

II. CRONICAS

La problemática regional en Europa

por

JUAN-LUIS DE SIMON TOBALINA

Al prever el posible establecimiento de «divisiones territoriales distintas de la Provincia», el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado plantea, con gran acierto, la problemática regional hoy tan actual en Europa, tras los rebrotes autonomistas de Flandes, el País de Gales y Escocia y, sobre todo, después de la aprobación por la Cámara de Diputados italiana de la Ley reguladora del sistema electoral de los consejeros regionales, en cumplimiento del artículo 122 de la Constitución de la República. Si, como ha dicho el señor López Rodó, «nuestro futuro ha de estar teñido de honda preocupación regional», conviene examinar serena y objetivamente este campo europeo de experiencias regionalistas que se ofrece a nuestra contemplación. Con la Región acontece como con el Guadiana: se oculta y cuando podría pensarse que ha desaparecido emerge de nuevo. Diríase que se trata de una sinfonía inacabada siempre actual y viva en espera de la inspiración mágica que sepa darla feliz remate.

Cuando por influjo de la reforma administrativa napoleónica, la división departamental o provincial fue adoptada por casi todos los países del Continente europeo, pudo pensarse que la vieja Región, heredada de los más antiguos Reinos y Señoríos medievales, había perdido su última oportunidad y se convertía en un recuerdo histórico. Y si algunas tentativas de resucitar la Región se hicieron hasta la segunda guerra mundial, al surgir, en estos últimos veinte años, serios propósitos de organizar la unidad de Europa, con realidades tan espléndidas como el Mercado Común, pudo creerse que la Región, en cuanto entidad local autónoma, quedaría, definitivamente, como una reliquia histórica. No

ha sido así, sin embargo. La convicción de que el Estado nacional no es ya autosuficiente y de que es indispensable, por tanto, constituir organizaciones supranacionales, no contradice la rigurosa afirmación de las autonomías locales en una gradación que se extiende desde el Municipio hasta la Región. Sin llegar a sostener, como Troccoli, que debe aspirarse a una Federación de comunidades locales, sino participando de la opinión mayoritaria de que la Europa federal estará compuesta y será realizada por los Estados nacionales, puede aceptarse la opinión de Maranini de que la Región jugará en esa Federación europea un papel muy importante.

La moderna doctrina federalista no sólo aspira a formar una nueva sociedad política compuesta de Estados miembros, sino también a promover y organizar comunidades intranacionales más amplias que las actuales Provincias. Tal vez nadie como A. Marc ha resumido esta doctrina federalista que trata de realizar el principio de subsidiariedad consagrado en las enseñanzas pontificias, desde Pío XI hasta nuestros días. Es—dice Marc—una doctrina a la vez viva y total. Pone en causa al hombre entero. Se basa en el reconocimiento de los derechos del hombre, no solamente individuales—políticos, económicos, sociales—, sino también colectivos y comunitarios. Exige la autonomía de las colectividades naturales y voluntarias en la esfera de su competencia. Y concede a las instituciones más próximas al hombre el máximo de autoridad compatible con el justo equilibrio del conjunto de poderes.

Se trata, por tanto, de un federalismo basado en la feliz conjugación de dos principios: prioridad de la persona moral más próxima al hombre y a la familia, e integración sucesiva en círculos concéntricos de mayor radio a medida que la insuficiencia de las distintas comunidades la hace indispensable. El Estado nacional está en crisis porque no es ya autosuficiente, pero no es aconsejable ceder a la organización supranacional más facultades que las indispensables para cumplir los fines que no son realizables a escala nacional. Del mismo modo, la crisis del Municipio, tan traída y llevada por autores y comentaristas, no significa que deba raerse la idea de autonomía municipal, sino que esa autonomía debe otorgarse en función de capacidad. Y cuando el Municipio resulte insuficiente o incapaz, no por ello el cumplimiento de los fines locales debe ser asumido por el Estado, sino por entidades locales intermedias entre el Municipio y el Estado. Durante algunos años ha podido hablarse de la provincialización del Régimen local. Pero es dudoso que en este momento histórico pueda estimarse plenamente satisfactoria la entidad provincial. Más bien hay motivo para pensar que, con mayor

o menor lentitud, irá cediendo paso a la institución regional. Esta es la tesis que ya en 1948 sostenía el señor Jordana de Pozas previo examen de la legislación comparada europea. Las últimas realizaciones continúan esa tendencia. Pero es preciso diferenciar netamente un federalismo clásico, con su resistencia histórica al proceso político unitario, de un federalismo nuevo en que el Estado, atento a los signos de los tiempos, abierto a las innovaciones más fecundas para el servicio de la comunidad que rige, hace donación de personalidad y competencia a núcleos territoriales de convivencia diferenciada en una moderna concepción de la descentralización orgánica de la que se deriva una doble ventaja: aproximar la Administración a los administrados estimulando la actuación responsable de éstos, y liberar al Estado de tareas inferiores a su rango para que pueda cumplir más intensamente sus verdaderos y trascendentales fines de sociedad civil perfecta.

Un examen comparativo de los preceptos que dedican a esta materia las Constituciones de Alemania Occidental y de Italia ilumina perfectamente la diferencia entre el federalismo clásico y el nuevo regionalismo. Según el artículo 20 de su Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949, la República Federal alemana es un Estado federal democrático y social. El deslinde de competencias entre la Federación y los *Länder*, Territorios o Regiones, se establece de una manera bastante precisa en los artículos 70 y siguientes. La regla general es que los Territorios pueden legislar en todas las materias en que la Ley no confiera poderes legislativos a la Federación. Esta tiene una esfera de competencia legislativa exclusiva y una preferencia en el dominio de la legislación concurrente. Según el artículo 73, la Federación tiene el derecho de legislación exclusiva sobre materias como los asuntos exteriores, nacionalidad, emigración, moneda, pesas y medidas, comercio y navegación, ferrocarriles federales, correos y telecomunicaciones, estatuto jurídico de las personas, protección jurídica de la propiedad intelectual e industrial, policía federal, etc. Más amplia es la enumeración de la materia a que se extiende la legislación concurrente y que, salvo derecho electoral preferente de la Federación, puede ser objeto de legislación particular de cada Territorio o Región. Así, por ejemplo: derecho civil y penal, estado civil, derecho de asociación y de reunión, asistencia pública, derecho de trabajo, etc.

El regionalismo italiano, en cambio, es casi exclusivamente económico y administrativo. Así vemos cómo la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947, después de afirmar, en el artículo 114, que la República se divide en Regiones, Provincias y Municipios

pios y, en el artículo 115, que las Regiones se constituirán como entes autónomos con propios poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución, otorga, en el artículo 117, a la Región competencia legislativa en las siguientes materias: organización de las oficinas públicas y de las entidades administrativas dependientes de la Región; circunscripciones comunales; policía local, urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de entidades locales; urbanismo; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas automovilistas de interés regional; vías, acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; canteras y hornagueras; caza; pesca en las aguas internas; agricultura y montes; artesanía; otras materias indicadas por leyes constitucionales. Nada, como vemos, que suponga merma de potestades inherentes a la soberanía del Estado. Sólo una descentralización orgánica a escala regional de un Estado unitario.

Contrasta con los anteriores criterios de descentralización política (Alemania) o meramente administrativa (Italia) el sistema de férrea centralización que refleja la Constitución de la República francesa de 1958. Su artículo 72 afirma que las colectividades territoriales de la República son los Municipios, los Departamentos y los Territorios de Ultramar. Y que estas colectividades se administran libremente por Consejos elegidos y en las condiciones previstas por la Ley. Ninguna alusión, por tanto, a la división regional aun para fines puramente administrativos—posteriormente Francia se ha organizado a efectos de planificación económica en 21 Regiones—y mucho menos referencia, aun remota, a una posible autonomía de las Regiones.

Autores y comentaristas han puesto de relieve la distinta actitud que en los países miembros de la Comunidad Económica Europea se observa en relación con el ideal federativo, pues mientras Francia se ha mostrado siempre reticente (aun contando con entusiastas federalistas) Alemania y, aunque en grado menor, los países restantes (Italia y los tres Estados que integran el Benelux) son favorables, en todo momento, a la realización de ese ideal. Los respectivos procesos de unificación política explican esas diferencias. Francia, en efecto, se adelantó—por obra de Richelieu—en la construcción de su unidad política. Alemania e Italia, en cambio, no han logrado su unidad hasta hace un siglo (1870), y sólo Alemania ha conservado al través de las más diversas circunstancias un federalismo fecundo que constituye singular adiestramiento para integraciones supranacionales exigidas en la actual altura del nivel histórico.

Así vemos cómo la Constitución prevé esta futura constitución de organizaciones comunitarias supranacionales al establecer, en su artículo 24, que «la Federación puede transferir derecho de soberanía a instituciones interestatales por vía legislativa».

Proceso distinto y más vacilante es el de Italia. Durante siglos, la historia de Italia es, fundamentalmente, la historia de sus Estados principales: Nápoles, Venecia, los Estados Pontificios, Florencia, Milán. Con la dominación napoleónica, Italia adquiere una conciencia nacional que tras los sucesos de 1830-1831 florece en una literatura patriótica que alcanza su culminación en el Movimiento Joven Italia fundado por Manzini; y, a través del «Resurgimiento» 1849-1861 y de la tenacidad inteligente de Cavour, consuma su obra unitaria en 1870, tras la incorporación de Roma. Realizada la unidad, se pretende borrar toda noticia del anterior pluralismo político estableciendo una división provincial al estilo departamental francés que aún perdura, sin que ninguno de los diversos proyectos elaborados antes y después de la primera guerra mundial llegaran a convertirse en ley. Ha sido necesario que se constituyese la República italiana para que se arribase—con la Constitución y la Ley electoral recientemente elaborada—a la solución del problema regional. Debe quedar constancia de que no ha sido una nostalgia de tiempos pretéritos lo que ha llevado a organizar la entidad regional autónoma, sino el afán de alumbrar posible energías potenciales otorgando personalidad—una personalidad prudente y casi exclusivamente administrativa—a unidades territoriales de convivencia que, por su mayor amplitud, responden mejor que las circunscripciones provinciales a las exigencias de los tiempos.

La experiencia regional que va a vivir Italia puede ser una enseñanza de gran valor para países que—como el nuestro—tienen previsto el posible perfeccionamiento de su división territorial y de su Régimen local.