

# **LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL: AUTONOMIA TERRITORIAL Y REGIONALIZACION POLITICA (\*)**

35.071.6: 353.072.1

por

**Allan R. Brewer-Carías**

Director del Instituto de Derecho Público  
Universidad Central de Venezuela

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. LA DESCENTRALIZACION POLITICA COMO FENOMENO Y EXIGENCIA CONTEMPORANEOS: 1. LA CRISIS DEL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO. 2. LA CRISIS DE LAS CLÁSICAS FORMAS DE ESTADO Y LA SUPERACIÓN DE LA DICOTOMÍA: ESTADO UNITARIO/ESTADO FEDERAL. 3. EL CENTRALISMO DE LAS VIEJAS FEDERACIONES. 4. LOS NUEVOS FEDERALISMOS. 5. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNITARIOS.—III. LA FORMULA DEL ESTADO REGIONAL: 1. ANTECEDENTES. 2. EL ESTADO REGIONAL ITALIANO. 3. EL ESTADO DE COMUNIDADES Y REGIONES DE BÉLGICA. 4. EL ESTADO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOL. 5. LA REGIONALIZACIÓN POLÍTICA DE FRANCIA Y EL ESTADO REGIONAL. 6. OTRAS EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACIÓN POLÍTICA.—IV. CONCLUSION.

---

(\*) Ponencia General, Tema IV B, XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, 30 agosto-4 septiembre 1982.

## I. INTRODUCCION

En la conclusión de la Ponencia General que sobre el tema «La Regionalización en materia económica» presentamos al IX Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Teherán en 1974, destacábamos «el hecho de que todo proceso regionalizador, iniciado bajo el solo ángulo de la política y planificación económica (regionalización económica), desemboca, tarde o temprano, y en mayor o menor grado, en experiencias de regionalización administrativa o de administración regional. Las exigencias de la planificación, la política y el desarrollo económico es indudable que encuentran limitaciones frente a una estructura y organización administrativa no adaptada a las mismas. Por ello, todo intento serio de regionalización económica conlleva a una regionalización administrativa».

«Pero las exigencias de regionalización administrativa o la administración regional, aun cuando puedan considerarse como la base para el inicio del proceso de descentralización del Estado, es indudable que si no están acompañadas de un adecuado proceso político de descentralización territorial, pueden constituir fuentes de mayor centralización estatal, encubiertas en formas de desconcentración. Por ello, si un proceso de regionalización plantea verdaderas fórmulas descentralizadoras, inevitablemente surgirá la necesidad de complementarlas con fórmulas de democracia local que aseguren a los ciudadanos la posibilidad política de participar en los procesos regionales. Regionalización, descentralización territorial y democracia local parecen ser entonces elementos todos de un proceso reordenador del Estado en el mundo contemporáneo, que no puede ignorarse» (1).

Ese proceso de reordenación del Estado-Nación que planteábamos en 1974, aparece ahora, sin duda, no sólo como una exigencia más clara en la actualidad y en el futuro para los Estados contemporáneos, sino como un fenómeno reciente derivado de una serie de experiencias políticas a cuyo estudio comparativo está dedicada esta Ponencia General (2). Por ello, el tema fijado para este XI Congreso

---

(1) Véase Allan R. BREWER-CARIAS: «Regionalization in Economic Matters in Comparative Law», en *Rapports Générans au IX Congrès International de Droit Comparé*, Teherán, 27 septiembre-4 octubre 1974, Bruxelles, 1977, págs. 669 a 696; publicado en español en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, núms. 124-127, Caracas, págs. 49 a 69, y en Allan R. BREWER-CARIAS y Norma IZQUIERDO: *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas, 1977, págs. 193 a 219.

(2) Para la elaboración de esta Ponencia General el autor recibió solamente las siguientes Ponencias Nacionales, indicadas por orden alfabético de países:

Internacional de Derecho Comparado ha sido el de «La descentralización territorial: Autonomía territorial y regionalización política».

Este cambio de enfoque, en todo caso, obedece a las diversas realidades históricas que se han operado en la ordenación territorial de los Estados contemporáneos. A partir de la década de los cincuenta, la conducción de la economía y la planificación impusieron la necesidad de la regionalización económica; la década de los sesenta y parte de los años setenta fueron testigos de planteamientos de carácter administrativo vinculados al desarrollo regional, que produjeron experiencias de regionalización administrativa en todo el mundo; y los fines de los años setenta y comienzos de la década actual se han caracterizado por la consolidación de fórmulas políticas nuevas, sustitutivas del Estado unitario tradicional, que se han denominado como las propias de un Estado Regional. Se ha pasado así de la sola desconcentración económica y de la posterior descentralización administrativa, a una nueva descentralización política, como resultado de la crisis actual del Estado centralista.

Pero antes de estudiar comparativamente este fenómeno de descentralización política en los Estados contemporáneos, debemos hacer una precisión terminológica para ubicar los parámetros de nuestro estudio comparativo. El tema del Congreso hace alusión

- 
- ARGENTINA: Jorge-Reinaldo VANOSSI: «Teoría política y federalismo en la Argentina», 56 págs. (mimeo).
- BELGICA: François PERIN: «La nouvelle subdivision du Royaume: les Communautes et les Régions», 47 págs. (mimeo).
- BRASIL: Manoel GONÇALVES FERREIRA FILHO: «O Estado Federal Brasileiro», 17 páginas (mimeo).
- CHILE: Hernan MOLINA GUAITA: «La Región en la Constitución Chilena de 1980», 19 págs.
- ESTADOS UNIDOS: Albert BLAUSTEIN: «The New Nationalism», en *Law in the USA for the 1980s*, 1982, págs. 377 a 388.
- FRANCIA: Jérôme CHAPUISAT: «La décentralisation territoriale: Autonomie Territoriale et Regionalisation Politique», 19 págs. (mimeo).
- HUNGRIA: Otto BIHARI: «La décentralisation territoriale. L'autonomie territoriale et la regionalisation», 26 págs. (mimeo).
- ITALIA: Sergio BARTOLE: «Relations between State and Regions», 17 págs. (mimeo). Giuseppe VOLPE: «Internal Organization of Regions», 14 págs. (mimeo).
- REPÚBLICA DEMOCRÁTICA ALEMANA: Wolfgang WEICHEL: «Territorial Decentralization, Territorial Autonomy and Political Regionalisation in the GDR», 13 páginas (mimeo).
- REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA: Ulrich BEYERLIN: «Territoriale Dezentralisation. Territoriale Autonomie und Politische Regionalisierung. Landesbericht für die Bundesrepublik Deutschland», 30 págs. (mimeo).
- SUIZA: Martin USTERI: «Grundlagen der Demokratie und des Föderalismus im Alpenraum aus Schweizerischer Sicht», 17 págs. (mimeo).
- VENEZUELA: José María FRANCO: «Estado Federal y Derecho Regional», 130 páginas (mimeo), publicado en el libro *El Derecho Venezolano en 1982*, ponencias venezolanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, 1982, UCV; Caracas, 1982, págs. 395 a 485.

a tres fenómenos políticos y constitucionales, que giran en torno a una sola idea: la descentralización política. En efecto, se habla de «descentralización territorial, autonomía territorial y regionalización política», y en realidad las tres nociones giran en torno a una sola realidad: la descentralización política.

