

II. EXTRANJERO

DIEZ AÑOS DE REGIONALIZACION EN EUROPA

(Coloquio celebrado en el Instituto Universitario Europeo de Florencia
los días 22 a 24 de octubre de 1980)

En el incomparable marco de la Abadía Fiesolana, en donde tiene su sede el Instituto Universitario Europeo, tuvo lugar, durante los días 22 a 24 de octubre pasado, un coloquio sobre el proceso de regionalización en Europa, que reunió a profesores y altos funcionarios de las Comunidades Europeas. La feliz iniciativa partió del profesor MENY, del Departamento de Ciencias Jurídicas de la citada institución, y a él debe agradecerse no sólo el acierto en la elección de los temas de debate, sino también la preparación y dirección de las jornadas de discusión, así como las atenciones que brindó a todos los asistentes (*).

El coloquio se desarrolló en tres apretadas sesiones de trabajo, en las que tras las exposiciones de los diferentes ponentes se abrían interesantes debates en los que trataban de ponerse en común las experiencias que aportaban los representantes de los diversos países. En cada una de estas sesiones los temas objeto de discusión se agruparon en tres grandes grupos: el proceso de creación de las regiones y la transferencia de servicios, el regionalismo cultural y la región y sus relaciones con las Comunidades Europeas.

Sin entrar ahora en el examen de cada uno de los trabajos aportados al coloquio, trabajos que, por otra parte, serán objeto de publicación inmediata, sí que pueden señalarse algunas de las conclusiones que pudieron extraerse tras esas tres jornadas de trabajo y discusión.

En primer lugar, cuando se examina el proceso de regionalización seguido en Europa se comprueban, de inmediato, dos cosas. Por un lado, que al hablar de regionalismo se encubren realidades muy diversas, con procesos políticos subyacentes de muy diferente contenido, que hacen difícilmente equiparables las respectivas experiencias. Por otro lado, se advierte un cierto retroceso de la «ideología regionalista» en general o, mejor dicho, un replanteamiento de la misma. Así, las realidades nacionales-estatales vuelven a afirmarse frente al Mer-

(*) Asistieron como ponentes el propio profesor MENY y los señores ANDRÉ y MESSINA (Comunidades Europeas), los profesores CHELI y CONDORELLI (Universidad Firenze), DELPERÈE (Universidad Lovaina), DENIS (Universidad Rennes), DÍAZ LÓPEZ (Universidad Madrid), el señor MAYER (Consiglio Regionale Toscano), MERLONI (Istituto di Studi sulle Regioni), PETRELLA (Comunidades europeas), el profesor PIZZORRUSO (Universidad Pisa), SADLAN (Universidad Burdeos), SHARPE (Nullfield College Oxford), VAN IMPE (Universidad Bruselas) y el que firma esta crónica.

cado Común, y la reforma estatal se plantea, en general, como un remedio para fortalecer el Estado, para racionalizar su funcionamiento. Así, se habla también de regionalización desde la óptica de la propia política del Mercado Común.

Pero frente a esta situación parece faltar la voluntad de crear Regiones como entes territoriales con un protagonismo propio, con una auténtica voluntad de autogobierno. En este sentido, el caso más similar al español, que, según los textos constitucionales respectivos, sería el italiano, es paradigmático, al aparecer en el mismo un movimiento general de nuevo enfoque sobre el papel de las regiones en su sistema político. Como ejemplo baste citar el comentario de los profesores italianos al respecto, uno de los cuales citó la frase, generalmente aceptada, de que si en los años sesenta existía en Italia regionalismo sin regiones, en 1980 existen Regiones sin regionalismo.

Esta mera comprobación de una tendencia general pone de manifiesto la segunda cuestión que queríamos destacar. La institución de la Región en Europa ha obedecido a diversas causas, y este hecho se traduce en su ordenación y en su protagonismo. Así, la Región económica cumple un fin absolutamente diverso al de la Región entendida como nuevo poder local, y aun dentro de esta segunda opción, si existe una voluntad nacional en el seno de la nueva división territorial, los problemas son igualmente diversos. La creación de las Regiones puede venir impulsada desde el centro, o bien ser un proceso impuesto por las reivindicaciones de Comunidades que se oponen al poder centralizado. En este caso las particularidades culturales, sociológicas, pasan a ser un fenómeno a tener en cuenta y cuyo tratamiento exige planteamientos diversos a los de simple racionalización del poder. Pero no sólo es que deba dedicarse especial atención a los problemas culturales o a los temas exclusivos de estas comunidades. Si existe este sentimiento nacional, la regionalización del Estado se entenderá en un sentido sustancial y globalmente diverso desde las futuras regiones, que tratarán de alcanzar la mayor autonomía y poder de dirección política, olvidando los problemas que ello pueda ocasionar al Estado del que van a seguir formando parte.

