

# LAS REGIONES EN LA UNION EUROPEA

JASONE ASTOLA MADARIAGA

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN: LA APARICIÓN DEL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO INTERREGIONAL COMUNITARIO.—II. LAS RESPUESTAS AL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO INTERREGIONAL COMUNITARIO: a) *El fenómeno del asociacionismo regional;* b) *La descentralización política o administrativa de los Estados de la Unión;* c) *El nacimiento y la evolución de la política regional comunitaria.*—III. LA INSERCIÓN DE LAS REGIONES EN EL PROCESO DE DECISIÓN COMUNITARIO. PROBLEMAS QUE PLANTEA: a) *La delimitación del concepto región;* b) *El papel de las regiones en el proceso interno de elaboración de la posición nacional.*—IV. LOS PASOS NECESARIOS PARA UNA EQUILIBRADA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN: 1) *La definición comunitaria de región;* 2) *Una nueva categoría jurídica que defina las relaciones Estados-Unión;* 3) *La vertebración interna de los Estados;* 4) *El buen uso de los principios comunitarios;* 5) *Algunas consideraciones.*

## I. INTRODUCCION: LA APARICION DEL DESEQUILIBRIO ECONOMICO INTERREGIONAL COMUNITARIO

En el principio de la génesis de la Unión Europea las regiones y autoridades locales no eran tenidas en cuenta. Los primeros Tratados constitutivos eran Tratados basados en el Derecho internacional. Las primeras Comunidades contaban con instituciones propias de Derecho internacional, si bien con la salvedad de que podían crear Derecho, dentro del límite de sus competencias, sin ulterior ratificación nacional. Así pues, en este marco institucional, cualquier poder diferente al estatal no tenía cabida. Esto se explica además, por otra razón: el único Estado federal en aquel entonces era Alemania.

Así pues los primeros seis Estados comunitarios comienzan a poner en común, bajo la regla de la libre competencia y del libre mercado, una serie de parcelas económicas. El espíritu que subyace en estos Tratados constitutivos es el de la ideología liberal. Se puede decir, parafraseando al profesor Carlos de

Cabo, que los Estados miembros, esta vez a nivel supraestatal, separan lo económico de lo político y esperan llegar, de esta manera, a una armonía espontánea, cuya ulterior consecuencia será la integración política (1).

Esta concepción del mercado único como panacea no duró mucho. Pronto se hacen evidentes los desequilibrios económicos interestatales que el nuevo sistema produce. Y algo más tarde se evidencia la dispar incidencia de estos desequilibrios en el espacio territorial de un mismo Estado. Por tanto, será el desigual nivel económico de las regiones comunitarias el factor desencadenante de su aparición en la arena política (2).

Por otra parte, el Estado nacional, en la misma medida que resultaba un espacio pequeño para constituir un mercado suficiente que absorbiese la producción de las más modernas industrias, resultaba demasiado grande y rígido para ofrecer un campo apropiado a la expansión equilibrada y a la distribución armoniosa de la riqueza en su territorio. Por eso no resultó extraño que comenzasen a reformarse las estructuras centralizadas heredadas en todo el ámbito de la Europa comunitaria.

Los expertos de la Comunidad vieron que el desequilibrio regional existente era una puerta abierta a las pérdidas y a los desfases económicos, ya que no sólo afectaba a los habitantes de la zona deprimida sino al conjunto de la población, que debía soportar las cargas de las regiones menos favorecidas. También las regiones de excesiva concentración posibilitaban otro tipo de despilfarro, entre otras cosas por el gran costo de sus servicios públicos y por las sobrecargas en el coste del transporte.

Por todo ello se empieza a hablar de equilibrio espacial de la actividad económica como solución a cuestiones de estricta eficiencia económica; ya que algunos temas, como el mayor desempleo de las regiones menos desarrolladas, no eran únicamente un síntoma de la desigualdad en el reparto geográfico del dinamismo económico, sino que evidenciaban un despilfarro de los recursos productivos (3). Si se cuantificaban las migraciones o el traslado de trabaja-

---

(1) Véase CARLOS DE CABO MARTÍN: «Democracia y Derecho en la crisis del Estado social», en *Sistema*, núm. 118-119, marzo 1994, págs. 63-77, fundamentalmente págs. 63-64.

