

EL DESARROLLO DEL REGIONALISMO ASIMÉTRICO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN LOS NUEVOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES: UN ACERCAMIENTO COMPARATIVO

Giancarlo Rolla*

Traducción del inglés por Francisco Miguel Bombillar Sáenz

Debemos considerar por qué las reivindicaciones de autogobierno son tan insistentes. Las palabras pronunciadas por el Emperador Adriano, tal y como son recogidas en la obra de M. Yourcenar, inmediatamente vienen a nuestra mente: «no conllevaba privar a las ciudades de sus derechos civiles; por el contrario, en este asunto ocurre como en muchos otros, tenemos todo para ganar si nos abstenemos de imponer una ficticia unidad a través del uso de la fuerza. Es más, me sorprende verdaderamente que diversos municipios, incluso más antiguos que Roma, estén tan dispuestos a abandonar sus propias costumbres para adaptarse completamente al modo de vida de la capital».

SUMARIO

- 1.- *Del proceso de federalización al constitucionalismo multinivel*
- 2.- *Reconociendo la autonomía de las comunidades territoriales: las principales características del concepto de autonomía*
- 3.- *Las más importantes expresiones organizativas del principio de autonomía: desde el regionalismo homogéneo al regionalismo asimétrico*
- 4.- *El giro hacia la diferenciación y la búsqueda de principios unitarios*

* Catedrático de Derecho constitucional. *Centro di Ricerca sui sistemi costituzionali comparati*, Universidad de Génova.

1. DEL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN AL CONSTITUCIONALISMO MULTINIVEL

El desarrollo del regionalismo asimétrico y el establecimiento del principio de la autonomía de las comunidades territoriales representan dos elementos de los modernos sistemas constitucionales. Incuestionablemente, esta tendencia es innovadora si la comparamos con las experiencias federales previas, dado que los procesos de transferencia en curso revelan diferentes características con respecto al impulso favorable a la federalización, que promovía el establecimiento de importantes Estados liberales y sociales durante los siglos XIX y XX¹.

Desde un punto de vista histórico, los Estados federales son creados con el propósito de dar una respuesta a la creciente necesidad de unidad. Diferentes territorios delegaron su soberanía original para facilitar la resolución conjunta de problemas comunes. El principio federalista apareció como el más apropiado sistema institucional para el mantenimiento de una mayor unificación legal, así como para una mejor fusión de las diferentes culturas y tradiciones².

Las razones que indujeron originalmente a los soberanos ordenamientos jurídicos a girar hacia la federalización fueron numerosas: la introducción del mercado común y de relaciones económicas comunes, el principio de defensa de la igualdad de disfrute de derechos económicos y sociales, la conformidad con unos mismos principios políticos o ideologías. Sin embargo, a pesar de estas diferentes razones, el proceso federalizador resultó coherente con el significado original de la palabra «federalismo», que procede de la palabra latina «foedus», esto es: «estar juntos».

Por ejemplo, la intención de establecer un mercado económico unitario fue la base de la decisión tomada en 1867, de acuerdo con la cual un

¹ Véase: S. ORTINO, *Ordinamenti costituzionali federativi*, Florencia, 1970; AA.VV., *Federalismo e regionalismo dall'Italia all'Europa*, Napolés, 1994; AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milán, 1997; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milán, 1994; AA.VV., *Organización territorial de los Estados europeos*, Madrid, 2006; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Turín, 2000; E. ARGULLOL MURGADAS (Dir.), *Federalismo y autonomía*, Barcelona, 2004; D. VALADES y J. M. SERNA DE LA GARZA (Coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, 2005; A. M. HERNANDEZ (Dir.), *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Buenos Aires, 2005.

² Cfr., G. BOGNETTI, *Federalismo*, Turín, 2001; A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite»*, Padua, 1987, pp. 123 y ss.; G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Turín, 1981; D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milán, 1995; K. C. WHEARE, *Del governo federale*, Bolonia, 1997; C. FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, Nueva York, 1968.

número de colonias británicas en Norteamérica se unieron y formaron una Confederación, determinando así la creación de Canadá. Es digna de mención igualmente la influencia ejercida por las cuestiones económicas en los Estados norteamericanos, lo que al principio transformó la Confederación en una Federación, desarrollando después la autoridad poseída por esta Federación de los Estados Unidos en asuntos económicos³.

Posteriormente, siguiendo el establecimiento de un Estado social, la concentración de poderes fue determinada, por un lado, por la necesidad de promover la intervención del Estado en la economía y la planificación económica, y, por otro lado, en la necesidad de asegurar que todos los ciudadanos disfrutaran de iguales derechos sociales.

No obstante, en otros continentes el federalismo representó el proceso a través del cual diferentes territorios y ordenamientos jurídicos se unieron en torno a una común ideología: un ejemplo de esto lo proporciona la creación de la Unión Soviética, o de los Estados Federales de América Latina justo después de su independencia del colonialismo español⁴.

El impulso hacia el federalismo no puede ser considerado plenamente completado: por ejemplo, en la era de la globalización, sigue aún emergiendo como muestra el establecimiento de ordenamientos jurídicos supranacionales, como ocurre con la Unión Europea; específicamente, en este caso, el proceso de integración fue inicialmente puesto en marcha como un resultado de la aspiración de crear un mercado económico común y sólo después llevó al establecimiento de una comunidad política que comparte valores comunes codificados por la Constitución Europea.

Sin embargo, la nueva forma de constitucionalismo revela un escenario algo diferente: la tendencia «centrípeta» del federalismo original es ahora confrontada con una inclinación más «centrífuga», que realza las características singulares que diferencian a las comunidades locales.

Antes de nada, hay ahora un tipo de federalismo «disociativo» en oposición al más tradicional de clase «asociativa». Este fenómeno es significativo, especialmente en aquellos sistemas políticos definidos por con-

³ G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione democratica*, Turín, 2000.

⁴ D. VALADES, «Presupuestos históricos del federalismo mexicano», en G. TRUJILLO (Coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979, pp. 197 y ss; M. OROPEZA, *El federalismo*, México, 1995; L. MELICA, *Federalismo e libertà*, Padua, 2002, pp. 81 y ss; F. FERNANDEZ SEGADO, *Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina*, Ciudad del México, 2002; J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973.

trastes étnicos y raciales, donde el ímpetu hacia la solidaridad es arrollado por una propensión hacia el «localismo» y el «particularismo»⁵.

Además, recientes acontecimientos han proporcionado numerosos ejemplos de procesos de transmisión de competencias que reorganizan los ordenamientos jurídicos sin determinar la disolución de las relaciones unitarias (Bélgica); o que representan una mera etapa transitoria en la búsqueda por una división consensuada (Checoslovaquia, Unión Soviética). También ha habido ejemplos de una irreversible demolición de la estructura unitaria, como ocurrió como consecuencia de la crisis en la exYugoslavia, así como casos de estructuras sociales hechas pedazos, donde el resultado está aún por determinar (Irak).

No obstante, la principal característica de los ordenamientos jurídicos constitucionales es traer a la luz diferentes propósitos: la intención no es realmente promover la «disociación», sino la «autonomía», la diferenciación y el realzamiento de la uniformidad (política, institucional, económica, legal)⁶.

Es una tendencia bastante común el asignar un más amplio poder de decisión a las autoridades políticas locales: no sólo es una tendencia geográficamente extendida, sino que también está vinculada con muy variados ordenamientos jurídicos, incluyendo por tanto sistemas unitarios tradicionales, como el Reino Unido o Francia. Sin embargo, es común diferenciarlo de los sistemas constitucionales multinivel, donde los ordenamientos jurídicos son recíprocamente autónomos, aún cuando ellos están mutuamente coordinados y en comunicación⁷.

Desde una perspectiva europea, este fenómeno puede compararse a las relaciones existentes entre la Unión Europea y sus Estados miembros: específicamente, todas las relaciones intra-institucionales son definidas por su conformidad con unas mismas reglas, esto es, leyes homogéneas, medidas coordinadas para la implementación de necesidades comunes, reconocimiento del principio de subsidiariedad en relación con la distribución de competencias.

El constitucionalismo multinivel está fundado sobre el reconocimiento de dos principios institucionales.

⁵ A. E. D. HOWARD, «The Values of Federalism», *New Europe Law Review*, nº 7 1993, pp. 143 y ss.

⁶ G. ROLLA, «L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problema», en T. GROPPPI (Dir.), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Turín, 1998.

⁷ Cfr. G. ROLLA, «Evolución del sistema constitucional de las autonomías territoriales y nuevas relaciones entre los niveles constitucionales», *REAL*, nº 285, 2001, pp. 13 y ss.

En primer lugar, la unidad del sistema y la autonomía de la comunidad local deben considerarse complementarios, no ya valores antitéticos. Sin duda, cada sistema territorial, aunque soberano, sigue perteneciendo a un todo: Estado y comunidades locales dan juntos origen a ordenamientos distintos –esto es, ordenamientos independientes constitucionalmente– que sin embargo constituyen un componente integral del mismo sistema de valores y reglas establecido por la Constitución⁸.

En este sentido, es significativo, por ejemplo, considerar el artículo 5 de la Constitución italiana que señala: «La República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales», o el artículo 2 de la Constitución española («La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones»); así como el Preámbulo de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana («Los alemanes en cada Länder [...] han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania»).

En segundo lugar, dentro de un constitucionalismo multinivel, todos los niveles institucionales tienen otorgado un igual grado de dignidad institucional, dado que cada nivel constituye un componente esencial de dicho sistema, pero también porque todos ellos han obtenido validación constitucional.

2. RECONOCIENDO LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES TERRITORIALES: LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

¿Por qué los sistemas constitucionales se están organizando de acuerdo con el principio de autonomía?

Aunque la tendencia puede ser común, son varias las razones, como lo son las soluciones institucionales eventualmente adoptadas: el mismo río es alimentado por muy diferentes afluentes.

En primer lugar, hay una estrecha conexión entre autonomía y reconocimiento de las diferencias culturales. Muchos autores han identificado la preservación de la diversidad cultural y de la pluralidad como una de las actuales razones que apoyan el federalismo y el regionalismo. Es cierto de hecho que el ordenamiento estatal federal o regional parece más favorable

⁸ G. ROLLA (Dir.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Turín, 2003.

al enaltecimiento de la diversidad cultural, étnica y lingüística. Desde este punto de vista, la autonomía se convierte en un paradigma de organización, promoviendo la creación de una sociedad nacional compuesta de comunidades que preservan su unicidad individual⁹.

El principio de autonomía ha salido a colación abordando asuntos y conflictos de identidad étnica, ambos en sistemas democráticos consolidados (Canadá, Suiza, Bélgica, España, Italia), así como en críticos escenarios nacionales, tales como Israel, Bosnia, Kosovo, Chiapas. Por consiguiente, de nuevo, el reconocimiento del autogobierno a limitadas porciones territoriales ha sido una medida institucional adoptada con el propósito de salvaguardar los derechos de específicos grupos étnicos al disfrute de su cultura, así como para gestionar el sustento y uso de los recursos dentro de su propio territorio de acuerdo con su particular concepto de vida¹⁰.

En segundo lugar, la autonomía incorpora un poder de la comunidad a la autodeterminación, junto con su papel como sujeto institucional. Antes de ser un modelo de organización estatal, la autonomía constituye el medio a través del cual comunidades específicas adquieren una representación política distintiva, especializados organismos y estructuras para el cuidado de sus intereses. Organismos soberanos —a pesar de su «nomen iuris»— que representan una comunidad territorial limitada, que promocionan sus intereses, que cuidan de su desarrollo y que proveen esto con una identidad política y legal propia¹¹.

En este asunto es significativo indicar que la Carta Europea de Autonomía Local establece: «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Pero la necesaria conexión entre autonomía y un específico territorio es revelada por la expresión lingüística usada por la Constitución, la cual, por ejemplo, se refiere a «Comunidades Autónomas» (España), «Länder» (Alemania) y a «Comuni» (Italia).

⁹ Véase: AA.VV., *Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies*, Montreal, 2003; B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003; A. GAGNON & J. TULLY, *Multinational democracies*, Cambridge, 2001; L. BASTA & T. FLEINER, *Federalism and multiethnic States*, Friburgo, 1996.

¹⁰ E. CECCHERINI, «Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni indigene», en G. ROLLA (ed.), *Eguali, ma diversi*, Milán, 2006, pp.58 y ss.

¹¹ G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milán, 2005, pp.33 y ss.

En tercer lugar, hay también una perspectiva funcional de la autonomía, que sirve como paradigma organizativo con la intención de minimizar la distancia entre las autoridades gobernantes y los ciudadanos, así como para promocionar su poder para controlar y participar.

De acuerdo con este punto de vista, la autonomía viene a representar un principio organizativo, capaz de implementar el criterio de subsidiariedad. En virtud de éste, las decisiones deben ser tomadas por la autoridad más descentralizada existente, esto debe ser justificado y compatible con la necesidad de asegurar una actividad pública eficiente y efectiva. La subsidiariedad es un estándar de promoción de relaciones (ya que introduce una regla determinando competencias e interrelaciones entre niveles institucionales) y un estándar relacionado con la preferencia (dado que se asume que las decisiones serán tomadas por el más descentralizado nivel institucional posible, lo que debe ser justificado).

Consecuentemente, la subsidiariedad constituye el principal criterio para la distribución de poderes dentro del constitucionalismo multinivel y de ahí que represente uno de los fundamentales principios que regulan las relaciones inter-institucionales en la Unión Europea y los Estados Federales¹².

Aunque su aplicación operativa ha sido diversificada y continúa variando, el concepto de autonomía es definido por una serie de elementos distintivos formando su «principium individuatonis». En nuestra opinión, estos pueden ser resumidos como sigue: en primer lugar, el reconocimiento de la autonomía requiere la existencia de un poder genuino para configurar las características que forman un ordenamiento jurídico distintivo; en segundo lugar, llama a la participación de sujetos autónomos en el proceso de toma de decisiones del Estado; en tercer lugar, necesita de recursos financieros adecuados; y, finalmente, obliga a eficientes medidas de salvaguarda de la autoridad¹³.

Específicamente, el poder de regulación permite la «auto-configuración» dentro de una comunidad territorial, esto es, el poder para definir su

¹² A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà vertical e sussidiarietà orizzontale*, Milán, 2001; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà «verticale»*, Giuffrè, Milán, 2002; K. NICOLAIDIS, *Securing Subsidiarity: The Institutional Design of Federalism in the United States and Europe*, Oxford, 2001; L. COEN, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padua, 1999; A. FERRARA, «Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del Welfare State», en *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milán, 1997, pp. 87 y ss.

