

La organización territorial en Polonia

En el ámbito de la Teoría del Estado existen tres categorías acuñadas para definir los Estados desde un punto de vista de la organización horizontal de poder, lo que Jellinek llamó la «estructura del Estado» por contraposición a la «forma del Estado»: el Estado unitario, la Confederación y la Federación. Estas estructuras tienen una naturaleza diferente a las alianzas de los anteriores reinos medievales o a las Uniones de Estado, pues constituyen una entidad estatal o federal superior a la suma de sus componentes. Y en la historia la evolución de una a otra ha sido en general unidireccionales, es decir, las Uniones de Estados han dado paso en ocasiones a la Confederación y ésta en otras ocasiones al Estado federal. Por el contrario, la evolución del Estado unitario hacia el Estado confederal es menos frecuente.

Se crean los Estados federales por una cooperación mayor en el modelo confederal o por una decisión en el seno del Estado unitario, como en Estados Unidos y en Alemania, del mismo modo que se descentraliza el modelo de Estado unitario al reconocer una autonomía limitada a la gestión de intereses intermedios. La propia evolución en el tiempo de sistemas o modelos muy definidos en principio es un ejemplo de adaptación a las circunstancias, como es el caso de la inicial limitación de la Federación en el caso norteamericano y su posterior fortalecimiento sobre todo a raíz de la guerra civil, de la concentración del poder económico y de la crisis de la gran depresión.

Las restantes formas de organización del Estado se han producido en camino hacia una de las formas ya mencionadas, dotadas de mayor estabilidad, o han sido contratos entre Estados que no han salido del ámbito del Derecho internacional público, incluyendo desde la simple alianza hasta agrupaciones con mayor estabilidad pero que en ningún caso han llegado a crear un órgano estable de gobierno. Hay casos de entidades intermedias o superiores que adquieren cierto protagonismo pero sin la generalidad de ejercicio de las competencias de la Confederación, en la que para algunas materias los propios confederados delegan el ejercicio de competencias importantes en esos órganos confederales.

★ Letrado de las Cortes Generales.

La caída de los regímenes comunistas fue seguida de una renovación constitucional orientada a la democracia liberal pero por regla general en el marco de Estados descentralizados. Con independencia de los nombres la verdadera realidad política permite más hablar de descentralización que de federación, incluso en el caso de la ex Unión Soviética, donde nominalmente existen nombres de repúblicas o regiones autónomas que podrían hacer pensar en una Federación.

Esta descentralización ha tenido el efecto de imponerse desde el centro y de mantener controles en el lado estatal, que en algunos casos se mantienen como controles de oportunidad. Es en ese sentido una descentralización cauta, incluso para algunos en la hora actual demasiado cauta y sobre todo en determinados países en proceso de parcial reversión.

Los retos asumidos por los Estados del este europeo tras la caída de los regímenes comunistas han sido de diferente naturaleza. Por un lado, se trataba de crear las condiciones para que los métodos y valores democráticos arraigaran en territorios sometidos hasta ese momento a esquemas políticos de socialismo de Estado, en cualquiera de sus modalidades, más o menos rígido, donde la propia existencia de poderosos partidos únicos convertía a éstos en la verdadera correa de transmisión del poder. Por otro lado, esa misma configuración implicaba la necesidad de recrear las condiciones de una nueva organización territorial del poder al margen de ese peculiar sistema de control vertical desde arriba, organizando un sistema de ejercicio de poderes por entes locales y regionales que discriminara entre competencias centrales y competencias locales y regionales.

Posiblemente en este último caso donde las dificultades eran mayores debido a la estricta centralización que los regímenes comunistas implicaban en la articulación centro-periferia, al margen de la nominal construcción de la Constitución. El caso paradigmático de alejamiento de norma y realidad del poder era el de la Unión Soviética, donde a pesar de que existían entidades cuasinacionales era el Partido Comunista el que realmente dominaba esas organizaciones.

