

LA EXPERIENCIA DEL ESTADO REGIONAL EN EUROPA: UN REFERENTE PARA EL CASO ESPAÑOL

ARGIMIRO ROJO SALGADO

PRESENTACIÓN.—I. LA CRISIS DEL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL.—II. LA EXPERIENCIA DEL ESTADO REGIONAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS DE FUTURO: 1. *Italia: el primer Estado regional de la posguerra*: 1.1. La XIII Legislatura y la refundación del Estado regional: la apertura hacia el federalismo. 2. *Bélgica: la historia de un Estado que se desintegra, pese a estar situado paradójicamente en el punto de convergencia de una Europa que se une*: 2.1. Del Estado regional a un federalismo bipolar, asimétrico y con funcionamiento tendencialmente confederal. 3. *Portugal: la regionalización inconclusa*: 3.1. El largo camino hacia la regionalización administrativa: entre la resistencia y la percepción de los costes de la no regionalización. 4. *El Reino Unido: un ordenamiento regional asimétrico acorde con una tradición secular de descentralización*: 4.1. ¿Hasta cuándo las asimetrías?—CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La crisis del Estado autonómico constituye uno de los temas más recurrentes de nuestra agenda política en los últimos años, lo que ha provocado la apertura de un proceso, ya en curso, encaminado a su reforma o revisión. A punto de emprender el camino de revisión respecto de nuestro modelo de organización territorial del poder, es necesario, a mi juicio, mantener la perspectiva y la metódica comparada, es decir, conocer lo que viene ocurriendo a estos efectos en los demás países de nuestro entorno (Italia, Bélgica, Portugal y Reino Unido), y que en su día emprendieron también el camino de la regionalización. A estos efectos, y a través de este artículo, intentaré llevar a

cabo una breve incursión en esa experiencia y práctica regional europea, a fin de indagar un poco en los resultados alcanzados y también en las perspectivas de futuro que se empiezan a dibujar. Puede que las diferentes experiencias cosechadas en los demás países resulten útiles al caso español.

Palabras clave: Región, procesos de regionalización, Estado regional, Estado autonómico, federalismo, autogobierno territorial.

PRESENTACIÓN

Hace ahora algo más de una década que culminé un trabajo de investigación dedicado a los procesos de regionalización del Estado llevados a cabo en diversos países de la Unión Europea (Italia, Bélgica, Portugal, España, Francia, Reino Unido, Dinamarca...). El análisis de dicho proceso, de sus causas y elementos desencadenantes, así como de sus rasgos institucionales, competenciales y financieros más sobresalientes, constituyó el objeto principal de aquel trabajo. Desde entonces este tema ha seguido concitando mi interés y mi curiosidad científica.

Han pasado los años; la experiencia regional ha seguido su curso, y ahora toca hacer balance a fin de conocer el impacto, los efectos y los resultados producidos como consecuencia de los cambios realizados en la organización territorial del Estado. Ha transcurrido ya el tiempo suficiente para hacer un alto en el camino, y poder mirar atrás con la sana intención de evaluar unos rendimientos, y de comprobar dónde estamos, cómo nos ha ido y hacia dónde queremos o debemos orientar nuestros pasos en el futuro. Hacer balance para comprobar si la regionalización se ha consolidado por la vía de la profundización y estabilización; si ha sido superada para dar paso a la fórmula federal o confederal; o si, finalmente, ni se ha consolidado ni tampoco ha sido revisada, originando una situación de incertidumbre, crisis y asfixia político-institucional. Si hace diez años pretendía ofrecer una visión de conjunto, comparada, de los distintos procesos de regionalización emprendidos en Europa, mi intención ahora es regresar a esos mismos países para poder efectuar esa evaluación del rendimiento del experimento regional desde diferentes indicadores y poder descubrir al mismo tiempo cuáles pueden ser las perspectivas de futuro.

La oportunidad de este trabajo estriba principalmente en la actual coyuntura por la que atraviesa nuestro país respecto a la necesidad de revisar nuestra forma de Estado, abriendo para ello un proceso de reforma o revisión constitucional. La crisis del Estado autonómico representa en estos momentos uno de los casos más atractivos desde la perspectiva político-constitucio-

nal, tanto por sus altas dosis de controversia, disensiones e incertidumbre, como por sus importantes ingredientes teóricos y doctrinales. A punto de emprender este ejercicio de revisión respecto de nuestro modelo de organización territorial del poder, es necesario, a mi juicio, mantener la perspectiva y la metódica comparada, es decir, conocer lo que viene ocurriendo a estos efectos en los demás países de nuestro entorno y que en su día emprendieron también el camino de la regionalización. La principal utilidad que se desprende del conocimiento de otros países radica en el hecho de permitirnos descubrir las diversas características que acompañan a cada solución, así como las lecciones que se desprenden de las diferentes alternativas que se han ido configurando a lo largo de los diferentes procesos emprendidos: «Aparecen los aspectos más consolidados junto a aquellos que se tienen por insatisfactorios. Asimismo, pueden observarse los debates que actualmente, con mayor o menor intensidad, centran la atención de los ciudadanos de cada país y el análisis de expertos y actores institucionales» (E. Argullol, 2004: 9).

A estos efectos, efectuaré una breve incursión en la realidad regional europea del presente, a fin de indagar un poco en los resultados alcanzados y también en las perspectivas de futuro que se empiezan a dibujar. Puede que las diferentes experiencias cosechadas en los países aquí analizados (Italia, Bélgica, Portugal y Reino Unido) resulten útiles al caso español.

I. LA CRISIS DEL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL

La experiencia del Estado autonómico muestra dos caras bien distintas, una positiva, o muy positiva, y la otra negativa y problemática. Dos eran los grandes objetivos que nuestros constituyentes pretendían alcanzar al decidir instaurar el modelo de Estado autonómico. Uno consistía en llevar a cabo una transformación radical del modelo de organización territorial, sustituyendo una organización centralizada del Estado por otra ampliamente descentralizada. En otras palabras, se pretendía organizar de manera más racional el nuevo Estado democrático, descentralizando un aparato administrativo de raíz claramente centralista, facilitando así una mejor y más participativa estructura de poder. El otro pretendía satisfacer las exigencias de autogobierno territorial, reconduciendo y canalizando las tendencias centrífugas de los nacionalismos periféricos. Se deseaba, así, resolver uno de los más persistentes y enconados problemas de nuestra historia contemporánea, y que más expectativas había suscitado también durante la transición política.

Pocos son los que ponen en duda el hecho de que las previsiones constitucionales sobre la organización territorial del Estado se hayan cumplido satisfactoriamente, al haberse transformado el viejo Estado unitario centralista, en un Estado profundamente descentralizado, capaz de rentabilizar las muchas posibilidades y ventajas funcionales asociadas a este tipo de organización territorial. Las Comunidades Autónomas disponen de un poder legislativo, reglamentario y administrativo sobre ámbitos y materias muy importantes para la ciudadanía como son la cultura, la educación, el medio ambiente, el urbanismo o las infraestructuras. Sus instituciones básicas de autogobierno sólo responden ante el propio electorado, y de manera democrática, sin ningún tipo de dependencia jerárquica o tutela respecto del gobierno central. El amplio autogobierno de las Comunidades propicia también el pluralismo político de las instituciones autonómicas, así como su cambio y alternancia regular y periódica según las preferencias expresadas por los propios ciudadanos. Al mismo tiempo se ha conseguido una democratización del proceso político regional y local, se ha acercado el poder político a los ciudadanos, se han reforzado los mecanismos de protección y garantía respecto de las características culturales y de autoidentificación de las Comunidades Autónomas. Por primera vez en la historia de España, se ha podido articular el ejercicio descentralizado del poder político y de las políticas públicas sectoriales con la operatividad que este modelo de organización territorial permite.

La Constitución española ha logrado resolver con éxito los grandes problemas históricos de España y, tras veinticinco años de vigencia, puede afirmarse que ha consolidado sus líneas maestras en los ámbitos esenciales de la democracia, los derechos fundamentales y el funcionamiento de las instituciones. El centralismo homogeneizante y despensador ha sido reemplazado por la distribución territorial del poder y el pluralismo, el autoritarismo por la democracia, el tradicionalismo por la modernización política, el aislamiento y el desprestigio en la escena europea e internacional por la plena integración y un papel destacado en las grandes organizaciones de ámbito continental y mundial. Todos los grandes problemas han sido resueltos. Todos menos uno: el de la organización territorial del Estado.

Efectivamente, el Estado autonómico sigue siendo contestado y cuestionado básicamente por las formaciones nacionalistas, las cuales incluso llegan a negar toda legitimidad al modelo constitucional, reclamando seguidamente la construcción de un Estado de tipo confederal que reconozca la soberanía de las distintas naciones existentes en España y su derecho a la autodeterminación. Ésta es la paradoja y contradicción por antonomasia del Estado autonómico. Éste es, también, su fracaso. Siendo uno de los ob-

jetivos principales de la construcción del Estado de las Autonomías solucionar el problema de los centrifugismos y de los nacionalismos periféricos, tratando de reconducirlos y canalizarlos mediante la descentralización política del Estado y el consiguiente autogobierno territorial, hay que reconocer que el resultado ha sido perverso, es decir, totalmente contrario al efecto deseado.

El proceso autonómico en su conjunto, y lejos de los propósitos expresados por sus ideadores en la etapa constituyente, ha venido a decantarse finalmente como marco propicio para que los nacionalismos puedan llevar a cabo sus estrategias segregacionistas. La evolución de los nacionalismos muestra, en este sentido, un comportamiento inequívoco, caracterizado por la reivindicación permanente así como por su preferencia por el bilateralismo.

Desde esta perspectiva, y tomando en consideración las observaciones efectuadas anteriormente, hay que admitir que el proceso histórico de la institucionalización del Estado de las Autonomías no es nada satisfactorio. Yo me atrevo a calificarlo, en este sentido, de fracaso. Fracaso porque los que en un principio se proclamaban nacionalistas, pero aceptaban al mismo tiempo el marco constitucional, resulta que ahora reivindican la autodeterminación, la soberanía, la confederación, la independencia, rompiendo así y de manera unilateral las reglas de juego, el pacto constituyente, el consenso y la plasmación formal de todo ello, esto es, el bloque de constitucionalidad. Fracaso porque aquellas Comunidades que se autoproclamaban Regiones, y sólo Regiones, y que aceptaban plenamente el modelo de Estado autonómico, ahora, y como consecuencia de un fenómeno de clara emulación nacionalista, dicen ser nacionalistas, y dicen preferir la forma federal a la regional, exigiendo al mismo tiempo su plena y milimétrica equiparación tanto institucional como competencial a las llamadas Comunidades históricas.

Fracaso, en fin, porque la evolución del Estado de las Autonomías ha desembocado en una revalorización desorbitada de lo particular, de la diversidad, lo que ha provocado una situación de crisis abierta de la idea unitaria del Estado y de la nación española considerada como patria común e indivisible; una crisis e impugnación de lo común, lo general, lo colectivo. Se llega así a esa situación de una «España diluida», parcelada, atomizada, invertebrada, y donde ese sentimiento de herencia de un pasado común y, a la vez, proyecto común de futuro se difumina. La esencia de los particularismos lleva, precisamente, a que cada grupo deje de sentirse a sí mismo como parte de un todo, desgajándose del conjunto, y conformando compartimentos estancos. Es el regreso a la poliarquía.

A la vista de los resultados no deseados, esto es, de su fracaso en relación al gran objetivo orientado a encauzar e integrar a los nacionalismos pe-

riféricos, se vienen formulando y ofreciendo una serie de propuestas encaminadas a lograr una salida a la problemática actual del Estado. He aquí una relación de algunas de las principales propuestas ofertadas hasta el día de hoy:

— Aplicar los principios del federalismo cooperativo, lo que significa fortalecer las relaciones intergubernamentales, concretamente entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

— Otra opción es la del federalismo simétrico, cooperativo y ejecutivo, de tipo alemán, caracterizado por la existencia de homogeneidad entre las Comunidades Autónomas y por el predominio de las relaciones de cooperación multilaterales. Este modelo estaría basado sobre el principio de paridad entre sus unidades básicas, esto es, las CCAA, y haría posible una mayor integración, donde el nivel central continuaría desempeñando funciones importantes encaminadas, por ejemplo, a ejercer una política fiscal de carácter homogéneo a fin de conseguir una mayor redistribución de la riqueza tanto entre las Comunidades como entre los ciudadanos.

— Decantarse decididamente por un modelo de federalismo asimétrico, lo cual permitiría definitivamente plasmar en la práctica el hecho diferencial a favor de determinadas Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra, Galicia, País Vasco, Canarias), que disfrutarían así de especiales niveles competenciales, poderes institucionales y recursos económico-financieros.

