

ESTUDIOS

EL REGIONALISMO EN EUROPA

INTRODUCCION

Es un hecho la progresiva interdependencia económica, social y política de los diversos países europeos, que, a pesar de constituir Estados-naciones, han ido aproximando sus formas de vida a medida que se han ido intensificando los contactos y manifestándose las insuficiencias técnicas del marco aislado de la nación.

Las diferencias nacionales, producto en buena medida de circunstancias pasajeras, están siendo minadas en su propio fundamento por las investigaciones que someten a revisión las diversas historias nacionales. Con el estudio y con el contacto se comprueba que no siempre lo propio es mejor y no siempre lo extraño es lo peor.

Los conflictos entre los Estados-naciones produjeron las catástrofes de las grandes guerras y el predominio de las dos grandes potencias extraeuropeas. Surgió entonces la necesidad de la integración política de Europa sobre nuevos fundamentos. De aquí la necesidad de revisar las historias nacionales para hacer posible la formación de una conciencia europea.

A ello se añade un factor de primera magnitud en orden a la quiebra de la conciencia nacional exclusiva: el progreso técnico que facilita el intercambio de ideas por los medios de comunicación de masas (radio, cine, televisión, prensa...). Y, junto a él, los contactos directos de los negocios, de las migraciones obreras y del turismo han roto los modelos nacionales de conducta.

El progreso técnico ha implicado también la superación de la economía autárquica y la formación de comunidades supranacionales de carácter económico, haciendo necesaria la futura integración política de Europa.

LAS TEORIAS FEDERALISTAS

Así como la doctrina de la soberanía nacional fue elaborada por la burguesía para justificar la superación de las monarquías absolutas, su devaluación y sus crisis favorece ahora a las teorías federalistas.

Las actuales teorías federalistas europeas se enfrentan a los Estados soberanos nacionales, operando en dos frentes distintos: federalismo interno y federalismo internacional. El primero exige el desarrollo de la autonomía de aquellas unidades territoriales intermedias entre el individuo y el Estado (municipio y regiones). El segundo propugna la superación de las soberanías de los Estados nacionales, en beneficio de comunidades más amplias, bien sean de carácter local —*federalismo local*, por ejemplo—, una Europa política unida, o en pro de una comunidad global —*federalismo global*.

LAS AUTONOMIAS REGIONALES Y UNA EUROPA UNIDA

La integración política europea fomenta el desarrollo de las autonomías regionales.

El regionalismo político, propugnado por muchos teóricos europeos, no es un fenómeno de recesión histórica, sino una adaptación funcional que tiene en cuenta aquellas realidades más próximas y más queridas para la persona humana, lengua, costumbres, hábitos...

De nuevo conviene precisar estos conceptos para evitar confusiones y equívocos. Porque de la mística nacionalista, producto de la exacerbación macroburguesa de los nuevos imperios del siglo XIX y del imperialismo incipiente que precede a la Gran Guerra, ha surgido una idea de nación que olvida los condicionamientos naturales o históricos de esta relación entre el individuo y su medio, relegando el regionalismo a una «supuesta» tendencia separatista que perjudicaría las sagradas exigencias de la nación. Antes de producirse los excesos nacionales que absolutizaron al Estado-nación, la nación se entendía como el lugar del nacimiento. Así, en nuestra lengua clásica se hablaba de las distintas «naciones» a que pertenecían, por ejemplo, los estudiantes de Salamanca: vizcaínos, leoneses, andaluces, etc. Nación, así, equivalía a patria o tierra de los padres. El amor a la patria o nación, en este sentido, es la virtud del patriotismo. Naturalmente que encerrarse en un patriotismo minúsculo es aldeanismo. Pero engrandecerlo hasta la exageración del «chauvinismo» es un pecado político.

Esta confusión se manifestó en 1967, con motivo de los resultados electorales en Escocia y el País de Gales. La protesta contra lo que se considera como descuido por parte de Londres de los intereses regionales despertó un deseo de gobierno local, que, se dice, es fomentado por los nacionalistas. Pero es más exacto designar como regionalismo este movimiento que se propone asegurar la propia personalidad y autogobierno de escoceses y galeses y que es compatible con los intereses de un área superior.

El regionalismo político enmarcado en las regiones naturales con la atribución de ciertas competencias, absorbidas ahora por los Estados centralizados, es un hecho anterior a los Estados-naciones que, además, difícilmente podrá ignorarse, porque viene impuesto por realidades naturales, físicas y humanas. Ahí está el ejemplo de nuestros derechos forales. Y aparte de los problemas suscitados por los escoceses y galeses, que se destacaron cuando sus elecciones, están también —entre otras— las cuestiones de los tiroleses, sicilianos, flamencos, valones, croatas, etc.

No pueden desaparecer las realidades naturales. Y si no pueden desaparecer, negarlas conduce a situaciones extremas, como se ha expresado en la frase clásica de «el orden reina con Varsovia», después de una represión de las autoridades imperiales rusas empeñadas en quebrantar las personalidades de Polonia.

EL FEDERALISMO EUROPEO SE DEBE BASAR SOBRE LA «SOBERANIA»
DEL ESTADO-NACION

Pero la superación de los Estados nacionales no se ha manifestado en el mundo político contemporáneo sólo en el progreso del federalismo interno, sino que ha cobrado también una dimensión más importante en su proyección exterior.

El federalismo internacional tiende a integrar la pluralidad de Estados-naciones en comunidades más amplias. Conscientes los políticos de que el mundo contemporáneo no puede resolver sus problemas con tímidos federalismos como son los proyectos de confederación, crece en las democracias europeas un federalismo económico, hasta que llegue a la unidad, a un *federalismo político*. En él los actuales valores naturales de la nación tienen que ser recogidos en una Europa de las patrias, que, en su dimensión positiva indestructible, es también la Europa de las regiones.

El federalismo no institucional, que tuvo su expresión en 1949 con la aprobación del Estatuto del Consejo de Europa —la llamada Europa de

Estrasburgo—, y el federalismo funcional o parcial —con la creación de comunidades supranacionales de carácter económico, la llamada pequeña Europa— tienden hacia su culminación en el federalismo político total, en el que las instituciones federales tendrán competencia en materia de orden político, de seguridad interior y exterior, etc. Según las teorías federalistas, deberán integrarse no sólo los Estados nacionales, sino también las diversas comunidades naturales existentes en las mismas. A eso apuntan los científicos de la política y políticos belgas y alemanes, por ejemplo. Unos como medio para resolver los conflictos internos entre flamencos y valones, los otros para solucionar el problema de la unidad alemana.

El regionalismo político funcional será, pues, un complemento inseparable del federalismo político total europeo. Sólo así desaparecerá el peligro de un monstruoso Superestado europeo, ese Estado gigantesco que, con sus fuertes poderes y leyes generales, sería capaz de gobernar beneficiosamente, al consumir en su *uniformidad* la riqueza varia de las pequeñas unidades naturales a escala humana.

Las regiones creadas por la Naturaleza y por la Historia constituyen un patrimonio que hay que añadir a todos los valores positivos de las historias de las comunidades nacionales. Hay que conciliar lo particular y lo general, las pequeñas y las grandes unidades, todas las cristalizaciones históricas, que van desde las regiones y las naciones a las unidades supranacionales. Este es el destino de Europa.

LA INTEGRACION EUROPEA NO DEBE SEGREGAR UN NUEVO NACIONALISMO

Las naciones europeas van tras la búsqueda de resolver sus problemas internos e internacionales. Italia se mueve en el marasmo político de su partidocracia e intenta salir de él. Se piden prontas y radicales reformas estructurales, tanto económicas como políticas. Alemania se encuentra, en el campo de la política internacional, sujeta por la división, en su propio territorio, de la República Democrática y de la República Federal. Bélgica se bate en un intento de salvar la unidad del reino, creada en 7 de febrero de 1831, y puesta en peligro por las tensiones federalistas o autónomas de valones y flamencos. Los partidos social-cristiano y socialista y liberal han aceptado ya la idea de reformar la Constitución de 1831, con el fin de dar cauce institucional a las pretensiones y exigencias de las dos partes integrantes de la Monarquía parlamentaria belga, aunque tardan ya demasiado en resolver el problema, y, por eso, el Frente democrático francófono de Bruselas (F. D. F.)

y el Rassemblement Wallon pidieron ya, en enero de 1970, la convocatoria de una asamblea constituyente, en caso de que, en ese mismo mes de enero, el Gobierno no presentase proyectos de reforma constitucional convincentes. Francia propugna una mayor independencia de Europa en relación con los Estados Unidos y una reforma de la estructura de la O. N. U., y, lo que es más importante, una Europa de las patrias.

Pero por debajo de los problemas propios de cada uno de los países considerados, y a pesar de ello, Europa camina hacia su unidad. Cada día los medios de comunicación de masas nos suministran datos y noticias del devenir fatigoso de la federación europea, ya en el campo económico, ya en el político. Precisamente el día 3 de marzo de 1965, en Bruselas, se decidió por los «Seis» (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) la fusión de la pluralidad de ejecutivos existentes en un ejecutivo común; importante decisión tomada por los miembros de esta «Pequeña Europa». En síntesis, se trata de que las instituciones europeas, en las que cristaliza el actual *federalismo supranacional europeo*, tales como la CECA, el EURATOM y el MEC, transformarían sus respectivos ejecutivos a partir del 1 de enero de 1966 en uno solo, integrado por 9 miembros y 5 auxiliares, decisión de la que venía hablándose tiempo atrás. Representa el principio de la fusión de las instituciones mismas, que habrá de efectuarse en un plazo no muy lejano; pues la fusión de las citadas comunidades se hallaba prevista para el año 1968.

La decisión adoptada por los miembros de la «Pequeña Europa» redundaría en un mejoramiento del funcionamiento de las instituciones europeas y marcaba los comienzos de la realización de los proyectos de la unión política europea. Pues una comunidad para que se transforme realmente en comunidad económica y social ha de ser forzosamente también política. La política es indispensable. Sin política no habría gobierno, ni cuerpos legisladores ni instituciones administrativas locales. No habría Estado. Y sin éste, faltando el motor que dirigiera la nave de la sociedad, ésta se desintegraría. Y cada individuo debería luchar para conseguir los medios que satisficieran sus necesidades.

El Estado contemporáneo, si se preocupa de los problemas económicos y sociales e intenta resolverlos, lo hace no tanto como entidad económica y social, sino en cuanto que es una institución política que ha de velar por el interés general.

Europa continúa dividida porque no se ha integrado todavía políticamente. Se halla formada por Estados nacionales que todavía mantienen entre sí profundas barreras que los separan. Si bien el progreso técnico —las comu-

nicaciones, fundamentalmente— ha sido uno de los factores de acercamiento de los diversos Estados europeos, no obstante la idiosincrasia de cada pueblo, conservando sus características peculiares, se resiste a la unificación. Aunque se está atenuando la inmovilidad del sistema de valores típicos de cada nación, todavía no se ha logrado una ósmosis entre los diversos sistemas de valores nacionales, condición imprescindible para que surja una conciencia unitaria europea.

Ha sido necesaria la existencia de dos guerras mundiales con sus ruinas y con sus angustias para que los hombres hayan comprendido que la humanidad ha caminado por un mal sendero, y que se dirijan hacia su propia aniquilación si no se volvían, dice Frieden, hacia las ideas fundamentales de la civilización occidental, reconstituyendo su unidad espiritual y política, si no de la humanidad, al menos de Europa. Es evidente la situación que han planteado las dos últimas guerras mundiales: podemos dudar de la posibilidad de realizar la unidad europea, pero de lo que no podemos dudar es de la necesidad de llevar a cabo tal obra. La inmensa concentración de fuerzas del Este comunista obliga a Occidente a concentrar sus fuerzas y su voluntad. Europa no puede concebir su unidad como una utopía, sino más bien como un programa a realizar, que por ser urgente y tener una base cultural coparticipada por la pluralidad de naciones europeas, se convierte, como diría Ortega y Gasset, en un proyecto sugestivo de vida común.

Pero sean cualesquiera las oposiciones que la idea federal europea encuentra en su fase de traducciones prácticas, se ve la necesidad de reforzar al poderío militar y económico-político de Europa. Sin la O. T. A. N., quizá Europa se hallaría ya soviética, y sin las diversas fuerzas en que ha cristalizado el federalismo supranacional europeo, posiblemente, Europa estaría muy próxima de ser una colonia político-económica americana.

Si Europa quiere conservar su razón de ser, su existencia histórica, se ha de fortalecer cada día más, pues sólo así podrá salvar su existencia.

La estructura de la conciencia europea está integrada por un conjunto de factores que tienen su origen en el *Mare Nostrum*: el racionalismo griego, el espíritu jurídico y político de Roma y la moral cristiana en cualquiera de sus versiones o cristalizaciones históricas. No se desconoce la existencia de otros factores que han influido en la configuración de la conciencia europea —por ejemplo, la revolución liberal y capitalista y, su reacción, al marxismo—, pero la nota esencial de la misma es la resultante de los tres factores precitados. La esencia de la estructura histórica europea encierra, pues, en último término, el complejo de estos tres factores: el helénico-latino-cristiano.

Las naciones europeas están transidas de esta cultura. Si se quiere salvar

la existencia histórica y cultural de Europa, teniendo en cuenta el contorno plural que la circunda en nuestros días, se ha de saludar satisfactoriamente todo intento de realización de su unidad política, pues ello reforzará y coadyuvará a mantener su libertad e independencia.

Opinamos, con Villey, que una Europa dividida sería hoy día una Europa incapaz de salvar su legado cultural y su independencia frente a la Unión Soviética y a los Estados Unidos de Norteamérica. Puede ser una tercera fuerza entre ambos países.

Pero el deseo de que se constituya una Europa políticamente organizada no implica el deseo de que se cree la nación-Europa como sustituto del nacionalismo que hoy se halla en trance de perecer. Una Europa unida no tiene por qué segregarse un nacionalismo europeo. En la época de la planetarización política, los nacionalismos deben quedar marginados. De ahí que Europa deba estar ya presta para acoger en su seno a todos aquellos países que hoy están más allá del telón de acero, ya que su destino geográfico e histórico reclama su presencia en el seno de la familia europea. Este camino sólo podrá comenzarse y avanzar en él iniciando comercialmente intercambios, para luego continuar con contactos culturales e ideológicos. La confluencia en el marco de la economía podrá tener aparejada una analogía de estructura social y —progresivamente— de estructuras políticas. Pero, como fase previa para que llegue a esta posible unión de todos los Estados netamente europeos, en una comunidad superior, es necesario que los países del llamado mundo occidental se integren políticamente. Que los nueve miembros que integran la pequeña Europa se pongan de acuerdo para crear la Europa política de todos deseada no es difícil. Tanto más cuando entre ellos existe un denominador político común: la ideología democrático-liberal.