(2) Era un hecho que mientras algunas regiones progresaban otras permanecían estáticas. Los ejemplos abundan: el Mezzogiorno italiano, el sudoeste francés. Además, en cuanto conseguían un cierto nivel de desarrollo, las regiones tomaban conciencia de sus propios problemas, de sus rasgos característicos o de aquellos otros que las oponían a las demás.

(3) Ver BALCHIN-BULL: *Regional and Urban Economics*, Harper and Row Publishers, Londres, 1987, pág. 6; H. ARMSTRONG y J. TAYLOR: *Regional Economics and Policy*, Philip Allan Publishers Ltd., 2.ª ed., Oxford, 1986, pág. 174; N. VANHOVE y L. KLAASEN: *Regional Policy: A European Approach*, Avebury (Gower Publishing), Aldershot, 2.ª ed., 1987, pág. 265, refiriéndose al primer plan británico (1961-1966).

dores hacia la localización de la demanda de trabajo, el resultado dejaba patente que suponían un coste mucho mayor en términos económicos y sociales que la aportación que estos inmigrantes hacían a la producción nacional.

Estos desequilibrios económicos regionales de cada Estado se agudizaban cuando se tomaba como marco de referencia la Comunidad (4), básicamente, porque ésta estaba menos integrada espacial y económicamente que los Estados. Por ende, la conclusión no tardó en llegar: las disparidades regionales eran elementos de desintegración más peligrosos a escala europea que a escala nacional (5).

La única manera posible de llegar a un equilibrio era la ayuda de las regiones favorecidas a las desfavorecidas, es decir, la solidaridad. Pero la ausencia de un interés supranacional, que desempeñase a nivel europeo el papel que el Estado venía desempeñando a nivel nacional, hacía más difícil el arbitraje necesario para conseguir esa solidaridad de hecho (6).

El problema económico latente era el de la necesidad de optar entre el crecimiento máximo y el crecimiento equirrepartido. Si la opción del desarrollo polarizado tenía a su favor la garantía de la obtención de una elevada tasa de crecimiento económico, tenía en su contra que no reducía nada las tensiones espaciales y, por tanto, no favorecía la integración. Por tanto, el crecimiento polarizado parecía incompatible con la integración territorial. Por su parte, la opción del desarrollo equirrepartido favorecía la integración, al hacer participar a todas las regiones en el proceso de crecimiento, pero, en cambio, para el conjunto podía ser más oneroso que el crecimiento polarizado, porque penalizaba a los espacios ricos. Llevando este razonamiento hasta sus últimas consecuencias, se puede decir que la integración económica resultaba incompatible con el crecimiento máximo. Y, precisamente, ésta

---

(4) Por supuesto los desequilibrios regionales existían antes de que fuese creada la Comunidad, pero también es claro que algunos se vieron agravados por la puesta en marcha del Mercado Común. En este sentido, ver D. SWANN: *La Economía del Mercado Común*, Penguin Alianza, Madrid, 1984, págs. 203-206.

(5) En este sentido, J. L. UGARTE: «Contenidos y limitaciones económicas de las economías regionales», *Información comercial española*, núm. 530, Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio y Turismo, 1977, pág. 59, dice que: «en una economía contemporánea y que por añadidura, aspira a participar en el proceso de integración europea, las interdependencias regionales son demasiado fuertes e inevitables para tolerar fragmentaciones del mercado (...). Pero desde otra perspectiva a la que se fija en la titularidad de los gastos e inversiones públicas (...) una economía moderna tolera muy bien, incluso reclama, amplísimos grados de descentralización de poderes y decisiones».

(6) Recordemos los problemas que supuso la creación del Fondo de Cohesión, ya en la década de los noventa, aun cuando su dotación era escasa. Los nacionales de los Estados más prósperos seguían sin entender por qué habían de financiar a los Estados más desfavorecidos.

será la primera gran contradicción con la que habrá de enfrentarse la Comunidad.

Inevitablemente unida a la primera contradicción está la segunda: crecimiento equirrepartido y libre competencia. La libre competencia era considerada el motor del crecimiento económico de la Comunidad y, por tanto, el gran papel de las Instituciones europeas era rechazar cualquier medida que pudiera falsearla (7). Por eso, la Comunidad se movía en un callejón sin salida, ya que toda ayuda que tuviese como finalidad corregir los pecados espaciales provocados por la libre competencia, que tendía siempre a localizaciones contrarias al óptimo global, no podía debilitar la susodicha competencia.