¹³ G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, op. cit., pp. 51 y ss; G. ROLLA, «La costruzione dello Stato delle autonomie», en G. ROLLA (Dir.), *La difesa delle autonomie*, Milán, 2005, pp.15 y ss.

propio sistema de gobierno, sus procesos políticos de toma de decisiones, así como sus reglas operativas y de organización.

El ejemplo más evidente de dicha autoridad legislativa está representado por los «Estatutos de Autonomía»¹⁴.

Por otro lado, el principio de participación entra en juego cuando las comunidades territoriales se unen en diversos e importantes procesos de toma de decisiones, los cuales parecen capacitar o afectar su independencia. Por ejemplo, la participación es crucial cuando las características definitorias de la autonomía están codificadas dentro de una Constitución, o cuando ellas experimentan una revisión: dicha participación puede ser indirecta –si se realiza por medio de un Senado representativo de las comunidades territoriales– o directas, cuando las comunidades descentralizadas son llamadas para ratificar la medida.

Asimismo, se apela al principio de participación en cualquier momento en que debe hacerse una distinción entre asuntos descentralizados y asuntos reservados al Estado central, cuándo los recursos financieros deben asignarse, o cuándo la actividad administrativa debe distribuirse entre el Estado y los niveles institucionales descentralizados.

Los principales elementos que caracterizan el principio de participación son representados esencialmente por organismos de cooperación y procedimientos que involucran diferentes niveles institucionales¹⁵.

Además, ni que decir tiene que la autonomía financiera es complementaria de la autonomía política, dado que una agencia sólo puede realmente identificar las medidas requeridas para dar respuesta a una necesidad pública si está autorizada para disponer de manera independiente de todos los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas institucionales. Ser autónomo significa ser capaz de elegir métodos de adquisición de ingresos y de asignar gastos de acuerdo con las necesidades públicas seleccionadas.

También, el reconocimiento de una autonomía financiera lleva a un principio general de responsabilidad, específicamente, a una regla –implícita en todo sistema legal gestionado de conformidad con justos criterios

¹⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002; C. AGUADO, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1996.

¹⁵ S. GEROTTO, *La partecipazione di Regioni e Cantoni alle funzioni dello Stato centrale*, Génova, 2003; E. CECCHERINI, «La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado», *REP*, nº 111, 2001, pp. 173 y ss; P. CARROZZA, «La partecipazione delle regioni all'attività statale di indirizzo», en G. ROLLA (Dir.), *Il X anniversario della Costituzione spagnola. Bilancio, problemi, prospettive*, Siena, 1989, pp. 143 y ss.

administrativos– de acuerdo con la cual el ejercicio de funciones públicas debe ser generalmente asegurado por la misma comunidad involucrada, salvo en una excepción hecha en nombre de la imparcialidad económica y la justicia social¹⁶.

En última instancia, la autonomía es sólida si el sistema permite mediante eficientes mecanismos de salvaguarda contrarrestar las acciones perjudiciales que afecten a su autoridad. La protección constitucional de la autonomía es implementada usualmente siguiendo dos caminos diferentes: la jurisdicción constitucional y la mediación institucional¹⁷.

En relación a la protección judicial de la autonomía, merece una especial mención el hecho de que la introducción de la justicia constitucional esté estrechamente unida con el federalismo, como prueban la institución del Tribunal Constitucional en Austria y la jurisprudencia inicial del Tribunal Supremo de los EE.UU. Por otro lado, la mediación institucional consta de procedimientos de conciliación, que buscan alcanzar un acuerdo político en caso de existir un conflicto ante la distribución de autoridad entre los niveles institucionales.

Estas dos soluciones no son necesariamente alternativas, como ha sido evidenciado por la reciente experiencia española, que prevé una tentativa de reconciliación anterior al planteamiento del caso ante el Tribunal Constitucional.

3. LAS MÁS IMPORTANTES EXPRESIONES ORGANIZATIVAS DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA: DESDE EL REGIONALISMO HOMOGÉNEO AL REGIONALISMO ASIMÉTRICO

El principio de autonomía es puesto en práctica e implementado por medio de diferentes métodos y de acuerdo con varias características, teniendo en consideración los rasgos distintivos de cada sistema constitucional.

Por ejemplo, ha habido casos de extendida «regionalización» comprendiendo la totalidad del territorio del Estado, y casos de «regionalización» operando sólo en limitadas porciones de dicha área. El primer caso ocurrió

¹⁶ F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milán, 2002; V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (Dir.), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Turín, 2001; E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Turín, 2001; M. BEROLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padua, 1991.

¹⁷ G. ROLLA (Dir.), *La difesa delle autonomie*, Milán, 2005.

en Italia, Alemania, Austria y España. El segundo tipo de «regionalización» se formó por contra en ciertos países del norte de Europa: en Gran Bretaña, por ejemplo, se asignó una autoridad específica a distintas áreas regionales, como Escocia, Gales e Irlanda del Norte; también Finlandia ha otorgado una particular forma de soberanía a las Islas Aland, a cuenta de razones históricas propias de su estratégica proximidad a Suecia.

