

FEDERALISMO Y REGIONALISMO

Nos vamos a plantear, sucintamente, estas dos formas de organización del Estado, que en la actualidad, configuran desde una perspectiva teórico-práctica, a los países más importantes del mundo. Comenzaremos haciendo referencia al *Federalismo*.

El federalismo como proceso y en su configuración jurídico-política como Estado Federal, ha de contentarse en un determinado tipo de estructura social. Todo régimen político está condicionado por su estructura social, haciendo hincapié en el principio de negociación o contrato como postulado esencial del federalismo. Sin embargo, el federalismo no es válido para todas las situaciones políticas, teniendo en cuenta que en las actuales sociedades industrializadas, cada vez más se hace presente el fortalecimiento del poder ejecutivo central, en detrimento de las funciones del Estado federado¹.

Como escribe García Pelayo, el Estado Federal hace su entrada en la Historia con la Constitución americana de 1787, pero, sin embargo el término federal, no aparece en ningún artículo de la mencionada Constitución. Hasta ese momento sólo se conocían dos formas de Estado: el unitario

1 Algunas obras donde se puede apreciar el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en el Estado Federal, en detrimento de los Estados federados. Véase: *Bulletín international des sciences sociales*, el art. sobre «Le role de l'Exécutif dans l'Etat moderne», n.º 2, París, 1958.

y la confederación, apareciendo el Estado Federal como fórmula intermedia entre ambas².

La organización federal debido, generalmente a necesidades evidentes de la vida política pasó de los Estados Unidos de América del Norte a algunos Estados Hispanoamericanos, a Suiza en 1848 y a Alemania en 1871. Después de la primera guerra mundial esta forma de Estado se desarrolló en otros países, sobre todo, en los dominios británicos.

Podemos distinguir dos modos de formación del Estado Federal:

En primer lugar un Estado unitario se puede transformar en Federal, naciendo, en verdad, los Estados miembros nuevos, ya que, el Estado Federal ha sufrido una transformación constitucional. Este es el caso de algunos Estados como Brasil, en 1891, Australia en 1920, Méjico, la URSS, etc.

En segundo lugar se produce cuando varios Estados independientes, se unen para formar un nuevo Estado federal. Tal fue el caso de Estados Unidos de América del Norte, Argentina, etc.³.

Todo Estado Federal se fundamenta en agrupaciones amplias, cuya existencia portaba unidades menores, teniendo en cuenta el carácter originario de las mismas y la libertad. Estos dos principios contradictorios suponen dos tendencias:

Autonomía: Los Estados conservan una amplia libertad en la gestión de sus asuntos, que desde el punto de vista político, proporciona al Estado miembro su carácter estatal.

Participación: los Estados que forman parte de la federación asumen como propias las decisiones que adopta el Estado federal⁴.

Teniendo en cuenta los anteriores principios los Estados miembros gozan de autonomía legislativa y constitucional, por consiguiente, comparten la soberanía, con el Estado federal. Los Estados federados se dan una Constitución, pero, sin embargo, han de tener en cuenta los límites impuestos por la Constitución federal. Esto quiere decir, que la autonomía consti-

2 GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1958, p. 215.

3 FERRANDO BADÍA, Juan: *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, Madrid, 1978, p. 71.

4 *Ibid.*, supra, pp. 77-78.

tucional de los Estados federados no es total⁵. Suele limitarse al reparto de poderes por parte de la Constitución Federal, en donde se incluyen las competencias correspondientes, tanto del Estado Federal, como las del Estado federado⁶.

Es importante resaltar que el Estado Federal supone una unión de Derecho interno, y, no de Derecho internacional, como sería el caso de la Confederación de Estados, teniendo el Estado Federal una única nacionalidad y personalidad jurídica internacional, le corresponde, en consecuencia, un solo territorio⁷.

De igual modo, debemos de traer a colación la importancia del bicameralismo en un Estado Federal. No es suficiente resaltar, sólo, razones organizativas para comprender su importancia. En las federaciones clásicas el sistema bicameral responde al pensamiento del liberalismo para dificultar el despotismo parlamentario. Sin embargo, en los modernos Estados federales predominan, en gran medida, razones de tipo técnico y de organización⁸. Si el bicameralismo es la nota general para el Estado federal, no sucede lo mismo para los Estados miembros, en cuyas Constituciones se puede asumir la existencia de una o de dos Cámaras legislativas.

El control del Estado Federal sobre los Estados miembros puede ofrecer diversas variantes: así el artículo 84, 2 de la Ley Fundamental de Bonn, confiere el derecho de inspecciones al Gobierno federal sobre la ejecución por los Estados miembros de las leyes federales.

REGIONALISMO

A partir de los años 1931 y siguientes, ha habido un tema objeto de

5 FERRANDO BADÍA, Juan: *Las formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, pp. 56-73.

6 A título de ejemplo de las limitaciones impuestas por la Constitución Federal a las Constituciones de los Estados miembros podemos apreciar: arts. 118-123 de la Constitución Suiza, art. 79 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, etc.

7 LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político*, vol. II, ed. Tecnos, Madrid, 1977. Véase lo que nos dice el citado profesor, al respecto: «El reparto de competencias entre la Unión federal y los Estados particulares problema típico de todo Estado federal, se presenta como el intento de racionalizar esas facultades dentro de un espacio político», p. 364.

8 LUCAS VERDÚ, Pablo: *Ibid.*, pp. 376 y 377.

estudio por parte de los juristas y políticos, me refiero al nuevo fenómeno del Estado Regional, cuyas repercusiones han sido importantes en el sur de Europa, sobre todo en las Constituciones españolas de 1931 y 1978, y, en la Constitución italiana vigente⁹.