Esta contraposición entre crecimiento máximo y crecimiento equirrepartido va a estar presente desde el primer momento en la génesis de la Unión. Ahora bien, la contradicción teórica se saldó en favor de la opción del crecimiento máximo, aunque con la adopción de algunas medidas (la política regional comunitaria, *v. gr.*) que, de alguna manera, mitigasen sus consecuencias (8). La razón principal de la elección de esta solución debemos buscarla en la filosofía de la economía de mercado que garantizaron los Tratados (9), dejando en niveles marginales la previsión de políticas que asegurasen una auténtica integración (10).

---

(7) Sobre la importancia de la economía liberal de mercado, como condición para la integración económica ver la tesis doctoral de D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *La integración: factor de modificación del concepto de soberanía (contribución a la teoría evolucionista)*, Universidad de Granada, 1978.

(8) Ver L. KOWALSKI: «Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea», *Papeles de Economía española*, núm. 34, 1988, págs. 2-16.

(9) En este sentido, STUART HOLLAND: *El Mercado Incomún*, H. Blume Ed., Madrid, 1981, pág. 19, nos dice que los creadores de los Tratados se inspiraron básicamente en la ideología política y económica dominante: el capitalismo liberal; más adelante, en la pág. 30, concreta que los Tratados «presentan mayor atención a la prevención de abusos de la competencia y de los mecanismos de mercado, que a la provisión de una estructura de intervención conjunta que pueda alcanzar lo que el mercado por sí mismo es incapaz de conseguir»; en el mismo sentido, J. PINDER: «Positive Integration and Negative Integration: some problems of Economic Union in the EEC», en *The World Today*, 24, 1968, pág. 104, y L. LÁZARO ARAUJO y MERCEDES MOLINA IBÁÑEZ: *El espacio en la Comunidad Económica Europea. La política regional*, Ed: Trivium, Madrid, 1986, pág. 130, «a lo largo de todo el Tratado de Roma subyace como elemento inspirador la fe en las virtudes del mercado. La salvaguardia de los mecanismos de la competencia en el máximo grado de pureza posible adquirió en el Tratado constitutivo de la CEE una gran importancia desde el punto de vista económico y político».

(10) Reiteramos que esta opción de la Comunidad puede identificarse con la esencia del liberalismo. Si tomamos como punto de referencia la descripción que hace CARLOS DE CABO MARTÍN en *Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional*, vol. II, PPU, Barcelona, 1993, pág. 333, del liberalismo: «En el capitalismo (...). La obtención del excedente se hace a

Cuando para llevar a cabo estas políticas de integración se elige el espacio regional es por razones de eficacia económica, ya que es el marco óptimo para que las ayudas tengan la menor incidencia posible sobre la competencia, por la facilidad que ofrece un espacio tan reducido para medir sus consecuencias económicas.

Los cambios comenzaron a producirse cuando fue evidente que los actores económicos propiciaban el crecimiento máximo a través de una concentración de la actividad económica. Esto hacía que el sistema económico de la Unión fuese antagónico al crecimiento económico equirrepartido y por tanto a la integración. Las consecuentes protestas regionales impulsaron a los poderes públicos a poner en marcha políticas económicas regionales e interregionales. Estas políticas fueron concebidas, en un primer momento, como un subsidio para los espacios económicos más pobres.

El método del subsidio tenía una triple ventaja: por un lado las ayudas económicas a las regiones más desfavorecidas no suponían un serio peligro para la libre competencia, base del sistema económico comunitario; por otro, estas ayudas eran necesarias para mantener la cohesión económica y social de un Estado y, por tanto, de la Comunidad; y, por último, eran una pequeña, pero al fin y al cabo, una respuesta a las demandas económicas de las propias regiones.

Ya en la década de los sesenta era patente que la falta de homogeneidad del crecimiento económico estatal se intensificaba en el marco comunitario. Las demandas no sólo económicas, sino políticas y culturales de las regiones fueron un hecho cierto a partir de esta década (11).

## II. LAS RESPUESTAS AL DESEQUILIBRIO ECONOMICO INTERREGIONAL COMUNITARIO

El desequilibrio económico fue el primer gran problema con el que tuvo

---

través del mercado, es decir, a través de un mecanismo estrictamente económico y, por consiguiente lo ideológico político no interviene. Lo económico se separa de lo ideológico y lo político funciona por sí solo; es lo que se expresa en las ideas de "separación entre Estado y Sociedad" y "armonía espontánea de la sociedad", propias del liberalismo»; vemos que nos resulta perfectamente válido, intercambiando el concepto de Estado por el de Comunidad, para describir aquel espíritu comunitario que veía al mercado como el instrumento idóneo para llegar a esa armonía espontánea de las sociedades nacionales.