Se han hecho diversos intentos de unión política entre los seis países. En agosto de 1954 fracasó la Comunidad Europea de Defensa (C. E. D.). El 23 de noviembre de 1959, los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países de la Comunidad reconocieron, oficialmente, que, mientras se fuera perfeccionando el Mercado Común, sería conveniente llevar a cabo una colaboración política más estrecha. De ahí que decidieron reunirse cada tres meses para intercambiar sus opiniones sobre la actividad de la Comunidad y sobre estos problemas internacionales.

El 10 de febrero de 1961 se llevó a cabo en París la primera conferencia «cumbre» de la Comunidad, y se encargó a una comisión, compuesta de representantes de los seis Gobiernos, que preparasen un esquema de colaboración política de los seis países. A partir de esta conferencia se han celebrado otras, que han venido a dar forma a la voluntad de unión política implícita

en los tratados creadores de las diversas comunidades europeas. Aunque se ha adelantado en el camino de la integración política, todavía permanecen vivos ciertos sentimientos nacionalistas por parte de algunos miembros que integran la Pequeña Europa.

Posteriormente el punto quinto del comunicado final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobiernos europeos, celebrada en París del 19 al 21 de octubre de 1972, se refería a los problemas regionales en los siguientes términos:

«Los jefes de Estado o de Gobierno reconocen alta prioridad al objetivo de remediar, en la Comunidad, los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar a la realización de la unión económica o monetaria.

Los jefes de Estado o de Gobierno invitan a la Comisión a preparar sin dilación un informe analizando los problemas que se plantean en el ámbito regional a la Comunidad ampliada y a presentar proposiciones apropiadas.

Desde ahora se comprometen a coordinar sus políticas regionales. Deseosos de comprometer su esfuerzo en el camino de una solución comunitaria a los problemas regionales, invitan a las instituciones comunitarias a crear un Fondo de desarrollo regional...».

Es decir, que la cumbre europea ha constatado que los problemas regionales no sólo afectan a todos los países integrantes de la Comunidad, sino a esta misma con carácter prioritario. Y que una política comunitaria regional resulta absolutamente necesaria por razones que la Comisión de las Comunidades Europeas, en el informe que ha preparado (1) el 3 de mayo de 1973, clasifica en morales, de medio ambiente y económicas.

1.1 *Razones morales de la política regional europea*

Podemos resumirlas, siguiendo dicho informe, del siguiente modo:

- a) El objetivo, enunciado en el preámbulo del Tratado de Roma, de «reducir la distancia entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas».
- b) La imposibilidad de que se mantenga una comunidad y tenga sentido

(1) Véase Commission des Communeautés Européennes: *Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communeauté elargie*, Bruselas, 3 mayo 1973, págs. 4 y sigs.

para los pueblos que la componen si algunos tienen condiciones de vida muy diferentes de los demás y dudan de la voluntad de todos de ayudar a cada miembro a mejorarlas.

c) La desilusión respecto de la idea de unidad de Europa que supondría el fracaso de la Comunidad en la tarea de orientar los recursos comunitarios hacia los puntos de potencial humano, permitiendo mantener vivas las comunidades regionales y evitando que la Comunidad se convierta en factor de mayor concentración de riqueza en lugar de ser un medio para la mejor distribución de ésta.

c) La desilusión respecto de la idea de unidad de Europa que supondría el fracaso de la Comunidad en la tarea de orientar los recursos comunitarios hacia los puntos de potencial humano, permitiendo mantener vivas las comunidades regionales y evitando que la Comunidad se convierta en factor de mayor concentración de riqueza en lugar de ser un medio para la mejor distribución de ésta.

d) La herencia histórica y la diversidad de los pueblos europeos, los valores tradicionales y culturales que constituyen la riqueza moral de cada región, y convierten en asunto de primordial importancia la participación de cada una de ellas en el proceso económico.

c) El objetivo de conseguir la libre circulación de la mano de obra en la Comunidad, que exige, para ser verdaderamente efectivo, que los capitales se orienten hacia las regiones menos desarrolladas, a fin de que los trabajadores puedan encontrar en ellas trabajo en condiciones comparables a las de las opulentas.

1.2 *Consideraciones relativas al medio ambiente que exigen una política regional europea*

Aunque una visión superficial y apresurada pudiera hacer creer lo contrario, una política regional comunitaria ha de ser tan beneficiosa para las regiones de alto desarrollo industrial y concentración urbana como para las de pobreza, paro y emigración, o más aún si cabe.

En efecto, el creciente empobrecimiento de estas últimas corre parejo con la galopante depauperación del medio ambiente en las regiones de concentración. Las dificultades en materia de vivienda y servicios urbanos, las tensiones y pérdidas que suponen los desplazamientos diarios al lugar de trabajo, la polución del aire y del agua, están demostrando que la reducción de los

desequilibrios geográficos es tan importante para las regiones prósperas de la Comunidad como para las más pobres.

Los instrumentos de política regional europea no se conciben, por tanto, como medios para que las regiones ricas subvencionen a las pobres, sino como mecanismos para obtener en todas una calidad de vida superior:

- atrayendo las inversiones hacia las regiones menos favorecidas,
- coordinando y haciendo más eficaces las medidas que los distintos Estados miembros están ya aplicando para combatir la concentración industrial excesiva en las zonas donde lo único que hace es disminuir la calidad de vida,
- vigilando para que el desarrollo de las regiones más atrasadas no conduzcan a la destrucción de su medio ambiente por una industrialización incontrolada.

1.3 *Motivos económicos de la política regional comunitaria*

Las razones que hemos expuesto tienen evidentemente una trascendencia no sólo moral o ecológica, sino económica. Pero además, como motivos específicamente económicos para una política regional de equilibrio, el informe a que me estoy refiriendo enuncia:

a) Mejor utilización de los recursos humanos que ahora se despilfarran y de las infraestructuras y recursos colectivos subempleados.

b) Posibilidad de evitar las situaciones en que un Estado miembro ha de suspender sus planes de expansión porque las regiones fuertes de su economía sufren un «recalentamiento» y crecientes presiones inflacionistas, mientras se despilfarran importantes recursos en las regiones débiles.

c) Mayor coste de los fenómenos incontrolados de congestión que el que representan las intervenciones positivas de una política regional. El creciente gasto que traen como consecuencia los desplazamientos de mano de obra para satisfacer las necesidades de viviendas, escuelas, hospitales, centros de recreo y deporte, etc., y el despilfarro de los que quedan sin utilización en las regiones de origen, hacen que una política regional racionalmente desarrollada suponga una buena inversión.

d) La realización de la Unión Económica y Monetaria Europea, decidida para 1980, conducirá a un callejón sin salida si las economías nacionales no sufren las transformaciones necesarias para evitar divergencias excesivas entre las economías de los Estados. La reducción de los desequilibrios regio-

nales por medios adecuados se convierte así en factor acelerador de las mutaciones económicas indispensables para la solidez de la Unión Monetaria, en el momento en que ésta significa el abandono de la modificación de los tipos de cambio como medio para restaurar los equilibrios fundamentales.

1.4 Razones políticas de la regionalización

A las razones morales, ecológicas y económicas que hemos recogido, tomándolas del «Informe sobre los problemas regionales en la Comunidad ampliada» presentado por la Comisión al Consejo de Ministros, hay que añadir las razones políticas.

La unidad europea es, en efecto, por mucho que pese a quienes se empeñan en no ver la realidad, un proceso impulsado por una decidida voluntad política, que reviste distintos matices y sirve a muchos intereses, pero que, en sus líneas generales, responde a un amplio movimiento de base.

Pues bien, este proceso unitario ha traído, como consecuencia ineludible de su propia dinámica, un nuevo vigor para la regionalización, término con el que se viene designando la articulación de las instituciones políticas según una dimensión inferior a la de los Estados nacionales típicos (Gran Bretaña, Francia, Italia, etc.) y muy superior a las de las demarcaciones locales tradicionales (departamento en Francia, provincia en Italia, condado en Gran Bretaña, etc.) (2).

La articulación de los poderes públicos, de acuerdo con esta dimensión se ha manifestado en todas las naciones europeas, tanto en las que nunca han tenido una tradición de descentralización ni de autonomía local (como Francia o Italia) como las que han venido manteniendo principios de autogobierno local (tal Inglaterra) o de federalismo (Alemania). Fenómeno tan generalizado tenía que obedecer, y obedece a razones políticas también generales entre las que alude o recoge Bassetti (3) las siguientes:

a) Necesidades puramente tecnocráticas de eficacia administrativa, ante

(2) Existe otro concepto de regionalización a nivel mundial —en este sentido, las organizaciones supranacionales europeas (Mercado Común, EFTA, etc.) son para la ONU organizaciones regionales—, pero no es objeto de este estudio.

(3) P. BASSETTI: *Aspetti politico-istituzionali della regionalizzazione nel quadro europeo* (ponencia presentada a la conferencia de estudio sobre la política regional en Europa celebrada en Munich del 28 al 30 de junio de 1973 por la Unión Europea Demócrata-Cristiana, págs. 6 y sigs.).

la insuficiencia de las demarcaciones territoriales tipo departamento, provincia o condado.

b) Deseo de favorecer el autogobierno, es decir, la posibilidad de ofrecer al ciudadano ámbitos más inmediatos y significativos de control y participación, democratizando «en vertical» la vida política de los Estados nacionales.

c) Medio de impulsar un auténtico pluralismo cultural y social que se considera uno de los más preciados bienes del patrimonio europeo. Superando un regionalismo meramente conservador o defensivo; se trata no sólo de evitar la pérdida de valores tradicionales como la lengua, sino de potenciarlos y facilitar la eclosión de nuevos factores que eviten la masificación.

d) Instrumento de transformación social, en cuanto no reduce las meras posibilidades de ésta al resultado de la lucha de clases a nivel nacional, sino que facilita instancias intermedias de mediación e intervención.

e) Oportunidad para la resolución de los problemas de determinadas zonas, a caballo entre Estados nacionales distintos, pero con problemas, personalidad o valores culturales comunes (las regiones-bisagra, tan en el candilero en la actualidad).

Los nuevos miembros no se han puesto de acuerdo todavía en la creación de una Europa políticamente unida, dotada de instituciones propias, capaz de asegurar una política exterior común, que asegurase una cooperación cada vez más estrecha en los campos de la cultura y de la ciencia, de la defensa de los derechos del hombre, de las libertades fundamentales y de la democracia, y que asegurase una estrecha solidaridad contra cualquier tipo de agresión mediante la adopción de una política defensiva común. Quizá si la Francia de la época de De Gaulle no hubiera sido tan chauvinista se hubiera adelantado mucho en el compromiso indispensable para que el proyecto de tratado, creador de una unión política, no fuera letra muerta, sino el comienzo de una Europa unida.

Y es que el problema regional europeo continúa latente.

Continuamente se insiste en que las tasas en el reparto de la riqueza están bastante equilibradas en los países de la C. E. E., pero las cifras parecen indicar otra cosa. Una sustancial desigualdad distributiva (más de 6.000 dólares) se advierte entre Hamburgo y Nápoles. Y también dentro de un mismo país: los ingresos en Bretaña son dos tercios más bajos que los de París. Con todo, se aduce, la recesión ha golpeado con más fuerza a las regiones de mayor desarrollo: Rhur, Francia central, sur de Inglaterra, norte de Italia; zonas industriales cuyas economías contrastan con las de las regiones más pobres: sur de Italia y oeste de Irlanda. Esto, a nivel de cifras, no constituye más que un pobre consuelo, ya que la coyuntura no ha hecho más que

poner de manifiesto multitud de problemas regionales, algunos de ellos de hondas raigambres, y a los que los gobiernos generalmente no han prestado la atención suficiente.

Algunas dificultades se derivan no de la pobreza, como en el oeste de Irlanda, sino de la riqueza, actual caso de Escocia, en cuyo petróleo apoyan su causa los separatistas de la región. Pero las principales motivaciones del regionalismo en la C. E. E. vienen a ser la marginación económica, el excesivo centralismo y la imposición de sistemas y manifestaciones culturales nacionales en detrimento de las regionales.

Lejanía e ineficacia gubernamental es la causa esgrimida por las regiones en contra de los gobiernos centrales de Gran Bretaña, Italia y, en cierta medida, Dinamarca. Autonomía regional piden flamencos y valores. Fin del excluyente centralismo, exigen corsos y bretones. Aunque varios de estos movimientos hayan cobrado fuerza en los últimos años, el problema es tan viejo como los países mismos, y los gobiernos deberán andarse con cuidado a la hora de hablar de una Europa unida. Evidentemente, ya no es tan fácil ordenar, y «muchos nacionalismos provinciales ven en la idea de Europa una amenaza más a su independencia, un alejamiento mayor de los centros de decisión y poder. Temen que, en definitiva, un centralismo supranacional venga a sustituir al nacional que ahora padecen y que éste sea el único cambio».

Pero analicemos este problema en los países más afectados.

a) *El regionalismo francés*

Las notas características de la Administración local francesa son dos que la diferencian del sistema inglés *selfgovernment*: en primer lugar, las colectividades locales francesas son parte integrante del Estado y de la jerarquía administrativa, y gozan de ciertas atribuciones particulares. En segundo lugar, la doctrina de la separación de poderes ofreció la gran posibilidad al ejecutivo de someter a sus reglamentos y órdenes a las autoridades locales. El sistema francés ha girado, y sigue girando, alrededor de la idea de que la única forma eficaz y moderna de Administración pública era la Administración del Estado, en tanto que para los ingleses el fundamento de la Administración reside en la Administración local.

Los fundamentos ideológicos de este sistema, según ha señalado el profesor García de Enterría (4), se centran en los dos siguientes: a) El principio

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Cuadernos Taurus, 1972.

del «pouvoir» municipal, que arrastrado desde la fisiocracia pasa a la Asamblea Constituyente en su decreto de 14 de diciembre de 1889 y encuentra su asentamiento definitivo, tras la reforma napoleónica, en el liberalismo doctrinario de la Restauración (leyes municipales de 1831 y 1837) (5); y *b*) La centralización: el resultado de una concepción que colocaba al municipio en un orden doméstico y subalterno de funciones, se tradujo en un duplicado de la organización territorial con la Administración periférica del Estado sobre base jerárquica, centrada, principalmente, en torno a un núcleo básico: prefecto-subprefecto-alcalde. La centralización vino amparada también por una concepción ideológica cuyos ejes eran el dogma de la voluntad general y el dogma de la igualdad, propugnados por la burguesía en su ascenso al Poder.

