

## **DESCONCENTRACION, DESCENTRALIZACION Y DIVISION TERRITORIAL**

**Jesualdo Domínguez Alcahud y Monge**

En el mundo de hoy todas las estructuras clásicas, en el orden técnico, político, administrativo, económico y social, están sujetas a revisión debido a la confluencia de varios factores, dentro de los cuales ocupa un destacado lugar y en los momentos presentes el desarrollo económico y social.

No vamos a entrar, pues no es ese el tema de nuestra conferencia, en un concepto exhaustivo del desarrollo, aunque sí consideramos conveniente recordar la definición que de él daba Kunitz como "el proceso que implica un aumento sostenido y considerable de la población que lleva consigo un aumento también considerable y sostenido en el producto per capita". El desarrollo económico así concebido, requiere de diversas actividades y acciones especiales de la administración pública, singularmente en determinados sectores como la industria, la enseñanza, la agricultura, etcétera.

Estas acciones precisan, como hace notar el catedrático de derecho administrativo español, señor Ortiz Díaz, estructuras ágiles y adecuadas, medios de acción intensos, especiales y rápidos que no siempre se encuentran dentro del marco de la administración ordinaria o de gestión, y que exigen una administración especial, que la doctrina denomina "administración de misión". Una de las notas características de esta especial actividad de la administración pública para el desarrollo, radica en que ha de ser tanto más amplia, enérgica e intensa en la misma medida en que el país en que el desarrollo se realiza, se encuentre más en la etapa del subdesarrollo.

Esta acción de la administración pública deberá ser impulsada e incluso planificada a nivel nacional; no cabe duda que debe delimitarse en el espacio y por lo tanto se efectuará y realizará territorialmente. Ello conlleva al problema de determinar los entes u órganos periféricos institucionales o locales de la administración pública, que deben ser los encargados de ejecutar y llevar a cabo la parte que a la misma corresponde en el desarrollo.

No basta con determinar cuales serán estos entes y órganos, sino que es preciso concretar cómo ha de desenvolverse su actuación y qué competencias habrán de serles otorgadas para ello. De ahí que como dice el profesor Vallina: una de las cuestiones de mayor actualidad en la organización de la administración pública es encontrar el justo criterio de distribución de las competencias que le son propias entre los distintos entes y órganos que la integran.

Uno de los principios para efectuar dicha distribución es el que se conoce con el nombre de desconcentración, entendida ésta en sentido amplio, como: todo traspaso de facultades o competencias propias de los órganos centrales de la administra-

ción a los órganos periféricos —desconcentración en sentido propio—, o a otros órganos o entes con personalidad distinta a la del Estado —descentralización—.

Estos dos aspectos o facetas de la desconcentración en el sentido amplio, están hoy perfectamente diferenciados en la doctrina y, en consecuencia, es conveniente para una mayor claridad realizar su examen por separado, recordando conceptos que aunque conocidos no siempre están suficientemente diferenciados por algunos tratadistas.

Comenzaremos por la desconcentración, aunque según acabamos de indicar está perfectamente diferenciada de la descentralización, ha sido mucho menos estudiada que esta otra. Sin embargo, en la época actual de reforma administrativa, de desarrollo y de aumento progresivo de las funciones del Estado, la desconcentración ha adquirido una especial relevancia como técnica de organización administrativa.

Es evidente e incuestionable, que el Estado moderno no puede realizar la totalidad de sus fines con carácter exclusivo a través de los órganos centrales y en consecuencia, la desconcentración constituye una fórmula eficaz que evita la congestión de los órganos superiores y al mismo tiempo agiliza y facilita la prestación de servicios públicos.

Podemos definir la desconcentración como aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. De esta definición resultan con claridad dos requisitos o elementos característicos de la desconcentración. En primer lugar que la atribución de la competencia sea en forma exclusiva, y en segundo, que se realice en favor de un órgano encuadrado dentro de la jerarquía.

Sí, consideramos conveniente hacer la aclaración —por otro lado innecesaria— de que la desconcentración en cuanto a principio de organización administrativa no sólo se da en el Estado, sino que también puede darse en otros entes distintos de éste y subordinados del mismo. Tal es el caso actual de España en relación con las provincias, los municipios y las regiones o comunidades autónomas admitidas de forma expresa en la vigente constitución de diciembre del año 1978. Sin embargo, es la desconcentración de funciones estatales la que fundamentalmente interesa desde nuestro punto de vista.