(11) Si las razones de las demandas económicas regionales parecen claras, las razones que encontramos tras las demandas políticas son complejas y variadas: desde sentimientos nacionalistas, basados en reivindicaciones históricas de los pueblos hasta la creencia de que una autonomía regional fortalecía la naturaleza democrática y pluralista de un Estado y, por ende, de la Unión.

que enfrentarse el sistema comunitario. Ya que este hecho permite, como analiza el profesor Miguel Angel García Herrera (12), que se refuercen las estructuras estatales y se reduzca el protagonismo del incipiente poder político europeo.

La puesta en marcha de los medios para solucionar este problema trajo como consecuencia un cambio político. Este cambio se plasmó en tres niveles: *a)* en el nivel regional con la generalización del fenómeno del asociacionismo, sobre todo de las regiones más pobres; *b)* en el sistema constitucional de los Estados miembros con los diferentes procesos de descentralización que comenzaron a producirse, y *c)* la última consecuencia se ha hecho sentir en el nivel comunitario con la inserción del Comité de las Regiones en su sistema institucional. La razón última de estos cambios era que el desequilibrio económico hacía peligrar la consecución del mercado único.

#### *a) El fenómeno del asociacionismo regional*

Las primeras reuniones interregionales se desarrollaron en la década de los setenta. Estas reuniones, auspiciadas por el Consejo de Europa, tenían como finalidad alertar a las autoridades estatales y comunitarias sobre el deterioro económico que padecían algunas regiones como consecuencia de la integración económica (13).

Las primeras en darse cuenta y en llamar la atención son las propias regiones, especialmente aquéllas que por su situación geográfica (islas, regiones limítrofes, zonas de alta montaña) o por su situación económica (zonas industriales en declive, zonas fronterizas) no acceden a las ventajas de la consecución de un mercado único. Por ello, amparadas en un primer momento por el Consejo de Europa (14), empiezan a reunirse y a hacer llegar su voz a las insti-

(12) Véase MIGUEL ANGEL GARCÍA HERRERA: «El fin del Estado social», en *Sistema*, núm. 118-119, marzo 1994, págs. 133-149, especialmente pág. 135.

(13) Cuando la Comunidad comprendía a seis Estados la diferencia de renta por habitante entre las regiones se mantenía en una relación de dos a uno, la primera ampliación supuso que esta diferencia se incrementara de uno a cinco y en la década de los ochenta con la incorporación de Grecia, España y Portugal pasó a ser de uno a doce.

(14) El 14 de octubre de 1955, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, mediante su Resolución 76, decidió convocar anualmente una conferencia de las asociaciones nacionales cualificadas de los poderes locales de los Estados miembros, cuya primera reunión se celebrará en 1957, siendo reconocida oficialmente la existencia de la Conferencia de Poderes Locales el 13 de septiembre de 1961. Habrá que esperar aún unos años para que las regiones tengan entrada en esta conferencia. Esto sucedió el 19 de febrero de 1975, cuando a través de la Resolución (75) 4 el Comité de Ministros creó la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales del Con-

tuciones comunitarias. Ya, en 1975 se habla de regiones ricas y pobres y se acuña el concepto de la segunda Europa. Sírvanos de ejemplo la Declaración de Galway (15):

«Todo parece indicar que la construcción de Europa es un asunto de algunas regiones privilegiadas agrupadas alrededor de las grandes capitales de la Europa del noroeste, de Londres a Milán, de París a Hamburgo, y que no puede interesar de la misma manera a las regiones periféricas y provincias alejadas de Europa. Alrededor de Europa, en antítesis al polígono de las grandes repúblicas urbanas donde se concentran grandes poblaciones, poderes políticos y medios financieros, tiende a constituirse una *segunda Europa*. La presente declaración es el llamamiento lanzado desde Galway por esta segunda Europa a las regiones dominantes de Europa, llamamiento a la solidaridad y a la equidad sin las cuales no habrá Comunidad o Unión.»