En efecto, la descentralización territorial es una expresión que se opone a la descentralización funcional. Ambas implican un proceso de distribución de poderes o transferencia de competencias entre diversos sujetos de derecho. Sin embargo, la diferencia entre ambas descentralizaciones radica en que en la territorial, la transferencia de competencias o la distribución del poder se realiza entre personas político-territoriales, que configuran la división político-territorial de un país. La descentralización territorial, por tanto, presupone la existencia de colectividades político-territoriales en un Estado, sea como Estados Miembros de un Estado Federal, sea como Regiones políticas o autónomas en un Estado Unitario descentralizado o sea simples Municipalidades o Comunas, como unidades políticas, que puedan ser beneficiarias de la transferencia de competencias o de la repartición del poder. La descentralización funcional o por servicios, en cambio, se opera como un proceso de transferencia de competencias del Estado Central hacia Entidades administrativas autónomas o establecimientos públicos, que siguen siendo parte de la Administración Pública del Estado Central (3). Por eso, la descentralización territorial es siempre una descentralización política y, en cambio, la descentralización funcional es siempre una descentralización administrativa, así se realice esta última mediante la creación de establecimientos públicos en Regiones determinadas (4).

En cuanto a la autonomía territorial, ésta es resultado de la descentralización territorial. En efecto, una consecuencia general de la descentralización, tanto administrativa como política, es la autonomía de los Entes descentralizados, con mayor o menor grado, según el ámbito de la potestad de autonormarse de dichos Entes y el grado de control que pueda subsistir (5). Así, la autonomía terri-

---

(3) Véase Allan R. BREWER-CARIAS: *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*, Caracas, 1978, pág. 105.

(4) Por ejemplo, las Regiones francesas, establecidas como establecimientos públicos en 1972, y las Corporaciones de Desarrollo Regional, establecidas en las Regiones administrativas venezolanas como institutos autónomos. Véase Allan R. BREWER-CARIAS: «La regionalización en materia económica en el Derecho comparado», *loc. cit.*, página 61.

(5) Véase Allan R. BREWER-CARIAS: *Introducción al estudio de la organización...*, citado, pág. 108.

torial es la consecuencia de la descentralización política e implica, ante todo, la posibilidad de los Entes descentralizados de dotarse a sí mismos de su propio Ordenamiento, es decir, el tener determinadas potestades legislativas en la respectiva jurisdicción territorial en las materias de su competencia. Pero siendo una autonomía territorial, ello implica también un principio de auto-gobierno, consecuencia asimismo de la descentralización política, es decir, que los Entes descentralizados eligen a sus órganos políticos representativos. Por ello, en definitiva, la autonomía territorial es el resultado de la descentralización política.

Por último, en cuanto a la regionalización política, como se dijo, esta idea se opone a la regionalización económica o puramente administrativa. La regionalización política implica el establecimiento de colectividades político-territoriales en las Regiones, a base de un principio de representatividad democrática y de auto-gobierno. Por eso, la regionalización política es asimismo un resultado de la descentralización política en los Estados Unitarios, a base de Regiones. De allí la denominación de Estado Regional para aquellas formas de Estado intermedias entre las clásicas de Estado Unitario y Estado Federal, que se han venido estableciendo sobre la base de Regiones o Comunidades Autónomas.

Por tanto, descentralización territorial, autonomía territorial y regionalización política son elementos de un fenómeno común: la descentralización política de los Estados Nacionales centralizados.

En las líneas que siguen, por tanto, intentaremos estudiar, comparativamente, el proceso de descentralización política como fenómeno contemporáneo, producto de la crisis del Estado centralizado, y sus diversas modalidades, particularmente la del Estado Regional, como fórmula de descentralización política de antiguos Estados Unitarios.

## II. LA DESCENTRALIZACION POLITICA COMO FENOMENO Y EXIGENCIA CONTEMPORANEOS

El objeto de nuestro estudio, al referirse a la descentralización política, sin duda, toca uno de los principios básicos del constitucionalismo moderno: el principio de organización o distribución del poder político en los Estados. Este principio esencial del constitucionalismo tiene dos connotaciones igualmente fundamentales en la

organización del Estado: la organización o distribución del poder en forma *horizontal*, conduciendo a los sistemas de separación de poderes en las tres clásicas potestades: legislativa, ejecutiva y judicial, con sus consecuencias en el sistema de gobierno; y otra, la organización o distribución del poder en forma *vertical*, conduciendo a la forma de los Estados, y entre ellas, a las clásicas formas de Estado Unitario o Estado Federal.

Este principio, como todos los otros que han conformado el constitucionalismo moderno (6) y han sido deformados en la evolución política de los dos últimos siglos, está en crisis, y ello ha conducido, sobre todo, a la propia crisis actual del Estado Nacional Centralizado.

## 1. LA CRISIS DEL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO

En efecto, el Estado Nacional Centralizado, como esquema de organización política del Poder, puede decirse que es un producto del centralismo burocrático, en base al cual se montó la estructura del Estado de Derecho que surgió de la Revolución francesa. Liberalismo y centralismo burocrático fueron así los cimientos sobre los cuales el Estado Nacional Centralizado se conformó durante todo el siglo pasado, y ello permitió, sin duda, el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas. Ese esquema, además, fue el que permitió el afianzamiento del intervencionismo y el desarrollo del dirigismo como filosofías de acción política contemporáneas.

No debe olvidarse, además, que fue precisamente el modelo de Estado Centralizado el que permitió que los privilegios del Antiguo Régimen, en nombre de la libertad e igualdad, pasaran a manos del Estado y dejaran de estar en manos de determinados estamentos. Por ello, la Revolución francesa no desmontó la estructura estatal de la Monarquía, sino que, al contrario, para asegurar la igualdad, la reforzó en el Estado centralista burocrático, cuyos cuerpos representativos, además, por el sistema de sufragio censitario, pasarían a ser controlados por la nueva clase en el poder: la burguesía.