En este caso existía una constelación de entidades de base territorial, algunas con poder cuasi soberano, que determinaban una Unión con amplia base que sin embargo era unificada férreamente por el control del Partido. Este modelo de poder fue exportado con matices a los países del antiguo bloque comunista, con la secuela de que al producirse el derrumbe del sistema una de las preguntas insólitas que hubo que plantearse es si se resucitaban modelos de autonomía local en sentido normativo, es decir, con competencias no nominales realmente ejercitadas con arreglo a los principios de libertad, representación y autonomía del *self government*.

Pregunta sin duda curiosa desde el momento en que al menos formalmente nunca desapareció el principio de autogobierno al nivel local, al menos con carácter generalizado y uniforme, aunque la superestructura del partido único y director convertía en nada la garantía institucional en que de forma más o menos acrítica ha sido incardinada la mencionada autonomía local. La teoría de los círculos concéntricos de intereses públicos a atender en

función de las colectividades de menores a mayores nunca fue formalmente abolida en los regímenes comunistas.

El caso de Polonia no ha sido diferente. A pesar de tímidos avances en la era comunista que luego serán glosados, no es sino a partir del éxito de las candidaturas de oposición cuando se constituye un comité especial para tratar de la autonomía local para en un segundo paso decisivo dar origen al actual régimen de autonomía administrativa. La división en *gminas*, condados o distritos y regiones es fruto de una evolución donde el papel asignado a las primeras, comunidades locales estrictas, es el de impulsar el proceso de afianzamiento de la devolución de poderes tras el reconocimiento en la propia Constitución de la autonomía local. Son las comunidades locales, los municipios en nuestra terminología, los ejes de desarrollo de ese principio que culminará con la gran reforma constitucional y territorial de 1997.

La evolución de lo que podemos llamar el mapa autonómico de la Polonia poscomunista permite diferenciar el período de ruptura con el antiguo régimen, que se concreta en la reforma constitucional de finales de 1989 y la etapa de la constitucionalización explícita de los tres niveles de poder: *gminas*, condados y regiones. En la primera fase la decisión de descentralizar se confina al límite municipal sin constituir nuevas unidades con una diferente organización y funciones.

Como principales hitos cronológicos en esas reformas y además de la reforma constitucional del comienzo de la transición hay que citar los siguientes:

- Marzo de 1990: Ley de autonomía local.
- Mayo de 1990: Ley de distribución de poderes.
- Enero de 1991: Ley de impuestos locales.
- Octubre de 1991: Ley de referéndums locales.
- Diciembre de 1991: Ley de financiación local.
- Enero de 1994: inicio programa experimental.
- Abril de 1997: nueva Constitución.
- Enero de 1999: inicio nueva organización territorial.

De las reformas de 1990 y 1998 pueden extraerse los datos esenciales con arreglo a una descripción general del actual sistema de gobierno territorial, el reconocimiento del principio de autonomía local, la constitución y los poderes de los asambleas locales o ayuntamientos; las estructuras administrativas internas de las autoridades locales, las condiciones en las que se ejerce la responsabilidad a nivel local; los recursos financieros de que disponen; las relaciones institucionales entre poderes locales y Administración central y, por último, el derecho de las autoridades locales a una defensa de sus competencias.

Los principales momentos de las reformas pueden ser ordenados con arreglo a los siguientes capítulos:

- Restablecimiento efectivo de las *gminas*.
- Gobierno de los distritos.

- Gobiernos regionales.
- Administración estatal al nivel regional.
- División administrativa de la nación.
- Elecciones.
- Reparto de las competencias administrativas.
- Finanzas públicas.

Los principales problemas detectados de la etapa anterior se resumían en una centralización excesiva, una burocracia enorme pero poco eficiente, un sistema muy opaco de transferencias de poder entre entidades y en la gestión de las finanzas públicas y una ausencia de control por los ciudadanos de la actividad administrativa

Las reformas debían seguir las líneas generales de democracia, subsidiariedad, eficacia, transparencia, responsabilidad, agilidad y carácter evolutivo. A raíz de la reforma de 1999 las *gminas* no son ya las únicas receptoras de poder descentralizado, pues junto a ellas se sitúan los distritos o provincias, *powiats*, y las regiones, *voïvodies*.