Fruto de todo ello ha sido una profunda construcción doctrinal que ha dado carta de naturaleza a un nuevo tipo de Estado, expresión genuina del regionalismo: el Estado Regional, en gran parte inspirado en la Constitución de la Segunda República Española del año 1931.

A la hora de analizar el fenómeno regional se suscitan dudas de orden conceptual como: ¿qué es el regionalismo?, o, ¿debe considerarse regionalismo a todo fenómeno de descentralización? Son cuestiones que es preciso aclarar, tanto más cuanto la imprecisión con que se utilizan provocan confusiones, sobre todo, con el Estado Federal¹⁰.

Desde una perspectiva metodológica, para profundizar en el hecho regional, adoptaremos un doble método de análisis:

1. De la doctrina anglosajona asumiremos su espontáneo empirismo. Ello nos conducirá a una visión dinámica del regionalismo, como fuerza o movimiento político.

2. El método jurídico propio de la doctrina continental, especialmente la alemana, nos plantea un tipo de regionalismo estático: el regionalismo como estructura.

La adopción del método empírico para el estudio de los fenómenos de integración o desintegración de las comunidades políticas se debe al jurista alemán afincado en EE.UU., Carl Friedrich, si bien sólo aplicado a los Estados Federales. Sin embargo, la doctrina italiana propugna la aplicación de tal método al fenómeno regional.

9 La mayor parte de los tratadistas de Ciencia Política italianos y españoles se han hecho eco del problema: GIOVENCO, L.: *L'ordinamento regionale*, Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos generales, Roma, 1960; RIELE, G.: «La Regione», en *Comentario sistemático alla Costituzione italiana*, G. Barberá ed. Florencia, 1950; AMBROSINI, G.: *L'ordinamento regionale*, Zanichelli, ed. Bolonia, 1957; PALADÍN, L.: *La postestá legislativa regionale*, ed. Padua, 1969, etc.

Con respecto a los españoles, podemos citar: FERRANDO BADÍA, Juan: *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, ed. Tecnos, Madrid, 1978; LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político*, vol. II, ed. Tecnos, Madrid, 1977; etc.

10 MIRETE NAVARRO, José L.: *Notas sobre el regionalismo político*, Derecho y Proceso, Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1980, pp. 477-479.

La visión empírica del regionalismo nos lleva a considerarlo como proceso dinámico. Consistirá en contemplar las diversas regiones del Estado como resultado de una serie de fuerzas centrífugas y centrípetas determinantes de un proceso de integración o disgregación de la comunidad estatal. En este sentido, las regiones son consideradas como «comunidades naturales», con una serie de valores étnicos, culturales, económicos, históricos, lingüísticos, etc. que confluyen a la formación del Bien Común del Estado. Sin embargo, estas comunidades al irse afianzando, provocarán una *firmeza situacional autónoma*, frente al poder central¹¹.

El regionalismo en su versión dinámica, no es sino el equilibrio entre fuerzas divergentes y convergentes en un determinado momento de la Historia política. Tal compromiso de equilibrio debe quedar plasmado en la Constitución que configura un determinado tipo de Estado intermedio entre el federal y el centralista, lo que constituye el hecho del Estado Regional¹².

En cuanto al método jurídico, anteriormente mencionado, la *categoría del Estado Regional* constituye la expresión jurídica del movimiento regionalista. Para caracterizarlo, es necesario, que la Constitución recoja una serie de principios fundamentales.

Cuando hablamos de Estado Regional no podemos deducir que las regiones tengan que considerarse como entidades de naturaleza constitucional (no tienen Constitución), sino que el peso de su realidad existencial obliga al legislador a concederles un relieve constitucional¹³. Una cosa es la relevancia constitucional de la Región, y otra su naturaleza Constitucional. Según Balladore Pallieri: «Las regiones ejercen funciones constitucionales por medio de los órganos constitucionales»¹⁴.

Nos interesa, al respecto, recordar el art. 115 de la Constitución italiana: «Las regiones se constituyen como entes autónomos, con propios poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución». Aquí radica la especial diferencia con el Estado Federal.

11 Se puede comprobar esta tesis en la obra del famoso jurista italiano Gaspare Ambrosini: *Autonomía regionale e federalismo*, Roma, 1949.

12 MIRETE NAVARRO, José L.: *Ibid.*, p. 479.

13 RIELE, G.: «La regione», en *Comentario sistemático alla Costituzione italiana*, G. Barberá, ed. Florencia, 1950.

14 BALLADORE PALLIERI, G.: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1953, pp. 284-287.

Según P. Virga, podemos definir a la Región como «una entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa»¹⁵.

Los principios esenciales que deben asumir los estados Regionales son los siguientes:

–*Unidad*: del Estado, de su territorio, con una sola soberanía, la del Estado central.

–*Autonomía*: dentro del marco superior del Estado central se reconoce la existencia de «comunidades autónomas» (Constitución española de 1978) con amplia autonomía que comprende diversas potestades:

1. Potestad de autoorganización normativa.
2. Potestad de autonomía administrativa.
3. Cierta grado de autonomía jurisdiccional.
4. Autonomía participativa o política.

A modo de resumen podemos concluir, según Gaspare Ambrosini diciendo que: «En los Estados Federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios ...en los Estados Regionales existe un solo ordenamiento constitucional, un único titular de autonomía constitucional, pero pluralidad de fuentes legislativas, que surgen del Estado-ordenamiento, del poder constituyente nacional»¹⁶.

JOSÉ LUIS MIRETE NAVARRO
Profesor Titular de Filosofía del Derecho

15 VIRGA, P.: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1957, pp. 429-430.

16 AMBROSINI, Gaspare: *Un tipo intermedio di Stato*, op. cit., en Riv. di Dir Pubblico, Roma, 1933, p. 99.