid es el Vicepresidente y está compuesta por representantes de la Diputación provincial y de los 23 Ayuntamientos comprendidos en el Area Metropolitana.

La Comisión redacta y aprueba el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid. La ejecución del Plan corresponde a los Ayuntamientos del Area bajo la fiscalización de la Comisión.

Barcelona

Por Decreto-Ley de 26 de agosto de 1974, se creó la Entidad municipal metropolitana de Barcelona para la coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y de la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana. La Entidad metropolitana está regida por un Consejo elegido por los 28 ayuntamientos integrados en ella, en proporción a su población respectiva, y por la Diputación provincial. En el seno del Consejo existe una Comisión administrativa y un Gerente.

Valencia

La Ley de 14 de octubre de 1949 creó la Corporación administrativa denominada "Gran Valencia", Entidad de Derecho

público para realizar la ordenación urbana de Valencia y los 30 municipios de su comarca. La Entidad "Gran Valencia" está constituida por un Consejo General, una Comisión ejecutiva y una Oficina Técnica. El Consejo General está presidido por el Gobernador Civil y tiene dos Vicepresidentes: el Alcalde de Valencia y el Presidente de la Diputación Provincial; está integrado, además, por representantes de los Ayuntamientos de la comarca y de diversos servicios periféricos de la Administración central. La Comisión ejecutiva está presidida por el Alcalde de Valencia.

Bilbao

La primera ciudad española que ha estado dotada de una organización urbanística *ad hoc* ha sido Bilbao. El Decreto de 1º de marzo de 1946 creó una Corporación administrativa denominada "Gran Bilbao" para la ejecución del Plan de Ordenación urbanística y comarcal de su zona de influencia. Corporación administrativa "Gran Bilbao" tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir, reivindicar y enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar cualquier servicio y ejercer acciones judiciales en cuanto se refiere al desarrollo de dicho Plan. La Entidad "Gran Bilbao" consiste de un Consejo General y una Comisión Ejecutiva. El Presidente del Consejo General es el Gobernador Civil y el Vicepresidente, el Alcalde de Bilbao quien, a su vez, preside la Comisión Ejecutiva.

Hasta el presente sólo se habían promulgado las leyes especiales citadas para las Areas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. En cambio la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 regulaba con carácter general las Entidades Municipales Metropolitanas en los siguientes términos:

1. Podrán constituirse en Entidad Municipal Metropolitana aquellas aglomeraciones urbanas, de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, entre cuyos núcleos de población exista una

vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto. Las demarcaciones administrativas se acomodarán a las exigencias de la Entidad.

2. Dichas Entidades se regirán por un Consejo Metropolitano, cuyos miembros serán elegidos por cada uno de los Ayuntamientos afectados y por la Diputación provincial entre los componentes de sus respectivas Corporaciones. La representación de cada Corporación municipal estará en función de la importancia demográfica y económica de cada uno de los territorios municipales que constituyen el área; la Diputación estará representada por un número de Diputados igual a la cuarta parte del total de miembros del Consejo. El Presidente será elegido por el propio Consejo, entre sus miembros por mayoría simple.
3. Al Pleno del Consejo Metropolitano le corresponderá señalar las directrices generales de la actuación de la Entidad y la adopción de los acuerdos de mayor importancia. El Consejo elegirá de entre sus miembros una Comisión Permanente, a la que se incorporarán, con voz, pero sin voto, los Directores de Servicios y los Jefes de los Servicios generales de la Entidad Municipal Metropolitana. La Comisión funcionará como órgano permanente de actuación de la Entidad.
4. Para la constitución de una Entidad Municipal Metropolitana será preciso el acuerdo favorable del Ayuntamiento que represente el núcleo de mayor censo de población y en todo caso el del Ayuntamiento de la capital de la provincia cuando resulte afectado. La delimitación de la zona metropolitana y su constitución como Entidad Local corresponderá al Gobierno, mediante Decreto, en el que se fijarán, asimismo, los servicios que han de quedar a cargo de la Entidad Municipal Metropolitana y los ingresos que se asignarán para ello. Las materias que no se atribuya en dicha Entidad constituirán competencia

propia de los Municipios interados. En todo caso, corresponderá a la Entidad Metropolitana el planeamiento urbano y la vigilancia de su cumplimiento.

En el expediente de delimitación de la zona metropolitana y su constitución como Entidad Local será preceptiva la información pública, así como la audiencia de los Municipios afectados y de la Diputación provincial, en todo caso, y el dictamen del Consejo de Estado cuando exista oposición por parte de alguno de ellos.

5. Las Entidades Municipales Metropolitanas tendrán siempre el carácter de entes de la Administración Local y se regirán por las disposiciones generales de esta Ley, completadas por las normas estatutarias que se dicten para cada caso concreto.
6. El texto articulado regulará la constitución de Entidades Municipales Metropolitanas cuando su demarcación comprenda términos municipales de varias provincias, aplicando analógicamente los preceptos establecidos en la presente base.

Comarcas

Entre las divisiones territoriales intermedias está adquiriendo cada vez mayor interés la comarca. Se trata de una demarcación territorial superior al municipio e inferior a la provincia, en contraste con la región que es superior a la provincia e inferior al Estado.

Las comarcas son espacios geográficos de características homogéneas en las que destaca un núcleo de población principal —la cabecera de comarca— y unas poblaciones menores cuya vida gira en torno de la primera.

Los Planes de Desarrollo españoles han prestado especial atención a la comarca y trata de potenciar las cabeceras de

comarca dotándolas de los servicios culturales, educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, etc., que garanticen una elevada "calidad de vida" y sirvan, a la vez, de foco de irradiación de los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades.

En 1971 se ha realizado una división comarcal con objeto de "hacer gravitar el desarrollo regional sobre una red articulada de núcleos de población integrados en su realidad regional y adecuadamente interrelacionados". La política comarcal es complementaria de la política de desarrollo regional y tiene por objeto contribuir a la ordenación y acondicionamiento del territorio, a la concentración de servicios, a la coordinación de las inversiones públicas y a mejorar los asentamientos de población.

La ley de Régimen Local repetidamente citada, dando un nuevo paso en la línea de fortalecimiento de la comarca, preveía la constitución de Entidades municipales de ámbito comarcal, en los siguientes términos.

1. Podrán constituirse Entidades municipales de ámbito comarcal. La constitución de la Entidad y delimitación de su zona se efectuará por acuerdo del Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con el acuerdo de

los dos tercios, al menos, de los Municipios comprendidos en el área correspondiente, siempre que reúnan más de la mitad de la población total de la misma.

2. En el expediente de delimitación de la zona y su constitución como Entidad será preceptiva la información pública, así como la audiencia de los Municipios afectados y de la Diputación Provincial y el dictamen del Consejo de Estado cuando exista oposición por parte de alguno de ellos.
3. La Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados, todos los cuales conservarán su organización y la administración de su patrimonio. Estará regida por una Comisión de Gobierno, de la que formarán parte los Alcaldes y un número de miembros de las respectivas Corporaciones en función de su importancia; su Presidente será elegido por la Comisión de entre sus miembros.

El proyecto de Constitución abre la puerta a las comarcas al establecer en el párrafo, 3 de su artículo 146 que "mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica".