

¿Qué regionalización para la Europa del sur?

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FRANCIA. 3. LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE PORTUGAL. 4. LA REGIONALIZACIÓN POLÍTICA DE ITALIA. 5. LA REGIONALIZACIÓN DE TRANSICIÓN AL FEDERALISMO DE ESPAÑA. 6. REFLEXIONES FINALES. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

1. INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XXI, la regionalización se presenta como un sistema de organización territorial que permite asumir las necesidades de descentralización de los Estados. La región constituye un nivel adecuado para favorecer la participación ciudadana y mejorar la eficacia del poder público. Razones éstas que se encuentran en la base de la decisión del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa de promover la Carta Europea de la Autonomía Regional (Recomendación 34-1997, adoptada el 5 junio 1997).

No obstante, la regionalización no puede considerarse un fenómeno uniforme. Cada Estado ha encontrado su particular vía de regionalización, de acuerdo con las tradiciones y los intereses confluyentes. No es previsible que la futura entrada en vigor de la Carta Europea de la Autonomía Regional altere esa diversidad característica del fenómeno regional. Antes bien, la relativa uniformidad que cabría obtener de la Carta sería probablemente contrarrestada por el peso de los elementos propios de las diferentes experiencias regionales.

En el mismo contexto de la Europa mediterránea cabe observar diferentes modelos de regionalización: regionalización administrativa de Francia, regionalización administrativa y política de Portugal, regionalización política en Italia, regionalización de transición al federalismo de España. El objetivo de este trabajo consiste justamente en presentar los elementos característicos de cada una de esas experiencias regionales.

2. LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FRANCIA

La región francesa es el producto de compromisos entre exigencias contradictorias. Al ser Francia el modelo mismo del tipo de Estado unitario centralizado, ha costado mucho introducir y consolidar los esquemas de la descentralización territorial.

Desde comienzos del siglo XX ha estado presente el regionalismo de tipo económico, vinculado a la política nacional de ordenación del territorio. Así, en 1960 se constituyeron veintiuna circunscripciones de acción regional, constituidas por agrupaciones de departamentos. Sus órganos principales eran la Conferencia interdepartamental, constituida por los prefectos de los departamentos y el Prefecto coordinador, que la presidía. Sus funciones consistían en preparar los planes de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio. En la reforma de 1964 se pretendió incrementar las conexiones socioeconómicas de las regiones. A tal fin, los órganos regionales pasaron a ser el Prefecto de la región, que actuaba asistido por la Conferencia administrativa regional y la Comisión de desarrollo económico regional, integrada por representantes de intereses profesionales y autoridades locales.

En 1969, por múltiples razones, fracasó el referéndum planteado por De Gaulle con el objetivo de hacer de la región, no ya una simple circunscripción administrativa del Estado, sino una colectividad territorial con funciones y potestades propias. En consecuencia, la Ley núm. 619 de 1972 continuó presentando a la región como instrumento de acción estatal, ajeno a la idea de la descentralización territorial. Se crearon así veintidós regiones, con la consideración de establecimientos públicos. La composición o el origen de sus órganos manifestaba claramente las contradicciones subyacentes: por una parte, se constituía el Consejo regional, compuesto por los parlamentarios elegidos en la región y representantes de las colectividades locales; pero, por otra parte, continuaba la figura del Prefecto de la región, como órgano con funciones ejecutivas.

No obstante, la acción desenvuelta por los Consejos regionales sirvió para favorecer la idea de una regionalización basada en el poder territorial. La Ley núm. 82 de 1982 llevó a cabo una profunda descentralización territorial en favor de los municipios, los departamentos y las regiones. En relación con las regiones, la Ley reconoció su carácter de colectividades territoriales, regidas por Consejos regionales formados por sufragio universal (a partir de las elecciones 1986), cuyo órgano ejecutivo pasa a ser el Presidente del propio Consejo.

La actuación de los órganos regionales manifiesta la plenitud de las competencias, puesto que únicamente se prevé un sistema de controles de legalidad, ejercido *a posteriori* por las autoridades estatales, a través de procedimientos judicializados. Diversas leyes han ido consolidando las competencias regionales, en campos como el desarrollo económico y social, el urbanismo, la ordenación del territorio, la vivienda, la formación profesional, transportes, turismo, etc.

En definitiva, las regiones francesas se presentan ahora claramente como elementos de descentralización territorial de alcance meramente administrativo. Son colectividades locales que actúan en un cuadro geográficamente amplio. Pero sus competencias provienen del legislador estatal, al que siguen perteneciendo las facultades esenciales de dirección política en todo el Estado.

3. LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE PORTUGAL

La Asamblea constituyente portuguesa de 1975 asumió que el centralismo era una de las causas de la debilidad de la democracia en Portugal. En consecuencia, planteó la necesidad de establecer una regionalización de origen democrático, manifestada, no obstante, en dos tipos de regiones sensiblemente diferentes: las regiones autónomas de Azores y Madeira y las regiones administrativas del continente.

Las regiones autónomas de Azores y Madeira constituyen un fenómeno de descentralización política de primera magnitud, justificado en motivos de orden esencialmente geográfico y no cultural. Su autonomía fue proclamada por la Constitución de 1976, habiéndose procedido rápidamente a su aplicación. Posteriormente, las reformas constitucionales de 1982, 1989 y 1997 han ampliado la autonomía de estas regiones, reconociéndoles poder tributario, poder legislativo completo, cierto poder exterior y de participación en el proceso de integración europea.

La autonomía regional de Azores y Madeira está garantizada por sus estatutos, en cuya elaboración participan la asamblea regional y la asamblea de la República. La autonomía se traduce en amplios poderes de naturaleza política, legislativa y administrativa. Las regiones están llamadas a intervenir en todas las funciones de competencia estatal, salvo las de tipo judicial y la revisión constitucional. Disponen de poder legislativo, tributario, organizativo, financiero, reglamentario, ejecutivo, de control administrativo, de cooperación con regiones extranjeras y de partici-

pación en el proceso de integración europea. La autonomía legislativa regional se desarrolla sobre todas las materias de interés específico regional, que comprenden, entre otras, el patrimonio cultural, la protección del medio ambiente, el desarrollo agrícola e industrial, la vivienda, los transportes, etc. En otros ámbitos, las regiones tienen reconocidos poderes de participación en las funciones y decisiones del Estado: política fiscal, aguas territoriales, acuerdos internacionales que les afecten, etc. La garantía de estos poderes corresponde al Tribunal Constitucional, ante el que están legitimadas para actuar las dos regiones autónomas.

La asamblea regional es elegida por sufragio universal, conforme al principio de la representación proporcional. El gobierno regional, compuesto por el presidente, los secretarios y los subsecretarios regionales, se forma de acuerdo con los esquemas de la confianza parlamentaria. Como órgano del Estado en la región actúa el Ministro de la República, al que corresponden funciones de gobierno y del más alto nivel administrativo.

Las regiones administrativas del continente constituyen una realidad muy diferente. Están previstas en la Constitución como elementos de descentralización administrativa, con poderes reglamentarios pero en ningún caso de tipo legislativo. Se les atribuyen competencias de dirección de servicios públicos, coordinación de los municipios, elaboración de planes regionales, etc. Disponen de una asamblea y una junta, eligiéndose los miembros de la primera mediante un sistema mixto, en parte directamente y en parte en función de las elecciones municipales.

Hasta el momento, las regiones administrativas no han sido instituidas. Son objeto de un fuerte debate político sobre la conveniencia de su puesta en marcha, dentro de un Estado de características muy homogéneas.

4. LOS DOS NIVELES DE LA REGIONALIZACIÓN POLÍTICA DE ITALIA

La Constitución italiana de 1947, modelo del llamado Estado regional, previó la formación de las regiones como entes autónomos dotados de significativos poderes de dirección política. Cinco regiones se constituyeron, alguna aun antes de la aprobación de la misma Constitución (caso de Sicilia), conforme a estatutos especiales aprobados por leyes constitucionales. Las restantes regiones, hasta el total de veinte previstas en la Constitución, durante largo tiempo sólo fueron una posibilidad teórica, dentro del marco restrictivo impuesto por la Ley núm. 62 de 1953. Por fin, mediante la Ley núm. 281 de 1970, se crearon efectivamente las re-

giones de estatuto ordinario, que recibieron sus primeras transferencias del Estado con los decretos delegados de 1972. Posteriormente, las competencias regionales fueron impulsadas por la Ley núm. 382 de 1975, en cuya aplicación el Decreto delegado núm. 616 de 1977 contempló una variada serie de delegaciones. Muchas de las diferencias formales existentes entre las regiones especiales y las ordinarias han ido variando en su significado, hasta el punto de que en algunas materias el nivel de autonomía alcanzado por las segundas supera al de las primeras. Por fin, el proceso descentralizador ha recibido nuevos impulsos con la Ley núm. 59 de 1997, que contiene una amplia delegación legislativa para transferir funciones administrativas del Estado a las regiones; en su aplicación, destaca el Decreto delegado núm. 112 de 1998, que lleva a cabo el desarrollo general de la Ley.

La autonomía regional se encuentra amparada por los estatutos que, en el caso de las regiones ordinarias, requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Consejo regional y la aprobación posterior por Ley de la República. En la práctica, los excesos estatutarios con respecto al contenido que les atribuye la Constitución (art. 123) no tienen ninguna relevancia. No obstante, en los últimos tiempos se registra una tendencia en la jurisprudencia de la Corte constitucional a revalorizar las disposiciones estatutarias, utilizándolas, por ejemplo, como fuente determinante de los principios inspiradores de las leyes regionales.

Las regiones ordinarias disponen de poderes legislativos en una serie amplia de materias, que deberían haber sido objeto de leyes marco estatales (art. 117 Const.). Sin embargo, el hecho de la no aprobación de esas leyes marco ya no impide la emanación de leyes regionales, siempre que éstas se adapten a los principios deducidos racionalmente de la legislación del Estado en vigor (art. 17 Ley núm. 281 de 1970). Operación ésta, de deducción de principios de una legislación a menudo arcaica, que ha planteado abundantes problemas interpretativos, al menos hasta la legislación de los años setenta, que ha establecido abundante normativa marco (presupuestos y contabilidad, caza, sanidad, transportes, empleo público, turismo, artesanía, policía local, etc.). También ha sido notable el auge de la legislación regional complementaria, producida por remisión del legislador estatal, dentro de las posibilidades brindadas por el último párrafo del artículo 117 de la Constitución.

La descentralización administrativa, especialmente potenciada en la reforma de 1997, ha implicado tanto a las regiones como a las entidades locales, conforme al principio de subsidiariedad. Determinadas las fun-

ciones administrativas del Estado (Decreto núm. 112 de 1998), las regiones debían establecer las funciones requeridas de ejercicio unitario, procediendo a transferir las restantes a los entes locales.

El sistema de controles sobre las regiones afecta, en primer lugar, a las leyes regionales, cuya aprobación debe ser comunicada al Comisario del Gobierno, según el artículo 127 de la Constitución. El Gobierno de la República puede obligar a una nueva lectura de la ley por el Consejo regional, que retiene el poder de aprobación por mayoría absoluta, sin perjuicio del control correspondiente a la Corte constitucional. Conforme al artículo 125 de la Constitución, los actos administrativos de las regiones son objeto de un genérico control de legalidad por órganos colegiados del Estado (con representación regional), cuya actuación denota notable confusión y diversidad de criterios.

5. LA REGIONALIZACIÓN DE TRANSICIÓN AL FEDERALISMO DE ESPAÑA

El desarrollo del Estado de las Autonomías en España se ha producido, a partir de un marco constitucional flexible, por impulso de sucesivos acuerdos políticos. La Constitución de 1978 posibilitaba la formación de Comunidades Autónomas por iniciativa de los mismos territorios implicados, salvo en el caso de Cataluña, Galicia y País Vasco que, directamente, podían constituirse como Comunidades Autónomas, dadas las circunstancias históricas concurrentes en ellas. Los pactos políticos de 1982, sucesivos al conocido «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías» (1981), permitieron adoptar los acuerdos necesarios para generalizar el establecimiento de las diecisiete Comunidades Autónomas existentes.

No obstante, se reconocieron dos tipos de Comunidades Autónomas, que implicaban ritmos diversos de acceso al nivel máximo de autonomía. La eliminación de diferencias entre ambos grados de autonomías, en una escalada hacia la igualación competencial, constituyó el objeto preferente de los nuevos Acuerdos Autonómicos de 1992. Posteriormente, la reforma de los estatutos de las Comunidades Autónomas de segundo grado, a partir de 1995, supuso la plena consolidación de unos techos autonómicos idénticos para todas las Comunidades Autónomas. Lo cual no impide constatar las presiones políticas de las Comunidades Autónomas más avanzadas para ver reconocidos los «hechos diferenciales», que alcanzan a aspectos como el reconocimiento de territorios históricos con potestades legislativas dentro de la Comunidad Autónoma, la lengua propia, el

Derecho civil foral, el sistema de concierto fiscal o la existencia de policía autonómica.

Los estatutos de autonomía, que forman parte del bloque de la constitucionalidad, garantizan en cada Comunidad Autónoma unos ámbitos competenciales propios. Su aprobación requiere siempre la confluencia de voluntades territoriales y estatales. Organizativamente, han generalizado los mecanismos del gobierno parlamentario, previendo una asamblea legislativa elegida por sufragio universal y un ejecutivo responsable ante la misma.