— Reformar el Senado para convertirlo en una Cámara legislativa auténticamente territorial, esto es, de representación de las Comunidades Autónomas.

— Eliminación del principio dispositivo, pues no se puede admitir que un Estado moderno funcione «a la carta», asumiendo o rechazando competencias según las conveniencias o caprichos de los gobiernos de turno.

— Mejorar el actual sistema de financiación autonómica, introduciendo las modificaciones precisas para garantizar, a la vez, la unidad del ordenamiento jurídico tributario, la suficiencia financiera del Estado y de las CCAA de régimen común, y el cumplimiento del principio de solidaridad.

— Articular un procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en el sistema institucional de la Unión Europea (Consejo, Parlamento, Comisión) posibilitando al mismo tiempo la acción exterior de las CCAA en el ámbito internacional cuando estén en juego campos competenciales propios.

— Culminar el proceso de descentralización iniciado en 1978 a través del fortalecimiento de la autonomía de los poderes locales, a fin de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio básico informador de todo el

proceso autonómico, a saber, acercar el poder y la administración al ciudadano, al administrado, y hacerle partícipe de él.

— Incorporar al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo y al Consejo General del Poder Judicial magistrados designados por las Comunidades Autónomas, para así mejorar su carácter arbitral y garantizar su sensibilidad autonómica, principalmente en todo aquello relacionado con los conflictos y contenciosos que puedan plantearse entre aquéllas y el Estado.

— Delimitar o definir con criterios flexibles aquellas competencias del Estado que son susceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 150.2 de la Constitución.

— Desarrollar lo dispuesto en los artículos 3.3 y 149.2 de la Constitución para facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas y fomentar, así, la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas y demás elementos culturales que conforman el conjunto del Estado.

— La propuesta defendida hasta ahora por el Partido Popular: la estabilización pragmática del modelo autonómico y la vertebración de España.

— Las propuestas rupturistas, como la autodeterminación, la confederación, la unión con la Corona, la cosoberanía o la teoría de los «fragmentos» de Estado.

Llama la atención la cantidad de propuestas de reforma ofertadas por unos y por otros, lo que constituye un claro exponente de la amplia problemática y del grado de descontento y frustración que rodea actualmente al Estado autonómico. Del conjunto de estas propuestas, unas constituyen ciertamente un claro intento por hallar una solución «dentro» del cuadro general dibujado por la Constitución, al que se pretende mejorar; otras, en cambio, sitúan la solución al problema «fuera» del modelo autonómico institucionalizado por la Constitución, entendiendo de esa manera que la única salida posible al problema planteado es, justamente, «salirse» del marco autonómico y, por tanto, del propio marco constitucional.

Siendo todas estas propuestas muy respetables y meritorias, sin embargo uno tiene la impresión de que no está todo dicho ni explorado sobre este tema, y de que es necesario elevarse y a la vez distanciarse un poco, y por un momento, de esta realidad doméstica e interna para abrirse a una nueva y más amplia perspectiva, la que nos brinda la ya larga y variada experiencia regionalizadora llevada a cabo en Europa en las últimas décadas. Una experiencia susceptible de ser evaluada en sus rendimientos y aportaciones y que, al mismo tiempo, permite ya vislumbrar algunas perspectivas de futuro. Con el convencimiento de que el conocimiento de esa realidad contextual europea resultará útil y oportuna, a la hora de emprender el camino de la reforma

en España, procedemos ahora a explorar la experiencia y la práctica del Estado regional en Europa.

II. LA EXPERIENCIA DEL ESTADO REGIONAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS DE FUTURO

A partir de la Segunda Guerra Mundial emerge con fuerza el regionalismo, así como el consiguiente proceso de regionalización en Europa, originando una reacción en cadena —podría hablarse también aquí del efecto dominó— y afectando principalmente a las estructuras centralistas de los grandes Estados (1), los cuales inician un proceso de descentralización y reparto territorial del poder político. Países como Italia, Bélgica, España, Portugal y Reino Unido sufren importantes mutaciones tanto en sus estructuras organizativas como en la propia filosofía política sustentadora de las mismas (A. Rojo, 1991; M. Keating, 1998). Veamos cuál ha sido la respuesta en cada caso, cuáles han sido los resultados alcanzados y qué perspectivas apuntan en el horizonte.

1. *Italia: el primer Estado regional de la posguerra*

La particularidad del caso italiano radica, ante todo, en el hecho de ser el primer Estado regional que se constituye en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, eso sí, siguiendo muy de cerca el modelo español instaurado por la Constitución republicana de 1931. Además, la implantación del regionalismo en Italia provoca la aparición de una extensa producción doctrinal en torno a esta nueva forma de Estado, siendo dignas de destacar las aportaciones de autores tan relevantes como D'Ascoli, Lucatello, Vergottini o el siciliano Gaspar Ambrosini, cuya doctrina en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional ha servido de pauta orientadora hasta nuestros días. Otro aspecto importante que lo hace particularmente atractivo es el fuerte impulso experimentado en los últimos años, y después de una larga y preocupante parálisis, y que le sitúan en una vía de clara apertura hacia fórmulas federales.

(1) La única excepción a este proceso general de descentralización política de los grandes Estados la constituye Francia, la quintaesencia del centralismo jacobino y la creadora del modelo de Estado centralizado-burocrático. La reforma emprendida en 1982 con la Ley Deferre o Ley de la descentralización tiene una naturaleza y alcance meramente administrativo, no político.

El ordenamiento regional italiano constituye el resultado de un largo y a veces tortuoso camino, que se inicia formalmente con la aprobación de la Constitución de 1948 y la inmediata creación de las Regiones especiales, y que concluye a principios de los años setenta cuando las Regiones ordinarias, y tras la elección de los Consejos regionales y la posterior aprobación de los respectivos estatutos, empiezan realmente a funcionar como tales. Pero como sucede casi siempre en este orden de cosas, la cuestión de la forma de Estado ya se había planteado con anterioridad en Italia, remontándose a los inicios del propio proceso de unificación.

Al término de la Primera Guerra Mundial vuelve a suscitarse el problema, y son varios los partidos políticos de la época (Republicano, Radical, Socialista) los que presentan diferentes propuestas, entre las que destaca la inmediata concesión de una «autonomía regional» a los territorios de Trentino-Alto Adigio y Venezia Giulia, incorporados hacía muy poco tiempo a Italia. Con la llegada del fascismo el tema regionalista desaparece por completo de la nueva agenda política, inspirada ahora en principios totalitarios, monistas y rigurosamente centralistas. Tras la caída del régimen totalitario, y en parte como reacción frente a sus excesos centralizadores, surge un fuerte movimiento político y cultural favorable a la descentralización, todo lo cual encuentra eco en la Asamblea constituyente que, bajo la influencia y magisterio del profesor siciliano Gaspar Ambrosini, opta a favor del pluralismo y la institucionalización del Estado regional, dando lugar así a la creación de cinco Regiones especiales y otras quince ordinarias.

La Constitución italiana establece, por una parte, un esquema genérico de ordenamiento regional que ha de adoptarse en todo el territorio estatal, con diferencias de escasa importancia: son las Regiones llamadas de derecho común u ordinarias. Por otra parte, y teniendo en cuenta las particulares condiciones de insularidad y de depresión económica y social de algunas zonas del territorio estatal (Cerdeña y Sicilia), o la necesidad de dar un tratamiento específico a minorías étnicas situadas, además, en zona fronteriza donde se da una situación de bilingüismo (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venezia Giulia), y sin menospreciar tampoco la amenaza separatista (Sicilia, Valle de Aosta), se reconocen formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adoptados mediante leyes constitucionales. Esta particularidad reconocida a las Regiones especiales se concreta principalmente en la tutela de las minorías y en la amplitud de la potestad legislativa (de naturaleza exclusiva respecto de numerosas materias), administrativa y financiera.

1.1. *La XIII Legislatura y la refundación del Estado regional: la apertura hacia el federalismo*

La necesidad de una reforma profunda de la Constitución a fin de proceder, entre otras actuaciones, a la reconstrucción del modelo regional, era una exigencia considerada cada vez más como inaplazable dentro del panorama político italiano. La opinión pública, a través de sucesivos sondeos de opinión, reflejaba una cierta preocupación y perplejidad por parte de los ciudadanos en relación a la parálisis y disfunciones que aquejaban al Estado regional. La crisis era notoria y el debate nacional sobre la misma se hace crónico, pero las soluciones tardan en llegar. La propia crisis que afectaba al Estado italiano en general contribuye a agravar la situación. El amplio debate en torno a las imperfecciones y carencias del modelo regional ha ido cristalizando sucesivamente en una serie de actuaciones, principalmente a partir de la década de los ochenta del pasado siglo, todas ellas encaminadas a resolver el problema regional. Finalmente, y tras varios intentos fallidos (Comisión Bozzi, Comisión Iotti-De Mitra, propuesta Assago) será la XIII Legislatura, que transcurre entre 1996 y 2001, la que va a posibilitar las grandes reformas constitucionales en virtud de las cuales se ha reestructurado en profundidad la forma de Estado, operando una auténtica refundación o «reconstrucción constitucional» del mismo (J. L. Prada Fernández, 2002).

Al iniciarse la XIII Legislatura, el gobierno de centro-izquierda, coaligado en torno a El Olivo y liderado por Romano Prodi, pone inmediatamente en marcha el proceso de reformas. La primera actuación importante, en este sentido, fue la llamada «reforma Bassanini» que comprende un conjunto de leyes —hasta un total de cuatro— promulgadas entre 1997 y 1999, encaminadas a introducir en el ordenamiento administrativo del Estado una reforma de gran calado, y que significará una amplia descentralización de funciones y competencias administrativas estatales a favor no sólo de las Regiones sino también de los demás entes locales. Basándose en el principio de subsidiariedad, consistente en atribuir tareas y competencias públicas a las estructuras más próximas al ciudadano, estas reformas incorporan un elemento totalmente novedoso en el ordenamiento italiano: ya no se trata ahora de que el Estado delegue algunas funciones a las Regiones, sino que, por el contrario, se produce una atribución generalizada en favor de las mismas de «todas las tareas y funciones administrativas relativas a los intereses y a la promoción del desarrollo de la respectiva comunidad». La regla, pues, es invertida: a falta de una regulación expresa, la competencia se presume de la Región, correspondiendo sólo al Estado aquello que expresamente viene definido por la norma jurídica. Calificada por los propios legisladores como *federalismo*

administrativo, esta reforma va a representar no sólo un importante esfuerzo de renovación y adaptación de las estructuras central y periférica de la República italiana, sino también un anticipo de las posteriores reformas que se van a llevar a cabo (S. Gambino y G. D'Ignazio, 2002).

Pero con ser importante esta primera actuación, va a tener mucha más trascendencia en relación al caso aquí analizado la iniciativa encaminada a la elaboración de un nuevo procedimiento de revisión constitucional distinto del previsto en el artículo 138, lo que se consigue con la aprobación de la Ley Constitucional 1/97 que crea la llamada «Bicamerale», esto es, una Comisión compuesta por 35 diputados y otros tantos senadores encargada de elaborar un proyecto de revisión de la Constitución, en particular en materia de forma de Estado, forma de gobierno, Parlamento y sistema de garantías. Esta comisión, presidida por D'Alema, presenta en breve plazo un proyecto de reforma titulado «Ordinamento federale della Republica», que modificaba toda la segunda parte de la Constitución. En lo referente a la forma de Estado se proponía una especie de solución federal, aunque en realidad se trataría de transformar el Estado italiano en algo similar al Estado autonómico español, permitiendo, por ejemplo, la equiparación de las Regiones («homogeneidad y paridad constitucional de la autonomía regional»), la elección directa de los presidentes regionales, la conversión del Senado en una cámara de base territorial, la transferencia de mayores competencias a las Regiones, etc. El proyecto de reforma de la «Bicamerale», y en línea con el modelo del Estado federal, y con los principios de subsidiariedad y diferenciación, preveía invertir la lógica relacional entre el centro y la periferia, realizando una mayor descentralización de los poderes en sentido descendente a favor de los niveles institucionales más próximos a los ciudadanos, y considerando a la autonomía regional como la sede y el centro natural y primigenio de las decisiones concernientes a los intereses de la comunidad, residuando en el Estado sólo aquellas funciones y tareas, expresamente enumeradas, y concernientes a los intereses generales de la nación.