La praxis traicionó a los principios liberales en la estructura del nuevo Estado post-revolucionario y, paradójicamente, sólo fue por la conformación del Estado centralizado del siglo pasado que el liberalismo pudo desarrollarse. La misma contradicción entre los

---

(6) Véase la exposición de Jorge-Reinaldo VANOSI: *Ponencia argentina*, pág. 2.

principios y la práctica política se evidenciaron en las grandes revoluciones políticas de este siglo: la doctrina comunista recomendaba el desmantelamiento del Estado centralizado burocrático y liberal, el cual debía desaparecer y ser sustituido por una dictadura del proletariado, cuyo modelo era la experiencia de la Comuna de París. Sin embargo, la praxis de la implantación del nuevo modelo de sociedad comunista, al contrario, exigió un mayor centralismo del Estado, para lo cual la acción político-económica configuró su propio esquema: el centralismo democrático (7).

Pero el esquema del Estado Nacional Centralizado, en el momento actual de la evolución política de las sociedades contemporáneas, puede decirse que ya cumplió su papel. En la actualidad es un esquema en crisis que no satisface las exigencias crecientes de participación política en una democracia pluralista de las diversas Comunidades de un país, y que por el desarrollo de las sociedades contemporáneas, ya no es un sistema administrativamente eficiente para permitir la satisfacción de las necesidades colectivas y la prestación de los servicios públicos en forma adecuada a las exigencias sociales crecientes (8).

Política y administrativamente, por tanto, el Estado Nacional Centralizado está en crisis, y las experiencias políticas comparadas muestran esfuerzos de descentralización política, como nuevas formas de organización del poder político que sustituyan a las clásicas del siglo pasado.

## 2. LA CRISIS DE LAS CLÁSICAS FORMAS DE ESTADO Y LA SUPERACIÓN DE LA DICOTOMÍA: ESTADO UNITARIO/ESTADO FEDERAL

Durante años la teoría constitucional ha enseñado, al estudiar la organización vertical del poder, que las formas clásicas de Estado son las del Estado Unitario y las del Estado Federal, basadas en la diferencia fundamental de que en el primer esquema existe un sistema único de instituciones políticas constituyentes de gobierno y, en cambio, que en el segundo esquema existe un sistema de múlti-

(7) Cfr. Allan R. BREWER-CARÍAS: *Fundamentos de Administración Pública*, tomo 1, Caracas, 1980, pág. 80.

(8) Cfr. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estudio preliminar», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de competencias económicas entre el Poder Central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Madrid, 1980, pág. 14; y Luis COSCULLUELA MONTANER: «Las vertientes del Regionalismo», en R. CALVO y otros: *Las Autonomías Regionales*, Informes al Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, págs. 215 y ss.

ples Entidades políticas constituyentes y de gobierno autónomas. Esta dicotomía clásica puede decirse, sin embargo, que no ha existido nunca en la práctica con criterios y fronteras definidores precisos. Así, puede decirse que nunca ha existido un Estado Unitario puro sin alguna forma de Entes descentralizados, ni ha existido un Estado Federal puro completamente descentralizado. La crisis del Estado Nacional Centralizado ha provocado por ello la crisis, tanto de las formas clásicas de Estado Unitario como de Estado Federal, pues ambas han sido el soporte de aquél.

Esta crisis de las formas clásicas de Estado se evidencia en el doble proceso contradictorio que en ellos se ha operado: el Estado Unitario tiende cada vez más a descentralizarse, pero sin llegar al esquema ideal e inexistente del federalismo clásico, y el Estado Federal se ha caracterizado por un creciente proceso de centralismo, sin llegar tampoco al extremo del Estado Unitario, y comenzando a regresar ahora hacia nuevas formas descentralizadoras. En todo caso, en toda organización política se operan estas dos fuerzas y movimientos centrípetos y centrífugos, que en cada país, y de acuerdo a las realidades históricas, económicas y sociales, provocan la llegada a un punto de equilibrio. Por ello puede decirse que el signo contemporáneo de la evolución del Estado parece ser el de una convergencia hacia soluciones de organización política descentralizadas similares: los Estados Unitarios tienden a regionalizarse y los federalismos, después de haberse centralizado, vuelven a seguir esquemas descentralizadores (9).

Por tanto, en la actualidad puede decirse que la división bipartita clásica entre Estado Unitario y Estado Federal no refleja categorías precisamente definidas de forma de Estado, por lo que resulta inútil, frente a nuevas formas de descentralización política de Estados tradicionalmente unitarios, plantearse la discusión de si se trata de una forma de Estado Unitario descentralizado o de un Estado Federal, cuando, se insiste, estos esquemas clásicos no existen en sus formas teóricas en la actualidad (10). Hoy hay organizaciones políticas más o menos descentralizadas, como esquema de distribución del poder en forma vertical, y dentro de esa gama, sin duda,

---

(9) Cfr. Pedro de VEGA GARCÍA: «Poder Constituyente y Regionalismo», en Gumersindo TRUJILLO (ed.): *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979, págs. 355 y siguientes; Antonio LA PERGOLA: «Federalismo y Regionalismo: el caso italiano», *idem*, páginas 168 y ss.; J.-Reinaldo VANOSI: *Ponencia argentina*, pág. 10.

(10) Cfr. Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, 1978, pág. 23.

puede resultar y resulta que Estados Unitarios descentralizados o Estados Regionales estén más descentralizados políticamente que viejos Estados Federales, hoy altamente centralizados.

### 3. EL CENTRALISMO DE LAS VIEJAS FEDERACIONES

La Federación, como forma de Estado en la cual se estructura una división vertical del poder político, basada en Entidades territoriales autónomas (Estados miembros) con poderes constituyentes, nace como una solución empírica y *ad hoc* de transacción de intereses políticos, que permitiera conciliar la autonomía de las Provincias diseminadas en el extenso territorio de los Estados Unidos de Norteamérica, con las exigencias de reforzar la Unión o el Poder Central, para bastarse a sí mismo en la esfera de sus funciones (11). La evolución posterior de esa nueva forma de Estado, intermedia entre las que eran clásicas para la época, la Confederación de Estados y el Estado Unitario, se va a desarrollar en medio de un proceso político dominado por los dos movimientos políticos mencionados: el centrífugo y el centrípeto, lo cual caracteriza a todas las Federaciones posteriores, con un triunfo a favor de las fuerzas centrípetas, provocando las Federaciones centralizadas de la actualidad, con nuevas tendencias hacia la descentralización.

En efecto, a pesar de que la Federación, como fórmula teórica, se ha considerado como un sistema avanzado de descentralización política (12), en la práctica y en la realidad, las Federaciones contemporáneas son todas relativamente centralizadas. Por otra parte, no puede decirse que hay un solo y único tipo de Estado Federal. Hoy por hoy, la mayor parte de la superficie de la tierra está regida por Estados con forma federal, y en todos ellos hay peculiaridades propias (13). Sin embargo, quizá el signo común a todas esas estructuras

(11) Cfr. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1958, página 215; J.-Reinaldo VANOSSI: *Ponencia argentina*, pág. 4.