Esta configuración, que permanece inalterable en su fondo, se ha tratado de paliar —en sus aspectos formales— en las últimas décadas. Las estructuras administrativas decimonónicas suponían un freno para la política de desarrollo de Francia. La Constitución de 1946 ya estableció una notable descentralización que nunca tuvo virtualidad efectiva. No obstante, con la posguerra se introdujo la técnica de la planificación a consecuencia de los planes Marshall, lo que dio lugar a un primer embrión regional: «L'aménagement du territoire», que pretendía superar las estructuras comunales y departamentales para lograr una nueva ordenación territorial más en consonancia con nuestro tiempo (6).

La Constitución de 1958 no reconoce más entes locales que las comunas y los departamentos, organizados alrededor de dos órganos monográficos: el alcalde y el prefecto que actúan como delegados del Gobierno y como primeras autoridades locales respectivamente. Junto a ellos, las asambleas locales electivas, con unas funciones esencialmente consultivas. En 1959 se propuso por el comisario del Plan de Desarrollo la creación de «regiones de programa», para evitar, de una parte, atraso de ciertas zonas, y de otra, para canalizar las aspiraciones locales en la elaboración del plan. En 1960 fueron aprobadas dichas regiones en número de 21, manteniendo la misma organización binaria de órgano monocrático (el prefecto de región) y de órgano

(5) MORELL: *Apuntes de Derecho administrativo*, Cátedra del profesor García de Enterría, tomo V, curso 1970-1971, págs. 87-90.

(6) H. MANZANEDO y GÓMEZ REINO: *Curso de Derecho administrativo económico*, Ideal, Madrid, 1970, pág. 141.

colegiado (la Comisión de Desarrollo Económico Regional) de configuración absolutamente consultiva (7).

Estas nuevas demarcaciones territoriales responden al modelo de región gubernativa, que es un modelo de división administrativa «por y para el Estado». Su configuración obedece, sin duda, al esquema centralista francés que se deja sentir en todos los campos administrativos y especialmente, en la actualidad, en el ámbito de la planificación. La solución regional francesa está al servicio de las tareas planificadoras del poder central y no supone la existencia de una «región escalón», en frase del recientemente desaparecido profesor Manzanedo, pues el departamento sigue siendo el ente intermedio por excelencia. La «región» se limita a unos aspectos coordinadores y consultivos en materia de acción económica, sin que pueda hablarse de eclosión de un nuevo ente local. Esta estructuración se conservó en toda su pureza en los decretos de 14 de marzo de 1964.

Los decretos 14 de marzo de 1964 (8), que favoreciendo en todo momento

(7) Cfr., entre otros, ANTOINE: «L'aménagement du territoire et l'expansion régionale», *Etudes et Documents*, núms. 1 y 5 de 1958 (tesis); ATHANASSOPOULOS: *Le fait régional dans la vie publique française*, París, 1960; BAUCHET: *La planification française*, Edit. du Seuil, París 1962; BILLY: «Les commissions de développement économique régional», *Rev. Franç. Scien Polit.*, 3, 1966; BOUJOL: «Les problèmes de la décentralisation administrative en France», *Rev. Dr. Const.*, 2, 1963, pág. 109; CATHERINE: *L'administration française*, PUF, 1965, págs. 253 y sigs.; CROZIER: «Analyse sociologique de la planification française», *Rev. Franç. de Sociologie*, VI, 2, 1965, pág. 156; CHABANOL: «L'aménagement du territoire», en *Les problèmes économiques*, núm. 746 (17 abril 1962) de *Documentation Française*; DUBOST: *L'ordinateur et les services extérieurs de l'Etat dans la région*, IEP, Toulouse, 1969; GOGUEL: «Quelques aspects politiques de l'aménagement du territoire», *Rev. Franç. Science Polit.*, 2, 1956; GRAVIER: *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Flammarion, París, 1964, y *Paris et le désert français* (2.ª ed.), Flammarion, 1965; GROSHENS: «Les problèmes actuels de l'Administration locale en France», *Rev. Admt.*, 117, 1967; GUICHARD: *Aménager la France*, Gauthier, 1965, y *La région française à l'heure européenne*, Edit. Essor, 1963; GREMION: «Résistance au changement de l'administration territoriale: le cas des institutions régionales», *Sociologie du travail*, Edit. du Seuil, 1966, págs. 287 y sigs.; HOURTICQ: «L'avenir des collectivités locales», *Rev. Admt.*, núm. 124, 1968; JALON: *Deux aspects de l'aide de l'Etat au développement industriel régional: les primes et les zones industrielles*, París, 1966 (tesis); LAFONT: *La révolution régionaliste*, Gallimard, París, 1967.

(8) Véase decreto 64-250, de 14 de marzo de 1964, sobre los poderes de los prefectos para la organización de los servicios del Estado en los departamentos y para la descentralización administrativa; decreto 64-251, de 14 de marzo de 1964, sobre la organización de los servicios del Estado en la circunscripción de acción regional; decreto 64-252, de 14 de marzo de 1964, sobre la creación de comisiones para el desarrollo económico regional.

la unidad de acción agrandan la autoridad al prefecto, con una unidad de mando sobre todos los servicios prefectorales, a los que concentra, a la vez que permite una delegación de atribuciones sobre los mismos jefes de servicios.

Es decir, los decretos de marzo de 1964 han supuesto una simple remodelación de los órganos administrativos de la región —el prefecto de la región, la conferencia administrativa-regional y las comisiones de desarrollo económico regional—, pero las reformas introducidas han quedado muy cortas, pues se trata tan sólo de engrasar la vieja máquina centralizadora (9).

Con posterioridad a estos decretos y tras el rechazo del proyecto del general De Gaulle en marzo de 1969, se ha promulgado la ley regional de 5 de julio de 1972. En esta ley, resalta, evidentemente, que la descentralización, como redistribución del Poder, prácticamente es inexistente. Las razones políticas (por imperativo del bienestar colectivo y de la participación ciudadana), las razones administrativas (por la necesidad de adaptación a las condiciones locales y de coordinación de las técnicas especializadas) y las razones económicas (por la exigencia de encontrar coherencia en la búsqueda de eficacia económica y de lograr un papel activo de las entidades locales al servicio del Plan), que hacían imprescindible el arranque definitivo de la descentralización, han sucumbido una y otra vez ante el centralismo perenne de Francia, que ha patrocinado unas medidas regionalizadoras que sólo tienen en cuenta «el por y el para el Estado». Se pretende un empirismo económico que beneficie al Estado, cuyo afán primordial es el de tecnificar y producir. Pero lo «económico» no es mero dato, ni la ciencia económica nace o se desarrolla en una urna cerrada, como bien ha escrito Althusser (10). Por esto mismo se desprende, entre otras muchas causas, que las soluciones centrales sean absolutamente insuficientes. A este respecto el profesor Parada ha dicho que «la prometida descentralización ha quedado en una desconcentración que refuerza el Poder central y que asegura la tradición de un Estado domesticado por los *trusts* y coronado por el gran capitalismo» (11). Las reformas de Francia han tratado de ordenar el territorio para un mejor aprovechamiento estatal de los recursos, evitando todo cambio administrativo que

(9) COMBE: «La réforme de M. Loxe. Simplement de l'huile dans la vieille machine centralization», en *La Nation Française* (13 abril 1964).

(10) ALTHUSSER: *Para leer «El capital»*, Ed. Siglo XXI, México, 1969.

(11) PARADA y MANZANEDO: *Corporaciones locales y desarrollo económico*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1971, pág. 66.

implicara una descentralización auténtica (12), lo que podría dificultar los propósitos centralistas de su planificación económica. Según esto, los caracteres más relevantes a mi modo de ver pueden ser:

1.º Uniformidad administrativa, dentro de la más estricta unidad.

2.º Centralización reforzada, que se extiende a todos los ámbitos de la reforma.

3.º Conservadurismo administrativo, a través de la adaptación de los organismos periféricos del Estado, a la falsedad del núcleo regional y de la reducida operatividad de la administración del territorio.

Las regiones francesas nacidas a la vida del Derecho con una finalidad y un contenido puramente económico se fueron llenando de competencias administrativas, sin que por ello sirvieran nunca de instancias descentralizadoras. En la evolución jurídico-administrativa de este país, el tema de la descentralización ha dejado paso al de la desconcentración, y el regionalismo, sinónimo del primero, al de la regionalización. Es cierto que la labor desconcentradora ha alcanzado niveles de importancia y el primitivo contenido económico de la región ha sido sobrepasado; al amparo de las regiones económicas creadas se ha producido una uniformización en los servicios estatales de la Administración periférica, sin duda preferible al estado anterior en el que la falta de homogeneidad era enorme. Sin embargo, en la reforma económica regional, la regionalización francesa ha tenido una contrapartida: ha hecho nacer en el vecino país el regionalismo, entendiéndolo por tal el movimiento en favor de las autonomías locales, con intervención de una escala de poder real intermedia entre el Estado y las colectividades territoriales menores; regionalismo político y técnico, frente al sentido exclusivamente técnico de la regionalización, que incorporan a sus programas políticos los partidos de oposición, desde los de centro hasta la izquierda más representativa (13); pese al carácter técnico y desprovisto de todo poder real con la región ha quedado configurada, ésta existe en Francia y ahora se trata de introducir las reformas que sean necesarias para darle un contenido específico que revolucione desde la base el sistema de Administración, creando una estructura de representación, con propias competencias y autonomía financiera, siguiendo el ejemplo de la región política italiana, la cual, aun sin mencionarse, está en la mente de todos los que en Francia defienden el regionalismo político.

(12) ROMERO NAVARRO y SÁNCHEZ PINTO: *El desarrollo económico social y la reforma a la Administración periférica a Francia*, Madrid, 1965.

(13) J.-J. SERVAN-SCHREIBER: *El poder regional*, Dopesa, Barcelona, 1971.

En defensa de sus aspiraciones, critican la regionalización francesa realizada desde diversos ángulos:

1) La división regional existente, por ser demasiado dispar y poco uniforme, presenta un panorama no demasiado halagüeño, por cuanto las diferencias económicas y sociales entre las circunscripciones regionales creadas son demasiado evidentes, con los problemas de toda índole que tal situación acarrea. Precisamente para evitar estas diferencias se crearon las regiones económicas; sin embargo, no se ha resuelto el problema al no haberse dado entrada en su composición a una representación real y directa de los elementos locales interesados. Su reestructuración y uniformización, más la posible reducción del número de las demarcaciones regionales existentes, se plantea como una necesidad ineludible.

2) Se critica, por otro lado, el propio carácter de la reforma tanto desde el punto de vista de cómo se ha efectuado el traspaso a la misma de los servicios del Estado, cómo, y sobre todo, en cuanto al mantenimiento base de la estructura territorial, departamentos y comunas, estructuras fundamentales del Estado, con escasas competencias propias, y siendo la autoridad fundamental por lo que al departamento se refiere, el prefecto representante del poder central; a una estructura administrativa que no se descentraliza, se la superpone un ente administrativo del Estado, con finalidad económica, consistiendo la principal reforma en desconcentrar poderes estatales con una nueva autoridad, el prefecto regional, con lo cual al ser su número menor que el de los prefectos departamentales, y dependiendo también del poder central, se favorece todavía más la política de tutela estatal, hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que más que una desconcentración lo que se produce es una «reconcentración», por cuanto los poderes del poder central que se desconcentran se hacen en unas pocas manos, y en un alto funcionario que depende de manera directa del Gobierno. La región escalón del poder central no satisface los deseos descentralizadores que un amplio sector del país experimenta.

La descentralización, que en un momento histórico determinado, y en un régimen administrativo centralizado, puede aparecer como una etapa hacia la descentralización, se presenta ya en Francia como una necesidad administrativa insoslayable; la descentralización debe operarse a escala regional porque ha demostrado ser en el momento presente el cuadro administrativo territorial más adecuado para satisfacer las necesidades que el desarrollo presenta, descentralización que comportará una reforma de la estructura de la actual Administración local, a la que se le debe conferir tanto poderes propios de gestión como órganos de representación y capacidad financiera,

únicos medios para realmente interesar a todos en las tareas colectivas; razones de índole política, administrativa y económica avalan esta afirmación. Si las necesidades económicas hicieron aparecer en Francia una nueva técnica, la regionalización, ésta ha sobrepasado ya ampliamente los propósitos de sus creadores, y se va cargando de un contenido distinto del que tiene asignado, existe una cada vez más numerosa oposición, que quiere acabar con el creciente «estatismo» de la vida político-administrativa local, y recuperar poderes para una estructura administrativa nueva, la región, que alcanzaría poderes propios. La toma de conciencia de la existencia de un interés supra-departamental es ya una realidad en Francia; si el Gobierno francés quiso utilizar la escala regional para racionalizar las técnicas de gestión, los franceses quieren un regionalismo político-administrativo que agilice su régimen de democracia.

Ante esto hemos de señalar que la conveniencia de una reforma regional en Francia es proclamada —o al menos admitida— por los más dispares sectores de opinión. Todo el mundo parece convenir en que esa reforma —concebida como trámite esencial a la construcción de Europa— responde a «las exigencias técnicas, económicas y culturales de nuestro tiempo». Un sentir tan unánime, no es, sin duda, gratuito. Pero mientras se trate de una inquietud difusa, no bastará para orientar el estudio ni para programar la acción.

Uno de los testimonios más actuales de este estado de opinión lo constituye el libro citado de Robert Lafont, *La revolución regionalista*, cuyas tesis han influido en muchos otros escritores. Se trata, en efecto, de un libro de «denuncia» ideológica, cuya constatación estriba fundamentalmente en la identidad —propuesta por su autor— entre el colonialismo exterior y el «colonialismo interior». El primero, más combatido y manifiesto, oculta al segundo, menos público, más aceptado e incluso más racionalizado; pero ambos son, según Lafont, idénticos en injusticia social y colectiva. Para Lafont, la Revolución francesa difundió por todo el mundo los grandes principios de Igualdad, Fraternidad y Libertad; ideales que habían de transformarse en racionalizaciones o mitos que han coincidido con la expansión de la era industrial en el siglo XIX. Francia se convierte en la gran creadora de los espejismos políticos de la época industrial, pasando a configurarse en el modelo del centralismo del siglo XIX, como lo había sido durante la monarquía: modelo de los colonialismos interiores pretextados por las expansiones de los colonialismos externos. En el siglo XX no es ya un fenómeno exclusivo del capitalismo, sino que pasa a ser inherente a la ideología de toda concepción estatal unificada, sea proletaria o burguesa. Esta es la gran crisis del momento

presente y el sentido de la búsqueda revolucionaria de la autenticidad, en que cabe anotar, latentes, ciertos postulados ideológicos de Prudhon. Como ha observado M. Cruelles, Robert Lafont parte de unos supuestos ideológicos que le llevan a mantener equívocos, pese a la denuncia global, y que lo hacen ilógico, sin llegar a desprenderse de las influencias jacobinas: el parentesco que trata de hallar entre el jacobinismo y el regionalismo queda simplemente forzado; pero no cabe duda de que, al margen de esos fallos conceptuales, sus tesis ofrecen un panorama posible de entendimiento europeo sobre las bases de la liquidación de los centralismos decimonónicos y la demostración, desde un ángulo particular ideológico, de que estamos en la era de las descentralizaciones o —cuando menos— que hemos de entrar en ella si queremos construir la unidad de Europa. Expuestos, en el capítulo anterior, su concepto de Estado y de nacionalismo, bastará remitirnos en este punto a las críticas allí sugeridas.