Las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen sobre amplias listas de materias, deducidas en la actualidad negativamente de la lista de competencias reservadas al Estado (art. 149 Const.). Existen materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, en las cuales todos los poderes, legislativos, reglamentarios y ejecutivos, corresponden a éstas. Hay, en cambio, materias de competencia compartida, en las que la regulación de las bases se atribuye al Estado y la legislación de desarrollo y los poderes ejecutivos a las Comunidades Autónomas. El Estado también dispone de diversos mecanismos para la ampliación extraestatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas (art. 150 Const.).

Todos los contenidos de la autonomía están garantizados por el Tribunal Constitucional, no habiéndose previsto controles administrativos ni, por supuesto, de oportunidad. La única excepción vendría dada por el supuesto extremo de una Comunidad Autónoma que no cumpliera sus obligaciones constitucionales o legales o que atentara gravemente contra el interés general de España, casos en los que el Gobierno, con previa aprobación por mayoría absoluta del Senado y previo el cumplimiento de determinados trámites, podría adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general (art. 155 Const.). Estamos ante lo que se denomina la «cláusula de cierre» del sistema, nunca hasta ahora aplicada. El Estado de las Autonomías demuestra su cercanía a los esquemas del Estado federal, con el añadido de un elemento propio de la experiencia territorial española, consistente en la existencia de hechos diferenciales que corresponden sólo a algunas Comunidades Autónomas y que tienen su más clara manifestación en los partidos nacionalistas. La conveniencia de profundizar en ese sistema deriva del progreso alcanzado desde la transición política hasta la actualidad. La realidad económica, social y cultural permiten apreciar la corrección del camino seguido y la

necesidad de profundizar en él, logrando una adecuada articulación de los poderes en el Estado autonómico.

A tal fin, las vías a seguir pueden comprender alguna reforma constitucional, siempre dentro del modelo territorial del Estado autonómico. Entre las reformas propuestas, destaca la configuración del Senado como cámara de representación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, la reducción de la legislación básica estatal, la incorporación de las Comunidades Autónomas a la delegación española ante la Unión Europea o su participación en el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional.

6. REFLEXIONES FINALES

El anterior conjunto de datos referido a diversas experiencias regionalizadoras de Estados del sur de Europa no permite hablar de un «modelo» de regionalización en esta zona geográfica. Más allá de la conveniencia de establecer estructuras regionales, como vías de acercamiento del poder público al ciudadano y de mejora de la eficacia de aquél, no parece haber elementos comunes a los distintos procesos regionalizadores. No obstante, quizá esa simple caracterización de la región como instituto de mayor democratización y eficacia, sea suficiente para deducir un mínimo común denominador al que debieran aspirar las regiones del sur de Europa. Cabría incluir en ese mínimo los siguientes extremos:

a) La traducción técnica de la idea democrática parece debe consistir en la configuración del origen de los poderes regionales en el sufragio universal. Lo cual implica la necesidad de prever en la organización regional una asamblea representativa y un ejecutivo responsable ante la misma, salvo las posibilidades de constituir sistemas de tipo presidencial, basados en la elección directa del presidente de la región (además de la elección de los miembros de la asamblea).

b) Por otra parte, la identificación de la descentralización regional como un elemento de profundización democrática debiera ir acompañada de una paralela consolidación de los entes locales, conforme al principio de subsidiariedad. En distintas experiencias se advierte esa unión de la descentralización regional a consideraciones más amplias de descentralización territorial.

c) Desde la óptica de la eficacia administrativa, parece necesario insistir en los mecanismos del regionalismo cooperativo. De esta manera,

la constitución de las regiones debiera desarrollarse paralelamente a la transformación de los aparatos estatales, procurando ofrecer soluciones claras al ciudadano.

Junto a esos y otros posibles elementos comunes de la descentralización regional, conviene insistir en la diversidad de respuestas para muchas otras cuestiones. Tales pudieran ser, sin ninguna pretensión de exhaustividad, las siguientes:

a) La vía de formación de las regiones, directamente decidida por el Estado, eventualmente en la Constitución misma, o permitida, con arreglo a ciertos requisitos procedimentales, a los territorios implicados.

b) El grado de poderes confiado a las regiones, que pueden ir desde una amplia descentralización administrativa a la más completa descentralización política, que comprenda poderes legislativos, tributarios, de relación con la Unión Europea, etc.

c) Las concretas materias de competencia regional, dado que el examen de las diversas experiencias regionalizadoras no permitiría, sino con una amplia inseguridad, hablar de competencias naturalmente regionales.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, 293 pp.

BARBERA, Augusto y CALIFANO, Licia, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997.

MIRANDA, Jorge, «L'esperienza regionale portoghese», en Tania GROPPi (ed.), *Principio di autonomia e forma dello stato*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 325-340.

DELCAMP, Alain (dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 1994, 369 pp.