(12) Por ejemplo, es clásica la afirmación de Hans KELSEN: «El Estado federal es un Estado que se caracteriza por su descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de unidades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las colectividades públicas inferiores». Véase en su *Teoría general del Estado*, trad. L. LEGAZ LACAMBRA, Barcelona, 1934, pág. 225; México, 1954, pág. 254. Por su parte, Maurice DUVERGER, en su libro *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1962, afirma que «el federalismo (es) una descentralización muy avanzada», pág. 75.

(13) Sólo señalemos que la Federación es la forma política de todos los grandes Estados del Continente americano: Canadá, Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil y Argentina.

federales concretas es su tendencia al centralismo, es decir, a reforzar y fortalecer políticamente los niveles federales frente a los Estados miembros.

Múltiples factores han influido en este proceso de centralización de los Estados Federales, y entre ellos deben destacarse los factores económicos y los políticos.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica ha sido la reserva al nivel federal de fundamentales poderes de imposición e intervención en la economía y el comercio, y las restricciones impuestas a los Estados, lo que ha provocado el proceso centralizador. Este, por otra parte, se ha manifestado a través de la interpretación y aplicación de la Constitución derivadas de la práctica constitucional, y que ha conducido a varios principios fundamentales del federalismo americano: la cláusula de la supremacía del Derecho federal sobre el de los Estados miembros; la teoría de los poderes implícitos, que ha determinado el ámbito extendido en el cual opera esa supremacía, y la cláusula de comercio, cuya interpretación extensiva ha dejado en manos del nivel federal la regulación casi completa y exclusiva no sólo del comercio, sino de la economía del país (14). El centralismo de la Federación norteamericana, además, ha tenido sus motivaciones políticas en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal, basado sobre el sistema presidencial, precisamente en una Nación que ha desempeñado y desempeña un papel esencial en la política mundial. En el Canadá, la Federación ha tenido también sus rasgos centralistas, basados particularmente en su forma peculiar de distribución de competencias, al atribuir al nivel federal, al contrario de la mayoría de las Federaciones, las competencias residuales (15).

En Alemania, a pesar de la distribución formal de competencias entre el nivel federal y los *Länder*, que coloca competencias residuales en este último nivel, la tendencia centralizadora ha conducido a una posición predominante del *Bund* sobre los *Länder*, tanto en materia económica como legislativa (16), y al desarrollo de compe-

---

(14) Véase Luis ORTEGA ALVAREZ: «La división de competencias económicas en los Estados Unidos», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de competencias económicas entre el Poder Central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, cit., págs. 45 a 70.

(15) Véase Santiago MUÑOZ MACHADO: «La distribución de las competencias económicas en Canadá», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de competencias económicas...*, cit., pág. 91.

(16) Véase Ulrich BEYERLIN: *Ponencia de Alemania Federal*, pág. 2; Luciano PAREJO ALFONSO: «Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de las competencias económicas...*, cit., pág. 157.

tencias federales implícitas basadas no en la figura norteamericana de los poderes implícitos, sino en razón de «la naturaleza de la materia» (17). Igual tendencia centralizadora se observa en la Confederación suiza, que en realidad es un Estado Federal, mediante el desarrollo de poderes implícitos en la Confederación derivados de interpretaciones del texto constitucional, así como de la acumulación de poderes económicos en el nivel federal (18).

Esta tendencia centralizadora de las Federaciones se acentúa en el caso de Austria, en cuya Constitución aparece, originalmente, la figura de un «federalismo limitado» o «federalismo unitario», en el cual la Federación tiene una posición predominante, al resultar favorecida por el reparto de competencias, con la reserva íntegra de las potestades jurisdiccionales (19).

Las Federaciones latinoamericanas también, en grado importante, han sufrido este proceso centralizador, y por ello, con razón, se ha hablado de las «Federaciones Centralizadas de América Latina» (20). La tendencia centralista ha conducido así a una preponderancia del Poder Central en todas las Federaciones latinoamericanas sobre los Estados Miembros. Se habla así, en Argentina, del «avasallamiento de las autonomías provinciales» por el Gobierno Central (21); de la «preeminencia evidente de la Federación» en el Estado Brasileiro (22), que lo asemeja más a un Estado Unitario Descentralizado, a pesar de la tradición federalista (23), y de la incrustación de elementos centralizadores dentro de la estructura federal del Estado Mexicano, como signo de centralización, en la cual el factor económico ha sido de importancia primordial (24).

En el caso de Venezuela, nuestra Federación también es centralista, por la acumulación progresiva de competencias a nivel central,

(17) Véase Luciano PAREJO ALFONSO: «Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal», *loc. cit.*, pág. 165.

(18) Véase Luciano PAREJO ALFONSO: «Las competencias constitucionales económicas en Suiza», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de las competencias económicas...*, cit., págs. 106, 116 y 143.

(19) Véase Luciano PAREJO ALFONSO: «Las competencias constitucionales económicas en Austria», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de las competencias económicas...*, cit., pág. 221.

(20) Véase Williams S. STOKES: «The Centralized Federal Republic of Latin America», en Peter G. SNOW: *Government and Politics in Latin America*, N. Y.

(21) Véase Silvio FRONZIZI: «El Federalismo en la República Argentina», en *Los sistemas federales del Continente americano*, UNAM, México, 1972, pág. 111.

(22) Véase Luis PINTO FERREIRA: «El Sistema Federal Brasileño», en *Los sistemas federales del Continente americano*, cit., pág. 216.

(23) Véase Manoel GONÇALVES FERREIRA FILHO: *Ponencia brasileña*, págs. 16 y 17.

(24) Véase Jorge CARPIZO: «Sistema Federal Mexicano», en *Los sistemas federales del Continente americano*, cit., págs. 466 y 543.

incluyendo las de carácter económico y judicial, y el vaciamiento de competencias de los Estados Miembros. Inclusive, frente a las competencias residuales de los Estados, la interpretación de poderes implícitos a nivel nacional (federal) ha sido posible por la cláusula genérica de que compete a ese nivel todo lo que sea nacional, por su índole o naturaleza (25).

Pero la tendencia al centralismo también ha sido un signo característico de las Federaciones Socialistas. En todos estos países, la importancia política de la economía ha dado origen al principio del centralismo democrático, como principio organizativo socialista, y que reconociendo la diversidad de Regiones de un país, permite el desarrollo organizado y centralizado de la economía planificada en el marco de toda la Nación. Las Federaciones de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia, así, obedecen a esta característica centralizada, derivada del mencionado principio del centralismo democrático (26). A ello debe agregarse, como agente centralizador, el sistema de partido único, «cuya organización centralizada contrabalancea las libertades conferidas a las Entidades federadas» (27).