Desde otro ángulo convergente, Fougeyrollas se ha ocupado del tema en su obra *Pour une France fédérale: vers l'unité européenne par la révolution régionale*. Fougeyrollas echa de menos, al comienzo de su exposición, una teoría sociológica de la cuestión nacional, ausencia tanto más desconcertante cuanto que, «lejos de estar resuelta o superada, la cuestión nacional se presenta todavía con gravedad diversa y, de una u otra manera, surge por todas partes». La situación real no es —como ya apuntamos en el capítulo anterior— que la insuficiencia conceptual no constituye, propiamente, una laguna en la atención del investigador sino que viene a reflejar sus particulares puntos de arranque ideológicos (como advertía Akzin) cuyo reflejo repercutirá en la ambigüedad y en la falta de univocidad conceptual. Es en el marco de esta cuestión donde Fougeyrollas va a replantear el problema regional francés.

La cuestión nacional difícilmente puede ser periférica desde el momento en que tiene que ver con una noción tan genérica como la de comunidad o «sociedad global», que es el marco implícito de todos los estudios sociales. Dando ya —quizá temerariamente— por consabida esa noción, el autor establece que «la noción es el modo global de existencia de la sociedad moderna» de la misma manera que los «pueblos» lo son de las «sociedades tradicionales» y las comunidades supranacionales corresponden a la «sociedad ultramoderna» o planetaria.

La ventaja de tal planteamiento evolutivo —cuyo esquematismo salta a la vista— es que permite relativizar los conceptos de «nacionalidad», «nación» y «nacionalismo», poniéndolos en relación con la historia. Resulta así que «se pasa del pueblo a la nación en el proceso, largo o corto, de accesión

a la modernidad». La nación viene a ser «una unidad económica y política. (...) Es la síntesis del mercado y del poder» y «es en los centros urbanos donde se forma a partir de los antiguos pueblos, que permanecen rurales». En Europa las naciones surgieron, a la vez, por agregación del pueblo y por escisión dentro del gran conjunto cultural histórico «que ha sido su marco o matriz: la civilización cristiana, dividida en occidental y ortodoxa». Por eso A. J. Toynbee ha usado la expresión «Estados parroquiales».

Bajo la cuestión nacional en el mundo contemporáneo se han de examinar las causas y las formas del «renouveau» nacionalista de hoy, en función de los grandes procesos históricos y de las condiciones peculiares de las distintas zonas del planeta. Fougeyrollas insiste en el carácter bifronte, potencialmente equívoco, de todo movimiento nacionalista, puesto que el gran problema que se trata de abordar es el compromiso entre la continuidad y la transformación. Un nacionalismo absolutamente conservador no sería tal nacionalismo sino puro folklore. Pero tampoco lo sería un movimiento radicalmente renovador que hiciese tabla rasa de los antecedentes concretos de la sociedad. El nacionalismo genuino esquivo tanto la Escila del estancamiento como la Caribdis del desarraigo. Tras este análisis de la cuestión nacional se dedica el autor exclusivamente a la cuestión regional dentro de Francia; parte de la tesis de que «es forzoso reconocer que Francia no es ciertamente una nación en el sentido en que lo son Alemania, Italia o Polonia», sino que —como admitió expresamente el general De Gaulle— «la France fut à coups d'épée». Tropezamos aquí con la clásica contraposición de la comunidad nacional que eventualmente llega a constituirse en Estado, frente al Estado que eventualmente llega a consolidarse como nación. A todas luces, Francia se encuentra en el segundo caso, ya que su nacionalismo privativo ha sido posterior a la creación del Estado y casi inseparable de la expansión de éste, que ha desbordado con mucho los límites de la «Francies», designación que el autor aplica a la Francia estricta (país de *oïl*).

La uniformidad de hexágono francés recubre así la acusada diversidad técnica. Desde el punto de vista lingüístico destacan ocho comunidades o fragmentos de ellas: neerlandeses (Dunkerque), alemanes (Estrasburgo), bretones, vascos, catalanes y corsos —amén de los «franciens» y de los occitanos—. La fragmentación lingüística es altamente significativa, puesto que tiende a coincidir con otras formas de diversidad y está perfectamente viva en la conciencia de los franceses. Fougeyrollas opina que convendría estudiar atentamente la realidad francesa en lugar de trocearla de manera arbitraria, y que la regionalización económica y política debería ajustarse en líneas generales a los marcos culturales e históricos. De seguirse tal método, aventura

que las regiones resultantes serían once: Francia septentrional (Lila), Francia oriental (Nancy), Oeste francés (Caen, El Havre-Ruan), Francia central (París), Sudoeste francés (Poitiers, La Rochela), Francia lionesa (Lion), Occitania occidental (Tolosa, Burdeos), Occitania oriental (Marsella, Niza), Alsacia Mosela (Estrasburgo), Bretaña (Rennes, Nantes-St. Nazaire) y, finalmente, Córcega (Ajacio).

Estas once unidades de desarrollo económico deberían ser también las piezas esenciales de un proyecto federal, en cuyo caso convendría deslindar además tres regiones periféricas: la flamenca (Dunkerque), aneja a la Francia septentrional; la vasca (Bayona), aneja a Occitania occidental, y la catalana (Perpiñán), aneja a la Occitania oriental.

Fougeyrollas concibe el proyecto regional en términos políticos, pero no partidistas. Confía en un «movimiento», cuyo único resorte debe ser «la toma de conciencia de un nuevo conjunto de problemas esperando y creyendo que esa conciencia encauzará la conducta de los franceses afectos a las más diversas corrientes políticas». Opinamos con Fougeyrollas que «el problema regional debe hacerlo suyo una multitud, que encontrará en ello —confiamos— razones de esperanza y de acción (...) Por lo demás (...), son nuestros pueblos, y ellos solos quienes decidirán». Y es que el hecho del regionalismo francés se ha agravado en los últimos años.

En el plano de las dificultades regionales, la Francia de 1975 ha estado caracterizada por violentas manifestaciones en Córcega y el creciente nacionalismo bretón y alsaciano, como asimismo por el movimiento occitano. Pero Francia no tiene, como Inglaterra, ningún representante separatista, a pesar de que un no despreciable número de franceses (71 por 100) quiere ver a sus asambleas elegidas directamente. La centralización francesa es fortísima, pero los movimientos provinciales comienzan a tener fuerza propia y es muy probable que sea éste uno de los puntos álgidos en las elecciones presidenciales de 1981. Con todo, el Gobierno de París no parece muy entusiasmado con este planteamiento, argumentando que al reforzar estas tendencias sólo se conseguiría perjudicar a Francia en conjunto. Pero los problemas están ahí, y no solamente en su versión económica, ancha brecha entre algunas regiones, sino también motivados por razones sociales, políticas y culturales. ¿Lo ve así el Gobierno?

Hace algunos meses, Jean François Revel manifestaba en el semanario *L'Express* que se hacía precisa «una libertad de gestión para las regiones y consentir el derecho de sus habitantes a ser los primeros en decidir sobre su desarrollo», para insistir más adelante que con esto no se atenta en contra de la soberanía del Estado ni de la unidad nacional, ya que «se es víctima de

una confusión elemental entre dos especies de centralización: la centralización gubernamental y la centralización administrativa. La primera implica los problemas comunes a toda la nación y la política general; la segunda, los problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos, que, mal que mal, el poder central es el menos apto para comprender y guiar». Y las dificultades regionales por las que atraviesa actualmente Francia parecen darle plenamente la razón.

Nos consideramos un pueblo histórico. Tenemos un idioma, una cultura, una personalidad. Queremos sobrevivir, y nuestra única posibilidad de hacerlo es la autonomía, un reconocimiento jurídico de que somos un «pueblo», ha manifestado enfáticamente Max Simeoni, secretario general de la A. R. C. (Acción para el Renacimiento de Córcega). Y aunque las interpretaciones han sobrado, el movimiento corso no pretende una independencia de París, sino sencillamente un estatuto de autonomía que ponga las cosas en su lugar. Habría que recordar que las relaciones con París han sido siempre difíciles. Su condición de insularidad agrava los problemas: comunicación, desarrollo económico, cultural y social. Córcega es una sociedad rígida y conservadora en sus estratos dominantes, y esta situación se vio agravada por la llegada de los «pieds noirs» que, tras la independencia de Argelia, se instalaron en la isla y se beneficiaron de la ayuda estatal, de la venta de terrenos a bajo precio y de los créditos. Los corsos manifiestan que precisamente son las cosas que se les han negado.

Córcega, como toda tierra subdesarrollada, exporta mano de obra. Y ahí están las cifras: actualmente la isla cuenta con 240.000 habitantes, de los cuales 173.000 son corsos; 17.000 «pieds noirs» y 50.000 extranjeros. Pero 500.000 corsos viven en el continente, y su paro laboral es del orden del 4,8 por 100. Los grupos autonomistas, por consiguiente, han aumentado su influencia en la isla en base al descontento popular, que se queja de que jamás han sido atendidos por el Gobierno, que las oportunidades de trabajo son pocas y que se ha convertido a Córcega en una tierra de emigración y colonización, y que los planes turísticos para la misma no revertirán en beneficio del pueblo corso, en definitiva, sino en favor de los capitalistas inversores. Los «pieds noirs» han llegado a controlar la economía del vino. Edmond Simeoni, portavoz del A. R. C., ha sido tajante al manifestar: «Nuestro adversario no es Francia ni el pueblo francés, es el colonialismo al que nos tiene sometidos».

La formación del Frente de Liberación de Bretaña, a mediados de los años 60, es la violenta reacción en contra de una larga etapa de imposiciones,

sin derecho a réplica, por parte de un sistema al que el escritor bretón Morvan Lebesque ha calificado despectivamente como «Estado presidio».

Esta región, al igual que Córcega, tiene unos ingresos un 20 por 100 más bajos que la media nacional, y reclama por que el Gobierno no le presta suficiente atención (inversiones en la infraestructura local para favorecer la industria y disminuir el desempleo), a no ser con promesas. Un ejemplo, el viejo compromiso del Gobierno de construir 400 millas de autopistas de cuatro vías; aún no se llega a las 125. Bretaña, como Córcega, es una región subdesarrollada, con escasa industria y que exporta mano de obra. Se dice que París es hoy «la ciudad bretona más grande del mundo». Allí se han establecido más de 400.000 bretones. La emigración ha hecho que en ciento cincuenta años la población de Bretaña haya aumentado ligeramente de dos millones a dos millones y medio de habitantes. Con todo, los bretones jamás han dejado de luchar por su identidad cultural, pese a que el idioma bretón no pueda ser estudiado en el colegio más que a partir de los catorce años. En 1928 hablaban bretón casi un millón y medio de habitantes. Hoy solamente lo hacen 800.000. Pero el movimiento está ganando fuerza y el Frente de Liberación (al que se le calculan no más de 1.000 militantes) está consiguiendo un amplio apoyo en el pueblo, que ha encontrado en el cantante bretón de «folk» Alan Stivell un portavoz de su cultura e identidad.

¿Cómo han respondido las diversas fuerzas políticas ante el hecho regional francés?

El presidente Giscard ha dicho «no» al «poder regional». Con esto, una ambigüedad que subsistía en su política ha quedado desvanecida, pero al mismo tiempo el presidente arriesga enfrentar a sus propios partidarios. En efecto, dentro de la heteroclita coalición de los partidos que le apoyaron en la elección presidencial, y que forman parte de su Gobierno y la mayoría parlamentaria, los hay partidarios y adversarios de este «poder regional», auténtico «pastel preferido» de muchos políticos franceses.

Así los gaullistas, conocidos por su tradición jacobina o centralista, son enemigos acérrimos de la idea, que a su vez es defendida por los reformadores, esto es, centristas y radical-socialistas de Lecanuet y Servan-Schreiber. Este último, sobre todo, ha sido el político que con más fuerza ha defendido las tesis del poder regional: esto es, la creación, a nivel de la región, de pequeños Parlamentos y poderes ejecutivos elegidos por sufragio universal y que se encargarían de todo lo referente a los equiparamientos públicos de las regiones.

La idea es seductora, y puede decirse que ha encontrado también eco en los medios de la oposición. Radicales de izquierda y socialistas, sobre todo,

se han convertido a las tesis del poder regional, mientras que los comunistas se muestran mucho más reservados. Así, una vez más, se ve coincidir a nivel nacional a gaullistas y comunistas en las mismas tesis, mientras que los sectores más moderados de la geografía política son mucho más flexibles a este respecto.

También existe dentro de este problema un dato a tener en cuenta: el grado de implantación a nivel local y provincial de los partidos políticos: mientras los gaullistas y los comunistas han conseguido implantarse bien a estos niveles, los giscardianos y los centristas, por ejemplo, bucan un lugar al sol: de ahí que sean más favorables a la creación de nuevos escalones políticos que les permitirían intentar una implantación de la que hasta el momento carecen.

«Francia —ha dicho Giscard— no es suficientemente rica como para ser el único país en el mundo que posea cuatro escalones administrativos: municipal, provincial, regional y nacional.» Hay que elegir, y es la región la que va a quedar olvidada.

b) *El regionalismo belga*

Bélgica, que tradicionalmente ha sido un Estado unitario centralizado, se ve forzada a modificar su Constitución de 1831, de cuño francés, para transformarse en federación, dando así cabida a las actuales aspiraciones de sus dos comunidades más importantes, la valona y la flamenca.

En el proyecto de revisión de la Constitución belga, publicada el 17 de octubre de 1968, se prevé la separación del país en entidades territoriales distintas. El artículo 3 del proyecto dice así: «Bélgica se divide en cuatro regiones lingüísticas: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región bilingüe de Bruselas (capital), y la región de lengua alemana.»