De este modo se han establecido 2.489 *gminas*, entre ellas 65 ciudades con los mismos poderes que los distritos, que representan el nivel elemental de las Administraciones territoriales, con amplios poderes de gestión relacionados con las necesidades colectivas y cuyas atribuciones, como veremos, no se han visto disminuidas en las reformas de 1998 y 1999, agrupando de media cada *powiat* unas ocho *gminas*, aunque no existe poder de tutela del *powiat* sobre las *gminas*.

En el segundo nivel se sitúan los *powiats* que en virtud del principio de subsidiariedad consagrado en la legislación detentan las competencias que no puedan ser funcionalmente atribuidas a las *gminas*, en función de la posibilidad de un ejercicio solvente de determinadas competencias. Es decir, en el sistema las competencias en principio son asignadas al ente más cercano, siempre que las pueda ejercer y en principio bajo reglas de autonomía funcional y ejecutiva.

Las 16 *voïvodies* son o pueden ser calificadas sin forzar los conceptos de regiones autónomas, con personalidad jurídica propia, presupuesto propio y unas funciones orientadas a la instrumentación de políticas en el ámbito de la economía y desarrollo regional. Son unas regiones de poderes específicos de planificación regional, evaluación de recursos y coordinación de las prestaciones de los diferentes niveles de descentralización, aunque distan mucho de tener un poder político propio, al menos entendido éste en un sentido amplio.

La capital tiene un régimen muy singular. Conforme a la legislación de 1994 la compone 11 *gminas*, que disponen de amplios poderes, eligen a sus representantes directamente, cuentan entre ellas con la correspondiente a Varsovia centro y forman una comunidad en sentido amplio regida por un consejo municipal que las coordina. Por otro lado, en la nueva Ley de 2002 se prevé introducir una modificación consistente en la transformación de *gminas* y barrios en 17 entidades auxiliares. Este rasgo hace coincidir la reforma en

Polonia con varias de las reformas en los diversos países ex comunistas, donde la cuestión de la capital ha generado múltiples intentos de organización y diversos modelos accesibles. La doble vía del uniformismo o el estatuto especial como capital de la propia ciudad o de ella y su entorno han permitido manejar diversas propuestas no siempre coincidentes.

Comenzando por la descripción de la regulación constitucional, su artículo 15 dispone que la organización territorial de la República garantiza la descentralización de los poderes públicos, remitiendo a la ley las sucesivas divisiones que a tal efecto se introduzcan. Su artículo 16 atribuye a los habitantes de cada colectividad así definida el poder de constituir entes regionales conforme a la ley, añadiendo un principio de responsabilidad fiscal de esos entes en el mantenimiento de las cargas públicas.

El artículo 169 de la Constitución dispone que las colectividades locales ejercerán sus competencias mediante órganos deliberantes y órganos ejecutivos, establece como base de elección el sufragio igual y secreto, mientras que el apartado 3 de ese mismo artículo remite a la ley, como se hará en muchas otras materias, las cuestiones relativas a los procedimientos de nombramiento y cese de los órganos ejecutivos. La Ley Electoral es de 16 de julio de 1998, reformada por otra de 2002.

Además de singularidades en materia de referéndum, el propio artículo 163 y también el 164 articulan el principio de subsidiariedad de forma muy rígida atribuyendo en principio las competencias a las *gminas* salvo aquellas atribuidas por ley a los *powiats* y a las entidades regionales. Esta conexión funcional de entidades con ámbitos accesibles de administración es un elemento esencial de la Constitución y de la regulación legal, que se expresa ya desde el preámbulo y que se concreta en los artículos 15 y 16.

Estos principios son igualmente desarrollados por los artículos 87.2 y 166.1, reforzándose extraordinariamente la obligatoriedad y el rango y valor normativo de las disposiciones de las entidades legales dictadas con arreglo a procedimiento y en el ámbito de sus actuaciones, atribuyéndoles carácter ejecutivo sin perjuicio del sistema de recursos.