#### 4. LOS NUEVOS FEDERALISMOS

De lo anteriormente señalado resulta evidente entonces que la Federación Clásica no existe y quizá no existió nunca en ninguna parte del mundo. Por eso se ha afirmado, con razón, que «el Federalismo de viejo estilo ha muerto» (28) y en su lugar han surgido formas de distribución vertical del poder con ropaje federal, pero que aproximan los Estados Federales a las fórmulas de los Estados Unitarios Descentralizados.

En muchos casos, la tendencia a la centralización de las Federaciones ha dado origen a un «federalismo de cooperación» o «fe-

---

(25) Véase Allan R. BREWER-CARIAS: *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, págs. 415 y ss., y *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1978, págs. 125 y ss. Véase, además, Humberto J. LA ROCHE: «El Federalismo en Venezuela», en *Los sistemas federales del Continente americano*, cit., pág. 648.

(26) Véase M. A. KRUTOGOLOV y M. A. SHAFIR: «La Unión Soviética, Estado Socialista Federado», en *Federalismo europeo*, UNAM, tomo I, México, 1979, págs. 62, 90 y 107; Viktor KNAPP: «El Federalismo en Checoslovaquia», en *Federalismo europeo*, citado, págs. 9 y 11; Boris T. BLAGOJEVIC: «Problemas actuales del Federalismo yugoslavo», en *Federalismo europeo*, cit., pág. 164.

(27) Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario...*, cit., pág. 109.

(28) Véase Michael D. REAGAN y John G. SANZONE: *The New Federalism*, New York-Oxford, 1981, pág. 3.

deralismo cooperativo» (29), conforme al cual, tanto la Federación como los Estados Miembros asumen tareas en común. Se trata, por tanto, de la quiebra del sistema tradicional de reparto de competencias, sustituida por un sistema de colaboración o coparticipación del nivel federal y los Estados Miembros en la realización de unas mismas tareas públicas en forma concurrente o conjunta.

Tal como lo han indicado Michael D. REAGAN y John G. SANZONE en su libro *The New Federalism* (30):

«Old-style federalism is a legal concept, emphasizing a constitutional division of authority and functions between a national government and state governments, with both levels having received their powers independently of each other: from a third source —the people—. New-style federalism is a political and pragmatic concept, stressing the actual interdependence and sharing of functions between Washington and the states and focusing on the leverage that each actor is able to exert on the other» (31). En otras palabras: «The difference between old-style and new-style federalism can be summed up this way: old-style federalism describes a nonrelationship between the national and state governments, and new-style federalism refers to a multifaceted positive relationship of shared action. The meaning of federalism today lies in a process of joint action, not in a matter of legal status. If it is not a matter of what governments do, but of what they do. If it is a matter of action rather than structure» (32).

Esta fórmula de federalismo coordinado, compartido o cooperativo, que da origen a relaciones intergubernamentales dinámicas, es quizá hoy el signo más característico de las Federaciones contem-

(29) Cfr. SERRAT: *Rapport sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions*, núm. 33, 22-10-81, pág. 23; y las referencias en el libro de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de las competencias económicas...*, cit., págs. 143 (Suiza), 209 (Alemania), 222 y 245 (Austria).

(30) New York-Oxford, 1981.

(31) «El federalismo de viejo estilo es un concepto legal, que enfatiza una división constitucional de autoridad y funciones entre un gobierno nacional y los gobiernos de los Estados, habiendo recibido ambos niveles sus poderes en forma independiente uno del otro de una tercera fuente: el pueblo. El federalismo de nuevo estilo es un concepto político y pragmático, que resalta la efectiva interdependencia de funciones compartidas entre Washington y los Estados y que apunta a la mutua influencia que cada actor es capaz de ejercer sobre el otro», *op. cit.*, pág. 3.

(32) «La diferencia entre el federalismo de viejo y nuevo estilo puede ser resumida en esta forma: el federalismo de viejo estilo describe una no-relación entre el gobierno nacional y el de los Estados, y el federalismo de nuevo estilo se refiere a una relación positiva multifacética de acción compartida. El significado del federalismo hoy radica en un proceso de acción conjunta y no en un asunto de estatuto legal. No es un asunto de qué son los gobiernos, sino de qué hacen. Es un asunto de acción más que de estructura», *op. cit.*, pág. 170.

poráneas, luego de haber sufrido el proceso centralizador que les es común. En la consolidación de este sistema de cooperación es quizá donde está la clave para la nueva descentralización que se está tratando de realizar en las Federaciones, y así lograrse el equilibrio deseado entre las fuerzas centrífugas y centrípetas en la organización del Estado.

## 5. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNITARIOS

Però el juego de estas fuerzas y el proceso centralización-descentralización se ha dado también en los Estados Unitarios. En éstos, la tendencia ha sido hacia la descentralización.

En efecto, así como hemos dicho que la Federación, como fórmula máxima de descentralización política, no existe, también puede afirmarse que la fórmula del Estado Unitario, en el cual sólo existe un centro de poder y de gobierno, tampoco existe.

El Estado Unitario se estructuró, ciertamente, con el nacimiento del Estado Moderno, y se consolidó con la Revolución francesa, en la cual, la centralización fue el instrumento para la destrucción de los cuerpos intermedios y los privilegios y, a la vez, el medio para el mantenimiento en el poder de la burguesía.

Sin embargo, a medida que se fue democratizando la democracia, la democracia pluralista transformó los viejos Estados Unitarios, pues provocó el surgimiento de niveles inferiores de poder a nivel local: la democracia implicó así la descentralización de los Estados Unitarios (33), por lo que en éstos se puede distinguir siempre un grado de descentralización local, en el sentido de la existencia de colectividades político-territoriales menores: Municipios o Comunas con autonomía político-territorial.

Però las propias exigencias de la democracia pluralista han provocado la necesidad de establecer un sistema político o forma de Estado, que acerque más las instituciones políticas a los ciudadanos y asegure la participación democrática en varios niveles territoriales y no sólo en el nivel local. Asimismo, la satisfacción de las necesidades colectivas en sociedades industrializadas y urbanas complejas ha mostrado la insuficiencia del Estado centralizado para actuar adecuadamente en todo el territorio. De allí que haya sido una tendencia general, en todos los Estados Unitarios, la aparición de

---

(33) Cfr. Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario...*, cit., pág. 65.

niveles intermedios desconcentrados (Regiones o Departamentos) para la acción nacional y resolución de los asuntos públicos. Inicialmente, se ha tratado de un proceso económico o administrativo (regionalización económica y administrativa) (34), y progresivamente se ha venido convirtiendo en un proceso político.