La doctrina suele distinguir dos clases de desconcentración: central o interna y la periférica. En cuanto a la primera, no existe unanimidad en torno a su admisión como una verdadera clase o categoría de desconcentración, especialmente los tratadistas franceses e italianos, son contrarios a la idea de admitir un tipo de desconcentración distinta de la periférica o externa, se basan para ello en el propio concepto de la desconcentración central entendida como atribución de competencias en forma exclusiva a un órgano central medio o inferior de la jerarquía administrativa, es decir a un órgano que extiende su competencia a la totalidad del territorio del Estado.

El argumento de quienes así piensan radica en que precisamente el fin de la desconcentración es descongestionar la administración central en provecho de sus órganos periféricos, por lo que no puede admitirse otra desconcentración distinta de la periférica o externa. Sin embargo, como acertadamente hace notar Girolla, la desconcentración no es la pura y simple transmisión de funciones en el espacio, sino que es transmisión de capacidad a capacidad, de competencia a competencia, de órgano a órgano aun cuando resida en el mismo punto en el territorio del Estado siendo esto así no puede dudarse la existencia de la desconcentración desde el punto de vista rigurosamente técnico.

En definitiva, cualquiera que sea la postura que se adopte en el orden doctrinal, lo cierto es que hoy en España la desconcentración central tiene un refrendo legal indiscutible en las comisiones delegadas del gobierno creadas por la ley de régimen jurídico de la administración del Estado, de 26 de julio de 1957 que constituye una muestra de desconcentración de funciones sin necesidad de realizarla en favor de órganos periféricos. Estas comisiones son verdaderos órganos centrales desconcentrados y no meros órganos delegados, no obstante su denominación.

En este punto consideramos oportuno el llamar la atención sobre la distinción no siempre claramente establecida por los tratadistas entre delegación de facultades y desconcentración. La delegación o desconcentración impropia es una transferencia del ejercicio de la competencia, no de la competencia en sí a un órgano inferior, esta transferencia tiene su origen en un acto volitivo del delegante, permitido por el ordenamiento jurídico pero no impuesto por él a diferencia de la desconcentración en la que la atribución de competencias se produce por imperio del ordenamiento jurídico. El delegante no se despoja totalmente de sus facultades, sino que se reserva la facultad de fiscalizar a través del recurso de Alcalá; por otro lado la delegación es revocable en cualquier momento por el órgano que le haya conferido. Así pues la delegación aparece configurada como una técnica organizativa de carácter transitorio y para competencias determinadas, a diferencia de la desconcentración que es permanente, constitutiva, general y abstracta.

Junto a la desconcentración central, que brevemente hemos examinado, existe la desconcentración periférica o externa. La desconcentración periférica es aquella en la cual las competencias transferidas lo son en favor de un órgano periférico como su propio nombre indica de la administración, que por su carácter de tal tiene la potestad limitada por un criterio territorial. Esta

es la principal característica distintiva de la desconcentración periférica, la limitación de su competencia a un espacio determinado del territorio a diferencia de la desconcentración central en la que el órgano desconcentrado extiende su competencia a todo el territorio del Estado.

La doctrina, que según hemos dicho anteriormente está dividida en orden a la admisión como concepto técnico de la desconcentración central coincide casi unánimemente en admitir la desconcentración periférica, salvo alguna excepción como Eisseman que niega la existencia del concepto de desconcentración en general.

Una vez analizada la desconcentración en su doble aspecto central y periférico, vamos a indicar cuales son sus ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas podemos señalar las siguientes: en primer lugar, acerca la administración a los administrados, lo cual aumenta la eficacia de la gestión administrativa. En esto se basaba Napoleón III al afirmar que se puede gobernar de lejos, pero no se puede administrar bien más que de cerca. En segundo lugar, los asuntos son resueltos por el órgano que los conoce y los ha estudiado evitando que los órganos superiores hayan de resolver cuestiones en las que no han intervenido de modo directo careciendo en consecuencia, de los suficientes elementos de juicio para decidir con acierto. En tercer lugar, al no tener que centralizarse todos los asuntos en los órganos superiores, la acción de la administración se hace más rápida, más agil y más flexible y, por último, se acentúa el sentido de responsabilidad e iniciativa de los funcionarios al reservarles la alta dirección de determinados asuntos.