Ese principio de subsidiariedad rígidamente asignado en la Constitución y en las leyes, especialmente las promulgadas sobre *gminas* y *powiats*, impide a las regiones vulnerar la autonomía de las citadas entidades y las confina al ejercicio de competencias tasadas y en general menos ambiciosas que las atribuidas al nivel local. De todos modos, existen disposiciones específicas de la Constitución que se refieren a la coordinación y una Ley de 7 de julio de 1994 ha dispuesto mecanismos de típica coordinación en relación con la materia de planificación general, económica y social, con la previsión de una comisión mixta permanente a tal efecto entre Estado y entidades de base territorial.

La modificación, creación o fusión de *gminas* se regula igualmente, con una modalidad de referéndum en cuestiones locales, remitiéndose en ambos casos a la legislación ordinaria para precisar casos, supuestos y medios. Las *gminas* tienen amplios poderes de autorregulación en el marco de la ley, normalmente por el órgano deliberativo a propuesta del órgano ejecutivo, sien-

do denominadas reglas o normas organizativas de procedimiento. Naturalmente esto no supone un poder libre de organización, sino una facultad de ordenar esa materia sometida a la ley y muy especialmente a las leyes sobre *gminy* y *powiats*.

El personal funcionario de las mencionadas entidades locales se selecciona por regla general por método de oposición o concurso-oposición, muy especialmente en el caso de los administradores de Hacienda y presupuestarios. En las leyes municipales y provinciales se regula minuciosamente este tema, incluyendo numerosas disposiciones sobre incompatibilidades en relación con los cargos electos. Se sigue al menos nominalmente el modelo de funcionariado profesional que ejercita sus funciones en ejecución de los acuerdos de los órganos políticos, deliberantes y ejecutivos.

Un aspecto muy importante de todo modelo de organización territorial es el control del poder local. Estudiado con gran atención se ha distinguido desde hace muchos años entre un control de legalidad, en general aceptado, y un control de oportunidad que es percibido como un control mucho más discutible si se reconoce la autonomía de las entidades o entes territoriales. El control de oportunidad en principio no tiene otro límite para ser aplicado que la efectiva constatación de incumplimiento en las competencias, fundamentalmente en las competencias y servicios obligatorios, por lo que debe someterse a reglas de actuación y sobre todo a un *self-restraint* que impida regular de forma agotadora todas las actividades de los entes locales, sobre todo los inferiores.

En el caso de Polonia la Constitución, en su artículo 171, atribuye un control de legalidad que se atribuye al Primer Ministro y *voivode* o delegado del Gobierno en la entidad correspondiente, ciñéndose a ese control de legalidad pero recurriendo a cláusulas abiertas, como la violación flagrante como supuesto de disolución.

El artículo 184 por su parte contiene la atribución de competencia a los Tribunales, en especial los denominados administrativos, en cuanto a la Administraciones Públicas, entendiendo expresamente a las colectividades locales en cuanto a reglamentos y decisiones. Se puede distinguir entre un control interno y un control externo, siendo ejercido el primero por el consejo municipal, el consejo del *powiat* o la cámara regional, con convocatoria de la denominada comisión de control y remisión de la documentación a los órganos deliberantes en su caso y a la Cámara de Cuentas.

Existe una distinción en lo que se refiere a la dualidad control de legalidad-control de oportunidad entre competencias propias y competencias transferidas, pudiendo ser declaradas nulas las decisiones ilegales, así como suspendidas. Si se declara nula existe un peculiar procedimiento de revisión del acuerdo en el que interviene la autoridad de control remitiendo la cuestión para revisión o reforma al órgano local y en su caso a la decisión del juez administrativo.

En el caso de las competencias transferidas se puede ejercer un control de oportunidad añadido al de legalidad, donde igualmente interviene *voivode* con facultades de suspensión y anulación, que le convierten en pieza esencial

del procedimiento de revisión y en su caso reforma de los actos y disposiciones que emanen de las colectividades locales.

La subsistencia del mandato de una corporación electa puede desaparecer si el Estado ejerce su poder de disolución. Dejando bien clara la diferencia entre modificación del ente, ya estudiado, y la disolución del órgano deliberativo o de gobierno, siempre que éste adopte con carácter reiterado decisiones contrarias a los principios constitucionales o a las leyes, se atribuye este poder al Parlamento estatal a petición del Primer Ministro, con posibilidad de nombrar un órgano de administración provisional.