Esta reivindicación económica regional, más tarde, dio paso a la reivindicación política. Este paso que supuso el nacimiento de un interés regional por tener mayor protagonismo en las instituciones estatales y comunitarias se dio por parte de las regiones pobres cuando comprobaron que su situación económica seguía siendo precaria y que sus llamamientos no tenían ningún eco en las instancias donde no tenían asegurada su presencia; y, este momento, coincide con la entrada en el mundo del asociacionismo de regiones ricas pero con aspiraciones políticas de participación (16).

---

sejo de Europa (sobre este tema, ver G. BALOUP: «La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, pág. 73 y sigs.). En la actualidad esta Conferencia está reformando su Reglamento interno de manera que en adelante funcionarán dos secciones en la misma: la sección local y la sección regional.

(15) La Conferencia de regiones periféricas marítimas de Europa —CRPM— (para los orígenes y las actividades de la CRPM ver el libro de su secretario general GEORGES PIERRET: *Vive l'Europe... autrement, les régions entrent en scène*, editado por Jean Picollec, París, 1984) se reunió en el marco de la Conferencia de poderes regionales y locales de Europa, en la primera convención de las autoridades regionales de la Europa periférica, que reunió a 200 representantes y mandatarios políticos de sesenta regiones y países periféricos del Consejo de Europa, para adoptar una declaración solemne: «Déclaration de Galway (Irlande), 14-16 octobre 1975», *Consejo de Europa*, Estrasburgo, 1975.

(16) Recordemos que en la negociación del TUE la presión de las regiones por formar parte de un órgano comunitario fue muy intensa y es destacable el papel jugado por el presidente del gobierno bávaro quien invitó a treinta y seis presidentes o jefes de gobierno de instancias territoriales infraestatales (están invitados los *Länder* alemanes y austriacos, las regiones belgas, las regiones italianas con estatuto especial y tres Comunidades Autónomas españolas —Cataluña, Galicia y País Vasco—) a la primera Conferencia de la «Europa de las Regiones», que tuvo lugar en Munich el 18-19 de octubre de 1989. La Conferencia adoptó las siguientes resoluciones, con el

El máximo exponente actual de este fenómeno asociacionista es la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) (17), en la cual las regiones consiguen formalizar una estructura que reconoce sus puntos de unión, sus necesidades e incluso su autonomía política, al menos para discutir e intercambiar información entre ellas. La ARE, como defensora de todos los intereses regionales en su diversidad, sólo intervendrá cuando se trate de los intereses de todas las regiones europeas o cuando sea deseable una representación común de todas ellas. En los demás casos, las asociaciones fundadoras continuarán con el trabajo que venían realizando (18).

---

objetivo de introducir las en el Derecho comunitario: la necesidad de conservación de la diversidad europea y el subsiguiente fortalecimiento de los *Länder*, Comunidades Autónomas y Regiones; la conservación de la base contractual de las Comunidades Europeas; la observancia del principio de subsidiariedad en las Comunidades Europeas y de una estructura federal en la futura Unión; y el reconocimiento de la *potestad de participación de los Länder*, Comunidades Autónomas y Regiones, en la elaboración de las resoluciones comunitarias, así como el reconocimiento de su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, cuando se vulneren sus derechos.

(17) Recordaremos con brevedad los antecedentes inmediatos de la creación de la ARE. El 4 de octubre de 1984, en Trieste, 52 regiones de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) aprobaron por unanimidad el proyecto de creación del Consejo de las Regiones de Europa (CRE); El 18 de enero de 1985, en Estrasburgo se creó el Consejo de las Regiones de Europa y se constituyó una mesa provisional bajo la presidencia de Edgar Faure (presidente de la región Franche-Comté, viejo conocido en la idea de impulsar la presencia de las Regiones en el sistema comunitario). El 23 de marzo de 1985, en Barcelona, la mesa aprobó el proyecto de estatuto del CRE, dando paso así a la reunión de la asamblea constituyente estatutaria, que tuvo lugar los días 14 y 15 de junio de 1985 en Louvain-la Neuve, donde se aprobaron los estatutos, el reglamento interno y un protocolo de cooperación con el Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE), cuya labor era proporcionar apoyo científico y técnico al CRE. Los dos organismos tendrán su sede en Estrasburgo cerca de su inspirador, el Parlamento Europeo. Los días 25 y 26 de noviembre de 1985, los delegados de 121 regiones de Europa decidieron en Estrasburgo considerar al CRE su órgano de representación permanente (rompiendo sus relaciones con las asociaciones europeas de entes locales). La Asamblea General de la CRE, con ocasión de la reunión de los llamados segundos Estados Generales de las Regiones de Europa, celebrada en Bruselas los días 19 y 20 de noviembre de 1987, siguiendo esta línea ratificó el acuerdo firmado por su presidente, el señor Faure, y por el presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), el señor Chaban-Delmas, que conllevaba, además, su cambio de denominación por el de Asamblea de Regiones de Europa (ARE).