Por ello, el signo contemporáneo de los Estados Unitarios es el de su regionalización política, dando origen a una nueva forma de Estado que comienza a delinearse: la del Estado Regional.

### III. LA FORMULA DEL ESTADO REGIONAL

Diversas concepciones se han formulado para identificar el Estado Regional, y todas parten de la dicotomía tradicional: Estado Federal-Estado Unitario. Así, unos consideran al Estado Regional junto al Estado Federal, como una forma más o menos avanzada de descentralización; otros estiman que el Estado Regional es un Estado Unitario descentralizado, y en una tercera posición, otros estiman que se trata de una realidad jurídico-pública independiente, intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal (35).

Esta aproximación al problema, en realidad, no es exacta, pues, como se ha señalado, en la práctica política no existe una concepción pura de Estado Federal ni de Estado Unitario. Al contrario, las Federaciones se han centralizado y los Estados Unitarios se han descentralizado, y la realidad indica que en todas las experiencias de Estados Regionales, éstos han surgido de viejos Estados Unitarios.

En todo caso, lo que caracteriza a los Estados Regionales es que, además del nivel nacional, que conserva el poder constituyente único, y del nivel local (municipal), han surgido unidades político-territoriales autónomas intermedias, producto de la descentralización política, con autonomía territorial. Estas unidades territoriales intermedias, se caracterizan por tener una autonomía política, con potestad legislativa regional, cuyos órganos son electos por votación popular, materializándose la democracia regional (36).

(34) Véase Allan R. BREWER-CARÍAS: *Regionalization in economic matters*, Rapport Général aux IX Congrès International de Droit Comparé, Teherán, 1974, cit.

(35) En general, véase Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, cit., págs. 142 y ss., y 192 y ss.

(36) Cfr. Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario...*, cit., pág. 185.

## 1. ANTECEDENTES

La primera experiencia histórica del Estado Regional fue el «Estado Integral», establecido en la Constitución Española de 1931, el cual, conforme a lo expresado por el Profesor JIMÉNEZ DE ASÚA, Presidente de la Comisión de Constitución, antes la antítesis Estado Unitario-Estado Federal, se presentaba como una forma intermedia que buscaba «disminuir los residuos de soberanía de los Estados Federales hasta hacerla sustituir por una amplia autonomía político-administrativa, de un lado, y de otro, acentuar la nueva descentralización administrativa de las Provincias, hasta transformarla prácticamente en autonomía político-administrativa... Frente al Estado Unitario, tiene el Integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculaciones de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado Federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado...» (37). El Estado Integral de la República Española fue interpretado doctrinalmente por el Profesor G. AMBROSINI, quien fue Presidente del Tribunal Constitucional Italiano en 1933 (38), como un Estado intermedio entre el Estado Federal y el Estado Unitario, o más propiamente, como un «Estado descentralizado políticamente», como lo calificó el administrativista A. AMORTH (39).

## 2. EL ESTADO REGIONAL ITALIANO

El Estado Regional encuentra su primera regulación acabada en el texto de la Constitución Italiana de 1947, aun cuando sólo se concreta y estructura real y políticamente a partir del inicio de los años setenta. Este texto establece una división del Estado Italiano en Regiones autónomas, políticamente hablando, con potestades legislativas propias y órganos representativos electos. Los artículos 114 a 133 de la Constitución Italiana, como lo describe Enric ARGULLO

(37) Discurso del Presidente L. JIMÉNEZ DE ASÚA en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española (27-VIII-1931)*, págs. 644 y 645, citado por Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario...*, cit., pág. 161.

(38) Véase G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio de Stato fra l'unitario e il federale caraterizzata to dall'autonomia regionale», en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, páginas 93 y ss.

(39) Citado por Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario...*, cit., pág. 177.

MURGADAS (40), en efecto, regulan la Región, como una Entidad representativa, cuyos órganos son el Consejo Regional y una Junta y Presidente elegidos por el Consejo. A la Región se le atribuye potestad legislativa de carácter concurrente para un conjunto de materias taxativamente enumeradas, y potestad legislativa que desarrolla las leyes estatales que así lo prevean. La Región tiene asimismo potestades administrativas en las materias en las cuales tiene competencias legislativas concurrentes, y el Estado puede delegarle otras funciones administrativas. La Región tiene, además, autonomía en cuanto a la emisión de su propio Estatuto, el cual es aprobado por Ley de la República. Asimismo, la Constitución establece una autonomía financiera para las Regiones. Por otra parte, la Constitución prevé un sistema de controles de la actividad de las Regiones: la potestad legislativa, a través de la Corte Constitucional; la actividad administrativa, a través de una Comisión desconcentrada regulada por vía legislativa, y la actividad política, a través de un Comisario del Gobierno, previéndose incluso la disolución del Consejo Regional. Por último, la Constitución atribuye a la Región la posibilidad de participar en la elección del Presidente de la República y presentar proyectos de Ley a las Cámaras Parlamentarias de la República. El Senado, además, se debe elegir en base a circunscripciones de carácter regional (41).

### 3. EL ESTADO DE COMUNIDADES Y REGIONES EN BÉLGICA

La fórmula del Estado Regional como instrumento de descentralización política, se ha desarrollado también en Bélgica. El Estado Unitario tradicional de ese país, mediante la reforma constitucional de 1970, inició un proceso de descentralización política, estableciéndose el compromiso de crear tres Regiones como colectividades político-territoriales y tres Comunidades culturales. Las Regiones eran: la Walonia, la Flamenca y la de Bruselas, y las Comunidades culturales: la Francesa, la Holandesa y la Alemana.

Ese sistema, sin embargo, sólo fue desarrollado políticamente mediante la reforma constitucional de 1980, la cual ha recogido la misma división del País en dos estructuras políticas distintas y a veces superpuestas: las Comunidades y las Regiones.

(40) Véase Enric ARGULLOL MURGADAS: *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid, 1977, págs. 56 y ss.

(41) Cfr. Sergio BARTOLE y Giuseppe VOLPE: *Ponencias italianas*.

En cuanto a las Comunidades, la Constitución ha establecido que Bélgica comprende tres Comunidades: la Comunidad Francesa, la Comunidad Flamenca y la Comunidad de habla germánica, teniendo cada Comunidad personalidad jurídica y las atribuciones reconocidas por la Constitución y las Leyes (42).

Realmente sólo han sido estructuradas dos de estas Comunidades: la Francesa y la Flamenca, y su territorio es el de la Región de lengua francesa y el de la Región de lengua holandesa. En cuanto a la Comunidad de habla germánica, sólo se ha organizado un Consejo Cultural de la misma desde 1973.