Como puede observarse, la autonomía lingüística y cultural de cada una de estas cuatro regiones es el origen del futuro federalismo belga. Quizá si los gobiernos que Bélgica ha tenido desde su formación como Estado —desde 1831 hasta la actualidad— hubieran atendido a las exigencias culturales de las diversas comunidades que componen el Estado belga —especialmente de la flamenca—, no se verían obligados ahora los políticos belgas a modificar, en sentido federal, el Estado unitario existente, es decir, si previamente lo hubieran transformado en Estado regional.

El regionalismo belga venía impuesto por múltiples factores; especialmente era un reflejo de la diversidad social, ideológica y económica existen-

te. Las dos comunidades, la valona y la flamenca requieren su pleno reconocimiento. Pero ha sido *fundamentalmente* la comunidad flamenca la que, de una manera particular a partir de la última guerra mundial, ha puesto sobre el tapete su deseo de autonomía cultural. No siendo ya válida la solución del Estado regional, hoy se impone la fórmula federal, pues las actividades de ambas comunidades —y la de sus correspondientes grupos de presión— se han radicalizado. Ahora, o se introduce el federalismo en la organización política del Estado, o Bélgica corre el peligro de graves trastornos separatistas: es decir, que ambas comunidades se constituyan en Estados soberanos, o se comience a cristalizar su hoy larvado deseo de anexionarse a Francia por la comunidad valona, o a Holanda, por su parte, de la comunidad flamenca.

La nota más característica de las elecciones legislativas del día 7 de noviembre de 1971, en Bélgica, fue la de que el partido liberal, que era prácticamente el único que hacía girar el acto electoral en torno a los problemas económicos, experimentase especialmente una sensible derrota: el número de sus diputados, que para un total de 212 era de 47 en la Cámara anterior, descendió nada menos que a 34, con una pérdida de 13, lo que es ciertamente mucho para un sistema tan poco apto para estas fluctuaciones como el de la representación proporcional. Es verdad que los liberales, alejados del poder desde 1968, han estado divididos en tres grupos, pero esta división, no perceptible a la hora de votar, no basta para justificar un retroceso tan considerable.

La realidad es que estas elecciones tuvieron como eje el problema lingüístico o, por decirlo más exactamente, el federalista, al que los dos partidos coaligados en el poder —el cristiano-social y el socialista— intentaron dar una solución aceptable, por lo que han salido de las urnas sin apreciables modificaciones; los socialistas han ganado dos puestos, que son los que han perdido los cristiano-sociales. Los triunfadores efectivos fueron los tres grupos partidarios de una Federación, es decir, el Frente Democrático del Bruselas Francófono, que de seis diputados pasó a diez; la Concentración valona, de siete a catorce, y el Volksunie o Partido Nacionalista Flamenco, de veinte a veintidós. Estas tres fuerzas postulan la constitución de la Federación belga de tres Estados lingüísticos: Valonia, donde predomina el francés; Flandes, en el que se habla el flamenco, y Bruselas, como una forma mixta de expresión, aun cuando con notable mayoría francesa.

De un total de 6.250.000 electores, en números redondos 3.400.000 son valones y 2.850.000 francófonos; este problema de la diversidad lingüística, en el que desde luego se interfieren matizaciones de carácter político e incluso reli-

gioso, es muy viejo y ha venido enconándose con el tiempo; tanto que el Gobierno (el de la coalición de cristianos-sociales y liberales) que presidiera Vannder Bolynants fue derribado por haber postergado la querrela lingüística a las cuestiones de índole económica. Con semejante experiencia, que no han sabido aprovechar los liberales, la posterior coalición de cristiano-sociales y socialistas, que presidiera Gastón Eyskens, llevó al Parlamento una reforma constitucional —a la que ya nos hemos referido— que procuró atender a las más destacadas reivindicaciones de los citados grupos. Los cuales, sin embargo, no se sienten satisfechos con lo que no sea un sistema federal. Y recibieron en estas elecciones un apoyo importante e inesperado: el del veterano ex jefe del Gobierno, Spaak, que a sus setenta y dos años, y a los tres de permanecer alejado de la política, volvió a ella para combatir a su antiguo partido, el socialista, y para estimular a los francófonos.

Nota particularmente interesante es la de que, perdidos votos por todos los partidos menos por los federalistas, el 21 del mismo mes se celebraron nuevas elecciones, con participación de un millón de electores, para el Consejo local del Gran Bruselas; esas elecciones fueron decisivas para el futuro del país, porque los dos grupos federalistas francófonos, el Frente Democrático y la Concentración Valona, lograron, con una mayoría de los puestos disputados, instaurar su administración conjunta.

El consejo general del Partido Federalista francófono, que en las elecciones legislativas del día 7 de octubre de 1968 consiguió duplicar sus representantes en la Cámara de Diputados —llegando entonces a 24— y que fue la auténtica sorpresa electoral, se reunió el día 15 de noviembre de 1971 bajo la presidencia de Jacques Yerna. En el transcurso de la reunión fueron examinados los resultados electorales y se hizo público un comunicado en el que se pidió al pueblo belga que continuase apoyando su movimiento político en busca del federalismo.

El comunicado dice, entre otras cosas: «*Las tres regiones, conocidas por el artículo 107 de la Constitución belga, deben ser dotadas, sin tardanza, de los poderes, competencias y medios que les permitan promover su propia política en los asuntos esenciales del desarrollo económico, de la ordenación de su territorio y de su política social. Los valores deben exigir una profunda reforma de la Administración con vistas a conseguir una descentralización que facilite la llegada de un auténtico federalismo.*»

Examinemos, siquiera brevemente, las circunstancias de tipo estructural subyacentes a estas profundas transformaciones. Podemos localizar, en efecto, el punto de partida del conflicto dentro del primer tercio del siglo pasado. Sostenida por una de las burguesías industriales más potentes de Europa,

Bélgica nace como Estado independiente de la Revolución de 1830. El desequilibrio económico, demográfico y cultural existente entre la Bélgica francesa (Walonia) y la neerlandesa (Flandes) —país este último de menor población y con una economía rural poco evolucionada—, habría de adquirir carta de naturaleza en la Constitución de 1831, de carácter abiertamente antineerlandés. Observamos que cuatro años más tarde abría sus puertas la Universidad de Lovaina. Sin embargo, las repercusiones de esa desigualdad política tardarían en hacerse dolorosamente evidentes. De hecho, las clases superiores flamencas sustentarían, en lugar de compensar, aquel desequilibrio inicial. Es importante advertir que la situación lingüística y social de Flandes ha sido, en un principio, notablemente similar a la que han atravesado otros países europeos: Dinamarca, Rusia, Occitania, por citar tres casos. Las clases propietarias rurales, de expresión francesa, constituían una oligarquía amante del «orden» y sumisa al Poder, frente al resto de la población campesina, de lengua neerlandesa. La capciosa jerarquización funcional del francés, como lengua de cultura y de alto *status*, y el neerlandés, adscrito al ámbito de expresión popular, encubría, sin embargo, una grave desigualdad social que la extensión de la educación y el progreso económico y político de las clases menos privilegiadas habría de poner al descubierto.

El ritmo de la recuperación de la sociedad flamenca ha sido lento y tortuoso. Es fácil constatar que, a partir de la Constitución de 1831, la organización política, desde el Parlamento y el Gobierno hasta los sindicatos, corroboraría bajo el signo francés la diferencia existente a nivel social y económico. La serie de medidas adoptadas por el Gobierno fueron tradicionalmente insuficientes y sectarias. En 1920 se dictó una ley que proclamaba Bélgica como Estado bilingüe, y se reconocía el neerlandés como lengua administrativa en el territorio flamenco y en los distritos de Bruselas y Lovaina. Doce años después, otra disposición administrativa vino a regular el régimen lingüístico de los municipios según el censo: pero el bilingüismo es de derecho cuando una lengua es usada por el 30 por 100 de la población. Bruselas fue legalmente definida como zona bilingüe. Con todo, inmediatamente después de la segunda guerra mundial, los conservadores flamencos empezaron a denunciar la incongruente situación política. La población neerlandesa, ya mayoritaria, era aún considerada en el terreno legal como una «minoría» dentro del país. En 1962 se trazó una «frontera lingüística»; de acuerdo con ésta, fueron declaradas lenguas oficiales el francés y el neerlandés. Como se recordará, los conflictos de febrero del presente año alcanzaron una violencia sin precedentes, hecho que provocaría la dimisión del Gobierno.

Este estado de abierto antagonismo no hace sino expresar el comienzo de un nuevo desequilibrio estructural, que desborda los viejos moldes legales. Dos son los hechos que deben tomarse en cuenta. Fundamentalmente: 1) la explosión demográfica que se ha producido en la zona flamenca, y 2) una transformación radical de su organización económica. En el primer aspecto debemos subrayar que el fuerte descenso demográfico que experimenta la región francesa contrasta con el aumento correlativo de la población en la zona flamenca, antes minoritaria. El 58 por 100 de la población belga es de idioma neerlandés, frente a un 42 por 100 de lengua francesa. Esa es también, aproximadamente, la proporción registrada en la Universidad de Lovaina, donde la afluencia de estudiantes de habla neerlandesa va en aumento. Frenar el descenso demográfico de Walonia requeriría, según Sauvy, reforzar la actual cifra de nacimientos con la cantidad adicional de 12.000 anuales, a la vez que la cifra de inmigración tendría que aumentar a 30.000 en el mismo período. Por otro lado, frente al creciente impulso económico de la zona flamenca, Walonia —tradicionalmente próspera—, ha entrado en un lento pero sustancial declive. El punto de inflexión se señala en 1960. El cierre de las minas de Borinage hizo sonar el timbre de alarma entre los sectores francófonos belgas.

En el transcurso de unas pocas décadas —casi inesperadamente—, Walonia se ha encontrado así en una posición paradójica: todavía en pleno usufructo del predominio cultural y político sobre el resto del Estado (circunstancias que ha alentado su benefactora vecina, Francia) y, sin embargo, ya en una clara inferioridad social y económica. Digamos, en fin, que la actitud sustentada por la mayoría de los partidos —especialmente los nacionalistas Volksunie y Vlaamse Volkweging, el ala flamenca del P. S. C., el movimiento popular valón (subgrupo del partido socialista belga), juntamente con el ala flamenca del partido socialista y los católicos valones— parece revelar que se está llegando a un punto de acuerdo: la carga de mantener la desigualdad entre los dos sectores étnicos y lingüísticos se ha hecho ya demasiado pesada para el actual Estado belga.

De hecho, el conflicto regional, que ha dividido a los belgas en los últimos tiempos, ha sido una de las causas de la dimisión de tres gobiernos en menos de cuatro años. Para Van Der Elst, presidente de la Volksunie, la experiencia de 1830 de hacer de flamencos y valones un solo pueblo ha fracasado. Este partido, radicado en la parte flamenca de Bélgica, quiere un federalismo total entre las dos comunidades del país y la transformación de Bruselas en distrito de Estado, sin posibilidad de que juegue un papel nacional. Si desde el punto de vista aparente la dimisión gubernamental

(1 de febrero de 1974) de la coalición tripartita socialista, social-cristianos y liberales, fue la dimisión en bloque de los ministros socialistas en señal de protesta contra sus colegas socialcristianos flamencos, no hay que olvidar que el problema fundamental que divide a este país, y que es, como se dijo, una de las causas de tres dimisiones de gobiernos en menos de cuatro años, es el conflicto regional que separa flamencos y valones, en uno o en otro partido. El tema regional es, por tanto, un problema axial para la estructura sociológica de la política en Bélgica.

Las recientes elecciones generales se interpretan por una minoración de las tesis extremas en la figura de Tindemans, político que tratará de integrar los presupuestos de regionalización inscritos en los programas federalistas. Tindemans propone una regionalización tan profunda como sea posible, pero que al mismo tiempo no ponga en peligro el poder central: es decir, regionalizar, pero sin llegar al federalismo a ultranza mantenido por los partidos nacionalistas.

Y es que no pasará mucho tiempo sin que Bélgica conozca nuevas peripicias en su conflicto lingüístico, al que no se le ve aún punto final. Conscientes del problema, todos los Gobiernos se han empleado a fondo, consagrando tiempo y esfuerzo para buscar soluciones a este enfrentamiento entre las dos grandes comunidades belgas, flamencos y valones.

Valonia fue la primera región industrial de Bélgica, y a principios de este siglo había llegado a ser una zona bastante más rica que Flandes. Las élites culturales y políticas estaban dominadas por los valones. Pero con la declinación de los precios del carbón —riqueza base de la región— comenzó la decadencia de las industrias de la zona, a la vez que complejos más nuevos, sobre todo de pertenencia a multinacionales extranjeras, invertían en Flandes, posibilitando su auge económico, fenómeno que se apreció a fines de los cincuenta. Las cifras son elocuentes: entre 1960 y 1970 el dinero promedio del producto nacional bruto subió en un 8,4 por 100 en Flandes, pero solamente en un 6,1 por 100 en Valonia. Y esta coyuntura ha dado un nuevo enfoque más realista a los problemas de ambas comunidades.

La comunidad flamenca, durante largo tiempo bajo dominación lingüística francesa, ha conquistado su derecho a su lengua y cultura. El peso demográfico de los flamencos (cinco millones y medio de habitantes), como asimismo su rápido desarrollo industrial y económico, le han dado un poder desconocido hasta ahora. En la comunidad francófona de Valonia (tres millones y medio de habitantes), el otrora preponderante potencial económico acusa una considerable declinación, en parte por el agotamiento de las riquezas mineras. Los valones —al menos entre sus bases militantes— sienten

fuertemente su posición minoritaria y temen a un imperialismo flamenco, a una preponderancia que invertiría los papeles del pasado.

En el plano político, el proceso de regionalización —el traspaso de poderes del Estado a las regiones lingüísticas— es un campo de batalla constante entre flamencos y valones, que se disputan los dineros del presupuesto. Los partidos se hallan divididos en ala flamenca y valona. Las nuevas agrupaciones han dado desde su nacimiento más prioridad a este aspecto antes que a una base ideológica o socioeconómica. En estos últimos años, los partidos extremistas se han convertido en defensores de una y otra comunidad lingüística. De este modo, en el lado flamenco existe la Volksunie (Unión del Pueblo), que es el partido nacionalista de Flandes, creado en la última década para defender la creación de un Estado Federal Flamenco, dentro de una Europa Federal. Por el lado francófono, el Frente Democrático Francófono y el Agrupamiento Valón.