Otra distinción se puede realizar si tenemos en cuenta la regionalización política o meramente administrativa, o mejor, si consideramos una regionalización basada en el territorio comparada con una fundada en la etnicidad o el lenguaje –como ocurre también en Europa, en Bélgica.

Sin embargo, la más moderna distinción es la que diferencia entre un regionalismo uniforme y un regionalismo especial o asimétrico. El último tiene lugar siempre que a ciertas comunidades territoriales les es otorgado un especial status de autonomía, lo que implica el reconocimiento de unos más amplios poderes legislativos, financieros y administrativos.

En general, el reconocimiento de una especial autonomía está basado en la historia y la tradición. Es más, una opinión asentada en la materia identifica al elemento cultural como el rasgo que más válido hace al principio de autonomía, y al mismo tiempo, como el principal factor que contribuye a su vitalidad¹⁸.

La asimetría puede ser funcional en la práctica, a saber cuando la autonomía especial se dirige a desarrollar relaciones de cooperación entre los diferentes niveles institucionales, a la luz de las diversas condiciones económicas, o de los diferentes grados de competencia entre específicos territorios (Alemania, Austria). Sin embargo, puede estar también unida a la identidad, siempre que su propósito sea ensalzar las singularidades culturales de específicas áreas dentro del territorio nacional (Bélgica, Canadá, España, Italia).

Asimismo, la asimetría puede nacer por razones sociológicas y económicas (en caso de asentamientos social, económica y culturalmente heterogéneos), o incluso por razones legales (relacionadas con el recono-

¹⁸ M. CROISAT, «Le fédéralisme asymétrique: l'expérience canadienne», en *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 29 y ss; R. AGRANOFF, *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*, Baden-Baden, 1999; D. BAHRY, *Rethinking Asymmetrical Federalism*, Kazan, 2002; M. BURGESS & F. GRESS, *Asymmetrical Federalism in Canada, the United States and Germany: Comparative Perspectives*, Baden-Baden, 1999; E. FOSSAS & F. REQUEJO, *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.

cimiento de sistemas jurídicos específicos, como derechos históricos establecidos o la coexistencia de sistemas de «common law» y de «civil law»).

Indudablemente, la globalización económica ha afectado sumamente a la asimetría. En especial, ciertos comentaristas creen que la globalización está reduciendo los beneficios que diversas comunidades desarrolladas pueden obtener como resultado de su participación en un unitario, aunque heterogéneo económicamente, sistema legal.

Como los mercados globales están afectados, los beneficios económicos obtenidos usualmente por los Estados nacionales están decreciendo lentamente: por ello, el liderazgo central en políticas económicas y sociales está debatiéndose cada vez más y es frecuentemente criticado, así como las relaciones comerciales que unen comunidades territoriales diferentes tienden a deshacerse¹⁹.

Las razones económicas que han representado –y siguen representando– la fundación del federalismo, del regionalismo y de todas las otras formas de autonomía son consideradas diferenciadamente en relación con el grado de independencia otorgado a las comunidades territoriales: esto es particularmente cierto en relación con el poder legislativo que regula el Derecho civil, así como el Derecho comercial y procesal.

En un sistema regional, aunque unitario como por ejemplo Italia, la asignación a los poderes autónomos puede afectar a las relaciones en materia de Derecho civil y la jurisdicción puede ser, en última instancia, declarada inadmisibile por violación del principio de igualdad.

Por otro lado, en sistemas jurídicos federales y multinacionales como Canadá, todos los asuntos de Derecho civil son delegados a las provincias. Asimismo, dicho sistema dispone aún de otra peculiaridad: no sólo están las diferencias relacionadas con las provincias, las hay también con relación a los modelos. Específicamente, los principios aplicables en las provincias angloparlantes que han adoptado el «common law system» conviven con la naturaleza única de Québec, donde el Derecho civil está inspirado por la tradición legal francesa, hasta el punto de tener un código civil y una ley de enjuiciamiento civil propios²⁰.

Otros diversos ordenamientos jurídicos descentralizados –como España– se encuentran entre ambos ejemplos extremos: por un lado, dicho sistema protege y respeta los derechos históricos de las «comunidades

¹⁹ G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, op. cit., pp.7 y ss.

²⁰ T. GROPPI, *Canada*, Bolonia, 2006, pp.42 y ss.

forales» –territorios históricos–, reservando el derecho a su modernización a sus Estatutos de Autonomía. Por otro lado, sin embargo, el ordenamiento jurídico español permite excepciones cuando vienen del poder legislativo central en asuntos comerciales, esto debe ser exigido a la vista de las específicas características del Derecho positivo de cada Comunidad²¹.

Se deja fuera de la Constitución la difícil tarea de indicar las razones que dan validez a la consideración de la particular naturaleza de una comunidad territorial, así como la de enumerar las prerrogativas que le van a ser asignadas.

En relación a esto último, la especial autonomía de una comunidad territorial consta generalmente de: a) el reconocimiento de facultades (legislativas y administrativas) para la promoción de una particular identidad cultural territorial –especialmente, en conexión con el lenguaje y la religión–; b) la asignación de competencias en asuntos económicos; c) sistemas fiscales independientes; d) la definición de una especial red de relaciones con el gobierno central.