En este esquema, las dos grandes Comunidades estructuradas tienen una Asamblea Parlamentaria (Consejo) y un Ejecutivo nombrado por el Consejo, que funcionan mediante un régimen parlamentario. La Constitución establece una serie de competencias a las Comunidades, las que regulan mediante Decretos con fuerza de Ley (43).

Paralelamente a la estructura de Comunidades Autónomas, la reforma constitucional de 1970 había establecido que Bélgica comprendía tres Regiones: la Región Walona, la Región Flamenca y la Región de Bruselas (44). La regulación de estas Regiones había sido dejada a una Ley del Parlamento, y sólo ha sido después de diez años de intentos, en agosto de 1980, cuando se ha dictado la primera Ley de aplicación parcial del artículo 107 de la Constitución.

De acuerdo a la situación actual, sólo una Región se ha regularizado: la Región Walona. En cuanto a la Región Flamenca, que abarca el territorio lingüístico holandés, ha sido absorbida por la Comunidad Flamenca al tener los mismos órganos comunes. La Región de Bruselas no ha sido aún establecida.

Por su parte, la Región Walona tiene una Asamblea Parlamentaria denominada Consejo Regional Walon, y un Ejecutivo denominado Ejecutivo Regional Walon, y es de destacar que su territorio no se corresponde con el territorio de la Comunidad Francesa, pues además de éste abarca el territorio de la Comunidad de habla germánica (45).

Es de destacar que la estructura político-territorial de Bélgica, sin duda, responde a un proceso de descentralización política montado sobre dos realidades distintas: las Comunidades y las Regiones,

---

(42) Artículo 3 de la Constitución Belga.

(43) Véase François PERRIN: *Ponencia belga*, págs. 10 y ss.

(44) Artículo 107 de la Constitución Belga.

(45) Véase François PERRIN: *Ponencia belga*.

con órganos propios electos y competencias determinadas de carácter legislativo y ejecutivo, para la regulación y gestión de determinadas materias que se les han transferido mediante Ley del Parlamento.

#### 4. EL ESTADO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOL

La Constitución Española de 1978 estableció una organización territorial del Estado Español no sólo en Municipios y Provincias, sino en «Comunidades Autónomas».

Se establece así en España un Estado Autonómico o de las Comunidades Autónomas, que responde al esquema del Estado Regional como fórmula de descentralización política avanzada, y que había venido estableciéndose desde antes de la promulgación de la Constitución, mediante la concesión de las denominadas «preautonomías» a diversas Regiones españolas, mediante Reales Decretos dictados en base a criterios políticos de urgencia.

La Constitución de 1978, en todo caso, estableció la división del territorio español en Comunidades Autónomas que se constituyeran, abriéndose así el denominado proceso autonómico, que ha conducido al establecimiento de Comunidades Autónomas en todo el territorio español, regidas cada una por sus respectivos Estatutos de Autonomía elaborados por los órganos representativos de la futura Comunidad y aprobados por Ley de las Cortes.

De acuerdo al sistema, las Comunidades Autónomas se configuran como Entidades territoriales descentralizadas, con competencias legislativas y administrativas que ejercen respecto de un conjunto de competencias que prevé el artículo 148 de la Constitución y que deben ser determinadas en los respectivos Estatutos de Autonomía. La Constitución prevé, además, materias de competencia exclusiva del Estado (nacional) (art. 149), las cuales, sin embargo, pueden ser transferidas por Ley a las Comunidades Autónomas (46).

Dado que el proceso autonómico se realizó aisladamente, respec-

---

(46) Sobre el proceso autonómico español véanse T. R. FERNÁNDEZ (ed.): *Las autonomías regionales*, Informes al Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977; Gumersindo TRUJILLO (ed.): *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979; Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, 1978; Id.: «Teoría y realidad del Estado autonómico», en *Revista de Política Comparada*, núm. III, 1980-81; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Madrid, 1980.

to de cada Comunidad Autónoma, la Constitución previó la posibilidad de que el Estado pudiera dictar Leyes que establecieran los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general (art. 150). En base a esta previsión, las Cortes Españolas sancionaron, en junio de 1982, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) (47), con la cual se pretende reordenar el Estado de las Autonomías español desarrollado en los últimos cuatro años.

##### 5. LA REGIONALIZACIÓN POLÍTICA DE FRANCIA Y EL ESTADO REGIONAL

Una de las políticas fundamentales formuladas por el Presidente Mitterrand durante su campaña electoral fue la de la descentralización política del Estado Francés. De allí que uno de los proyectos de Ley presentados en 1981 a la Asamblea Nacional por el Gobierno, haya sido el proyecto de Ley relativo a los derechos y libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones (48), y el proyecto de Ley estableciendo el Estatuto particular de la Región Corsa. Ambas Leyes fueron sancionadas en febrero de 1982, y también ambas Leyes fueron sometidas al conocimiento del Consejo Constitucional, quien las encontró conformes con la Constitución (49).

En esta forma, la Ley número 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones, fue publicada el 3 de marzo de 1982 (50), y en ella, aparte de la reforma del Régimen local al suprimir la tutela *a priori* en materia administrativa, financiera y técnica de las Comunas, y sustituirlo por un control *a posteriori* de carácter jurisdiccional, se estableció una nueva colectividad territorial en Francia, la Región, como Entidad descentralizada político-territorialmente,

(47) Véase el texto en el diario *La Vanguardia*, Barcelona, jueves 1.º de julio de 1982, págs. 8 y ss.

(48) Véase el *Rapport* del Diputado Alain RICHARD sobre el Proyecto en *Assemblée National*, núm. 237, Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juillet 1981, 2 tomos, 119 y 64 págs., respectivamente; así como el *Rapport* del Senador Michael GIRAUD sobre el Proyecto en *Sénat*, núm. 33, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 1981, 2 tomos, 149 y 351 págs., respectivamente.

(49) Véanse las decisiones en *Journal Officiel de la République Française* del 27-2-83, págs. 695 y 697, y del 3-3-82, págs. 759 y 760.

(50) Véase en *Journal Officiel de la République Française* del 3-3-83, págs. 730 a 747, con rectificaciones en el *Journal Officiel* del 6-3-82.

gobernada por órganos electos mediante sufragio universal. Surge así, en Francia, la fórmula del Estado Regional, al dividirse el Estado en Regiones, consideradas como colectividades territoriales, administradas por un Consejo Regional elegido mediante sufragio universal directo y con competencias para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la Región y la ordenación de su territorio (51).