Sin embargo, junto a estas ventajas es preciso reconocer los inconvenientes que presenta la desconcentración, especialmente la periférica: en primer lugar, los órganos periféricos al resolver,

pueden carecer de la necesaria objetividad tendiendo al favoritismo al dejarse influir por las circunstancias del caso. En segundo lugar, determinados asuntos del mismo género son resueltos por órganos distintos cuando podrían ser resueltos por un mismo órgano con el consiguiente ahorro de gastos de personal. Por último, los órganos periféricos pueden mostrar falta de uniformidad de criterio al resolver.

Sin embargo, estimamos que esta objeción carece de solidez teniendo en cuenta que en virtud del principio de jerarquía, los órganos superiores pueden marcar directrices a los inferiores a fin de lograr la debida unidad de las decisiones. De todo lo expuesto podemos concluir que son muchas más las ventajas que los inconvenientes de la desconcentración y con ello vamos a entrar en el examen de la descentralización.

Así como la desconcentración tiene un limitado matiz político, puesto que en definitiva la transferencia de competencias se realiza siempre en favor de órganos del propio Estado, la descentralización, que constituye el segundo concepto de nuestro tema, tiene una singular trascendencia política y ello incluso intentando darle un carácter puramente técnico y administrativo. Posteriormente volveremos sobre el aspecto político de la descentralización. Antes consideramos oportuno dar una noción breve de su concepto y clase. La ciencia de la descentralización radica en la transferencia de competencias o funciones propias del Estado a otras personas jurídicas públicas. Desde el punto de vista formal y como sobradamente se sabe, existe centralización cuando las funciones propias del Estado se realizan a través del mismo y por sus propios órganos y, por el contrario, existe descentralización cuando las competencias del Estado o parte de éstas se ejercen por personas jurídicas públicas distintas de aquél. Sin embargo, lo que caracteriza a la descentralización no es sólo la transferencia de competencias estatales a otros entes, sino tam-

bién el sometimiento de éstos en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tutela del Estado. Podemos decir que toda la doctrina de la descentralización gira en torno a dos conceptos: transferencia por el Estado de sus funciones y competencias a otras personas jurídicas y, ejercicio de tutela sobre las mismas, combinando ambos conceptos se nos ofrece toda la posible gama.

Desde la centralización total en la que los poderes de decisión están concentrados en una sola mano, sólo admisible desde el punto de vista teórico, pues hasta en las antiguas monarquías absolutas el soberano se veía obligado a descargarse de parte de sus tareas, hasta la descentralización máxima o autónoma en que la transferencia de poderes es total y absoluta y la tutela mínima. Este es el caso de las actuales comunidades autónomas de España que posteriormente examinaremos. Desde el ángulo técnico, las notas características de toda la descentralización cualquiera que sea su grado, son las siguientes:

- 1) Transferencia de facultades de resolución. No basta con la mera existencia de facultades de propuesta en forma.
- 2) Que la transferencia sea, a favor de una persona jurídica distinta del Estado, ésta es una de las notas distintivas de la desconcentración en la que, como hemos visto, la transferencia es a favor de órganos medios, inferiores o periféricos del propio Estado.
- 3) Que las personas jurídicas que reciben los poderes sean en todo caso de derecho público.
- 4) Por último, que exista una cierta tutela del Estado sobre las personas jurídicas investidas de sus competencias.

También esta nota distingue a la descentralización de la desconcentración puesto que la relación del órgano con el Estado no es de tutela sino de jerarquía. Esta tutela es hoy en España mínima y se deriva de lo establecido en los Artículos 153, 154 y 155 de la Constitución, sobre los que luego volveremos brevemente y tras analizar las características de la descentralización vamos a examinar sus distintas clases, al hacerlo, partiremos de la clasificación de las personas jurídicas públicas en dos categorías: territoriales e institucionales. Cuando la transferencia de poderes estatales se realiza en favor de una persona jurídica territorial surge la descentralización territorial. Cuando esa transferencia se realiza en favor de una persona jurídica de tipo institucional aparece la figura de la centralización institucional. A su vez, la descentralización territorial puede ser en España en este momento regional, provincial o municipal según el traspaso de competencias que tenga lugar en favor de región, provincia o municipio.