Existe otro control que podríamos denominar de eficacia y que alude a la posible suspensión de funciones de los órganos de un ente local por medio de la designación de un comisario o interventor por el Primer Ministro, decisión que puede ser apelada en los Tribunales por las autoridades concernidas.

Las autoridades locales y regionales disponen de medios procesales de recurso contra esas decisiones. Es un garante efectivo de la autonomía local frente a los poderes de control, considerado como imprescindible si realmente se necesita un equilibrio entre control de legalidad y autonomía.

En este sentido, los entes locales tienen derecho al recurso ante los Tribunales administrativos, con legitimación prevista para agrupaciones de *gminas* y *powiats* cuando exista una acumulación de intereses en un asunto concreto que habilite a actuar procesalmente de consuno. Los Tribunales tienen a su vez la facultad de suspender la decisión del órgano de control sin perjuicio de la revisabilidad de esta decisión en una apelación por motivos de Derecho.

Siendo cuestión esencial la administración de los fondos públicos que permiten a su vez sostener el ejercicio de las competencias por las entidades locales, se constituyen cámaras regionales de cuentas, órganos muy peculiares que unen facultades de supervisión y revisión material y contable a otros poderes de revisión y reforma, que se articulan y coordinan con los de la autoridad ejecutiva de control y que a su vez distingue entre violaciones graves de la legalidad y lo que la ley denomina violaciones o vulneraciones menores. Esta estructura de revisión culmina a nivel estatal con el Tribunal de Cuentas regulado por el artículo 203.2 de la Constitución y en la Ley de 23 de diciembre de 1994.

Esta última institución ejerce supervisión sobre la aplicación de fondos de las autoridades locales y regionales, sobre la base de los criterios de legalidad, buena gestión económica y fiabilidad, a los que se añaden para las competencias y funciones transferidas por el Estado, como ya hemos notado, los criterios de oportunidad y eficacia.

Partiendo de que las Administraciones regionales y locales tienen personalidad propia, tienen también patrimonio y tesorería propia, garantizándose en la Constitución la suficiencia financiera para el ejercicio de sus tareas, propias o delegadas. Esquemáticamente cabe señalar que la propia Constitución, siguiendo un patrón muy común, dispone que para proveer los bienes públicos y en general para el ejercicio de las competencias las entidades locales y regionales disponen de sus propios ingresos y recursos, las dotaciones que el

Estado asigne y las subvenciones específicas incluidas en los presupuestos generales del Estado, consagrando además el principio de suficiencia en lo que se refiere a las competencias ampliadas.

Puede indicarse que la financiación en proporcionada en forma de dotaciones y subvenciones finalistas o no finalistas, por lo que buena parte de los recursos de las Haciendas locales viene del propio presupuesto estatal. Éste es uno de los aspectos en que a pesar de la modificación del modelo de descentralización parece seguir teniendo un gran peso el modelo anterior, al no haberse previsto mecanismos complejos de distribución que afiancen la autonomía territorial de las entidades, que por su propia naturaleza tienen una potestad tributaria derivada o de segundo orden.

Las leyes promulgadas sobre *gminy* y *powiats* distinguen entre dominio público, patrimonio y recursos de tesorería, debiendo añadirse que existe una garantía constitucional de proporcionalidad o equilibrio entre competencias y recursos que despliega su capacidad limitativa en relación al principio de capacidad económica en lo que se refiere a tasas, contribuciones especiales e impuestos locales.

En este aspecto la ley habilita a las entidades locales a fijar los tipos de gravamen de impuestos locales predeterminados por la ley, sin que puedan crear o extinguir impuestos diferentes a los establecidos. Se trata por tanto de un poder tributario secundario o inferior, que admite límites.