Es importante destacar también en relación a este proyecto, las reflexiones y aportaciones de carácter doctrinal hechas por la Ponencia, en las cuales, además de cuestionar la *centralidad formal* del poder político, se evidenciaba que la proyectada reforma institucional, orientada en la dirección del federalismo, era la respuesta adecuada a la demanda de una mayor transferencia de poder hacia los ciudadanos, de una mayor proximidad entre estos y las instituciones, precisamente en una época de crisis de la sociedad, de los partidos, de las instituciones y del replanteamiento del modelo y de la forma de Estado, «caracterizada por la creciente cesión de su soberanía hacia las organizaciones supranacionales».

La tentativa de reforma emprendida por la Comisión bicameral fracasó, en parte debido a la oposición de Berlusconi, poniéndose una vez más de manifiesto la incapacidad de la clase política para alcanzar el consenso necesario relativo tanto al contenido como al procedimiento de la reforma constitucional. Pero la exigencia de cambio institucional seguía resultando inaplazable para la opinión pública, lo que lleva a adoptar una nueva estrategia de reforma consistente en poner en marcha un proceso de reformas gradual y por etapas, principalmente de la segunda parte y en lo relativo a la forma territorial del Estado, descartando en consecuencia la idea inicial de llevar a cabo, y de una sola vez, una única pero amplia y profunda revisión constitucional. Se abre así un periodo de reformas que se inicia con la ley constitucional 1/99 y se completa con las leyes constitucionales 2 y 3/01, utilizando para ello el procedimiento previsto en el artículo 138 de la Constitución y descartando consiguientemente el fallido modelo de la «Bicamerale».

Siguiendo esta nueva estrategia procedimental, a finales de 1999 se aprueba la ley de reforma constitucional (*legge costituzionale 1/99*) concerniente a las Regiones de Estatuto ordinario, modificando así los artículos 121, 122, 123 y 126 de la Constitución relativos a la estructura institucional de dichas Regiones. Dicha ley introduce importantes novedades, entre las que destaca, en primer lugar, la modificación del procedimiento de aprobación y reforma de los Estatutos ordinarios, siendo posible ahora que éstos puedan ser aprobados y reformados únicamente por ley regional reforzada, esto es, mediante dos resoluciones sucesivas adoptadas por el Consejo regional, por mayoría absoluta de sus miembros, y en un intervalo de tiempo no inferior a dos meses. La autonomía política de la Región queda ahora reforzada al prescindir de la aprobación del Parlamento nacional y de la fiscalización previa del Comisario del Gobierno, eximiendo de la obligación de adecuar el texto estatutario a las leyes de la República, siendo suficiente con respetar el texto constitucional, quedando el Estatuto sometido únicamente a un control *ex post* ante el Tribunal Constitucional, para lo cual el Gobierno de la República dispone de treinta días a partir de la publicación para plantear el recurso de inconstitucionalidad. Si no hay impugnación, el texto del Estatuto puede someterse a referéndum popular.

Otra novedad relevante de esta reforma viene dada por la introducción de una nueva normativa sobre la forma de gobierno regional y acerca del sistema electoral de las Regiones ordinarias. Ahora, el presidente de la Región debe ser elegido mediante sufragio universal directo, salvo que el Estatuto decida otra cosa; además, cada Región tiene la competencia para determinar la forma de gobierno, abriendo así la posibilidad a la implantación de siste-

mas alternativos al parlamentarismo tradicional. Conviene aclarar, en todo caso, que si por una parte la reforma abre expectativas favorables al presidencialismo (elección mediante sufragio universal directo del Presidente de la región, salvo que el Estatuto disponga otra cosa), también fija algunos elementos característicos del parlamentarismo (posibilidad de moción de censura no constructiva contra el Presidente de la Junta, necesidad de la confianza del Consejo, régimen de incompatibilidades claramente flexible y permisivo). En espera de lo que decidan los nuevos Estatutos de autonomía (2), la doctrina italiana, y en referencia a las formas de gobierno regional, no está escatimando calificativos: neoparlamentaria, neopresidencial, «parladenziale», etc.

La importancia política de la reforma es evidente. Por una parte, el mecanismo de la elección mediante sufragio universal y directo del Presidente de la Junta, investido ahora de la legitimidad popular, enfatiza indefectiblemente el componente democrático de los entes territoriales. Por otra parte, y en relación con el reforzamiento de la autonomía estatutaria, hechos como la aprobación del Estatuto a través de una ley regional, aprobada por el Consejo regional, con el único límite de la «armonía» con la Constitución, y ya sin la necesidad del visto bueno del Comisario del Gobierno; o la ampliación de las competencias estatutarias incluyendo la posibilidad de determinar incluso la forma de gobierno así como los principios fundamentales de organización y funcionamiento, muestran una indudable sensibilidad del legislador particularmente atento a la peculiaridad política de cada Región italiana, y a la necesidad de elaborar esquemas y soluciones diferenciadas en relación a las exigencias planteadas por las diversas colectividades regionales.

Siguiendo con este procedimiento de reforma constitucional a plazos, fragmentando así el gran proyecto de reforma inicial, en el año 2001 entre en vigor una nueva Ley Constitucional (2/2001) relativa a la modificación de los Estatutos de autonomía de las Regiones especiales. En dicha ley se modifica el procedimiento de aprobación y reforma de los Estatutos especiales, estableciendo a tales efectos una nueva modalidad de leyes constitucionales *ad hoc*, de cuya iniciativa participan los propios Consejos regionales y en las

(2) En estos momentos en Italia hay un proceso abierto de reforma general de los Estatutos de autonomía, siendo la finalidad principal adaptar sus contenidos a las nuevas disposiciones que se desprenden de las sucesivas reformas constitucionales llevadas a cabo en estos últimos años. La necesidad de re-escribir todos los Estatutos de autonomía viene dada fundamentalmente por el nuevo reparto de competencias efectuado por la ley de reforma constitucional 3/2001, reparto que, además, posibilita la equiparación competencial de las Regiones, con lo que podría desaparecer el doble régimen de autonomías regionales desde el punto de vista competencial.

que no cabe el referéndum nacional. En esta ley, además de abordar una serie de reformas comunes a todos los Estatutos especiales, también se afronta la nueva forma de gobierno regional así como su sistema electoral, abriendo también aquí posibilidades presidenciales al permitir la elección directa del presidente de la Región. Por último, y por lo que respecta al Estatuto de Trentino-Alto Adigio, y en atención a los hechos diferenciales (existencia de varias minorías étnico-lingüísticas), no sólo se mantienen las singularidades anteriormente establecidas (autogobierno de las provincias de Bolzano y Trento) sino que se acometen reformas a fin de reforzar dichas especificidades, prohibiendo, por ejemplo, tanto el uso de fórmulas mayoritarias —manteniendo, al efecto, un sistema de representación proporcional corregido con cuotas a las minorías— como la elección directa del Presidente de la Región, salvaguardando así su elección parlamentaria; además se establecen cuotas para las minorías tanto en las instituciones regionales como provinciales.

Finalmente, la Ley Constitucional 3/2001, a la que las formaciones de centro izquierda se apresuraron a calificar como la ley del federalismo (3), constituye sin duda alguna otro pilar importante en este gran proceso de reconstrucción o refundación del Estado regional italiano, modificando para ello casi en su totalidad el Título V de la Parte II de la Constitución. Como resultado de esta reforma, que viene a completar las anteriores, se establece que tanto el Estado como los demás entes territoriales constituyen la República, y todos disfrutan de autonomía tanto política como organizativa, normativa y financiera. En relación a la potestad legislativa regional, el nuevo texto constitucional, y siguiendo muy de cerca la técnica federal clásica, enumera por una parte las materias de competencia exclusiva del Estado; se establece luego una competencia legislativa concurrente entre Estado y Regiones para una lista de materias aún sin determinar; y a continuación se implanta una cláusula residual a favor de la competencia general de las Regiones sobre aquellas materias que no se hayan reservado expresamente al Estado, por lo que aquéllas pasan a disponer de una potestad legislativa exclusiva, desapareciendo además el control preventivo anterior. Otra novedad importante afecta a la función administrativa, donde se contaba ya con el importante precedente de la reforma Bassanini; dicha función se atribuye ahora como regla general a los ayuntamientos, y apli-

(3) El impulso decisivo de esta reforma ha de atribuirse al Gobierno D'Alma ya que fue él quien presentó el proyecto de ley ante el parlamento, y bajo el título de *Ordinamento federale della Repubblica*, lo que pone de manifiesto la verdadera intencionalidad que subyacía en aquella propuesta. La oposición del centro-derecha no sólo impidió que dicho texto fuese aprobado con aquella denominación, sino que forzó también la convocatoria de un referéndum suspensivo o confirmativo que finalmente resultó favorable a la revisión.

cándose siempre dentro de los principios de subsidiariedad, tanto vertical o institucional como horizontal o social (4), adecuación y diferenciación. El artículo 119, denominado «federalismo fiscal italiano» consagra la autonomía financiera regional al proclamar la autonomía de ingresos (recursos y tributos propios, participación en los recursos del erario estatal gravados en su territorio) y gastos.

Pero estas reformas no agotan todo el contenido de ese proceso de apertura del Estado regional italiano hacia fórmulas y principios federales. En efecto, al proclamar el nuevo texto constitucional que tanto el Estado como los demás entes territoriales constituyen la República, y que todos disfrutan de autonomía política, organizativa, financiera y normativa, se está reconociendo la pluralidad de niveles institucionales, una especie de *multilevel constitutionalism* (E. Ceccherini, 2004), lo que conlleva la creación de mecanismos de coordinación y cooperación entre dichas instancias institucionales. Surge así poco a poco una tupida red de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, que se sustancia en una multiplicidad de nuevas instituciones, órganos, procedimientos y mecanismos de coordinación y cooperación. En efecto, este nuevo modelo de relación y cooperación intergubernamental ha encontrado su concreta realización a través de instancias multilaterales de competencia general como la Conferencia permanente Estado-Regiones y Provincias autónomas, la Conferencia permanente Estado-Ciudad-autonomías locales, la Conferencia unificada que integra las dos Conferencias Estado-Regiones y Estado-Ciudad-autonomías locales, la Conferencia de Servicios y la llamada *Cabina di regia nazionale*, una organización de ámbito nacional encargada de promover y coordinar iniciativas relacionadas con los Fondos Estructurales europeos. La ley constitucional 3/2001 crea, además, en cada una de las Regiones un órgano de consulta de todas las entidades descentralizadas denominado Consejo de Autonomías Locales. El papel que desempeñan estas Conferencias dentro del sistema de relaciones intergubernamentales italiano es fundamental, lo que a su vez está originando una sustitución paulatina de un regionalismo tradicionalmente dual por otro de signo claramente cooperativo; sin duda, a ello está contribuyendo también, y de manera decisiva, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al introducir el principio de la leal colaboración entre el Estado y los

(4) Dicho principio dispone que tanto el Estado como las Regiones, las ciudades metropolitanas, las provincias y los municipios deben de favorecer la iniciativa y participación de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el cumplimiento de actividades de interés general. Como acertadamente comenta E. CECCHERINI (2004), con ello se pretende una apertura respecto de la sociedad civil, sugiriendo una especie de reparto de competencias entre lo público y lo privado.

demás niveles de gobierno, especialmente las Regiones, basándose en criterios de paridad y lealtad recíproca.

2. *Bélgica: la historia de un Estado que se desintegra, pese a estar situado paradójicamente en el punto de convergencia de una Europa que se une*

Bélgica inicia en la década de los sesenta su proceso de reforma del Estado, agobiada principalmente por el secular y cada vez más agudo enfrentamiento entre francófonos y flamencos. El punto de partida lo constituyen las leyes de 1962 y 1963, de contenido lingüístico fundamentalmente, las cuales dividen el país en cuatro Regiones lingüísticas: la de habla flamenca, la de habla francesa, la de habla alemana y la Región bilingüe de la capital, Bruselas, donde el francés y el neerlandés o flamenco se sitúan en condiciones de igualdad. Inmediatamente después se van a emprender importantes reformas constitucionales, dando lugar a otros tantos procesos y oleadas constituyentes sucesivas (1967-1971, 1980-1985, 1988-1991, 1993-1994). Como consecuencia de lo anterior, Bélgica deja de ser un Estado unitario y centralista para convertirse, primero, en un Estado formalmente regional —de ahí nuestro interés por esta experiencia— y terminar, finalmente, en un Estado federal, compuesto por Comunidades y Regiones, tal como proclama solemnemente el modificado artículo 1 de la Constitución.