La descentralización institucional puede ser corporativa o fundacional. Garrido Falla, aún distingue más al subdividir la descentralización fundacional en funcional y de servicios.

No podemos dentro del estrecho marco de esta conferencia que en beneficio de todos ustedes intentamos hacer dentro de lo posible lo más breve, examinar todas las clases de descentralización que hemos dejado apuntado. Vamos a ceñirnos exclusivamente a las dos categorías que en el orden práctico consideramos más interesantes: La descentralización territorial y la funcional.

Comenzaremos por esta última. Este tipo de descentralización mediante la creación por el Estado de más y más organismos autónomos, como hace notar Martín Mateo, es una mera fórmula de organización que trata de aliviar la densidad de decisiones

del poder central. En la misma línea, Baena del Alcázar afirma que mediante la creación de estas personas jurídicas pueden perseguirse más comodamente los fines estatales, lo que hace que en muchas ocasiones al Estado multiplique el número de tales entes. Garrido Falla, de igual manera estima que la finalidad de esta descentralización es la creación de un organismo ágil para realizar una determinada función estatal. No hay, incluso según el citado autor, inconveniente de principio para que esa misma finalidad se hubiese encomendado a un servicio centralizado. En definitiva, la característica de los entes funcionalmente descentralizados radica en que en rigor son estatales aunque tengan personalidad jurídica distinta a la del Estado. Este carácter estatal aparece en forma clara en las notas que como peculiaridades de la descentralización funcional señalan Baena del Alcázar y Garrido Falla.

A continuación examinaremos la descentralización territorial, auténtico caballo de batalla del principio descentralizador por ser la que envuelve más problemas de orden político y ello aún cuando como se señaló, intentemos darle un carácter exclusivamente administrativo.

Históricamente el estudio de la descentralización territorial está íntimamente ligado al de la centralización. Esta última no nace, pero si se reafirma de manera sólida a partir de la Revolución Francesa y como garantía de uno de los principios instaurados por ella: el de igualdad. La afirmación del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante el Estado, exige prescindir de toda cualificación o privilegio del individuo derivado de su adscripción a un determinado pueblo o municipio.

El Estado moderno no admite otra realidad social que no sea la suya propia, como dice Sebastián Martín Retortillo: contra las diversificaciones locales el Estado postula la supresión de los

matices diferenciadores y de privilegio, todos los municipios se someten a un mismo régimen jurídico. El decreto de 4 de agosto de 1789 de la Asamblea Constituyente Francesa establece que, siendo favorable a las provincias una constitución nacional y la libertad pública que, los privilegios de que algunos gozan y cuyo sacrificio ha de ser necesario a la unión íntima de todas las partes del imperio, todos los privilegios particulares de las provincias, principados, países, cantones, villas y comunidades de habitantes, bien sean pecuniarios, bien de cualquier otra naturaleza son abolidos sin posibilidad de retorno y permanecerán confundidos en el derecho común de todos los franceses. Surge así, de la Revolución una potente administración centralizada que cercena las libertades locales y que constituye la demostración de cómo en la base de las fórmulas administrativas existen siempre razones de tipo político.

La centralización rigurosa se extiende de Francia al resto de los países europeos y entre ellos a España donde ya la autonomía y las libertades municipales, mucho tiempo antes habían recibido un duro golpe en Villalá durante todo el siglo XIX. La centralización en España es fuerte y las sucesivas leyes de régimen local mantienen este criterio. No deja de resultar un tanto paradójico que sea precisamente en la época del General Primo de Rivera, bajo un régimen de dictadura, cuando aparece una ley auténticamente defensora de la autonomía local.