El problema del nivel lingüístico y cultural se agrava por la escasa incorporación de las minorías a las estructuras del Estado, que está obsesionado por la absoluta paridad en la educación, cultura y economía regional, para lo cual ha creado ministerios paralelos, a la vez que uno de Asuntos de Bruselas, para la zona de la capital. Aunque ésta se encuentre en territorio flamenco, la población es de habla francesa en un 80 por 100, idioma que la fuerte burguesía flamenca prefiere como lengua de negocios.

Económicamente, los valones argüían que no recibían la parte debida en inversiones y gastos estatales en razón de una minoría parlamentaria. Los flamencos se quejaban del continuo dominio valón, especialmente en la capital, en la vida cultural. Por este motivo el Gobierno se decidió a reestructurar la Constitución. Teniendo en cuenta los temores de la minoría valona, fueron constituidos tres consejos regionales con grandes poderes económicos para Valonia, Francia y Bruselas.

Sin embargo, en las últimas elecciones municipales (10 de octubre de 1976) se ha vuelto a poner de manifiesto el enfrentamiento de etnias y lenguas diferentes.

La existencia de partidos «políticos» y de partidos «lingüísticos» de flamencos y valones (más una pequeña minoría de belgas de habla alemana), complica el panorama electoral para el observador extranjero.

Los propios belgas confiesan incluso, en algunos casos, sus dificultades en entender coaliciones antinaturales, desde un punto de vista político, pero justificadas desde una óptica lingüística. Como, por ejemplo, las listas de Unión de Flamencos, que en ciertos distritos bruselenses unen a miembros de la radical Volksunie, de tendencia fascista, con militantes socialistas del

ala flamenca del P. S. B. Otra lista electoral une en un mismo combate progresista a comunistas y a cristianos de izquierda.

c) *El regionalismo británico*

Inglaterra se distingue de las demás naciones europeas en dos aspectos: primero por la magnitud de su dominación y autonomía a los territorios sometidos. Si, en particular, consideramos el dominio inglés en las Islas Británicas —Irlanda, País de Gales, Escocia—, convendremos sin dificultad que la del mundo anglosajón y la del continental constituyen no sólo dos políticas diferentes, sino dos políticas opuestas.

El problema en la Gran Bretaña, que hoy vemos recrudecerse, tiene notables complicaciones. El primer hecho fundamental es que los límites entre las distintas nacionalidades británicas coinciden también con la participación religiosa de las islas: Gales, metodista; Escocia, presbiteriana; Inglaterra, anglicana, e Irlanda, católica. Esta diversidad religiosa ha sido, sin lugar a dudas, un factor decisivo para la subsistencia de una conciencia nacional independiente, incluso en aquellos países en que la cohesión cultural se ha perdido en gran parte. Escocia, por ejemplo —donde sólo una de cada 50 personas habla en gaélico—, es uno de los pocos países en que los movimientos políticos no van ligados a la defensa del propio idioma: la situación de éste es muy similar a la del corno en la isla de Man.

Ahora puede haber pocas dudas de que los movimientos sociales y nacionales británicos se han desarrollado con frecuencia en forma de disensiones religiosas o fuertemente apoyados por las Iglesias. El desenvolvimiento del puritanismo durante el siglo XVIII —y, después, del metodismo basado en las doctrinas calvinistas—, contribuyó extraordinariamente al progreso cultural de Gales, unificando y normalizando el idioma a través de las escuelas religiosas. Hablar aquí de San Patricio y del esplendor de la cultura monacal irlandesa sería ir demasiado lejos. Pero nadie ignora el papel decisivo que hoy está jugando la cuestión religiosa en los conflictos sociales y nacionales del Ulster, cuyos dirigentes —protestantes— han subrogado a los antiguos colonos venidos de Escocia.

La evolución del movimiento demográfico demuestra —desde el siglo pasado hasta la actualidad— el predominio creciente de Inglaterra sobre los otros países, Irlanda, Escocia y Gales.

Es inútil subrayar que, siendo la expansión industrial —especialmente intensa en la Gran Bretaña— una de las causas fundamentales de este tremendo desequilibrio demográfico, provocaría a la vez el desplazamiento progresivo

de las estructuras económicas de los diversos países en beneficio de Inglaterra. La explotación del carbón en Gales, por ejemplo —con el consiguiente desequilibrio de la población, concentrada en los condados de Glamorgan y Monmouth—, produjo la despoblación de las zonas rurales del Oeste y del Norte, al tiempo que impulsaba la anglización de las regiones industriales del Sur. No cabe olvidar, por otra parte, que esta evolución ha sido el resultado de un conjunto de medidas dirigidas a producir la emigración masiva de la población y la sustitución de ésta por otro tipo de habitantes de cultura distinta.

Las consecuencias en el terreno sociolingüístico serían enormes: el porcentaje de habitantes que usa el galés disminuye del 80 por 100 en 1801 al 50 por 100 en 1901, hasta reducirse a un 28 por 100 en 1951. Si observamos paralelamente el caso de Irlanda, vemos también que la fuerte emigración iniciada a mediados del siglo XIX y el exterminio masivo de la población a causa del hambre (un millón de muertos en 1847), habría de pesar, de manera exclusiva, sobre aquellos sectores de población que mantenían el gaélico.

En la Europa moderna, la independencia de Irlanda es un ejemplo insólito; pero aún siendo así, no debe oscurecer el hecho de que el dominio económico y político anglosajón subsiste, y su subsistencia en las Islas Británicas es, y continuará siendo, un objeto legítimo de debate público.

En la actualidad, el regionalismo británico, dejando aparte por sus especiales características el caso de Irlanda del Norte, se centra en los problemas escocés y galés.

La crítica situación económica por la que atraviesa Inglaterra, unida a una mala administración referente a los asuntos regionales, ha sido caldo de cultura para dos movimientos nacionalistas: Scottish National Party (Partido Nacionalista Escocés) y Playd Cimru (Partido Nacionalista Galés), sin olvidar, por supuesto, el candente problema que supone Irlanda del Norte. El otrora tranquilo y organizado imperio británico se encuentra sacudido por dificultades derivadas de los conflictos locales.

c.1) *El caso escocés.*—Una cosa era ser el socio más joven en un Imperio que gobernaba la quinta parte del mundo y otra ser el socio más joven del hombre enfermo de Europa, ha declarado Stephan Maxwell —organizador del Scottish National Party, agrupación que cuenta con una amplia apoyatura social y comprende elementos de todos los estratos escoceses—, destacando que la centralización en los asuntos económicos y sociales ha llevado a un escocés de cada cinco a vivir al borde de la pobreza. Hay que tener en cuen-

ta que los ingresos de esta región son un 30 por 100 más bajos que los del sudoeste de Inglaterra, la zona más rica del Reino Unido.

Tras este resurgir nacionalista están los crudos del mar del Norte. *The Economist* ha manifestado que «la convincente propaganda de los nacionalistas pregunta sencillamente, ¿quieren ser ustedes escoceses ricos o británicos? La idea es que el tesoro escocés, con más de 3.000 millones de dólares al año por ganancias de petróleo y una economía con un superávit de 4.000 millones anuales en su balanza de pagos —producto de las exportaciones petrolíferas— convierta a Escocia en una utopía de tipo socialdemócrata como Escandinavia. Evidentemente, el petróleo ha añadido una nueva dimensión a la política británica y aumentado sus quebraderos de cabeza.

Basándose en el abandono que por siglos ha sufrido Escocia, y en los considerables avances del Scottish National Party (que cuenta con un 30 por 100 de los votos de la región y con 11 de los 71 puestos escoceses en el Parlamento), la idea de una Escocia independiente para el año 1990 toma fuerza y no parece tan descabellada. La corriente más nacionalista estima que, de lograr la mayoría de los puestos en el Parlamento, estarían en condiciones de llamar a un referéndum para la independencia de la región; sin embargo, hay que tener en cuenta que el petróleo es pieza fundamental para el interés nacional de la Gran Bretaña. Según algunos observadores, se llegará fatalmente a un choque en el que se determinará específicamente el número de escoceses que son realmente separatistas y el porcentaje de aquellos que desean aprovechar la actual coyuntura y potenciar al Scottish Party para obtener concesiones sustanciales y una real atención a los problemas de la región. Y de esto sí están perfectamente conscientes los políticos ingleses.

Fundado en 1934, el Scottish National Party fue durante décadas nada más que un romántico intento de revivir a la antigua fiera y orgullosa Escocia. Pero las cosas han cambiado y las condiciones son a todas luces favorables a los separatistas, que ya hacen planes para utilizar sus ingresos provenientes del petróleo (unos 3.000 millones de dólares) creando nuevos puestos de trabajo en Escocia con el fin de lograr un crecimiento del producto nacional bruto de un 10 por 100 anual, en contra del modesto 1 por 100 actual.

Cabe preguntarse: ¿qué carta va a jugar Londres? Durante las elecciones de 1974 todos los partidos prometieron asambleas regionales y todo está aún sin formalizar, la burocracia partidista inglesa es lenta y tradicionalmente prudente, motivo por el cual un grupo de «rebeldes laboristas» ha decidido pasar al ataque y crear un partido laborista escocés independiente.

El líder de este nuevo partido, James Sillars, ha manifestado que la devolución de poderes a Escocia no es el principal problema, sino uno más de los

que han venido acumulando hace años para agregar que «el paro existente en Escocia aporta otras 130.000 razones, como las aporta el millón de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza, o como la aporta el hecho de que las tres cuartas partes de la tierra escocesa, sus islas y sus «highlands» están en manos de 350 familias».

c.2) *El caso de Gales.*—Pero los problemas regionalistas no terminan en Escocia. Con una industria en baja —carbón y acero— y una agricultura relativamente pobre, Gales no puede esgrimir un móvil económico como plataforma de lucha, pero sí trabaja por el pleno reconocimiento de su lengua y culturas ancestrales, reivindicación planteada en forma de militancia (unos 40.000 miembros) por parte del *Plaid Cymru*, al que aún le falta mucho para constituirse en un grupo político con peso propio, ya que hasta el momento sólo cuentan con el 11 por 100 de los votos de la región y con 3 representantes en el Parlamento, entre los 36 que tienen derecho a elegir. Pero tiende a aumentar, y la revista *Time* ha manifestado que parece «lógico» que crecerá, y el dilema británico es cómo conseguir la autonomía regional sin convertirse en efecto en un reino desunido.

¿Qué solución se ha dado a los casos escocés y galés?

En el discurso de la reina Isabel II al inaugurar la sesión parlamentaria, el tema más importante y polémico ha sido el proyecto de ley para «devolver» a Escocia y Galés sus poderes legislativos y de gobierno. Problema peliagudo, porque enfrenta a los tres partidos: los conservadores se resisten a «regionalizar» el país más allá de una descentralización administrativa; los liberales transigen a condición de que los resultados electorales en Escocia y Gales se computen por el principio de proporcionalidad y no de mayoría; los laboristas están divididos al respecto.

La alternativa nacionalista está planteada en Gran Bretaña; se pide la creación de Cámaras y Gobiernos aparte, aunque subordinados a la corona. El proyecto habla, con eufemismo, de «devolución» de poderes. En Londres son quizá mayoría los políticos que quieren someter también a referéndum el asunto, porque estiman que tanto en Escocia como en Gales son minoritarios los grupos nacionalistas que piensan en crear sendos Estados (en el sentido estricto del vocablo).

En el Congreso del Partido Laborista —septiembre de 1976— se ha abordado la cuestión regional avivada este año por la presencia de un proyecto de ley que se propone devolver poderes parlamentarios a Escocia y a Gales. Ahora se habla de la posibilidad de convocar un referéndum en el que los escoceses —de un referéndum para galeses no se dice nada— decidan si quie-

ren permanecer o no unidos a Gran Bretaña. Este asunto divide al Partido Laborista, cuyo Gobierno está comprometido a devolver poderes, pero se enfrenta con la oposición de amplios sectores de sus propios diputados, que estiman que si se estudia una devolución parlamentaria para aquellas dos regiones, también debe contemplarse la posibilidad de atender las reivindicaciones de otras zonas regionales en la propia Inglaterra. El propio *premier* británico, James Callaghan, está tratando de llevar a cabo esta política separatista.

Escocia es el objetivo principal de una ley de devolución de poderes que afectará también, aunque en menor escala, al País de Gales. En relación con Escocia, la devolución incluye no sólo la creación de un Parlamento soberano, sino también la puesta en marcha de un poder ejecutivo y de un poder judicial que estarían por completo en manos escocesas. Londres se reservaría, entre otras, las decisiones sobre defensa y asuntos exteriores.

Como es natural, el «Scottish National Party», fundado en 1928 y de gran importancia en estos momentos, quiere una independencia completa que espera conseguir en el plazo de una década. De momento reclaman un control absoluto de la economía del territorio, a cuyo alrededor está el precioso petróleo del Mar del Norte. Pero para los nacionalistas es una tímida ley devolucionista y para algunos diputados ingleses e incluso para ciertos parlamentarios escoceses es la primera amenaza de una crisis que acabaría con la secesión del Reino todavía unido.

Los nacionalistas escoceses, por su parte, aunque consideran que la devolución no hace sino retrasar las cosas, aceptan la interpretación gubernamental y están dispuestos a apoyarla en el Parlamento, donde ocupan un importante número de escaños. Para ellos, la creación de una asamblea en Escocia es el primer paso para conseguir la independencia, puesto que ellos esperan copar ese instrumento de poder. Los nacionalistas basan su deseo de romper con el Gobierno de Londres en varias convicciones. Consideran que han sufrido una dominación cultural impuesta desde Inglaterra, un desempleo cuya tasa ha venido siendo muy alta, y una negligencia que ha mantenido a amplios sectores de la población en el más absoluto subdesarrollo. Además, creen los nacionalistas, las tradiciones y los deseos de los escoceses son muy diferentes de los que sienten en el resto de Gran Bretaña.

La razón por la que el Partido Laborista está dispuesto a colaborar en esa ruptura, se cree en algunos sectores parlamentarios, es bien clara. Los laboristas incluyeron en sus manifiestos electorales la teoría devolucionista para contrarrestar la fortaleza que los nacionalistas venían alcanzando. De

este modo, los escoceses que no se decidiesen por una separación completa podrían seguir votando a favor del laborismo y contribuyendo a que este movimiento político continuase teniendo posibilidades de controlar el poder en Gran Bretaña.

Estas opiniones no las mantienen sólo los conservadores, sino que también las proclaman miembros del propio Partido Laborista, muchos de cuyos diputados han amenazado con votar contra la propuesta devolucionista gubernamental.