¿Cómo explicar la desagregación, el *demembrement de l'Etat*, en un país situado paradójicamente en el punto de convergencia de una Europa que se construye e integra? La sociedad belga no es homogénea, y en ella existen grandes *cleavages* tanto en el orden cultural como económico, político y social. En efecto, la realidad belga nos pone en presencia básicamente de dos comunidades lingüísticas que forman la sustancia misma del Estado: los flamencos (57 por 100) y los francófonos (43 por 100). El antagonismo entre unos y otros es endémico y se alimenta de unas diferencias y brechas irreductibles que se hacen presentes en todos los ámbitos significativos de una comunidad humana (cultural, ideológico, social, económico). Existen claras fisuras y disparidades entre un norte rico (Flandes) y un sur (Valonia) venido a menos, en términos de desarrollo industrial, nivel de vida, renta per cápita, etcétera; y llama la atención también la existencia de las llamadas *familias espirituales* (liberal, socialista, socialcristiana, católica y protestante) que contribuyen a profundizar todavía más la división en la sociedad belga. Y por si ello no fuera poco se produce la escisión de los partidos políticos de ámbito nacional, que se convierten en formaciones de ámbito exclusivamen-

te comunitario o regional; de esta manera, donde antes había un sólo partido socialista, un sólo partido liberal, socialcristiano, ecologista, etc., ahora hay uno por cada Comunidad. Y a todo ello hay que añadir la existencia de una pequeña comunidad de habla alemana —situada en el sureste del país— y el carácter particular de la capital, mayoritariamente poblada por francófonos, pero rodeada por todas partes por la Región de lengua neerlandesa.

En este contexto, caracterizado por el pluralismo y la heterogeneidad, la tensión y el enfrentamiento, el proceso de regionalización, primero, y federalización, después, constituye un dramático esfuerzo de solución, adaptando el ordenamiento jurídico-político a esa realidad tan diferenciada, donde confluyen tradiciones, culturas, idiomas, intereses y aspiraciones tan específicas de cada Comunidad. Por otra parte, el conjunto de estos factores explican la dificultad en el proceso de adaptación de las estructuras del Estado, dando lugar a un complejo, original y asimétrico modelo de ingeniería político-constitucional caracterizado por el desdoblamiento y la superposición de las colectividades federadas (tres Comunidades y tres Regiones), pensado no tanto para unir la diversidad dentro de un Estado con múltiples fracturas, sino más bien para constatar e institucionalizar la división, la divergencia y los hechos diferenciales.

La principal originalidad del caso belga viene dada, pues, por la existencia de tres Comunidades y tres Regiones. En 1970, y tras quedar demostrado que el Estado belga, en su forma unitaria, había quedado notoriamente superado por los hechos, se procede a la primera gran reforma constitucional, creando las tres Comunidades. La Comunidad francesa, que agrupa a los 3,9 millones de belgas francófonos de Valonia y de Bruselas; la Comunidad flamenca, integrada por los 5,9 millones de belgas de habla neerlandesa de Flandes y de Bruselas; y, por último, la Comunidad germanófona, que comprende a 70.000 belgas aproximadamente de lengua alemana. En 1980, y como consecuencia de una segunda reforma constitucional, se crean las tres Regiones: la Región valona, la Región flamenca y la Región de Bruselas Capital. Cada una de estas entidades federadas está dotada, en principio, de un Consejo o parlamento y de un Ejecutivo o gobierno dirigido por un presidente. Existen, además, en la Región de Bruselas Capital otros organismos importantes, tales como la Comisión Comunitaria Común, la Comisión de la Comunidad flamenca o la Comisión de la Comunidad francesa (la conocida COCOF), teniendo esta última una especial importancia por haber delegado en ella importantes funciones la Comunidad francófona. Ha de advertirse que al día de hoy, y después de las últimas reformas, ni las tres Comunidades ni las tres Regiones funcionan igual, ya que, por ejemplo, mientras la Región flamenca delegó casi todas sus competencias en su Comunidad (*Vlaamse*

Gemeenschap) en 1980, la Comunidad francesa casi queda diluida después de ceder en 1994 importantes competencias tanto a la Región valona como a la COCOF.

Llama la atención también de la experiencia belga la fuerte asimetría que recorre y tipifica a todo su sistema organizativo. Para empezar, las Comunidades y las Regiones tienen competencias distintas; así, y mientras que las Comunidades son esencialmente el producto de las aspiraciones a la autonomía cultural, las Regiones responden principalmente a reivindicaciones de autonomía en el terreno socioeconómico, todo lo cual ha quedado fielmente reflejado en el reparto de las competencias fijado tras las reformas constitucionales. Las Comunidades poseen competencias en materia de cultura, de enseñanza, de empleo de las lenguas —a excepción de la Comunidad germanófona— y en todas aquellas materias denominadas «personalizables»: ayuda social, sanidad pública, ayuda a personas discapacitadas, protección de la juventud, etc. Las Regiones disponen de competencias en materias relativas al medio natural y al sector socioeconómico: urbanismo y ordenación del territorio, protección del medio ambiente, política económica, política agrícola, energía, infraestructuras, empleo, red de comunicaciones y transportes, control de las provincias y de los municipios, etc. De este reparto resulta que cada Comunidad tiene, por ejemplo, su propia cadena de televisión, su oficina de promoción turística, su agencia de prevención del sida, etc. Se reconoce, además, a las entidades federadas un poder exterior que abarca tanto a las relaciones con la Unión Europea como a las relaciones exteriores en sentido estricto. Según ello, tanto las Comunidades como las Regiones pueden no sólo establecer acuerdos internacionales en aquellas materias que son de su competencia sino también mantener una representación en las instituciones y órganos de la sociedad internacional.

Por otra parte, existen también claras asimetrías entre el norte (fusión o absorción de la Región flamenca por y en la Comunidad flamenca) y el sur (desmantelamiento de la Comunidad francesa, al transferir competencias y recursos financieros tanto a la Región valona como a la COCOF de la Región de Bruselas Capital; ejercicio de competencias regionales por parte de los órganos de la Comunidad germanófona, a costa y en detrimento de la Región valona). Asimetría, igualmente, en la Región bilingüe de Bruselas Capital respecto a las Comisiones comunitarias (competencia legislativa de la Comisión Comunitaria francesa, y meramente administrativa o ejecutiva de la Comisión Comunitaria flamenca). Comunidades y Regiones «grandes» y «pequeñas», etc. Estas asimetrías no son en modo alguno fortuitas, sino que expresan la existencia de distintas realidades culturales, lingüísticas, socio-económicas y políticas, principalmente. Por todo ello, cabe pensar que

esta estructura federal asimétrica y compleja es el resultado de un pragmatismo que pretende resolver problemas y satisfacer, al mismo tiempo, a los distintos actores de la escena política. La complejidad, lo mismo que los costes económicos, son sin duda un inconveniente de este modelo, pero todo ello parece quedar en segundo plano si, al fin, se ha conseguido solucionar un problema de tensión y enfrentamiento étnico de más de cien años de duración.

Por último, y con el objetivo principal de implantar las técnicas, y también el espíritu de lealtad propio del federalismo cooperativo, la Constitución belga, inspirándose en la noción alemana de *bundestreue*, proclama en su nuevo artículo 143 que «en el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las Comunidades, las Regiones y la Comisión Comunitaria Común actúan dentro del respeto a la lealtad federal». Esta lealtad debe sustanciarse en el respeto que las colectividades deben al Estado, cuya profunda transformación ha permitido precisamente su nacimiento. En este sentido, el Estado tiene derecho a exigir que estas colectividades no pongan en tela de juicio ni su existencia ni su participación en la planificación general. Así, pues, la forma federal del Estado «confina dentro del orden interno a las colectividades federadas y les prohíbe la secesión» (Y. Lejeune, 1999: 229). El principio de lealtad federal conlleva, en definitiva, no sólo la colaboración de cada entidad constituyente en el gobierno del conjunto, es decir, el concurso de las colectividades federadas en la organización y en el funcionamiento de la colectividad general, esto es, del Estado, sino también que este último acepte, total y permanentemente, las reglas del juego federal.

Diversas formas y estructuras de colaboración entre las autoridades federales y las autoridades federadas han sido creadas a fin de contribuir a reforzar ese espíritu federalista cooperativo. Sin duda la institución clave a este respecto es el Comité de Concertación, sede donde el Estado, las Comunidades y las Regiones han de intentar al más alto nivel ponerse de acuerdo y resolver los conflictos de intereses y los problemas de coordinación general que plantean sus políticas respectivas. Este Comité, que tiene que deliberar según la regla del consenso, lo que obliga a alcanzar la unanimidad, se compone de seis ministros federales y otros seis que representan a los gobiernos regionales y comunitarios, respetando la paridad lingüística entre francófonos y flamencos.

2.1. *Del Estado regional a un federalismo bipolar, asimétrico y con funcionamiento tendencialmente confederal*

De lo expuesto anteriormente parece deducirse que el Estado belga en poco tiempo ha pasado de ser unitario a regional, para transformarse finalmente, y casi sin mediar transición, en federal, a través de un claro proceso de carácter devolucionario y segregacionista. Este proceso de reforma no se basó, precisamente, en un proyecto político previamente acordado, ni en un modelo teórico preestablecido. Cada una de sus etapas ha sido consecuencia de sucesivas negociaciones, pactos y compromisos coyunturales entre las formaciones políticas en el poder, articuladas éstas últimas muchas veces en coaliciones poco estables, lo que ha hecho que frecuentemente se perdiera de vista el objetivo final; originando además cierta complejidad y confusión institucional, debido quizás a la proliferación, superposición e incluso solapamiento de instituciones y niveles de gobierno. Ha prevalecido la política del paso a paso, adoptando soluciones *ad hoc*, por lo que la transparencia así como la coherencia del conjunto presentan notables insuficiencias en muchos casos. Todo ello hace que muchos autores, como M. Leroy (1999), lamenten que el ciudadano belga frecuentemente desconozca exactamente la manera en la que su país es gobernado, así como quién es el que realmente les gobierna.

Existe, además, la duda, que en algunos casos puede convertirse en remordimiento o pesadilla, de si el ciudadano belga ha estado o está realmente de acuerdo con esta mutación tan radical y «extraña» del Estado, desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, ya que «ninguna de las reformas del Estado belga ha sido jamás sometida a la aprobación popular» (Y. Lejeune, 1999: 218). Ello se debe, por una parte, a que la Constitución consagra una democracia puramente representativa, prohibiendo el referéndum constitucional o legislativo; y, por otra parte, también existe el temor a descubrir o reavivar las divisiones profundas entre la opinión pública del norte y la del sur, o el miedo por parte de los partidos políticos a perder una parte importante de su poder y margen de maniobra. ¿Habría llegado tan lejos la reforma del Estado belga, o hubiera cristalizado de la misma manera, si la ciudadanía se hubiese pronunciado? Lo que está claro es que la mayoría de la población ni está interesada ni muestra entusiasmo alguno por las reformas llevadas a cabo. Los últimos desastres ocurridos en el país (descontrol sanitario sobre los alimentos, inundaciones, accidentes ferroviarios...) han puesto de manifiesto la falta de coordinación así como el alarmante nivel de desvertebración del Estado, lo que ha impactado muy negativamente en la opinión pública belga.

Bélgica constituye un claro ejemplo de un Estado federal bipolar, lo que tiene importantes consecuencias en relación con el modo en el que se ejerce el poder en el nivel federal. El progresivo establecimiento de Comunidades y Regiones autónomas ha ido acompañado del desarrollo de una forma de adoptar decisiones en el ámbito nacional sobre una base eminentemente paritaria, lo que hace que el Estado belga de hecho «esté funcionando ya de acuerdo con normas confederales». La participación de las colectividades territoriales en el ejercicio del poder federal se realiza de manera esencialmente dualista. Ello queda reflejado en la composición de las instituciones y órganos federales (Cámara de Representantes, Senado, Comité de Concertación, Tribunal de Arbitraje, Consejo de Ministros), cuyos miembros se reparten entre los distintos grupos lingüísticos, básicamente el francés y el flamenco, y conforme al criterio de la paridad lingüística. De este modo, toda decisión gubernamental a nivel federal es el resultado del acuerdo o consenso, fruto, a su vez, de una negociación llevada a cabo en un plano de igualdad por los representantes de los dos componentes principales de la población belga: flamencos y francófonos. De ahí que para mantener —nadie sabe hasta cuándo— la unidad o unión del Estado belga, sea imprescindible el vínculo federativo, esto es, el compromiso de lealtad y cooperación mutua entre ambas comunidades.

Precisamente por ello, y movidos por un sincero interés de simplificar este complejo y original sistema, algunos abogan por la supresión de las Comunidades argumentando que el federalismo, para tener éxito, debe ser organizado partiendo únicamente de una base territorial, por lo que tan sólo las Regiones permiten una división nítida y racional del territorio belga. Ahora bien, contra ello se argumenta diciendo que la idea de Comunidad es ya algo esencial en el sistema político y social belga, siendo imprescindibles para el buen funcionamiento del mismo, entre otras razones porque la representación comunitaria penetra y está presente en estos momentos en todo el entramado institucional belga. Además, no debe olvidarse que los dos principales grupos étnicos (flamencos y francófonos) se encuentran, y también se enfrentan, en la capital Bruselas, por lo que ésta no puede ser organizada como cualquier otra Región.