Además, la característica sin igual de ciertas comunidades que pertenecen a específicos sistemas constitucionales autoriza a la introducción de derogaciones a las reglas constitucionales que se aplican sin embargo en el resto del territorio del Estado.

Sobre este asunto tomemos en consideración a Canadá y su «Constitution Act» de 1982, la cual prevé dos diferentes juegos de excepciones. Las primeras protegen la identidad del pueblo autóctono, accediendo así a que prevalezcan los «derecho inherentes» de los indígenas sobre ciertos derechos reconocidos universalmente y establecidos por la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, así como otorgándoles el derecho a autorregularse²².

Las segundas han sido introducidas para apoyar la particular posición dentro de la Federación canadiense de Québec. De acuerdo con estas derogaciones es posible posponer –por un máximo de cinco años– la implementación de reglas constitucionales reconociendo importantes derechos garantizados por la Carta de Derechos y Libertades dentro del territorio de una provincia específica –como, por ejemplo, el derecho de expresión, la libertad religiosa, la libertad de asociación, el derecho a la asamblea, libertad personal, derecho a la igualdad. Esto es conocido como la

²¹ E. AJA, *El Estado Autonomico*, Barcelona, 2003.

²² E. CECCHERINI, *Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni indigene*, op. cit., pp.58 y ss.

«override clause», sancionada por el artículo 33 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades²³.

Como regla, las razones que apoyan el reconocimiento de un especial status constitucional pueden ser tomadas de lo que en España se ha denominado «realidad nacional», esto es, un número de factores culturales basados en la historia que siguen influyendo en la vida actual y que es probable que se proyecten en el futuro dada su fuerza interna.

Sin embargo, ordenamientos constitucionales democráticos bien establecidos no parecen favorecer la asimetría, como no apoyan el reconocimiento de un «distinct society» status para específicos territorios.

Este es el caso, por ejemplo, de Québec, en donde la tendencia a considerarlo «una sociedad distinta dentro de Canadá», «la patria del elemento francófono de la dualidad de Canadá», se ha visto frustrada por factores diversos: primero, por el paso de la «Constitution Act» de 1982, que obliga a todos los canadienses, de costa a costa; después, por la negativa a someter la Constitución a la revisión de las otras provincias, considerando Québec «meramente una provincia, como las otras»; y finalmente, por el resultado negativo del referéndum para decidir la secesión y la sentencia del Tribunal Supremo en relación a la posibilidad de permitir la separación de Québec del resto de Canadá²⁴.

Del mismo modo, pueden plantearse consideraciones similares si atendemos a los esfuerzos llevados a cabo desde la Comunidad Autónoma del País Vasco para aprobar un nuevo Estatuto de Autonomía, dirigido a revisar la naturaleza constitucional de su adhesión a España, transformándola así en una relación de libre asociación. El proyecto de nuevo Estatuto no completó el procedimiento preceptivo, ya que no fue aprobado por las Cortes Generales.

Otros ejemplos de regionalismo asimétrico pueden ser encontrados en Bélgica, España e Italia.

El pasado constitucional de Bélgica está marcado por conflictos por cuestiones de lengua y religión; incluso la estructura constitucional estatal fue planeada a la luz de las diferencias étnicas del país. Es suficiente

²³ G. GERBASI, «La clausola nonobstant quale strumento per la tutela dei valori delle comunità provinciali», en G. ROLLA (Dir.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milán, 2000, pp.135 y ss; T. KAHANA, «Understanding the Notwithstanding mechanism», *University Toronto Law Journal*, 2002, pp. 221 y ss.

²⁴ T. GROPPPI, «Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione», en G. ROLLA (Dir.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, op. cit., pp.19 y ss.

considerar, por ejemplo, que este Estado federal está subdividido en comunidades culturales (artículo 2 de la Constitución) y en regiones lingüísticas (artículo 4 de la Constitución). Los miembros electos del Parlamento son agrupados también en dos categorías lingüísticas diferentes (artículo 43 de la Constitución), mientras que el Consejo de Ministros debe estar compuesto por un número equivalente de ministros pertenecientes a las dos comunidades lingüísticas (artículo 99 de la Constitución)²⁵.

Además, la particularidad lingüística de cada región afecta a su específica regulación, especialmente cuando concierne a la organización de su administración pública, las políticas educativas o las actividades culturales: en última instancia es realmente un Estado federal hecho de regiones especiales.

En España la Constitución muestra una predisposición hacia la afirmación de un regionalismo diversificado, fundado en el elemento histórico y en el reconocimiento de ciertos «derechos históricos», que pueden ser identificados esencialmente en la competencia lingüística, en el Derecho civil, en el régimen fiscal, en la cualidad insular y en la organización de los entes locales²⁶.