El estatuto municipal de Calvo Sotelo del año 1924 cuya tendencia descentralizadora se manifiesta entre otros muchos matices en el hecho de que la designación de concejales y alcaldes era totalmente electiva y sin intervención del poder ejecutivo. La legislación contenida en el actual texto refundido de régimen local de 24 de junio de 1955, si bien tiende a una mayor descentralización que la existente durante el siglo XIX representa sin embargo, un paso atrás respecto al estatuto del año 1924. Para

conseguir formarnos una idea exacta de cual es el criterio de la ley de 1965 respecto a la descentralización consideraremos varios índices reveladores que han sido ya señalados por Garrido Falla. Se reconoce al municipio como entidad natural pero después se le somete a tantas limitaciones que este reconocimiento queda sólo en una declaración.

Se establece un uniformismo legislativo para todas las diferentes entidades locales a través de un fuerte intervencionismo del poder central por el Ministerio de Gobernación o por los Gobernadores civiles, cuando se trate de Alcaldes de municipios con determinado número de habitantes.

Se establece un régimen riguroso de control de los actos administrativos. En el artículo 101 se limita la extensión de la competencia municipal que tras dar una larga lista de cosas que pueden hacer los municipios, al final acaba sometiendo todos ellos a autorizaciones del poder central y, por último, no se dota de la suficiente autonomía financiera a las corporaciones locales.

La autonomía financiera es fundamental para que una corporación local pueda funcionar, es la condición indispensable de toda entidad descentralizadora y que por hoy es ilusoria. No consideramos necesario insistir en el sometimiento y subordinación de las actuales haciendas locales en España, la hacienda del Estado, no obstante la reiterada proclamación por la ley del principio contrario.

En concreto la actual constitución dice que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y, que se nutrían fundamentalmente de tributos propios y de participación a los del Estado y el de las comunidades autónomas, lo cual no deja de ser una declaración llena de buenos propósitos pero de muy difícil realización en la práctica.

Las consecuencias de esa falta de autonomía financiera son amargas, ya que como dijo Javier de Burgos en sus lecciones en el Liceo de Granada: "Ayuntamiento sin recursos es un monstruoso contrasentido que en definitiva se resuelve en una censura viva al gobierno que a tal los condena". De todo lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que la centralización fue necesaria para abatir un régimen de desigualdad determinada, entre otras cosas, con base en el territorio.

La centralización fue por lo tanto, como dice Retortillo, una exigencia requerida en un tiempo determinado como medida insustituible, para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales.

El tiempo transcurrido desde la revolución, ha servido para rectificar y corregir esas estructuras, pero también ha servido para poner de manifiesto las consecuencias perjudiciales y negativas del fenómeno centralizador. Consecuencias negativas que se acentúan en mi patria, donde la centralización se realizaba por igual en todos los órdenes, prescindiendo de nuestra diversidad nacional que requiere soluciones técnicas no siempre uniformes y si en el orden histórico; fueron exigencias de carácter político las que impusieron la fórmula centralizadora. Hoy esas mismas exigencias, unidas a las de carácter técnico, han obligado a un replanteamiento del problema, desde el punto de vista político, hacen referencia al origen de la centralización, a la garantía de la libertad de los ciudadanos y a la igualdad de todos ellos ante el Estado.

Pues bien, hoy el mantenimiento de esas mismas garantías obligan a la descentralización, el poder omnímodo de los Estados modernos, ponen en grave peligro las libertades ciudadanas. Se ha dicho que en la actualidad el más liberal presidente de la república más democrática, reúne en su mano mayor poder que

Luis XIV de Francia, de ahí que como dice Aranguren, la verdadera garantía de la libertad frente al absolutismo radica mucho más que en el individualismo, en potenciar al máximo las comunidades comarcales, locales y regionales.

También, desde el punto de vista técnico, ante el aumento de cometidos del Estado y la demanda cada vez mayor de servicios públicos, es necesario lograr que la acción estatal sea realmente efectiva, y ello sólo puede conseguirse a través de la descentralización administrativa mediante una adecuada cesión de competencias a los entes regionales y locales, reservándose el Estado aquellas que por su naturaleza hayan de ser consideradas como irrenunciables.

Queremos aclarar que al referir la descentralización a las entidades territoriales, no olvidamos que existen otras fórmulas centralizadoras a las que hemos aludido anteriormente. Lo que sí queremos afirmar es que, en el momento presente y en nuestro país, sólo la descentralización territorial puede aportar algo nuevo en el campo de la descentralización institucional, puesto que en su aspecto funcional ha llegado al máximo. Hoy no podemos pretender en España resolver los problemas de la organización administrativa añadiendo más organismos autónomos a la larga lista de los ya existentes.