Los flamencos, que sin duda alguna han construido ya un sentimiento nacional profundo, fundamentado principalmente en su lengua común, y que cada vez se van alejando más del Estado belga, consideran indispensable que haya un vínculo institucional y político entre los flamencos de Bruselas y el resto de Flandes, y es justamente la Comunidad flamenca la que garantiza dicho vínculo. A todo ello debe añadirse la creciente concienciación de la Comunidad de habla alemana, y también la de los francófonos, aunque estos últimos en menor medida debido a que encuentran una seria dificultad para

profundizar en su autoidentificación: los francófonos de Bruselas constituyen, precisamente, los «últimos belgas» y siguen percibiendo a Bélgica como un Estado que debería conservar su unidad.

A la vista de estos hechos está claro que la metamorfosis experimentada por el Estado belga en tan poco tiempo ha sido espectacular, pasando de ser unitario a regional, para transformarse inmediatamente en federal, practicando además un claro federalismo bipolar que hace de hecho funcionar a este Estado conforme a pautas confederales. Mayor dinamismo y apertura es difícil encontrar en los actuales sistemas políticos comparados.

3. *Portugal: la regionalización inconclusa*

El 25 de abril de 1974 la llamada *Revolución de los claveles* pone fin a un modelo de Estado corporativo-autoritario, instaurando un sistema democrático que queda solemnemente formalizado en la Constitución de 1976. Este texto constitucional va a ser una fiel expresión de las exigencias de libertad, democracia y pluralismo sentidas por la sociedad portuguesa, introduciendo a este respecto una importante novedad respecto a la estructura tradicional del Estado portugués en lo referente a la distribución territorial del poder: el reconocimiento de la autonomía política (Regiones autónomas) para los archipiélagos de las Azores y Madeira, y el reconocimiento de la autonomía administrativa (Regiones administrativas) para todo el territorio continental. Como señala Amancio Ferreira (1980), ello constituye una de las manifestaciones más características del nuevo orden político y objetiva uno de los principios fundamentales del mismo.

En cuanto a las razones que han desencadenado el proceso regionalizador en Portugal, particularmente el de naturaleza política, es evidente que se ha tenido en cuenta la existencia de un atraso económico y social de determinadas zonas, así como los múltiples inconvenientes derivados de la situación geográfica de lejanía e insularidad, o las dificultades de comunicación entre las islas que constituyen los archipiélagos, y entre ellas y el continente. De todo ello se hace eco el texto constitucional al afirmar en su artículo 227 que «el régimen político-administrativo de los archipiélagos de Madeira y Azores se fundamenta en sus características geográficas, económicas, sociales y culturales, así como en las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares». Respecto a esta última cuestión, la de la reivindicación del autogobierno regional, ambos enclaves presentaban un cuadro preocupante al existir diversas formaciones o movimientos políticos que, al igual que otros movimientos de liberación nacional de las décadas de los 60 y 70, reclamaban, en

unos casos, «una verdadera autonomía que satisfaga las más queridas aspiraciones de los azorianos» (Movimiento para la Autonomía del Pueblo Azoriano, MAPA), yendo en otros casos mucho más lejos al exigir abiertamente «la independencia de Azores y la liberación total del pueblo azoriano» (Frente de Libertação dos Azores, FLA), o la independencia de Madeira por parte del Frente de Libertação do Arquipélago da Madeira, FLAMA).

Como consecuencia del mandato constitucional (artículos 2 y 6, más todo el Título VII, donde se regula su organización, funcionamiento y competencias) se crean las dos Regiones autónomas mencionadas, teniendo lugar las primeras elecciones regionales en junio de 1976 de donde saldrán las primeras asambleas legislativas y gobiernos autónomos. Con posterioridad son aprobados los Estatutos definitivos de ambas Regiones, el de Azores en agosto de 1980 (5) y el de Madeira en junio de 1991 (6). En relación con las Regiones administrativas, el artículo 25.5 de la Constitución establece que sean creadas simultáneamente a las Regiones políticas, y mediante una ley que defina sus respectivos poderes, así como la composición, competencias y funcionamiento de sus órganos, entre los que cabe destacar una Asamblea y una Junta regional.

3.1. *El largo camino hacia la regionalización administrativa: entre la resistencia y la percepción de los costes de la no regionalización*

Ha transcurrido más de un cuarto de siglo y resulta que las previsiones constitucionales, en este punto, todavía no han sido aplicadas, por lo que el territorio metropolitano continúa con el sistema de organización territorial tradicional, esto es, unitario, centralista y uniforme, a pesar de los reiterados —y hasta ahora fallidos— intentos. A lo largo de las sucesivas legislaturas han ido apareciendo múltiples proyectos de ley relativos a la regionalización del Portugal continental avalados por las diferentes formaciones políticas (PS, PDR, CDS, PCP, Os Verdes), y sin que ninguno de ellos pudiese finalmente fructificar. El debate político en torno a la regionalización administra-

(5) La última modificación de su Estatuto de autonomía se produjo el 27 de agosto de 1998, en el que se atribuyen al gobierno regional competencias para participar tanto en la definición de las políticas relativas a las aguas territoriales, zona económica exclusiva y fondos marinos contiguos como en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales donde queden afectados los intereses regionales.

(6) Su Estatuto también ha sido revisado en agosto de 1999, reconociéndole también al gobierno regional la competencia para participar en la definición de las políticas relativas a las aguas territoriales, a la zona económica exclusiva y a los fondos marinos contiguos.

tiva empieza a ganar intensidad a finales de los setenta, principalmente tras el triunfo electoral del PPD/PSD liderado por Sá Carneiro, firme defensor de la regionalización, tal como queda reflejado en el «Livro Branco da Regionalização» elaborado por el Gobierno que él presidía. El debate continúa en los años posteriores, alimentado tanto por la clase política como por distintas personalidades pertenecientes a diversos ámbitos de la sociedad, contando, en cambio, con muy poca participación de la sociedad civil y del ciudadano común en general, desinformado y excluido del debate casi siempre. Dicho debate, que hasta la fecha no ha tenido resultados tangibles, tiene dividida a la opinión pública portuguesa entre partidarios y detractores de la fórmula regional.

Los partidarios de la regionalización administrativa suelen coincidir en la misma línea argumental básica, destacando en primer lugar que dicha reforma constituye un signo de madurez y de modernidad, por lo que sólo los pueblos atrasados e incultos no se regionalizan, ya que en ellos no se dan todavía esas condiciones ni ese nivel de desarrollo adecuado tanto en el ámbito cultural como económico-financiero, político y administrativo. Los partidarios de la regionalización argumentan también que ésta está llamada a convertirse en un gran revulsivo y fuerza movilizadora de las energías, capacidades e iniciativas locales y territoriales; en ese elemento de identificación y afirmación de lo local frente a lo estatal o mundial, así como «en un deseado e inequívoco sinónimo de progreso, libertad y paz» (José Vieira de Carballo, 1995: 67). Con la regionalización se reducirían también las desigualdades regionales mediante la promoción del desarrollo de las Regiones más desfavorecidas; y se aseguraría, además, el control de los ciudadanos sobre las decisiones del poder político, sin olvidar otras ventajas derivadas de la pertenencia a la Unión Europea (captación de Fondos, participación en órganos como el Comité de Regiones, etc.).

Para los detractores de la regionalización, uno de los argumentos más esgrimidos era, y sigue siéndolo, el del peligro de la desagregación del Estado, el surgimiento de formaciones o movimientos políticos territoriales secesionistas, el riesgo de la desvertebración nacional. A ello se añaden otros motivos tales como la escasa dimensión del país y la consecuente inviabilidad del proyecto, el conflicto con los municipios, los altos costes que ello originaría o el aumento de las desigualdades interterritoriales. Para algunos, incluso, la regionalización llevaría a una debilitación tal del país que favorecería la «españolización» del Estado portugués, que acabaría convirtiéndose en una provincia o Región española más (A. B. de Carvalho, 1998). Las manifestaciones del entonces Primer Ministro Cavaco Silva son bien esclarecedoras al respecto:

«Ante el desafío de 1992, ¿podemos nosotros en los próximos años gastar energías en complejos procesos que pueden crear divisiones entre portugueses, que pueden crear localismos exacerbados, que pueden crear conflictos de competencias entre distintos niveles competenciales, que pueden introducir más confusión en nuestra administración pública? (...) ¿Será posible avanzar en la consolidación de un proceso complejo como es la regionalización, y al mismo tiempo empeñar a todos los portugueses en el desafío de la Europa de 1992»? (Luis Sá, 1989: 98).

El último intento para desbloquear el proceso se produjo en noviembre de 1998 a través del referéndum convocado por el gobierno de centro izquierda, y donde una vez más se cosechó un notable fracaso debido a que más del 63 por 100 de los ciudadanos dijo no, registrándose además una baja participación (49 por 100). El confusionismo y la falta de información veraz auspiciada por los partidos políticos tuvo, así, su respuesta en las urnas. No se planteó un debate serio y sereno en torno a los beneficios, posibilidades y también inconvenientes de la regionalización, recurriendo más bien al tópico y al slogan fácil, por lo que el resultado de las urnas reflejó un desencanto y una frustración generalizada (Alvaro X. López Mira, 1999). Siete años después, la situación sigue siendo la misma, aunque ahora, y tras los resultados negativos del referéndum, sea aconsejable una cierta prudencia para los defensores de la vía regional. El actual presidente de la República, Jorge Sampaio, ha propuesto a los distintos líderes políticos la elaboración de un Libro Blanco sobre la descentralización administrativa. Por el momento esta iniciativa no ha tenido una respuesta concreta. Habrá que seguir esperando todavía por un período de tiempo incierto, entre otras razones porque los problemas de índole política y económica que afectan al país en la actualidad necesariamente obligarán a posponer el tema regional.

Evidentemente, este prolongado y llamativo aplazamiento de la regionalización administrativa, incumpliendo así el mandato constitucional, constituye a mi entender uno de los aspectos más interesantes a la hora de hacer balance de la experiencia regionalizadora en Portugal. De sus posibles causas así como de las posibilidades de solución en un próximo futuro nos ocuparemos a continuación.

Entre las posibles explicaciones de este retraso o congelación en el proceso de regionalización administrativa en Portugal hay que destacar, principalmente, la falta de acuerdo —seguido de un debate interminable— en relación con la demarcación y límites geográficos de los entes regionales, así como la notoria falta de voluntad política y convicción sincera por parte de los sucesivos gobiernos, principalmente los de signo conservador. A este respecto es fácil observar como en unos casos se pone como pretexto la ne-

cesidad de una previa reforma constitucional, con lo que el retraso queda fácilmente justificado. En otros casos se hace referencia a la falta de preparación del pueblo, o al riesgo de crear graves conflictos y divisiones entre las distintas poblaciones y territorios del país, sin descartar la amenaza separatista que pudiera derivarse de la regionalización. Ante el hecho de que la regionalización administrativa continúe siendo un imperativo constitucional pendiente de implementación, parte de la opinión pública portuguesa, incluyendo a determinadas élites territoriales, entiende que sólo a través de una acción intensa y perseverante de los movimientos ciudadanos a favor de dicha regionalización será posible alcanzar dicho objetivo. Y mientras tanto, algunas piensan que es necesario encontrar otro modelo alternativo a la regionalización, y que podía pasar por el reconocimiento de una mayor descentralización administrativa, con sus correspondientes medios financieros, en favor de las autarquías locales, especialmente de los municipios. Así, pues, a falta de Regiones administrativas, se impone un claro refuerzo del municipalismo, única instancia autónoma territorial capaz de hacer frente al centralismo.

Otro aspecto muy importante que afecta y tiene una incidencia inmediata en el tema de la regionalización tiene mucho que ver con el contexto geopolítico en el que se encuadra el país, esto es, la Unión Europea y España o, mejor dicho, la España de las Autonomías, con muchas de las cuales existe una proximidad y una relación transfronteriza intensa. Ciertamente, tanto el factor europeo como el factor español no pueden resultar ajenos al problema de la articulación territorial de Portugal, y así lo viene manifestando reiteradamente parte de la opinión pública portuguesa en las últimas décadas. Por lo que respecta a la Unión Europea es evidente que en los tiempos actuales ya nadie puede ignorar el hecho regional, la Europa de las Regiones, tanto desde el punto de vista político como social, cultural, económico, etc. La regionalización es hoy un imperativo tanto desde la óptica del Estado como desde la óptica de la propia Unión Europea, por lo que su rechazo o aplazamiento sólo puede acarrear perjuicios y desventajas comparativas. Las ventajas de la regionalización se concretan en la actualidad en más protagonismo, más presencia y participación en las instituciones y foros comunitarios, más captación de recursos económicos y financieros, más racionalidad, coherencia y eficacia respecto de las ayudas, programas y Fondos procedentes de Bruselas. En este sentido, se observa como cada vez son más los que en Portugal, y especialmente en la zona norte limítrofe con Galicia, empiezan a percibir los costes de la no regionalización del país.