La situación del Gobierno es apurada, porque un fracaso en una ley de este calibre le podría conducir a su propio fracaso. Si la ley no triunfa y el Gobierno se ve obligado a convocar elecciones generales, puede ser que los escoceses se queden incluso sin la devolución que se les ofrece ahora. Los conservadores son partidarios de un *statu quo* para Escocia o, como máximo, de una tímida devolución en virtud de la cual Londres pueda seguir controlando las decisiones políticas que se tomen en el territorio. Ante estas circunstancias, el Gobierno confía una vez más en que los nacionalistas le den la victoria. Con su grupo parlamentario dividido sobre el tema y con los conservadores considerando «ofensiva» la propuesta devolucionista, no le quedan a Callaghan sino los liberales, que defienden una especie de federalismo a la que la intención gubernamental no es ajena, y los propios escoceses —nacionalistas o «devolucionistas»— para triunfar en un debate cuyas consecuencias pueden cambiar la historia y la significación del Reino Unido.

Pero conforme se ha ido avanzando en los debates, porque las tácticas de los enemigos del proyecto —tanto «tories» como laboristas— son dilatorias y obstructivas, ha podido apreciarse que éste fue planeado por el Gobierno con el principalísimo objeto de salvar la mayor cantidad posible de los escaños laboristas de Escocia y el País de Gales, amenazados por el avance nacionalista en ambas regiones. No contienen, por tanto, una genuina intención de conceder a esas regiones la autonomía que piden los nacionalistas como mal menor, ni la de llenar las necesidades regionales de Escocia y Gales.

Uno de los mayores problemas que encuentra el Gobierno es la resistencia natural de los diputados ingleses a que los escoceses y galeses tengan influencia en los asuntos británicos en el Parlamento central de Westminster mediante sus diputados en la Cámara de los Comunes, mientras los ingleses no tengan ni voz ni voto en las asambleas que se creen en Edimburgo y Cardiff. El Partido Liberal es el campeón de esta objeción y como el Gobierno ha de confiar con los 13 votos liberales para ir saliendo bien librado de los

debates parlamentarios, hizo arreglos secretos con dicho partido prometiéndoles reducir el número de escaños de Escocia y Gales en Westminster. Pero esto no satisfizo a otros partidos, como el Nacional Escocés, que tiene actualmente 11 votos, los cuales le dan una inapreciable oportunidad de influir en las decisiones parlamentarias. Los laboristas de Escocia y Gales tampoco están conformes y ahora el Gobierno se encuentra entre la espada y la pared, temiendo una rebelión de sus filas a cada momento.

A pesar de la magnitud de este problema hay otro todavía mayor. Es el de la longitud de los debates. En casi la mitad del tiempo disponible para discutir todo el proyecto de 115 cláusulas, van aprobadas solamente tres. Se impone, por tanto, la adopción del sistema de «guillotina» o limitación de tiempo a los debates. Pero más de 70 diputados laboristas anunciaron que se opondrían a la «guillotina» por principio y, de paso, porque no les gusta el proyecto.

Para evitar la revuelta, el Gobierno hizo otra nueva concesión: anunciar que accede a un referéndum en Escocia y el País de Gales para que el pueblo decida lo que quiera. El problema ahora está en la fecha del referéndum, fijada por el Gobierno para después de que el proyecto haya pasado por el Parlamento.

La fecha de celebración del referéndum será en este otoño próximo.

Las cuestiones que se plantearán en el mismo todavía están por decidir, pero se referirán al mismo proyecto de ley sobre «devolución» de poderes a Escocia y Gales, presentado por el Gobierno.

Este confuso panorama se puso de relieve al llegar el escrutinio, en el que 10 diputados laboristas votaron contra el proyecto de ley y 4 conservadores a favor. Así mismo se registraron 28 abstenciones de conservadores y 19 de laboristas.

Ahora ya se plantean ciertas cuestiones relacionadas con el referéndum como la de si participa también en él o no el electorado de Inglaterra o cual sería el destino del proyecto de ley si, como planteó el jefe de los conservadores, Margaret Thatcher, Escocia votara a favor de la «devolution» y Gales en contra.

Ante esta situación, hemos de preguntarnos si será posible y conveniente establecer el sistema federal en Inglaterra. Hugh Thomas, teniendo en cuenta más la situación de Irlanda del Norte que la de Escocia y Gales, ha dicho que «la única manera posible de mantener unido al Reino Unido de Gran Bretaña en este momento se diría que es adoptar una solución francamente federal, quizá con un tribunal supremo de algún tipo o, en último extremo,

con algún tipo de gobierno elegido por sufragio directo y responsable sólo de Asuntos Exteriores y Defensa para el país entero» (14).

Nosotros creemos que la implantación del federalismo en Inglaterra es inviable: sería mucho más costoso que el actual sistema. Propugnamos un Estado regional que respete las autonomías escocesa y galesa. El problema de Irlanda del Norte es diferente. Otra cosa sería, una vez convertido el Reino Unido en Estado regional, su posible federación con la Irlanda de Dublín y con una futura Irlanda del Norte independiente. Pero este problema escapa ya a nuestro trabajo.

d) *El regionalismo italiano* (15)

La Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947 introdujo una innovación en la estructura del Estado que la diferencia radicalmente de las organizaciones jurídico-políticas vigentes en Europa. El Estado regional estrenado por los constituyentes italianos ha venido a resolver varios problemas que tenía planteados la vida política del país desde la formación de su unidad hasta 1946.

De entre varias razones que indujeron a los legisladores italianos a introducir el ordenamiento regional merecen señalarse las siguientes:

1) Resolver y encauzar las aspiraciones separatistas de ciertas y diferenciadas zonas del país, y

2) Intentar que los problemas e intereses locales tuvieran soluciones eficaces y satisfactorias. Para ello no había fórmula mejor que vincular el poder político a la zona interesada, mediante la creación de instituciones políticas regionales.

Antes de establecer la organización político-administrativa del territorio italiano, recogida en el título V del texto base, éste, siguiendo de cerca la Constitución española del 31, afirma el carácter unitario e indivisible de la República italiana (art. 5.º), aunque la misma estaría basada en la descentralización administrativa, reconociendo autonomía, regiones, provincias y municipios, instancias administrativas en que va a quedar dividido el territorio

(14) Véase HUGH THOMAS: «La solución federal», en *Historia*, mayo 1976, pág. 12.

(15) Véase J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, IEP, Madrid, 1962 (véase especialmente la bibliografía citada en pie de página).

(16) Véase GASCÓN y MARÍN: «Las regiones en la nueva Constitución italiana y el precedente español», *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 43, 1949, págs. 3 y sigs. Véase asimismo nota anterior, pág. XVI.

nacional. Este artículo 5.º es toda una declaración de principios acerca de la naturaleza del régimen que se crea; no federal, y por eso se declara el carácter indivisible de la República, pero tampoco centralista, sino que se trata de un Estado regional; es decir, lo que la Constitución española había calificado de Estado integral (16).

¿Qué naturaleza tiene el nuevo ente creado?

La región que se crea ha sido calificada de muchas y variadas maneras: *ente administrativo*, al igual que provincias y municipios, sujeto al poder del Estado, de cuya legislación, bien ordinaria o constitucional, emana, tanto en lo que se refiere a su existencia como a su ordenamiento, poder, etc., según dice Ranelletti (17); Virga, por el contrario, la califica de *ente autónomo*, distinto de los otros entes locales, pues goza de potestades legislativas y administrativas, potestades que le son propias y originarias, mientras que los entes autárquicos locales, provincias y municipios ejercitan tan sólo potestades administrativas y este ejercicio no es la manifestación de un poder propio, sino delegado. La región, dice, tiene poderes propios de naturaleza constitucional, mientras que los entes territoriales autárquicos no tienen este poder garantizado constitucionalmente (18). Por esto, aunque en la Constitución se califica tanto a las regiones como a las provincias y municipios de entes autónomos (arts. 115 y 128), en realidad tal calificación no es correcta, pues sólo la región debía haberse calificado de tal, puesto que tiene poder normativo, aunque limitado, mientras que las provincias y municipios tan sólo debían ser calificados como entes autárquicos, puesto que entre sus poderes solamente se cuentan los administrativos. No estamos, pues, en presencia de un Estado unitario descentralizado ni de un Estado federal, sino que nos encontramos con una nueva forma jurídica de Estado: el Estado regional tipo intermedio de Estado entre el unitario y el federal (19).

El texto constitucional no establece el procedimiento de constitución de las regiones, sino que procede a su taxativa enumeración, si bien deja abierta la puerta a la creación de nuevas regiones o la fusión de las ya existentes (artículo 132).

Las 19 regiones enumeradas son de dos clases: regiones especiales y regiones de derecho común. Las primeras son sólo cinco (art. 116). El régimen jurídico de ambas clases de regiones va a ser diferente, en cuanto que los

(17) RANELLETTI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Milán, 1953, pág. 207.

(18) P. VIRGA: *La regione*, Milán, 1949, págs. 10 y sigs.

(19) Cfr. AMBROSINI: «Un tipo di stato intermedio fra l'unitario e il federale», en *Rev. Dir. Pubb.*, 1973. Cfr. asimismo J. FERRANDO BADIA: *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, IEP, Madrid, 1962.

Estatutos que ambas clases de regiones se den serán de naturaleza y contenido radicalmente diferente, por cuanto el de las regiones de régimen especial tendrá el rango de ley constitucional, mientras que los Estatutos de las regiones de derecho común son leyes regionales, elaboradas por el propio órgano legislativo regional, y como tales sometidas al control de legitimidad y mérito que sobre ellas ejerce el Parlamento nacional; no podrán contravenir nunca lo dispuesto en la Constitución ni en las leyes del Estado. Dentro de estos límites sí pueden establecer peculiaridades en sus ordenamientos de organización interna (20).

En principio, parece no existir diferencia alguna en la naturaleza jurídica de ambas regiones (21). Pero, sin embargo, difieren en cuanto a la naturaleza jurídica de su Estatuto. El Estatuto de las regiones especiales es una verdadera ley constitucional, que como tal ha de ser aprobada y modificada por el órgano constitucional del Estado italiano, sin que el órgano legislativo de las regiones intervenga para nada en su elaboración, pues sólo tiene iniciativa para solicitar del órgano competente la reforma del texto constitucional concreto (22). Su contenido viene establecido por la Constitución (art. 123) y desarrollado por la ley de 10 febrero de 1953 (núm. 62, art. 1.º), fijándose una serie de materias sobre lo que necesariamente habrá de versar el Estatuto. En cuanto a la naturaleza del Estatuto en las regiones de derecho común, éste tiene el rango de ley regional y como tal es elaborado por el órgano legislativo de la región, el Consejo regional, quedando sometido a un ulterior control del Parlamento nacional y debiendo observarse para su reforma el mismo procedimiento que para su elaboración y aprobación.

Esta intervención tanto de la región como del Estado en la elaboración y aprobación del Estatuto, así como el especial rango de que goza dicha normativa con respecto a las demás leyes de la región, por cuanto que, aun cuando es ley formal con el mismo rango que las demás leyes regionales, éstas se han de atener también a lo establecido en su Estatuto regulador, ha hecho introducir una serie de dudas a la hora de calificar la naturaleza de esta norma regional, en cuya formación intervienen dos voluntades, discutiéndose sobre el carácter y la naturaleza de ambos actos: el regional y el estatal. Para la mayor parte de la doctrina el acto del Consejo regional es un acto de aprobación y el del Estado es un acto de control, que viene a integrar la norma-

(20) Véase ENTRENA CUESTA: «La reforma de la Administración Pública en Italia», R. A. P., núm. 91, 1957, págs. 67 y 68. Véase asimismo J. FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales...*, cit., pág. 237.

(21) Véase a este respecto P. VIRGA: *La regiones*, cit., págs. 20 y sigs.

(22) J. FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales...*, cit., pág. 239.

tiva general contenida en la Constitución (23) frente a otro sector doctrinal que lo califica de acto complejo (24), pensamos, con Virga y Stancanelli (25), que el acto del Parlamento es un mero *acto de control*, por cuanto que no puede introducir reformas ni modificaciones en el texto elaborado por el órgano regional, sino aprobarlo o rechazarlo en bloque, pero dicho control no queda limitado sólo a la legitimidad del Estatuto, sino que también implica un control de mérito, límites que constitucionalmente se señalan a todas las leyes regionales (art. 127).

Las regiones de derecho común gozan de los siguientes órganos: el Consejo regional, que es el órgano legislativo; la Junta regional, que es el órgano ejecutivo, y el presidente, que asume la función de representar a la región, siendo el órgano de enlace entre el Estado y la región. Y en cuanto a las potestades, estas regiones de derecho común gozan de las siguientes:

— Potestad legislativa. La ley regional es una auténtica ley formal equiparable, en cuanto a su rango, a la ley del Estado. Sin embargo, se encuentra sometida a ciertos límites (art. 117 de la Constitución y art. 8 de la ley de 1953) (26). Por otra parte, las leyes son controladas por el poder central del comisario del Gobierno, especie de delegado gubernativo, que reside en la capital de cada región.

— Potestad administrativa regional, que tiene una doble naturaleza: ordinaria, para la ejecución de las materias sobre las que se le ha conferido potestad normativa, salvo aquéllas que por ser de interés exclusivamente local hayan sido atribuidas a las provincias, municipios u otros entes locales por una ley de la República (art. 118, párrafo 1.º, Constitución). Delegada por el Estado: mediante una ley estatal la región puede recibir competencias para el ejercicio de otras funciones administrativas (art. 118, párrafo 2.º). Naturalmente, esta potestad administrativa regional tiene los mismos límites que la potestad legislativa, no debiendo, además, contravenir lo establecido por ésta.

— Potestad financiera. Como consecuencia directa del principio de autonomía, la Constitución atribuye a las regiones el ejercicio de poderes financieros propios (art. 119). Esta potestad se encuentra desarrollada por la ley de 16 de mayo de 1970 que establece y regula el procedimiento financiero

(23) P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 25 y 26.

(24) Véase STANCANELLI: *Límites de la potestad estatutaria*, Florencia, 1970, páginas 13 y 14.

(25) Véanse las dos notas anteriores.

(26) Para un análisis más detallado de los límites a la potestad legislativa de las regiones, véase L. PALAOLIN: *La potesta legislativa regionale*, CEDEM, Padua, 1958.

de las regiones de derecho común, y en la que se contiene la enumeración de aquellos tributos que pasan a la competencia propia de la región.