En consecuencia, ha sido reconocida una condición especial de autonomía a las Comunidades Autónomas insulares (Islas Baleares e Islas Canarias), a las Comunidades caracterizadas por nacionalidades (Cataluña, País Vasco y Galicia), a las Comunidades donde los derechos históricos aún están en uso (Navarra), y a las Comunidades situadas más allá del Estrecho del Gibraltar (Ceuta y Melilla).

Asimismo, hay también en Italia cinco regiones poseedoras de una especial autonomía: tres de ellas fueron creadas a cuenta de las particularidades lingüísticas y étnicas de su gente, así como para solventar complejas disputas territoriales (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia); las otras dos fueron establecidas en cambio para frenar a los movimientos separatistas alentados por las autoridades políticas extranjeras (Sicilia), o por específicas condiciones de aislamiento y deficiencias económicas y sociales (Cerdeña)²⁷.

La especial naturaleza de estas cinco regiones es sugerida esencialmente por el hecho de que ellas hayan conseguido:

- a) Poder legislativo en asuntos excluidos a las otras regiones;

²⁵ L. DOMENICHELLI, *Constitution e régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruselas, 1999.

²⁶ E. AJA, *El Estado Autonomico*, op. cit.

²⁷ A. FERRARA, G. M. SALERNO (dirs.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milán, 2003; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milán, 2000.

- b) específicos poderes políticos, administrativos y judiciales para sus órganos de gobierno regionales;
- c) procedimientos autónomos y formalmente distintos para su interacción con el Estado central, como, por ejemplo, la determinación de las funciones administrativas, así como de los recursos financieros a delegar a cada región;
- d) formas específicas de participación en la actividad del Estado central;
- e) la posibilidad de formar sus órganos de gobierno permitiendo presentarse a las diferentes etnias y grupos lingüísticos. Por ejemplo, el Presidente del Consejo Regional de Trentino-Alto Adagio es elegido alternativamente entre consejeros pertenecientes a los grupos de lengua italiana y lengua alemana, mientras que el Vicepresidente es un miembro de la comunidad lingüística opuesta. También los miembros del Tribunal Administrativo Regional de la ciudad de Bolzano deben ser equitativamente divididos entre los dos principales grupos lingüísticos.

4. EL GIRO HACIA LA DIFERENCIACIÓN Y LA BÚSQUEDA DE PRINCIPIOS UNITARIOS

El destino adverso de las teorías que afirman que la cualidad autónoma de una comunidad territorial debe basarse en el concepto de «distinct society» revela cómo el resultado positivo del proceso de descentralización y de la autonomía asimétrica están basados por el contrario en la habilidad para alcanzar un equilibrio entre el derecho constitucional a la independencia de las comunidades territoriales, por un lado, y en el principio de igualdad (en el disfrute de derechos económicos y sociales) y de solidaridad (entre territorios), por otro²⁸.

Específicamente, en sistemas constitucionales de claro contenido social es posible identificar cláusulas generales que requieren la implicación del Estado central para prevenir la difusión de la autonomía, especialmente para evitar que se expanda de un modo contrario a la afirmación del deber de solidaridad y al principio de igualdad de oportunidades²⁹.

Por ejemplo, la «British North American Act» de 1967 autoriza a la autoridad federal de Canadá a intervenir en los asuntos reservados a las provincias, cuando esto sea necesario para asegurar «la paz, orden y buen gobierno de Canadá».

²⁸ G. ROLLA (Dir.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Turín, 2003; J. GONZALEZ ENCINAR, *El Estado unitario-federal: la autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, 1985.

²⁹ G. ROLLA (Dir.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, op. cit.

Del mismo modo, la Constitución española otorga al Estado competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149). El artículo 117 de la Constitución italiana, por su parte, reconoce la exclusiva competencia parlamentaria para «la determinación de los niveles esenciales para las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que hayan de quedar garantizados en todo el territorio nacional» (artículo 117).

En segundo lugar, aunque puede ser amplia, la autonomía debe (aún) desarrollarse dentro de una estructura unitaria representada por principios constitucionales y por el ordenamiento jurídico general. La autonomía es, de hecho, un status diferente en comparación con la soberanía y, consecuentemente, los partidos independentistas no pueden hacer caso omiso de la organización jurídica y económica del Estado en su conjunto³⁰.

Generalmente, el reconocimiento de condiciones constitucionales que apoyan la autonomía es acompañado de la definición específica de medidas autorizando a los órganos de gobierno del Estado central para intervenir en defensa de la unidad del sistema, así como para prevenir que las razonables diferencias existentes entre las comunidades regionales no terminen perjudicando el deber de solidaridad entre territorios³¹.

De un modo similar, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución alemana, el Gobierno federal puede decidir en asuntos que generalmente estén reservados a los Länder, siempre y cuando una ley federal sea vista como necesaria para homogeneizar las condiciones de vida dentro del territorio federal, o para preservar la unidad económica y jurídica en el interés general del Estado.

En la misma línea, el artículo 138 de la Constitución española sanciona el deber del Estado de garantizar la efectiva implementación del principio de solidaridad y de asegurar un «adecuado y justo» equilibrio económico entre las diferentes partes territoriales. En el sistema constitucional italiano, por su parte, el artículo 2 establece las tareas preceptivas de

³⁰ E. FOSSAS, «Il principio unitario come riserva di competenza allo Stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale», en G. ROLLA (Dir.) *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, op. cit., pp. 134 y ss.