Provincias, municipios y regiones han de constituir el elemento básico de nuestra descentralización. Es preciso tener en cuenta, saliendo al paso de posibles argumentos de agoreros centralistas, que los municipios, provincias y regiones nunca deben suponer ya problemas de fisura en nuestra unidad nacional, al menos en el plano teórico y de la razón. En opinión de Garrido Falla se puede afirmar hoy, que es inviable el cantonalismo político municipal o provincial. Las circunstancias han administrativizado al máximo al régimen local, ello no sólo en España y en la mayor

parte de los Estados continentales europeos, sino en la propia Inglaterra donde el criterio de entregar la administración interna en manos de las autoridades locales y no de autoridades centrales que constituía un principio de la administración inglesa, ha cambiado hacia un sistema en que los poderes de las autoridades centrales son casi omnímodos.

Con lo anterior entramos en el último apartado de nuestras reflexiones: la división territorial. Comenzaremos su estudio afirmando que de poco serviría la descentralización territorial si no viniese acompañada de una reestructuración de las propias entidades territoriales. Como ha dicho el profesor López Rodó, lo primero que hay que cambiar en la máquina administrativa es su propia estructura orgánica; el problema radica en determinar con acierto cuáles serán esas divisiones territoriales. En nuestra península por su extensión y características geográficas, siempre ha sido necesaria la división territorial que desde la época romana ha comprendido dos o tres niveles.

Un nivel primario que desde el antiguo sistema ha estado constituido por el municipio, un segundo nivel de variada terminología, la actual provincia y las antiguas medievales, conventos jurídicos, etcétera, y a veces un tercer nivel que con frecuencia tenía carácter político además de administrativo, las provincias romanas, los reinos medievales y las actuales regiones. El desorden existente en España en materia de división territorial fue grande hasta las Cortes de Cádiz que por primera vez se ocupan seriamente del problema, ordenando en su artículo II que se hiciera una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas lo permitiesen.

La división no se hizo por ley sino por reales decretos, en primer lugar por el de 27 de enero de 1822 que dividió el terri-

torio español en cincuenta y dos provincias y que apenas tuvo vigencia; el segundo del 30 de noviembre de 1833 que estableció la división en cuarenta y nueve provincias, división que ha subsistido hasta el momento presente con la única modificación de la división, en el año de 1927, de la provincia de Canarias en dos: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. La división provincial no obstante su origen artificial y legal ha alcanzado tal importancia y utilidad que hoy podemos afirmar que tiene en España adquirida carta de naturaleza. Cada una de las provincias se encuentra como hemos dicho dividida en municipios; esta división de nuestro territorio en municipios no ha sido nunca producto de una acción reflexiva y meditada del poder, sino consecuencia de la naturaleza y de la historia; también ha sido reconocida de forma reiterada y expresa por todas las constituciones y por su puesto por la actual que en su artículo 137, de manera categórica la reconoce.

El resultado de la gran diversidad de municipios existente en España, en cuanto a su extensión territorial, crea gravísimos problemas. Según datos estadísticos existen en España 257 municipios, cuyo término municipal es inferior a los 5 kilómetros cuadrados, mientras que hay ocho con más de 1,000 kilómetros cuadrados. Con independencia de esta división territorial a que hemos aludido existen otras divisiones en las comunidades autónomas y regiones para determinados servicios, las que se llaman divisiones administrativas especiales, de las cuales, tiene una singular tradición y trascendencia la división militar y la marítima, la docente, la minera, la hidráulica, la forestal, la agrícola, la de obras públicas y otras muchas.

La división provincial ha sido objeto de muchas críticas que pueden concretarse en dos fundamentales: el carácter artificial y el haber prescindido de la región. Respecto a la primera objeción ya hemos dicho que en la actualidad ha adquirido carta de na-

turalidad en las sucesivas constituciones existentes en España y por supuesto en la actual. Han respetado todas ellas la provincia como algo que ya está plenamente arraigado dentro del régimen administrativo español.