Por otra parte, debe también reconocerse que las peculiaridades culturales se presentan con diversa fuerza y contenido en los diferentes países. En Italia no ofrecen aspectos conflictivos. En Francia provocan algún punto de fricción, en tanto la división territorial no coincide con la cultural o en tanto no se promueve con la suficiente intensidad la protección de las culturas autóctonas, pero el conflicto no trasciende a la reclamación de un creciente poder general de autogobierno, salvo algún caso aislado. En cambio, en Bélgica, y las exposiciones de los profesores DELPEREE y VAN IMPE fueron muy significativas, los problemas son ya diferentes. En este país el problema cultural tiene una enorme trascendencia al coexistir en un mismo Estado diversas comunidades lingüísticas. Pero la respuesta institucional, ante este hecho, es enormemente significativa, tal como lo demuestra la

reforma constitucional llevada a cabo en aquel país a través de las Leyes de 24 de diciembre de 1970 y de 18 de julio de 1980.

En 1970 se crearon tres «Comunidades» —francesa, neerlandesa y alemana—, dotando a las dos primeras de una asamblea deliberante con funciones cuasi-legislativas en las materias culturales propias de la respectiva comunidad que se constituía, básicamente, por el dato lingüístico. Al mismo tiempo se pone en marcha un proceso de regionalización del Estado, que no terminará hasta la nueva reforma constitucional de julio de 1980, con la institucionalización de tres regiones, la del Norte, la del Sur y la Central, o región de Bruselas.

Al margen de las dificultades surgidas en este período de diez años, importa destacar el hecho de la coexistencia de dos regionalizaciones de cuña diversa, una de carácter estrictamente cultural, no vinculada al territorio, sino a las comunidades sociológicas que conviven en un Estado, y otra de carácter económico, planteada como respuesta a las necesidades de una gestión eficaz del Estado. Ciertamente ello complica la propia estructura institucional de un Estado, pero es a la vez una respuesta clara a los problemas subyacentes.

En España, donde curiosamente la experiencia belga es generalmente ignorada, pese a los puntos de conexión existentes, el substrato cultural ha jugado un papel también dominante en el proceso de regionalización. Pero, a diferencia del caso belga, no ha seguido un cauce institucional diverso al de la propia reforma de todo el Estado. Los elementos sociológico-culturales se han dejado en libertad para, a partir de los mismos, decidir la nueva forma de organización territorial. Las razones histórico-culturales han prevalecido, pues, sobre los criterios económicos o de racionalización de la gestión del poder estatal.

Por último, las enseñanzas del coloquio invitan a comparar nuestra propia experiencia, realmente más breve que los diez años a que se refería el título de la reunión, con los procesos extranjeros. En este punto cabe decir que los asistentes a las sesiones de trabajo en Florencia mostraron interés y a la vez sorpresa cuando se les expuso el sistema de creación del «Estado de las Autonomías» regulado en el título VIII de nuestra Constitución.

De manera especial sorprendió la iniciativa dejada a las diferentes organizaciones de base para formar el mapa regional, así como el protagonismo de Estatutos de autonomía y leyes estatales para determinar el reparto competencial. En definitiva, no se comprendía, desde una concepción de la regionalización como reforma organizativa del Estado, un proceso que tiene su motor, dentro del marco flexible de la Constitución, en las Comunidades autónomas que se constituyan. Igualmente sorprendió la relación entre definición de competencias y transferencia de servicios.

Este carácter contrario al uniformismo, que toma sus raíces en la peculiar problemática política del Estado español, es, sin duda, ori-

ginal y conflictivo en su desarrollo, como ya se puede observar en la breve historia del período constitucional.

Estas mismas razones políticas explican otro de los fenómenos que motivaron la atención de los ponentes al coloquio, y que condiciona el futuro desarrollo de la Constitución española. Me refiero a la existencia de partidos políticos de obediencia regional o nacional, que imponen una dinámica sin duda peculiar en la constitución del Estado de las Autonomías. Tratándose, por lo demás, de un proceso en marcha, en donde no existen límites constitucionales estrictos ni un modelo previamente definido de qué nuevo Estado se pretende alcanzar con la constitución de las autonomías, la trascendencia de este hecho político es, desde luego, importante. Y es que si una cosa es saber qué se pretende alcanzar al crear una Comunidad autónoma, otra cosa, relacionada íntimamente y que precisa ser también definida, es qué Estado va «a quedar» tras el desarrollo total y general, en todo el ámbito del territorio estatal, de las previsiones constitucionales. Son, pues, dos visiones, dos objetivos que no pueden tratarse de forma monopolicada e independiente por los partidos, según sea su ámbito territorial o de obediencia.

Por otro lado, en lo que hace referencia a la necesidad de un modelo general de Estado, parece claro que la libertad dejada a las Comunidades autónomas hace difícil tal modelo *ex ante*, hecho éste que pienso motiva las «relecturas» constitucionales que van realizándose del título VIII al filo de su desarrollo.

Otras muchas consideraciones podrían realizarse, pero, repito, el lector interesado podrá acudir de forma directa a los textos cuando se publiquen en breve plazo. Quiero, sin embargo, destacar una última cuestión de orden metodológico. El tratamiento del problema regional aconseja, cuando se aborda desde planteamientos globales, enfoques pluridisciplinarios. Así, la presencia no sólo de juristas, sino también de politólogos y representantes de la Administración, enriqueció sustancialmente los debates. Es más, estoy seguro de que la presencia de economistas, geógrafos, etc., hubiera añadido enfoques de gran interés. Pero, por lo menos, este contraste entre ciencia política y administrativa mostró ya sus grandes posibilidades.

Joaquín TORNOS MAS