³¹ J. GARCIA ROCA, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, *Revista vasca de administración pública*, 1997, pp. 45 y ss; E. AJA, «L'eguaglianza dei diritti in spagna. Con particolare riferimento alla competenza dello Stato di regolare le condizioni fondamentali che garantiscono la eguaglianza dei cittadini», en G. ROLLA (Dir.) *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, op. cit., pp. 163 y ss; E. ALBERTI ROVIRA, *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, 1995; J. M. BAÑO LEÓN, *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, 1988.

solidaridad política, económica y social, o el principio de solidaridad como criterio para la asignación de los recursos financieros entre niveles institucionales y entre las diferentes comunidades territoriales (artículo 119).

Desde una perspectiva no europea, una situación análoga puede encontrarse en el artículo 1 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades: ésta proporciona una autorización al Estado para introducir límites razonables al disfrute de los derechos constitucionales, cuando esto sea necesario en una sociedad libre y democrática. Además, un objetivo dentro de la Constitución de los Estados Unidos es perseguir el bienestar social, o mejor, la promoción de la prosperidad común y la protección de la tranquilidad y orden, que la Constitución suiza define como una meta de la Confederación, junto con la protección de la tranquilidad y de los derechos de los Confederados.

Sin embargo, es muy importante que la Constitución propicie un adecuado comportamiento y reglas procedimentales, ya que todo contacto entre las comunidades autónomas y el Estado está inspirado por el principio de lealtad constitucional o federal. En particular, la lealtad constitucional implica que todos los niveles institucionales deben abstenerse de actuar de modo que puedan obstruir el correcto y regular funcionamiento del sistema, o de alguna manera que dé lugar al deterioro de la necesaria cohesión que debe existir entre todas las partes que componen el todo³².

Un sistema estructurado en el principio del reconocimiento de la autonomía de las comunidades territoriales sólo puede ser efectivo si todos los sujetos institucionales adoptan un acercamiento cooperativo, lo que al final deviene decisivo para la eficiencia de todo el sistema. En otras palabras, todas las relaciones Estado-Región –como las relaciones Región-entes locales– deben ser regidas bajo standards cooperativos³³.

A la luz de las diferentes experiencias de Derecho comparado, los instrumentos de cooperación-promoción pueden ser divididos en instrumentos multilaterales o bilaterales, o mejor en métodos de cooperación orgánicos o funcionales.

La cooperación multilateral es considerada como el principal instrumento para promover una homogénea transmisión de poderes políticos; la

³² Cfr. J. LASO PEREZ, «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», *Cuadernos de derecho público*, nº 9, 2000, pp. 47 y ss.

³³ J. POIRIER, *The function of intergovernmental agreements: post- devolution concordats in a comparative perspective*, Londres, 2001; E. CECCHERINI, *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, Amministrare, 2006, pp. 259 y ss; J. TAJADURA TEJADA, «El principio de cooperación en el Estado autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 46 (1996), pp.177 y ss; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padua, 1995, p. 218; E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en RFA*, Madrid, 1986.

cooperación bilateral por su parte rebaja el acercamiento uniforme a la autonomía, ya que considera la reducción de las diferencias la causa para la atenuación de la unicidad territorial.

La colaboración orgánica requiere de específicos organismos «mezclados» –esto es, que representen tanto al Estado como a las comunidades territoriales–, mientras que la cooperación funcional por su parte se dirige a promover la participación de las diferentes partes en específicos procedimientos administrativos.

RESUMEN

Este artículo intenta exponer el desarrollo del regionalismo asimétrico y del principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales a la vista de diferentes experiencias de Derecho comparado (en Bélgica, Canadá, Alemania, Italia, España, Reino Unido o Estados Unidos). El autor analiza las principales características y las expresiones organizativas más importantes del principio de autonomía. Finalmente, muestra cómo el resultado positivo de los procesos de descentralización y de autonomía asimétrica está basado en la habilidad de alcanzar un equilibrio entre el derecho constitucional a la independencia de las comunidades territoriales, por un lado, y la afirmación del deber de solidaridad y del principio de igualdad, por otro.

PALABRAS CLAVE: Derecho comparado, regionalismo asimétrico, principio de autonomía, derecho a la independencia, solidaridad, igualdad.

ABSTRACT

This article tries to expound the development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems in light of the different comparative law experiences (in Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain, United Kingdom or United States). The author analyses the main characteristics and the most important organizational expressions of the principle of autonomy. Finally, he reveals how the positive outcome of the process of decentralization and of asymmetric autonomy are based on the ability of reaching a balance between the territorial communities' constitutional right to independence, on one hand, and the affirmation of the duty of solidarity and the principle of equality, on the other.

KEY WORDS: Comparative law, asymmetric regionalism, principle of autonomy, right to independence, solidarity, equality.