Por otro lado, a las *gminy* cuyo esfuerzo fiscal por habitante sea inferior a la medida nacional se atribuye una compensación o recurso compensatorio, del mismo modo que a los *powiats* y las *voivodies* se les asignan una cantidad de fondos destinados a compensar desigualdades o al menos a paliarlas. Es éste un aspecto donde la norma revela ciertas insuficiencias a la hora de precisar los criterios de distribución y los medios de aportación, que pueden variar desde transferencias incondicionadas de fondos a programas finalistas con asignación a sectores o dominios de producción determinados. La referencia que se contiene en documentos aprobados en ejecución de tales normas a una perecuación financiera son muy amplias y la realidad de Polonia es la de profundas diferencias de renta y riqueza entre regiones que convierten esta cuestión en muy relevante.

En lo que se refiere al control judicial, además de las intervenciones que ya hemos señalado debemos indicar que es el propio texto constitucional el que remite la solución de las diferencias derivadas del ejercicio del poder local a los Tribunales administrativos, con la previsión singular del recurso al Tribunal Constitucional en determinadas cuestiones de mayor calado en conflictos entre las autoridades del Estado y las entidades locales y regionales.

Hay una cuestión que requiere una mayor concreción y es la relativa a las competencias, al tejido de potestades públicas ejercidas en alguno de los cuatro niveles.

Puede decirse que las competencias de los municipios se rigen por el principio de cláusula general en materia de asuntos locales y más concretamente de satisfacción de las necesidades de carácter local.

En este sentido la legislación se refiere a competencias o servicios obligatorios y prevé servicios voluntarios, situando dentro de las primeras:

- Abastecimiento de agua, gas, electricidad y calor.
- Educación a nivel elemental.
- Gestión urbanística.
- Nivel inferior de la planificación del territorio.
- Carreteras y caminos locales.
- Transporte público local.
- Servicios de salud.
- Protección del medio ambiente.

Los *powiats*, distritos o provincias si se quiere, creados el 1 de enero de 1999, ejercen competencias sobre las siguientes materias:

- Gestión de la enseñanza secundaria.
- Gestión de los hospitales.
- Supervisión en materia sanitaria y epidemiológica.
- Orden público y seguridad, aunque con carácter limitado.
- Promoción de instituciones culturales cuyas actividades sobrepasen el marco municipal.
- Construcción y mantenimiento de las carreteras de distrito.
- Planificación del territorio y catastro.
- Gestión del agua y protección del medio ambiente.
- Prevención de catástrofes naturales.
- Medidas contra el paro y fomento del empleo.
- Protección de los derechos del consumidor.
- Mantenimiento de los establecimientos y servicios públicos a nivel de distrito.

Las regiones, tal y como han sido definidas, tienen competencias sobre las siguientes materias:

- Promoción del desarrollo económico.
- Servicios públicos de naturaleza regional.
- Protección del medio ambiente y gestión de los recursos naturales.
- Desarrollo de la infraestructura regional.

El principio de subsidiariedad fue inscrito en el propio preámbulo de la Constitución, siendo considerado por reforma de la descentralización en Polonia como un fundamento del sistema democrático. Si se entiende por descentralización la transferencia de competencias y recursos de modo efectivo, por contrario al proceso de desconcentración, el principio de subsidiariedad revierte la secuencia jerárquica incluso en materia de controles. Es el órgano más próximo al problema el competente para abordarlo y solamente cuando fracasa o actúa al margen de la legalidad interviene los órganos del *powiat*, la *województwo* o el propio Estado.

Desde esa perspectiva puede y debe evaluarse un proceso de descentralización. De acuerdo con Colman hay cuatro posibles medidas alternativas de evaluación del proceso descentralizador:

- la amplitud e importancia de las funciones públicas,
- la amplitud del poder que transfieren las leyes,
- la extensión en que pueden obtener ingresos públicos,
- la extensión en que dependen de la Administración central.

Otro modelo de evaluación, propuesto por Rhodes, sitúa los criterios para evaluar la política descentralizadora en las variables constitucional, política, financiera, jerárquica y profesional.