En la actualidad todo el territorio portugués, calificado en su conjunto como Región deficitaria, está incluido en el Objetivo 1, lo que resulta a todas

lucos desatinado si tenemos en cuenta las fuertes disparidades interterritoriales existentes. La «Región» de Lisboa, por ejemplo, se aproxima a la media comunitaria con una renta per cápita de 91 por 100, mientras que el Alentejo no supera el 41 por 100. Otro hecho alarmante es la creciente concentración de recursos humanos y económicos que se está produciendo en la franja litoral en detrimento del resto del país. Estos y otros males que aquejan a la sociedad portuguesa podrán ser resueltos únicamente, o al menos más fácilmente, por la vía de la regionalización. Así al menos lo entienden autores como Manuel Ramires Fernández (1996: 50) para quien la regionalización será el mejor catalizador de la dinamización económica y social, así como el soporte espacial más adecuado para una política de desarrollo regional eficaz, basada en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la programación de las políticas sectoriales; una regionalización que contribuirá, además, «a evitar la necrosis de lo local e impedir que todas las actividades culturales, políticas y económicas se concentren en Lisboa, apropiándose del Estado, tornándose ella misma en Estado a cambio de la desertización del resto del país».

El otro contexto dentro del cual debe abordarse también el problema de la regionalización administrativa en Portugal, así como su perspectiva de futuro, hace referencia a España y a su estructura territorial en Comunidades Autónomas. Está claro que tanto la política regionalizadora llevada a cabo desde las instancias europeas como la creación y consolidación de las Comunidades Autónomas en España han originado una nueva fórmula y dinámica respecto de las relaciones entre ambos países ibéricos. Nos estamos refiriendo a las relaciones transfronterizas que en algunos casos han dado lugar a la constitución de Comunidades de Trabajo de naturaleza bilateral, vertebradas mediante numerosos organismos internos y dinamizadas en algunos casos como Euroregiones por la propia Unión Europea. Ahora bien, la experiencia de estos años indica que estas relaciones, así como estas Comunidades de Trabajo, alcanzarían unos resultados mucho más positivos y satisfactorios para las partes si no existiese esa fuerte asimetría y disparidad, tanto en el aspecto institucional como en el competencial, entre esos territorios a un lado y otro de la frontera.

En este sentido cabe preguntarse en qué medida estas experiencias, y estoy pensando concretamente en los casos de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal así como en el Eje Atlántico (organismo que agrupa a las principales ciudades gallegas y del norte de Portugal), no constituirán un estímulo y un desencadenante en favor de una movilización social partidaria de transitar lo antes posible a la regionalización en Portugal. ¿Cómo no se van a plantear lo discriminados que se sienten respecto a las Comunidades

Autónomas a la hora de decidir, negociar, comprometerse, invertir, etc., cuando casi todo tiene que pasar por la burocracia de Lisboa? ¿Cómo no se van a revelar ante tanto exceso de centralismo en la Administración Pública portuguesa? Una consideración realista de la situación nos hace pensar que este estado de cosas, y en buena lógica, no debiera prolongarse por mucho tiempo. En caso contrario habría que pensar en algo patológico. ¿Es el exceso de prudencia política el principal obstáculo al contencioso regional en Portugal? ¿Es tan fuerte el sentido de unidad e identidad nacional lo que impide a los portugueses adoptar la vía regional? ¿O es el empecinamiento en seguir un camino diferente de la vecina España, de la que tanto se sigue recelando, pese a la retórica oficial?

4. *El Reino Unido: un ordenamiento regional asimétrico acorde con una tradición secular de descentralización*

El Reino Unido tampoco es ajeno a este amplio y generalizado proceso regionalizador que afecta a los países de la Unión Europea, por lo que en las últimas décadas también han tenido lugar allí importantes realizaciones encaminadas todas ellas a la institucionalización del hecho regional. El debate en torno a la regionalización empieza a plantearse principalmente a partir de 1968, como consecuencia inmediata de los éxitos electorales alcanzados por los partidos nacionalistas de Escocia (*Scottish National Party*) y País de Gales (*Plaid Cymru*).

Las causas que provocan el auge regionalista-nacionalista en el Reino Unido a finales de los años sesenta son varias y complejas a la vez. Dos hechos llaman la atención del investigador. En primer lugar hay que resaltar el hecho de la multinacionalidad de este país, donde claramente coexisten varias identidades (la inglesa, la escocesa, la irlandesa, la galesa...), formando más que un Estado unitario un Reino Unido vertebrado por la institución monárquica, y en el cual las muchas y acusadas diferencias han persistido hasta la actualidad. Con el derrumbamiento del Imperio colonial desaparece uno de los grandes elementos aglutinadores del país a lo largo de los últimos siglos, y los intereses y el punto de atención de los británicos deja de proyectarse más allá del archipiélago, algo que en el pasado había posibilitado la convivencia entre las diferentes identidades, provocando el renacimiento de la conciencia particularista anidada en los distintos territorios británicos. Otra de las causas que originan este auge regionalista en el Reino Unido es la disparidad socio-económica existente entre las distintas Regiones. Frente a un centro económico pujante, localizado en torno al sur de Inglaterra, apa-

rece una periferia galesa, escocesa e irlandesa menos rica y en algunos casos deprimida, y donde los indicadores económicos muestran un mayor desempleo, niveles de ingresos más bajos, carencias de vivienda, instalaciones industriales obsoletas, emigración, etc.

Ante la rápida ascensión de estas formaciones políticas de ámbito regional, así como del amplio abanico de reivindicaciones por ellas planteadas, el gobierno de Londres se ve forzado a iniciar un proceso de estudio y debate en torno a la cuestión regional y a sus posibles soluciones. Se siguió para ello, y según una técnica constitucional habitual, el procedimiento consistente en designar una *Royal Commission* integrada por expertos y representantes de las distintas fuerzas políticas, a las que se le confió el estudio relacionado con el problema planteado por los «varios países, naciones y Regiones del Reino Unido, en orden a considerar qué cambios son deseables en esas funciones o en otras relacionadas con el actual sistema constitucional y económico» (Vernon Bogdanor, 1979: 184). A principios de los años setenta ya se hacen públicos los primeros estudios (Informe Kilbrandon) y se diseñan los primeros proyectos relativos a la descentralización o *devolution*. Esta reacción del gobierno central —a la sazón un gobierno laborista presidido por Harold Wilson, siempre más proclive a considerar la causa regionalista que el partido conservador— significa el punto de partida del proceso de regionalización, un proceso que se paraliza como consecuencia del resultado negativo del referéndum convocado en Escocia y País de Gales el 1 de marzo de 1979.

Con la llegada al poder del Nuevo Laborismo de Tony Blair, en mayo de 1997, este proceso se desbloquea y el tema regionalista entra de nuevo en la agenda política. En el discurso de la Corona correspondiente a la primera legislatura, el gobierno declara su intención de resucitar el tema autonómico y proceder a la convocatoria de nuevos referenda así como a la aprobación de una legislación encaminada a la *devolution* de poderes a Escocia y a País de Gales (7). Los referenda del 11 y 18 de septiembre de 1977 en Escocia y País de Gales, respectivamente, con resultados favorables al sí en ambos territorios, abre el camino hacia la institucionalización del autogobierno en di-

(7) Las propuestas del renovado Partido Laborista (*new labour*) tras su acceso al poder se concretan en una serie de medidas encaminadas todas ellas a impulsar la regionalización de todo el país, y que iban por tanto más allá de la *devolution* a Gales y a Escocia; entre dichas propuestas cabe destacar las siguientes: restablecimiento de las instituciones de autogobierno a Irlanda del Norte; establecimiento de organismos independientes de desarrollo regional en Inglaterra, denominados *regional development agencies*, como paso previo a la estructuración del Reino de Inglaterra en Regiones; creación de una autoridad local metropolitana en Londres; revisión del sistema electoral general.

chas Regiones o nacionalidades del Reino Unido (8). En palabras de un experto, «la *devolution* constituye la transformación constitucional más radical que este país ha conocido desde la *Great Reform Act* de 1832 (V. Bogdanor, 2001: 1). Y a ello hay que añadir el proceso abierto en Irlanda del Norte, tras el Acuerdo de *Good Friday* de 1998, encaminado a restaurar la autonomía en esta zona y rehabilitar su institución emblemática: el Parlamento de Stormont. El Reino Unido constituye, por consiguiente, en estos momentos una experiencia más dentro del amplio proceso de regionalización que recorre el ámbito europeo.

Por lo que respecta a Gales y Escocia, y al año siguiente de celebrarse los plebiscitos, se promulgan dos leyes por parte del Parlamento de Westminster (la *Government of Wales Act 1998*, y la *Scotland Act 1998*) en las cuales se fija el modelo institucional para ambas Regiones, advirtiéndose ciertas diferencias y trato desigual entre las mismas. Este modelo de regionalización asimétrica que caracteriza al Reino Unido tiene diferentes manifestaciones. Así, a la institución legislativa de Escocia se le denomina Parlamento, mientras que para el País de Gales se utiliza la expresión de Asamblea Nacional. La diferencia va mucho más allá de la simple locución utilizada, ya que en el caso de Escocia el parlamento está dotado de poder legislativo en todas aquellas materias objeto de su competencia (9), contando además con la facultad expresa de debatir cualquier tipo de asunto, incluso aquellos que están reservados al Reino Unido; a la asamblea de Gales, en cambio, se le reconocen menos poderes que al parlamento escocés, tratándose principalmente de poderes administrativos y reglamentarios (*secondary legislation*), quedando excluidos los poderes fiscales.

Las dos Regiones tienen reconocido también un poder ejecutivo, pero también aquí existe una clara asimetría institucional. Mientras para Escocia se crea un Comité Ejecutivo presidido por un Ministro Principal, denominado *First Minister* para distinguirlo del *Prime Minister* de Londres, para País

(8) En el proceso de preparación y formulación de propuestas relativas a la reforma territorial de Gran Bretaña debe destacarse el importante papel desempeñado por la *Constitution Unit*, un organismo independiente, adscrito a la School of Public Policy del University College London y constituido a iniciativa de la sociedad civil, la cual asumió también su financiación. Sus informes, caracterizados por el rigor, la claridad y precisión, resultaron de gran utilidad y constituyeron una fuente de inspiración indispensable principalmente para la clase política.

(9) Entre las competencias más importantes destacan las referidas a la actividad económica y tributaria, la enseñanza, la formación profesional, cultura, turismo y deportes, transportes, agricultura, pesca, costas, sanidad, medio ambiente, ordenación del territorio, gobierno local, sistema judicial, sistema policial, acción exterior, etc.

de Gales, en cambio, no se menciona a ningún ejecutivo sino que se dice únicamente que la Asamblea tendrá un Primer Secretario (*Prif Ysgrifennydd y Cynulliad*) que nombrará a los Secretarios. La representación de los intereses de ambas Regiones ante el Gobierno de Londres seguirá correspondiendo a los Secretarios de Estado para Escocia y País de Gales. Otra diferencia importante radica en el reconocimiento de poderes impositivos y fiscales a favor del parlamento escocés, aunque se limitan a la facultad de poder aumentar —llegando a 3 peniques más por libra— el tipo de impuesto sobre la renta de las personas físicas, y de determinar el sistema de financiación y de imposición del gobierno local. La asamblea de Gales carece, en cambio, de estas atribuciones. Por otra parte, y aunque las relaciones exteriores siguen siendo competencia exclusiva del gobierno central, cabe la posibilidad de que en ciertos casos sea un Ministro escocés el que intervenga en el nombre del Reino Unido en debates de los órganos de la Unión Europea, siempre y cuando se traten cuestiones que les afecte directamente. Está previsto también que los Ministros escoceses tengan un despacho en Bruselas para poder prestar funciones auxiliares y de apoyo a la representación británica ante las instituciones y órganos europeos.

4.1. *¿Hasta cuándo las asimetrías?*

Estamos ante una experiencia que apenas cuenta con el tiempo suficiente para poder efectuar una mínima evaluación. Más que analizar unos resultados habrá que fijarse en las expectativas levantadas y en los problemas que el propio proceso regionalizador ha ido poniendo de manifiesto.