— Otras potestades. Además de las tres enumeradas anteriormente, las regiones participan en la elección del presidente de la República (art. 83), pueden presentar proyecto de ley a la Cámara para la regulación en aquellas materias sobre las que no gozan de potestad normativa (art. 121) y pueden provocar un referéndum aprobatorio de una ley (art. 75).

Por su parte, en las regiones con Estatuto especial, en cuanto a sus órganos y competencias se refiere, éstas vienen reguladas en los distintos Estatutos que señalan la organización y el régimen jurídico peculiar de cada una de ellas; las diferencias que se contienen son cuantitativas con respecto a las regiones de derecho común, pero no se da ninguna diferencia de cualidad que haga variar la naturaleza del ente regional creado (27). No obstante esta configuración de Italia como Estado regional es también un país que muestra enormes diferencias entre una región y otra, y no solamente económicas, sino también políticas, sociales y lingüísticas. Aparentemente, Italia ha logrado un equilibrio entre los poderes nacionales y locales, ya que cuando se planeó la Constitución de 1947 estos problemas fueron tenidos poderosamente en cuenta, motivo por el cual se estructuraron cinco áreas con tratamiento especial: Sicilia y Cerdeña, cuyos habitantes hablan una serie de idiomas incomprensibles a los italianos de la península; Valle D'Aosta, bajo los Alpes franceses, lugar en que a los colegiales se les enseña el francés; Trentino y Alto Adigio, en la frontera con Austria y Friuli, Venecia Giulia, en la frontera con Yugoslavia.

A pesar de que la Constitución había especificado otras quince regiones restantes —recalcando lo del poder local—, la Democracia Cristiana, tanto tiempo omnipotente en Italia, frenó varios de estos intentos de puesta en práctica, temerosa de que constituyeran un vehículo demasiado fuerte para el Partido Comunista, hasta que a partir de 1972 pudieron intervenir las nuevas autoridades.

El problema regional es tratado en Italia con bastante cuidado; cuidado del que no está ajena la política, a pesar de que sobre el papel las regiones tienen poderes muy grandes y con variadas responsabilidades. La puja entre el Gobierno de Roma y las nuevas autoridades regionales no acierta aún a delimitar con claridad los poderes respectivos.

Mientras tanto, la burocracia centralizada entorpece el proceso y las regiones reclaman por la lentitud en la recepción de fondos y pagos de asigna-

(27) Véase nota 15.

ciones, período que a veces se prolonga por varios meses. El presupuesto para salud pública, por ejemplo (el mismo todo el tiempo, las mismas cantidades), está pendiente del decreto mensual que publica el Gobierno, y debe ir desde Hacienda al Ministerio de la Salud; de ahí, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para llegar finalmente al Tribunal de Contabilidad, y de aquí vuelve a los tres Ministerios.

Desde el fin de la guerra, Italia ha concedido grandes medidas de autonomía a sus regiones, por lo que éstas no se quejan tanto de la falta de poderes estatuidos como de la falta de dinero. Sus ingresos base son la participación en ciertos impuestos: el 75 por 100 sobre la cerveza y licores; el 25 por 100 en el tabaco; 75 por 100 en el azúcar; etc. Pero sus ingresos totales no van más allá de un modesto 5 por 100 de los gastos gubernamentales.

Y es que no todo en el ordenamiento regional y en su funcionamiento presenta aspectos positivos. Algunos partidos políticos italianos del momento, verbigracia los liberales, han subrayado el lado negativo de la autonomía regional, especialmente la de la región siciliana, que ofrece, después de veinte años, lados positivos que merecen ponerse de relieve; la autonomía regional ha reforzado —en contra de los temores de los liberales— los vínculos entre Sicilia y el resto de la nación y ha hecho que la conciencia de la unidad política italiana, a través de una justa autonomía, sea hoy una realidad definitiva.

La autonomía regional implica, por definición, que las regiones gocen de la potestad legislativa. Los Consejos regionales son las instituciones que se encargarán de desarrollar las tareas legislativas. No todas las regiones italianas tienen idénticas competencias. De las creadas tan sólo cinco gozan de una potestad legislativa mayor: el poder exclusivo de legislar en determinadas materias. Por eso la experiencia política de estas regiones ofrece mayor interés, por cuanto mayores son los peligros y riesgos que encierran para la unidad estatal, que la que puedan tener las otras regiones del país: veamos el ejemplo siciliano.

Sicilia goza desde 1946 de un Estatuto especial que le otorga un poder exclusivo sobre ciertas materias. La Asamblea regional siciliana ha desplegado en estos veinte años una intensiva actividad. Y en sus ya siete legislaturas continúa y mejora la trayectoria que hasta ahora había seguido la institución legislativa siciliana. Sicilia, siguiendo las iniciativas económicas y sociales de la nación, incluso anticipándose a ellas, si bien condicionada por el retraso secular del *Mezzogiorno* italiano, ha cambiado el aspecto de la zona, adoptando las estructuras y los instrumentos operativos propios de una «sociedad en desarrollo» y asumiendo el ansia de renovación que es testi-

monio de su acentuada libertad y de una exigencia cada vez más clara y consciente de progreso.

Hasta la última legislatura el aspecto más importante que ofrecía la autonomía siciliana había sido su interpretación burocrática y conservadora, realizada, primero, en la política de la coalición moderada, democristiana y liberal, y, después, en la política transformista, que vio coaligados a grupos políticos muy heterogéneos: comunistas y socialistas, que hasta entonces se hallaban unidos en una política de frente único-democristianos disidentes, vinculados a una mentalidad de clientela política y a los ambientes de la derecha agraria, monárquicos y neofascistas. Todos estos grupos políticos se enfrentaban con los democristianos y liberales, más como una alternativa de poder que como portadores de un programa concreto de renovación económica y política. Por esa razón se subvirtieron los términos de la política: la consecución del Poder se transformó de medio para la actuación de un programa de gobierno en fin supremo de una estéril política inmovilista, a conseguir aun a costa de los compromisos más vergonzosos y de los pactos más sórdidos. Un ejemplo: el escándalo de la asignación de cien millones de liras ofrecidos para comprar el voto de tres diputados regionales puso de relieve que no podía tener dignidad y coherencia la fórmula de «Unidad autonomista» con la que los comunistas intentaron justificarla.

La superación de una práctica política que atentaba contra las costumbres democráticas no podía hallarse más que en la previa definición de un programa completo de moralización de la vida pública, de democratización de las instituciones del desarrollo, de lucha contra el poder personal, contra las clientelas políticas, los intereses particulares y los compromisos con los ambientes de la «mafia». En una palabra, tal superación sólo podría conseguirse mediante un nuevo equilibrio político que sólo se lograría inaugurándose el diálogo entre socialistas, previa la desvinculación del maximalismo a ultranza de los comunistas, y los democristianos, liberándose éstos de las hipotecas reaccionarias de la derecha agraria y conservadora. Los socialistas y democristianos entablaron definitivamente un diálogo que dio óptimos resultados a la región siciliana. Sin embargo, el encuentro entre ambos grupos políticos no fue fácil y tampoco ha dejado de presentar sorpresas desagradables. Las pasadas legislaturas presenciaron en cuatro años la formación de hasta seis juntas regionales (Gobierno local) de centro-izquierda. Situación de equilibrio demasiado inestable, debida bien a las luchas en el seno del Partido Socialista, que ha visto disminuida su representación después de que se crease la izquierda social proletaria, bien a los golpes de mano de «los francotiradores» hostiles a la coalición gubernamental, cuya inquietante y hasta oculta

presencia se manifestaba en las votaciones secretas para la aprobación de los presupuestos regionales.

La campaña electoral de 1969-70 para la elección de diputados para la Asamblea regional vio a comunistas y social-proletarios buscar el consentimiento de todas las clases explotadas, realizando para ello todo tipo de promesas generales, que alimentaron y exasperaron los deseos revanchistas de tales clases. Pero también puso en evidencia la situación delicada en que se hallaba la entera clase de dirigentes, acusada de corresponsabilidad en los recientes escándalos acaecidos en la vida de la región: subvenciones a los grupos políticos concedidas por el Banco de Sicilia, derrumbamiento de los edificios en Agrigento por deficiencias en la construcción, etc...

Cada uno de los grupos políticos en liza, durante la campaña electoral, acusaba a su adversario o adversarios de los males que sufría la región y cada uno de ellos realizó promesas que no podía cumplir. Todos los grupos intentaron atraerse al cuerpo electoral. Nada mejor que exponer los resultados electorales para reflejar el impacto que la campaña electoral ejerció en aquel entonces en la población siciliana. Ofrecen un alarmante hecho; la oposición de izquierda (comunistas y socialproletarios) continuó ampliando su base electoral, pero todavía no había logrado atraerse al electorado socialista, que continuaba fiel al partido de Nenni. Ello demostró, por otra parte, que la línea política seguida por el Gobierno local de centro-izquierda no había logrado todavía conquistar a las masas hacia las que intencionalmente se dirigía. La oposición de izquierdas encuentra en el Gobierno de centro-izquierda un fastidioso y peligroso concurrente ante la clase trabajadora.

Los socialistas, con los votos obtenidos a costa del sector izquierda democristiano, se rehicieron de la hemorragia causada por los social-proletarios.

Los democristianos no llegaron al nivel de votos obtenidos en las anteriores elecciones regionales; sin embargo, su 40 por 100 de votos alcanzado significó que continuarían siendo el partido más importante de la vida política local. El hecho de que los democristianos se mantuvieran como un partido fuerte en la región siciliana confirmó que su electorado aceptaba, cada vez más, su tendencia al progresismo, y que la base electoral de derecha iba paulatinamente pasándose al bando democristiano.

Los liberales perdieron de esta forma su clientela a favor del Partido Democristiano. Los republicanos fueron los que mayor éxito alcanzaron en las elecciones en relación con la última campaña electoral. Lógicamente los partidos del centro-izquierda mantuvieron su posición predominante, compensando sus pérdidas a favor de la oposición de izquierda mediante votos obtenidos de los sectores de la derecha. Solamente los monárquicos y neofas-

cistas, que precisamente en Sicilia tienen una de sus posiciones más sólidas, continúan teniendo una situación análoga a la de siempre.

El panorama político derivado de las últimas elecciones, en 1969-70, evidenció una progresiva tendencia del electorado siciliano hacia la fórmula de centro izquierda. Si bien para esta formación política la experiencia electoral última presenta un grave problema: recuperar los votos perdidos en el ala izquierda del electorado. Esta pérdida debe ser valorada como una interpretación, en sentido moderado, de la política seguida hasta el momento y que debería conducir a la búsqueda de iniciativas estimulantes encaminadas a vaciar de contenido las tendencias revolucionarias de la oposición de izquierdas.

Los partidos de centro-izquierda obtuvieron el 57,5 por 100 de votos, por lo que la apertura a la izquierda continuaba —y continúa— siendo la fórmula vigente en la séptima legislatura siciliana y en la actual.

Los partidos que se mueven en la vida política local tendrán que sacar su lección de estos resultados electorales. Para su futura acción política necesitarán tener en cuenta las inclinaciones del electorado siciliano. Especialmente los comunistas y liberales tendrán que revisar sus posturas políticas, ya que el electorado se está inclinando no por la ultraizquierda, ni por la extrema derecha, sino por el centro-izquierda. Sólo ateniéndose a la opinión electoral es como los partidos podrán lograr en el futuro la confianza de sus seguidores y de los indecisos o votos flotantes. El camino de la democracia es difícil, pero la capacidad auténtica de la dirección política se halla en el reconocimiento de los síntomas que la lucha democrática pone de relieve, aunque sean muy débiles. Esto vale para todos, para la mayoría y para la oposición. Desde este punto de vista, han de subrayarse como síntomas de la incipiente crisis de confianza entre electores y el poder político la elección del representante del movimiento gaullista «Nueva República», la masiva abstención electoral de la población de Licata y el elevado número de papeletas en blanco (o que contenían frases polémicas), cuyo número se calculó, en relación con las elecciones precedentes, en el 5 por 100 de los votos emitidos.

e) *Conclusión*

Por Europa circulan aires descentralizadores. Italia, desde 1946, tiene su Estado regional; Alemania, con su Ley Fundamental de 1949, se constituyó en Estado federal, y hasta la misma Francia —el país clásico del Estado unitario centralizado— pensó, en la época degaullista, en la creación de nuevas asambleas regionales y en su representación a escala nacional, a fin de que otras entidades autónomas —y no sólo en París— se convirtieran en la

base de la organización administrativa de la futura Francia. A este respecto dijo el general De Gaulle que estaba decidido a crear en cada región —es decir en una de las nuevas entidades de organización del territorio francés— una asamblea económico-social. Con la desaparición de De Gaulle el proyecto regional quedó en suspenso.

La región aparece hoy día en Europa como elemento esencial de la vida local, pues su carácter técnico y geográfico, su dimensión, recursos, etc., le permiten tener una vida propia, que se debe fomentar. Sólo así, explotando todo lo que exista en cada una de las partes del territorio nacional de cada país es como se evitaría —al decir De Gaulle— «amasar la sustancia del país en París y sus alrededores».

Durante los días 21 al 23 del mes de agosto de 1968, la Universidad de Manchester organizó en Salzburgo una mesa redonda sobre «El regionalismo en la administración europea». Los participantes —profesores, en su mayoría, de Europa y Norteamérica— se manifestaron partidarios de la descentralización tanto en el marco de la nación como en el internacional.

A pesar de estas corrientes políticas y constitucionales a favor de las entidades regionales, todavía hay resistencias a considerar, algunos países con fuertes diferencias regionales, este fenómeno actual europeo del regionalismo. Este no es nacionalismo aunque recabe para las regiones una autonomía legislativa, puesto que el concepto de autonomía no implica el de soberanía.

Hablar de regiones y de regionalismo en Europa no implica separatismo. Esto no es más que el reverso del nacionalismo. El regionalismo italiano actual y el belga de antaño, por ejemplo, no constituyen nacionalismo, y, por tanto, no son separatistas, porque no consideran a la región como una comunidad soberana, cerrada. Se la considera como parte integrante de la comunidad nacional, que es la que tiene la supremacía político-administrativa. El regionalismo europeo quiere tan solo afirmar la personalidad histórica, cultural, económica, social y, por tanto, también legislativa de las regiones.

El regionalismo pretende la creación de instituciones políticas y administrativas que, en el marco del Estado, permitan desplegar todas las virtualidades que se encierran en las regiones, sin postular ni recabar para la región el puesto que hasta ahora ocupa la nación. Por no haberse reconocido en Bélgica a su debido tiempo la existencia del plural hecho regional, han surgido actualmente corrientes federales que pueden poner, incluso, en peligro su existencia misma como Estado.

JUAN FERRANDO BADIA