En cuanto a la segunda objeción el haber prescindido de la región, es verdad que durante mucho tiempo ha sido un factor de perturbación política y ese enorme conocimiento de la región en España. Durante el siglo XIX hubo diversos proyectos de división regional, el más importante de ellos es el que preparó la Primera República en el año de 1873, sobre la base de una Constitución Federal en que las regiones tenían consideración de Estado aun cuando existieran otros proyectos. Es de nuevo en la Constitución Republicana de 1931 cuando se consagra la aspiración política de regionalizar España reconociendo de modo expreso la autonomía regional.

El fracaso del regionalismo fue debido sin duda alguna, al intento de darle un excesivo carácter político, sin embargo, el fenómeno regionalista merece un análisis más objetivo y profundo que el que hasta ahora ha tenido, pues constituye una realidad natural y geográfica innegable que existe y se mantiene, aunque no tuviera reconocimiento legal y que como más adelante veremos puede ser de gran valor para nuestro desarrollo futuro sin riesgo alguno de quebrar la unidad nacional, pues el separatismo está hoy tan falto de razón como viabilidad, sin perjuicio de que puede plantear a veces problemas para el pacífico desarrollo de la democracia, cuando determinadas personas o grupos no quieren aceptar el único planteamiento racional que el regionalismo puede tener hoy y que es pretender legítimamente el máximo grado de autonomía, pero sin afectar nunca a los aspectos que pertenecen a la soberanía del Estado.

Hoy, el principio autonomista encuentra su reconocimiento y su limitación en el artículo 201 de nuestra Constitución. Esta,

como norma suprema básica, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, "patria común e indivisible de todos los españoles". Son palabras textuales de nuestra Constitución que añade, pero reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran al tiempo que establece la solidaridad entre todas ellas.

Así pues, desde el punto de vista del enunciado en los principios la doble relación nación, nacionalidades-regiones y soberanía-autonomía, aparece claramente jerarquizado; la nación española está integrada por nacionalidades y regiones de modo que cualquiera que sea el ámbito de autonomía reconocido o por reconocer, se concibe dentro y se supedita a la indisoluble unidad de la Nación española, de otro lado, sentado categóricamente en la Constitución, que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado, la autonomía reconocida o por reconocer no postula ni puede postular soberanía o independencia.

Es un círculo más o menos amplio de competencias que se inscriben dentro de un marco jurídico, político, superior y supremo. Delimitadas pues de forma más clara en el citado artículo de las relaciones Estado-regiones, terminaremos estas reflexiones sobre la Constitución española señalando que actualmente son tres los niveles de nuestra división territorial: las comunidades autónomas, la provincia y el municipio.

Y ahora, de forma informal, valga la redundancia, vamos a entrar en un análisis de los principios que regulan nuestra división territorial en la Constitución y de la forma en que están organizadas las comunidades. Puedo asegurar que la actual Constitución española se basa en tres principios fundamentales: el principio de autonomía, el principio de igualdad de todos los españoles y el principio democrático de elección de los órganos

rectores de municipios, de provincias y de comunidades autónomas.

La autonomía se manifiesta en un doble sentido, autonomía de provincias, municipios y comunidades autónomas respecto al Estado y autonomía de municipios y provincias respecto al Estado y a sus comunidades autónomas. La igualdad de los españoles está proclamada en el artículo 139 de la Constitución, que dice que todos los españoles tendrán los mismos derechos y obligaciones, cualquiera que sea la parte del territorio en que residan. En cuanto a la elección de los órganos rectores de cada una de las divisiones territoriales que en la actualidad existen en España, se rigen por el principio del sufragio universal, igual, directo y secreto.

Pero qué son las comunidades autónomas que en España han sido tan discutidas; se nos dice en el artículo 2o. de la Constitución que se les reconocen las nacionales y regiones, esto ha dado lugar a determinada política en algún sector de nuestros tratadistas, parece ser que se intenta establecer dos categorías diferentes de regiones de primero y de segundo grado; pues bien no es así, lo único que hace la Constitución y así se está interpretando es abrir el camino a regiones que nunca habían existido antes.