Bajo alguno de estos modelos puede decirse algo sobre la situación actual y sobre sus posibilidades o necesidades de reforma. De acuerdo con algunos expertos en los al menos similares en cuanto al origen, se está produciendo o al menos incoando un fenómeno recentralizador. Existen dudas si éste es un fenómeno derivado de la prolongada supresión de la autonomía o de un cierto desencanto ante las reformas, pero lo cierto es que se han contemplado actuaciones de reversión de las medidas de autonomía local y regional que en general consisten en la designación de delegados por parte del poder central en las regiones, incluso aquellas que nominalmente pueden tener una cualidad política superior en el marco de una Federación.

A pesar de ello puede afirmarse que en Polonia los fundamentos legislativos de la descentralización han sido en general correctamente interpretados y ejecutados, observándose una aplicación efectiva del diseño de poder de la Constitución y de las leyes sobre las *gminas* y los *powiats*. Los requisitos generales para llamar a un sistema descentralizado se cumplen tanto desde la perspectiva política como financiera y competencial. Es algo más discutible la fórmula regional, pues hasta el momento tiene competencias más abstractas y menos vinculadas a las decisiones diarias, como también es evaluable el efectivo cumplimiento y ejercicio de sus competencias por las *gminas*.

Un aspecto importante a destacar es el de la modestia de las funciones de las regiones en el ámbito administrativo, compensadas por un más relevante papel en la economía, su gobierno y su planificación. Incluso y a pesar de ello han sido consideradas piezas esenciales en los procesos de integración comunitaria, por su adaptación a las políticas regionales de la propia Comunidad Europea.

Este primer rasgo se completa con una cierta indeterminación del orden constitucional y legal de competencias. Al margen del problema de la financiación de las acciones de los gobiernos, lo que sí es cierto es que el principio de subsidiariedad por definición requiere una delimitación precisa de las competencias a ejercer y de las cláusulas generales que resuelven los casos complejos.

Por lo hasta aquí visto, existe otro elemento muy importante que es la relevancia de las funciones de los *powiats*. Esta relevancia de ese nivel de gobierno puede plantear dudas sobre una posible compresión de las compe-

tencias de los municipios, más aún si se tiene en cuenta la formulación abstracta del principio de subsidiariedad.

Otra cuestión difícil es la relativa a la extensión y ambición del sistema de control de las autoridades locales en base al principio de oportunidad o los amplios poderes de suspensión otorgados a la autoridad central.

Como punto a estudiar en un proceso de adopción de decisiones públicas en un modelo descentralizado es el relativo a la coordinación y cooperación, donde órganos conjuntos como los descritos pueden ayudar a que las competencias sean asignadas en cada nivel sin merma de la cooperación de otros niveles en base al propio principio de subsidiariedad. Los mecanismos previstos en la Constitución y las leyes municipales y provinciales tienen que ser suficientes para que la acción pública sea completa y eficaz.

Un problema específico al que cabe dedicar atención es la existencia de una desigualdad regional y provincial acusada que determine políticas regionales, además de las técnicas fiscales, para producir una igualación de niveles de vida. En este aspecto existe en la organización administrativa de Polonia un conjunto de autoridades de desarrollo regional junto a las tradicionales poderes, que fueron evaluadas en determinados momentos del proceso de adhesión para determinar si eran o no suficientes. La integración en los mecanismos de financiación y ayuda de la Unión Europea plantea, como lo planteó en España, la atribución de competencias a municipios, provincias y regiones para gestionar y controlar estas ayudas y otros métodos de financiación de carácter esencial para un determinado nivel de inversión pública y servicios básicos.

Las diferencias interregionales son uno de los problemas del proceso de desarrollo económico y de la integración de Polonia en la economía europea. La adhesión supone acceder a una serie de sistemas de reforzamiento de la cohesión, como ha ocurrido en España, que deben conducir a ayudar a superar ese limitado poder de financiación de las entidades locales y regionales que se ha señalado. Esta armonización e igualación es sabido que es una de las principales políticas europeas, con programas específicos derivados de la existencia de una voluntad de parificación entre regiones y unidades territoriales menores.

En la definición y evaluación de esas diferencias tiene un papel clave el Estado, que retiene procedimientos de impulso de las actividades de las entidades locales y regionales y sobre todo una competencia general sobre definición de la planificación territorial al más alto nivel, en la que confluyen a su vez competencias del Gobierno y competencias del Parlamento.