En todo caso, hasta que no se produzca la primera reunión de los Consejos Regionales elegidos mediante sufragio universal en la forma que determine una futura Ley, las Regiones continuarán siendo en la actualidad establecimientos públicos regidos por la Ley número 72-619, de 5 de julio de 1972, con las modificaciones de la nueva Ley número 82-213, de 2 de marzo de 1982, en un esquema de regionalización administrativa y no política. La reforma regional francesa, por tanto, no pasa de ser ahora un compromiso legislativo que parece difícil que pueda ser cumplido por el Gobierno, por razones político-electorales.

## 6. OTRAS EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACIÓN POLÍTICA

La transformación de los clásicos Estados Unitarios europeos en Estados Regionales, en todos los casos, ha estado precedida por la concesión de autonomía política a determinadas Regiones de los Países con características peculiares. Por ejemplo, así sucedió en Italia con la autonomía de las Regiones de Estatuto Especial de Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta y Friuli-Venecia Julia. También sucedió en España, con las Regiones de Cataluña y el País Vasco, y en Francia, con la Región de Córcega.

Otros Países europeos han establecido aspectos específicos de gobierno regional autónomo para determinadas Regiones, como sucedió en Portugal, cuya Constitución de 1976 estableció una descentralización política para las Regiones de las Islas Azores y Madeira.

---

(51) Véase Jérôme CHAPUISAT: *Ponencia francesa*, págs. 11 y ss. Véase asimismo J. CHEVALIER y otros: *Le Pouvoir Régional*, París, 1982, y la edición especial sobre descentralización de la revista *Actualité Juridique, Droit Administratif*, mayo 1982.

#### IV. CONCLUSION

Puede decirse, sin duda, que en el mundo contemporáneo, la crisis del Estado Nacional Centralizado ha provocado la aparición de fórmulas de descentralización política, que se observan tanto en los Estados Federales como en los Estados Unitarios, y particularmente en la modalidad nueva de los Estados Regionales.

En todos esos procesos de descentralización política puede decirse que se dan, en mayor o menor grado, los elementos esenciales de la misma como técnica política: la autonomía político-territorial de las Entidades descentralizadas; un sistema determinado de distribución de competencias entre las diversas Entidades políticas del Estado, y en particular, de las competencias en materia económica y financiera entre dichas Entidades, y unas garantías institucionales para la defensa de la autonomía.

En cuanto a la autonomía político-territorial de las Entidades descentralizadas, para que exista debe caracterizarse por ser no sólo una autonomía política, sino también legislativa, administrativa y tributaria.

En efecto, ante todo es necesario convenir en que el proceso de descentralización política es una técnica de perfeccionamiento de la democracia, al hacerla más participativa y representativa. Por ello, las fórmulas de descentralización política implican siempre que la nueva Entidad Regional tenga autonomía política, es decir, esté gobernada y administrada por órganos electos mediante sufragio universal y directo. Estos órganos, además, deben tener autonomía legislativa y administrativa para el gobierno de las materias propias de la competencia regional, la cual debe ejercerse sin control de tutela por el Estado Nacional y sometida a control jurisdiccional. Por supuesto, el ámbito de la autonomía político-territorial está condicionado por las modalidades de control que se establezcan a cargo del Estado Nacional, y aquí también se da la relación tradicional de la autonomía en Derecho público: a mayor autonomía, menor control, y al contrario, a menor autonomía, mayor control.

Por último, formando parte de la autonomía de los Entes descentralizados, éstos deben tener alguna modalidad de autonomía financiera, en el sentido de que deben tener recursos propios, incluyendo los de carácter tributario.

Este aspecto de la distribución de competencias tributarias, sin duda, es quizá el más importante en toda fórmula de descentraliza-

ción federal o regional, pues es la que va a asegurar que la autonomía sea o no real y efectiva.

En todo caso, la efectividad de la autonomía político-territorial de los Entes descentralizados dependerá realmente del sistema de distribución de competencias entre los diversos niveles del Estado. La autonomía se torna inútil, como sucede con los Estados Miembros de muchas Federaciones contemporáneas, si no hay materia sobre la cual pueda ejercerse.

De allí la importancia del sistema de determinación y distribución de competencias.

Por supuesto, diversas modalidades de distribución vertical de competencias se pueden distinguir: competencias exclusivas al Estado Nacional o Federal; competencias exclusivas de las Regiones Autónomas y a los Estados Miembros de una Federación; competencias concurrentes entre los diversos niveles territoriales; competencias residuales para los Estados Miembros de una Federación en la mayoría de los Estados Federales o para el Estado Nacional en ciertos Estados Regionales; competencias implícitas para el Estado Nacional o Federal.

En todo caso, la enumeración de las competencias de las Regiones en las experiencias de los Estados Regionales es quizá la característica común de estas experiencias políticas contemporáneas.

Pero, en particular, la efectividad de la organización vertical del poder en las fórmulas de descentralización, que combine la autonomía regional con la integridad del Estado, exige una precisa distribución de competencias en materia económica entre los Entes públicos. Este aspecto, y la concentración de esas competencias en el nivel federal, ha contribuido a la centralización de las Federaciones; por ello, las fórmulas de concurrencia, cooperación y participación en materia económica que caracterizan los nuevos federalismos. En las fórmulas de los Estados Regionales, se ha optado por estas fórmulas de concurrencia y coparticipación entre el Estado Nacional y las Regiones Políticas en materia económica.

Por último, todo sistema de descentralización política que conlleve autonomía territorial y un sistema de distribución de competencias, exige el establecimiento de garantías institucionales a esas autonomías. Básicamente, éstas deben traducirse en el control constitucional, por el Tribunal Supremo o una Corte Constitucional, de las recíprocas invasiones de competencias y lesiones a la autonomía entre los Entes regionales y el Estado Nacional o entre los

Estados Miembros y el nivel federal, a cuyo efecto debe darse legitimación para recurrir a las diversas Entidades territoriales.

La crisis del Estado Nacional, tanto en los Estados Federales como en los Unitarios, en última instancia está provocando una debilidad progresiva del Estado no sólo para la conducción política de la sociedad, para la atención de los asuntos públicos y para la satisfacción de las necesidades colectivas, sino para asegurar la democracia participativa. Frente a esta situación, la descentralización política se configura como un remedio eficaz contra esa debilidad del Estado y la crisis en la cual está inmerso. Su realización, sin embargo, no es fácil, pues descentralizar implica transferir poderes a las instancias regionales y locales y crear efectivos mecanismos de autogobierno regional y local. Esto, por supuesto, fortalece instancias políticas nuevas y debilita las tradicionales, pero el reto hay que asumirlo, pues de lo contrario estas últimas corren el riesgo de desaparecer, y con ellas agravar la crisis del Estado.