La autonomía llegó a Escocia y a País de Gales algo tarde; tarde en términos históricos, esto es, si la comparamos con los procesos vividos en el Continente, y si tenemos en cuenta también la propia historia británica, larga, muy densa y compleja y llena de acontecimientos y ensayos político-constitucionales. El Reino Unido se ha venido resistiendo en las últimas décadas a la demanda de autogobierno formulada por sus territorios. El miedo a la desintegración y la ruptura (*break-up*) de un Reino «unido», pero muy diverso y lleno de particularidades, formado como consecuencia de sucesivas incorporaciones territoriales, ha pesado siempre en el país y en su clase política, principalmente en las filas conservadoras. Ello explica que las reformas emprendidas en 1997 tengan un alcance limitado, tanto desde el punto de vista de su extensión territorial como desde su contenido jurídico-político, y ello explica también que no se optase por la vía federalista, ya

que el federalismo exige además de un mayor grado de autonomía institucional y competencial una mayor simetría y equilibrio entre sus partes componentes.

Estamos, ciertamente, ante una organización territorial caracterizada por la asimetría, donde los distintos territorios que integran el Reino cuentan con poderes y estatus diferenciados. Una parte del territorio (Escocia y Gales) es dotada de autogobierno para determinadas materias, mientras que otra parte (Inglaterra) continúa siendo gobernada directamente por el gobierno central. A su vez, los territorios descentralizados (Escocia y Gales) tampoco gozan del mismo grado de autonomía, debido principalmente a factores de orden cultural y a la propia trayectoria histórica de una y otra Región británica. Esta reforma deja, así, varias preguntas sin respuesta, varios problemas sin solución. Así, por ejemplo, Inglaterra queda sin ver reconocida su identidad política propia en esta nueva arquitectura territorial, lo que pudiera provocar una reacción nacionalista en este territorio, principalmente en el Norte, en Yorkshire, donde empiezan a formularse proyectos de reivindicación favorables al autogobierno. En el caso de Cornualles, y contando con la larga y sólida experiencia de autogobierno, no sería de extrañar la aparición de una nueva demanda en este sentido. Existe, además, un claro y grave problema derivado de una realidad multirracial y multicultural, que en cualquier momento puede exigir una respuesta política e institucional *ad hoc*. El problema de Escocia o, mejor, del nacionalismo escocés, y pese al autogobierno consagrado en la *Scotland Act 1998*, sigue sin resolverse, ya que el SNP continúa manteniendo en su programa la competencia en asuntos exteriores y comunitarios (principalmente para temas económicos), así como la convocatoria de un plebiscito sobre la independencia. En Escocia son muchos también los que piensan que se puede ser bávaro y alemán, o californiano y estadounidense, pero no se puede ser escocés y británico a la vez. ¿E Irlanda del Norte?

CONCLUSIÓN

De la observación y el análisis de esta realidad lo primero que se desprende es que estamos ante algo sumamente dinámico, mutable y de alcance general. En efecto, y excepción hecha del caso portugués, caracterizado por una larga parálisis y aplazamiento de su regionalización administrativa continental, que no la de ultramar, las otras experiencias muestran signos de constante ebullición y dinamismo habiendo desbordado ampliamente las previsiones iniciales. Señalemos, a modo de resumen final, algunos de los

rasgos más característicos de cada una de estas experiencias regionales analizadas.

1) Italia, el primer país en iniciar la senda regional, ha sufrido durante bastante tiempo cierta parálisis y postración en su proceso de puesta a punto de la regionalización ordinaria, debido entre otras razones a la instrumentalización que del mismo han hecho los partidos políticos de ámbito nacional. En los últimos lustros se ha venido produciendo un intenso debate en torno a la fórmula regional, un debate que conviene contextualizar también dentro del proceso general abierto en torno a la reforma del propio sistema político italiano en su conjunto, y que en parte está provocado por la nueva dinámica desatada por la irrupción en la palestra política de la Liga Norte y sus proclamas secesionistas. Un debate, conviene no olvidar, que está provocado también por el efecto producido al mirar de reojo la evolución de la experiencia autonómica española o, incluso, la propia fórmula belga.

Dicho debate ha ido cristalizando ya en una serie de reformas que consideradas en su conjunto representan una auténtica refundación del modelo regional, apuntando hacia una apertura federal, además de brindar una metódica y un procedimiento de reforma que merece ser considerado (10). Entre las muestras de esta profunda reforma destaca la tendencia a una equiparación progresiva entre todas las Regiones, tanto en el aspecto institucional como sobre todo competencial; la elección directa de los presidentes de las Juntas regionales; la intención de convertir al Senado en una Cámara de representación territorial, tal como se desprende del artículo 11 de la ley constitucional 3/2001; el aumento de las competencias regionales, particularmente la que hace referencia a la autonomía estatutaria o autoconstituyente; la desconstitucionalización del Comisario del Gobierno; la opción a favor de un regionalismo cooperativo cuyo resultado más palpable es la creación de una densa red de mecanismos e instancias de relación intergubernamentales.

El debate sigue abierto, algunas soluciones puede que tarden en llegar, tanto por la crisis política e institucional que afecta al país como por el recelo de algunas Regiones especiales, como las ricas del Norte, contrarias al «café para todos» y proclives a un federalismo a dos velocidades que les propicie asumir nuevas competencias en detrimento de las Regiones desfavorecidas del Mezzogiorno. En todo caso son muchos los expertos que pien-

(10) Me refiero al hecho de anteponer la reforma de la Constitución a cualquier otra reforma, en especial a la de los Estatutos de autonomía. De esta manera se fija un marco general de actuación compatible con la capacidad autoorganizativa de los diferentes entes territoriales que integran la República. Como es fácil advertir, en España todo indica que el procedimiento va a ser el inverso, entre otras razones porque determinadas Comunidades Autónomas tienen mucha prisa en llevar a cabo sus reformas.

san que la autonomía regional puede experimentar en Italia un importante empuje y potenciación, avanzando hasta fórmulas claramente federales, debido entre otros factores a la crisis que golpea a los partidos nacionales y a la emergencia de nuevas fuerzas y nueva arena política con fuerte arraigo local y territorial. Como señala Mario Caciagli (2003), es cierto que la reforma del Estado italiano en la dirección federal no será nada fácil, pero tampoco es menos cierto el hecho de que se han dado pasos muy firmes hacia delante, lo que también hará muy difícil la posibilidad de volver atrás.

Consideramos que el momento actual por el que atraviesa el modelo regional italiano merece nuestra atención. La doctrina española, y la opinión pública en general, han mostrado poco interés por la experiencia italiana, a pesar de que entre ambos países hemos intercambiado en el pasado reciente ideas y propuestas respecto a dicha forma de Estado. No se puede ignorar, por ejemplo, que de la misma manera que la forma de Estado integral de la Constitución republicana española de 1931 inspiró al constituyente italiano de 1947, el Título V de la Parte Segunda de la Constitución italiana de 1947 constituyó también un referente fundamental para los constituyentes españoles de 1978 a la hora de elaborar el Título VIII de nuestra Constitución. Si el poco interés demostrado hacia la experiencia italiana puede justificarse, al menos en parte, por la propia parálisis y estancamiento de dicho modelo en las últimas décadas, después de todo lo que ha ocurrido y sobrevenido tras la XIII Legislatura es necesario volver la mirada y la atención hacia Italia y seguir muy de cerca su tarea de refundación de su forma de Estado, máxime cuando en la propia Italia se piensa que estas grandes reformas constitucionales se han inspirado en gran parte en el modelo autonómico español, considerado como un federalismo asimétrico, de geometría variable y respetuoso con los hechos diferenciales. Una vez más, el intercambio de proyectos y la inspiración recíproca puede resultar útil a ambas partes, y ello porque el alcance de la reforma italiana ha superado, al menos en algunos aspectos, a nuestro modelo autonómico. Puede que Italia hoy sea uno de los grandes laboratorios político-constitucionales de Europa.

2) En cuanto a Bélgica, uno de los rasgos más llamativos es el haber experimentado un cambio y una mutación profunda, hasta quedar irreconocible, pasando en poco tiempo de un modelo unitario a otro regional, para transformarse finalmente y casi sin mediar transición en federal, siguiendo para ello un claro proceso de carácter segregacionista. ¿Por qué el regionalismo, y qué implicó la reforma de 1993 que supuso el tránsito formal al federalismo? La presión ejercida por la corriente federalista sobre el Estado ha sido constante y creciente durante todo este tiempo, por lo que la reforma no podía esperar; y con ella se transformaron las instituciones centrales, se con-

solida un sistema organizativo de doble capa (dos tipos de subestados o entes federados: Comunidades y Regiones), se estableció la elección directa de los miembros de las asambleas comunitarias y regionales, se le atribuyen a las Comunidades y las Regiones capacidad legislativa plena y un poder de autoorganización (autonomía constitutiva), se introduce un modelo asimétrico y diferenciado con múltiples manifestaciones, se reconoce a las entidades federadas un poder exterior que abarca tanto a las relaciones con la Unión Europea como a las relaciones exteriores en sentido estricto y, por último, se crean diversas técnicas e instancias de cooperación entre las colectividades federadas, y entre éstas y el Estado.

Las Comunidades y Regiones son, pues, colectividades federadas dotadas de instituciones legislativas, ejecutivas y administrativas propias, careciendo en cambio de un poder judicial propio, tal como corresponde a los Estados federados clásicos, lo que no impide al Estado belga ser considerado federal. Sin duda, el hecho de que tanto las Comunidades como las Regiones no dispongan de un sistema judicial propio se explica por el proceso federalizante seguido en Bélgica, manifiestamente centrífugo y segregacionista, por etapas y particiones sucesivas, a partir de un Estado centralizado (11). Todo ello demuestra que la senda del federalismo admite diversos caminos y variantes, y que no existe un modelo puro, único y universal de federalismo; la arquitectura institucional así como los propios mecanismos y procedimientos funcionales de cada Estado federal han de establecerse atendiendo los caracteres y exigencias específicas de cada caso.

Bélgica representa un caso original, extraño, distinto y muy complejo, el «ejemplo por antonomasia del federalismo difícil» (M. Verdussen, 2004: 59); un federalismo asimétrico, bipolar, de doble capa, segregativo. Se trata, ciertamente, de un federalismo condicionado por una realidad muy dispar, plural y extremadamente marcada por diferentes *cleavages*, por una profunda falla entre un polo flamenco y otro francófono, cuyas posiciones respectivas son cada vez más divergentes, revelando un alto índice de heterogeneidad del tejido social; un federalismo que traduce esa estratificación y bipolarización, esa variedad de colectividades y gobiernos superpuestos. Un federalismo pragmático y empeñado en resolver problemas y satisfacer al mismo tiempo a los diferentes actores de la escena política. Pero un federalismo caracterizado también por la complejidad, la confusión, los altos cos-

(11) Pese a que, hasta la fecha, el proceso federalizante no ha tenido incidencia en lo que atañe a la organización del poder judicial en Bélgica, cabe pensar que la cuestión no puede darse por zanjada, tal como lo demuestra el debate que ya se ha abierto al respecto en la zona flamenca.

tes económicos y sociales, la perplejidad y la desafección ciudadana, donde proliferan y se superponen o solapan las instituciones o niveles de gobierno; donde a veces se ha perdido de vista el objetivo finalmente perseguido, avanzando únicamente a remolque de negociaciones, pactos y compromisos coyunturales entre formaciones políticas poco estables; donde la ciudadanía jamás ha sido consultada en los grandes temas objeto de reforma; donde su carácter bipolar haga que el Estado belga esté de hecho funcionando conforme a pautas confederales. Pero pese a todos estos inconvenientes, que son ciertos, parece que la fórmula ha servido para solucionar un problema de tensión y enfrentamiento que duraba más de cien años, y ello aun a costa de diluir el proyecto y la realidad belga, para dar paso, y cada vez con mayor fuerza, a las nuevas realidades emergentes, las encarnadas por las respectivas Comunidades.

Ahora bien, ¿es la estructura actual del Estado belga —una estructura compleja, de geometría variable, confusa y extraña, sometida a una dinámica segregacionista que no cesa, y pensada para una sociedad también muy compleja y caracterizada por muy marcados hechos diferenciales— la única solución y alternativa posible a la tan amenazada desmembración del Estado? ¿Y qué pasará cuando los «últimos belgas» (los francófonos de Bruselas) desaparezcan? Ciertamente, la percepción que uno tiene de la realidad actual del Estado federal belga —aquejado de un poderoso proceso segregacionista y centrífugo— es de fragilidad y extrema precariedad, no descartando a corto o medio plazo el planteamiento de una grave crisis respecto de su estructura y funcionamiento que conduzca a su disolución, bien por la vía de la secesión (de una de sus partes) o bien por la vía de la escisión, lo que supondría la desaparición del viejo Estado y la aparición de dos nuevas entidades estatales. Al margen de cualquier conjetura uno sigue preguntándose qué queda y subsiste del Estado belga tras las reformas, si exceptuamos la monarquía: ¿acaso algún sentimiento e interés compartido, fundamento de todo proyecto en común?