Históricamente, en España había ya una tradición regional en determinados territorios, concretamente en Cataluña, el País Vasco y en Galicia. Estas regiones son las que la Constitución denomina nacionalidades, pero no ha querido dejar cerrado el camino sólo a ellas y por eso se habla de otras regiones, a las cuales no se las obliga a constituirse, pero si se les reconoce la posibilidad de hacerlo es algo que se deja a su exclusiva libertad, que depende de su exclusiva voluntad. ¿Cómo se constituyen? Cuando reúnen determinados requisitos y además así lo quieran.

Los requisitos son: ser territorios limítrofes; reunir determinadas circunstancias históricas, culturales, económicas; solicitarlo a las respectivas diputaciones y que sea voluntad al menos de las 2/3 partes de sus municipios.

La regulación jurídica de las comunidades autónomas es a través de estatutos que son elaborados por ellas, que son aprobados en referéndum por la población del respectivo territorio, pero al final tienen que ser tramitados como producto de ley en las Cortes, pasan a las Cámaras que son las que en definitiva les dan su visto bueno después del referéndum a través de lo que se denomina voto de rectificación.

Los órganos de la comunidad autónoma son en primer lugar, la Asamblea Legislativa que, como hemos dicho, se regula beneplácitamente; en segundo lugar, el Consejo de Gobierno que es el poder ejecutivo de la comunidad autónoma, el Presidente de ese Consejo de Gobierno es designado por la Asamblea Legislativa; en tercer lugar, se admite la posibilidad de que tenga su Tribunal Superior de Justicia, pero sin perjuicio de las facultades que corresponden al Tribunal Supremo de Justicia del Estado es decir, define su actuación a aquellos problemas que se refieren exclusivamente a la legislación propia de las comunidades.

En cuanto a las circunstancias, existen competencias, decididas en el artículo 148 de la Constitución, contiene un listado de funciones que el Estado puede transferir a las comunidades autónomas, así como en el artículo 149 hay un listado de funciones o de competencias que en ningún caso pueden, en principio, ser transferidas a las comunidades autónomas. Son funciones que deben ser propias de una comunidad autónoma: la cultura, la docencia, la agricultura, el fomento del deporte, no se impone tampoco a la comunidad autónoma que se haga cargo de estas funciones, es ella la que libremente decide cuales de las

que el artículo 148 permite les sean transferidas, quiere que se les transfieran y en el estatuto se determinan; de las del artículo 149 que se consideran como competencia exclusiva del Estado, tampoco están absolutamente vedadas.

Las cortes generales deciden la transferencia de algunas de las funciones o competencias que enumera el artículo 149. Cuando se transfieren estas competencias, en principio son exclusivas del Estado, se establece también correlativamente un mecanismo de control, con el propio gobierno o al Consejo del Estado: siempre que se trata de facultades delegadas a las comunidades autónomas y que no son de las que hemos condensado como suyas propias. Existe un control de las comunidades autónomas. 1) control respecto a la legalidad de sus facultades legislativas, este control se realiza sólo por el Tribunal Constitucional; 2) control de sus actos administrativos, este control se realiza por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; 3) control de sus actos económicos y de su actividad presupuestaria, lo realiza el Tribunal de Cuentas del Estado; 4) control del gobierno cuando se trata del ejercicio de facultades delegadas de las que en principio son de la competencia exclusiva del Estado.

En cuanto al juego de las leyes es bastante clara la constitución. Toda la normatividad, toda la potestad legislativa de una comunidad autónoma, tiene siempre por encima en primer lugar, a la propia constitución, en segundo lugar a las leyes orgánicas y en tercer lugar a las leyes básicas, a las leyes de base que posteriormente son desarrolladas por el poder ejecutivo. En cuanto a las leyes de Estado, si existe colisión con la normatividad de una comunidad autónoma, prevalece siempre la ley del Estado y además se da la característica de que la ley del Estado actúa siempre como derecho supletorio del derecho propia de cada comunidad autónoma, para cubrir las lagunas que en ella pueden existir.

## **Conclusiones**

En primer lugar la desconcentración y la descentralización han de ser consideradas como principios básicos y necesarios para la eficacia de las funciones estatales en general y en especial para el logro de los objetivos del desarrollo económico y social; en segundo lugar que la descentralización ha de realizarse preferentemente en favor de las entidades regionales y locales, y en tercer lugar, que la descentralización cualquiera que sea su grado, nunca puede llegar a ocupar espacios que corresponden por su esencia a la soberanía del Estado.