3) Respecto a Portugal el balance respecto a los resultados obtenidos por la experiencia regionalizadora viene condicionado por diferentes factores, principalmente por la parálisis que sufre el proceso regionalizador continental, aunque ello no impide que las dos experiencias de regionalización política existentes (Madeira y Azores) sigan su curso con plena normalidad, y presenten incluso aspectos de cierta relevancia e interés, como el reconocimiento de la competencia atribuida al gobierno regional para participar tanto en la definición de las políticas relativas a las aguas territoriales, zona económica exclusiva y fondos marinos contiguos como en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales donde queden afectados los intereses regionales. Otro aspecto muy importante que afecta y tiene una incidencia in-

mediata en el tema de la regionalización tiene mucho que ver con el contexto geopolítico en el que se encuadra el país, esto es, la Unión Europea y España o, mejor dicho, la España de las Autonomías, con muchas de las cuales existe una proximidad y una relación transfronteriza intensa.

Ciertamente, tanto el factor europeo como el factor español no pueden resultar ajenos al problema de la articulación territorial de Portugal, y así lo viene manifestando reiteradamente parte de la opinión pública portuguesa en las últimas décadas. Por lo que respecta a la Unión Europea es evidente que en los tiempos actuales ya nadie puede ignorar las ventajas de la regionalización, concretadas en más captación de recursos económicos y financieros, más racionalidad, coherencia y eficacia respecto de las ayudas, programas y Fondos procedentes de Bruselas. El otro contexto dentro del cual debe abordarse también el problema de la regionalización administrativa en Portugal, así como su perspectiva de futuro, hace referencia a España y a su estructura territorial en Comunidades Autónomas. Está claro que tanto la política regionalizadora llevada a cabo desde las instancias europeas como la creación y consolidación de las Comunidades Autónomas en España han originado una nueva fórmula y dinámica respecto de las relaciones entre ambos países ibéricos. Nos estamos refiriendo a las relaciones transfronterizas que en algunos casos han dado lugar a la constitución de Comunidades de Trabajo de naturaleza bilateral, vertebradas mediante numerosos organismos internos y dinamizadas en algunos casos como Euroregiones por la propia Unión Europea.

La experiencia de estos años indica que estas relaciones, así como estas Comunidades de Trabajo, alcanzarían unos resultados mucho más positivos y satisfactorios para las partes si no existiese esa fuerte asimetría y disparidad, tanto en el aspecto institucional como en el competencial, entre esos territorios a un lado y otro de la frontera. En este sentido cabe preguntarse en qué medida estas experiencias no constituirán un estímulo y un desencadenante en favor de una movilización social partidaria de transitar lo antes posible a la regionalización en Portugal. ¿Cómo no se van a plantear lo discriminados que se sienten respecto a las Comunidades Autónomas a la hora de decidir, negociar, comprometerse, invertir, etc., cuando casi todo tiene que pasar por la burocracia de Lisboa? Una consideración realista de la situación nos hace pensar que este estado de cosas, y en buena lógica, no debiera prolongarse por mucho tiempo. Como señalaba anteriormente, los costes de la no regionalización empiezan a percibirse por las llamadas élites territoriales (la zona norte limítrofe con Galicia puede ser una muestra), y cabe pensar que ello tendrá consecuencias a corto y medio plazo.

4) En el caso del Reino Unido, el poco tiempo transcurrido no permite disponer de suficientes elementos para poder efectuar una medición y un ba-

lance mínimamente significativo y relevante. Sí se pueden constatar, en cambio, algunos hechos que sin duda resultan característicos y tipificadores de la experiencia británica. Así, por ejemplo, se puede afirmar que la *devolution* británica, pese a constituir una forma acentuada de descentralización no constituye por ahora un caso notorio de federalismo. Ello es debido, entre otros factores, a que esta profunda remodelación del sistema jurídico-político británico no contempla la modificación del principio nuclear en el que se sustenta el orden constitucional británico: el principio de supremacía legislativa de la Corona en el Parlamento, el cual impide toda posibilidad de que cualquier ley vincule o limite el poder de la institución parlamentaria. Este principio, aplicado a la reestructuración político-territorial de Gran Bretaña, implica que «una de las partes implicadas en el proceso descentralizador, en concreto, el Parlamento británico, puede modificar unilateralmente el equilibrio o la relación de poder existente entre las instituciones estatales y las instituciones dotadas de autogobierno» (M. Cuchillo Foix, 2001: 17). En consecuencia, cualquier reforma que contemple la distribución territorial del poder en el Reino Unido ha de ser compatible con la preservación de este principio, que afectará tanto a la distribución de poderes como a los procedimientos de alteración del reparto competencial y de la relación entre las instancias que integran la estructura territorial del país.

Otra reflexión que suscita la experiencia británica nos permite descubrir que estamos ante un proceso que conecta y recoge una tradición secular de autogobierno regional y local. De esta manera, lo que en realidad se produce a través del proceso de *devolution* es otorgar o «devolver» potestades legislativas y ejecutivas, o meramente ejecutivas en el caso de País de Gales, a territorios e instituciones que históricamente habían disfrutado de las mismas. Instituciones y potestades que en la mayoría de los casos no fueron suprimidas por la fuerza, sino que se renunció a ellas voluntariamente como consecuencia del proceso de unificación con Inglaterra para dar origen al Reino Unido. En el caso de Escocia, por ejemplo, conviene recordar que hasta 1603 fue un Estado independiente, decidiendo su monarca a partir de esa fecha unirse a la Corona inglesa, para un siglo más tarde y en virtud de las *Acts of Union* (1707) acordar con Inglaterra la creación del Reino Unido, lo que llevó a la disolución de los parlamentos inglés y escocés y al establecimiento, en su lugar, del parlamento de Gran Bretaña ubicado en Londres. Dicha unión no implicó la fusión de ambos Estados, sino que fue compatible con la preservación de muchas estructuras e instituciones políticas, jurídicas y sociales propias (12).

(12) La autonomía del derecho propio así como sus instituciones jurídicas, la organización de sus instituciones locales (*royal burghs*) y de su sistema educativo, la posición de la

Estos elementos, relativos a los antecedentes históricos, y del que derivan los caracteres y especificidades de las distintas colectividades que integran el Reino Unido, conviene tenerlos presente a la hora de abordar la regionalización británica, ya que son ellos los que explican y justifican por sí mismos tanto el hecho de la regionalización en sí, como las fuertes dosis de asimetría que la caracteriza o la aceptación generalizada de la misma. Y es esto último, precisamente, lo que constituye otro rasgo distintivo del caso británico aquí analizado. En efecto, el proceso de regionalización del Reino Unido, aunque se viene desarrollando en paralelo y de manera más o menos simultánea, sin embargo avanza con distintos ritmos, intensidades y contenidos, constatando que la situación en Escocia, en Irlanda del Norte, en Gales y en la Inglaterra «regionalizable» (13) es muy diferente, debido precisamente a que tanto el nivel de autoconciencia nacional e identitaria como la voluntad o capacidad para gestionar el autogobierno es, al menos por ahora, diferente de unos territorios a otros.

No obstante lo anterior, la pregunta que todos nos hacemos es por cuanto tiempo este modelo de organización territorial británico, caracterizado por fuertes asimetrías y desigualdades, y también por ese techo hoy por hoy insalvable que representa el principio de supremacía del Parlamento, podrá estar vigente y contar con la aceptación general. La realidad deja entrever ya algunas dinámicas que empiezan a reflejar cierto rechazo, sobre todo por parte de cierta opinión pública «inglesa», a ese trato de «favor» respecto de algunas Regiones o naciones británicas y a esa quiebra del principio de igualdad de todos los ciudadanos. El problema de Irlanda del Norte, las tensiones derivadas de una realidad multirracial y multicultural, o la dinámica expansiva del nacionalismo escocés son factores que contribuyen también a crear incertidumbre respecto al futuro del Reino Unido.

Iglesia escocesa, los símbolos y, en fin, la conciencia nacional, han sobrevivido a lo largo de los siglos, habiendo contribuido a la especificidad y a la consiguiente reivindicación del autogobierno para Escocia.

(13) El actual gobierno laborista lleva algún tiempo trabajando en un plan de regionalización de Inglaterra, el cual contempla su división en ocho Regiones con instituciones y competencias propias, aunque de nivel inferior al que poseen las autonomías de Escocia, Irlanda del Norte y la propia Gales. Este plan ha sufrido un serio revés el pasado mes de noviembre después de que el 78 por 100 de los votantes de la Región noroeste de Inglaterra, cuya capital es Newcastle, se pronunciaran contra el plan propuesto para dicha Región, pese a que en dicha zona se registran las mayores ansias regionalistas. Sin duda, este resultado cuestiona la convocatoria de consultas en otras Regiones inglesas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R.: *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- ALLAIN, A., M. DUPONT y M. HEARN (eds): *Les fédéralismes*, Presses Universitaires du Sptentrion, París, 1996.
- AMANCIO FERREIRA, F.: *As regiões autonomas na Constituição portuguesa*, Librería Almedina, Coimbra, 1980.
- ARGULLOL, E. (dir.): *Federalismo y autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004.
- BIORCIO, R.: *La Padania Promesa*, Il Saggiatore, Milán, 1997.
- BOGDANOR, V.: *Devolution*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
— *Devolution in the United Kingdm*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- BRASSINNE, J.: *La Belgique fédérale*, CRISP, Bruselas, 1994.
- BROWN, A., D. MCCRONE y L. PATERSON: *Politics and Society in Scotland*, Macmillan, Londres, 1995.
- CACIAGLI, M.: *Regioni d'Europa*, Il Mulino, Bolonia, 2003.
- CÁNDIDO DE OLIVEIRA, A.: «A Regionalização: um caminho aberto», en *Scientia Iuridica*, núm. 256/258, tomo XLIV, Universidade do Minho, Braga, 1995.
- CARVALHO, A. B.: «Um Disparate de Calculáveis Consecuencias», en *Regionalizar ou Nao*, Nova Arrancada, Lisboa, 1998.
- CECCHERINI, E.: «La reforma de las regiones ordinarias en Italia», en *Cuadernos de Alzate*, Madrid, 2004.
- CUCHILLO FOIX, M.: *Las instituciones de autogobierno en Escocia*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.
- DELPÉREÉ, F. (dir.): *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruselas, 1994.
- FERREIRA, A.: *As Regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Livraria Almedina, Coimbra, 1980.
- GAMBINO, S. y G. D'IGNAZIO (eds.): *Federalismo administrativo e regioni*, Periferia, Consenza, 2002.
- GRANRUT, C.: *Europe, les temps des Régions*, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence, París, 1994.
- HOPKINS, J.: *Devolution in context: regional, federal and devolved government in the European Union*, Cavendish Publishing Limited, London, 2002.
- KEATING, M.: *The new Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 1998.
- LEJEUNE, Y.: «El federalismo en Bélgica», en ENRIC FOSSAS y FERRÁN REQUEJO (eds.): *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Trotta, Madrid, 1999.
- LEROY, M.: *De la Belgique unitaire à l'Etat fédérale*, Bruylant, Bruselas, 1999.
- LÓPEZ MIRA, Á. X.: «A rexionalización en Portugal e o Estado Autonómico español: unha comparación interesada», en *Scientia Iuridica*, núm. 268/270, tomo XLVI, Universidade do Minho, Braga, 1997.
- MERLONI, F.: *Riforme amministrative e organizzazione regionale*, Giuffrè, Milán, 1999.

- ONETO, G.: *L'invenzione della Padania. La rinascita della comunità piú antica d'Europa*, Foedus, Ceserola, 1997.
- PEREIRA MENAUT, A. C.: *Scotland and Galicia: Devolution versus Autonomía*, Scottish Affairs, núm. 40, 2002.
- PRADA FERNÁNDEZ, J. L.: «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiana en la XIII Legislatura», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, Madrid, 2002.
- ROJO SALGADO, A.: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 1991.
- SÁ, L.: *Regiões administrativas*, Edit. Caminho S.A., Lisboa, 1989.
- VALENTE DE OLIVEIRA, L.: *Novas considerações sobre a Regionalização*, Edições Asa, Porto, 1997.
- VERDUSSEN, M.: «El federalismo belga», en *Cuadernos de Alzate*, Madrid, 2004.