(18) Las asociaciones fundadoras de ARE en el ámbito europeo (entendemos como de ámbito europeo aquellas asociaciones a las que pertenezcan regiones de Estados no comunitarios) son las siguientes: La Asociación de Regiones Fronterizas (ARFE / AGEG); La Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Centrales o Asociación Interregional de los Países Alpinos (ARGE-ALP); La Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales (ALPE-ADRIA); La Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO); El Consejo de Leman; La Comunidad de Trabajo de los Pirineos; La Unión de las Regiones de Capitales Nacionales (URCCE) La Comunidad de Trabajo del Jura; y Las Asociaciones fundadoras de la ARE en el ámbito comuni-

La ARE comienza su andadura pretendiendo reforzar la representación de las Regiones ante las Instituciones Europeas y facilitar su participación en la construcción de Europa y en la vida comunitaria, para todo lo que les afecte. El objetivo de esta acción es lograr una representación regional institucionalizada en los marcos europeos (19). Cuenta para su organización interna con un Buró, un Comité Permanente y los Grupos de Trabajo especializado que ambos precisen (20).

b) *La descentralización política o administrativa de los Estados de la Unión*

También en la década de los setenta comienza un proceso de descentralización en los Estados que forman parte de la Unión. Destacaríamos tres factores para explicar este hecho, que por orden de importancia son los siguientes: la regionalización permite dividir el territorio estatal en espacios que permiten una mejor planificación *ad intra* de los Estados y *ad extra*, ya que de esta manera las diferencias interestatales pueden negociarse mejor; la influencia del nacimiento de la política regional comunitaria y con ella el comienzo de la subvención comunitaria a las regiones más desfavorecidas; y, por último, las reivindicaciones de las propias regiones.

Si en 1951 había dos Estados compuestos (Alemania e Italia, aunque éste lo era más formal que materialmente), en la actualidad hay que sumar a éstos Bélgica (Estado federal desde 1993) España y Portugal (Estado regional al menos en cuanto a Azores y Madeira se refiere). Destacando también los grandes avances en la descentralización administrativa que se han dado en Francia y Grecia. Ahora bien, la descentralización de los Estados comunitarios no ha sido uniforme (21). La diferente naturaleza jurídica de la Región va

---

tario son: La Conferencia de regiones periféricas marítimas de Europa (CRPM) y la Comunidad de Trabajo de las Regiones de Tradición Industrial (RETI). Un acercamiento al funcionamiento interno de algunas de ellas puede verse en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñate, 1990.

(19) Esto es exactamente lo que indica el artículo 2.2 de sus Estatutos.

(20) Más datos sobre las organizaciones regionales y locales pueden encontrarse en un Documento de trabajo del Parlamento Europeo de la Dirección General de Estudios, *Organizaciones que representan los poderes regionales y locales en el ámbito europeo*, Serie de Política Regional, W-8, 4-1994.

(21) Ver una sistematización de estas diferencias en CHRISTIAN ENGEL: *Les régions de l'espace communautaire*, bajo la dirección de Jean Charpentier y Christian Engel, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, págs. 20-22; ANTONIO ROVIRA VIÑAS: «Reflexiones sobre la es-

unida a la condición del Estado en el que está inserta (22), así nos encontramos: *a)* con regiones meramente administrativas, éste es el caso de las regiones griegas, danesas, holandesas (si bien su situación se diferencia algo de las demás), irlandesas y británicas; *b)* con regiones meramente administrativas, aunque susceptibles de ulterior evolución legislativa, éste el caso de las regiones francesas y las portuguesas no insulares; *c)* con regiones de naturaleza política, institucionalizadas constitucionalmente, en esta situación se encuentran los *Länder* alemanes (23), las regiones y las comunidades belgas, las regiones italianas, las comunidades autónomas españolas y los dos archipiélagos portugueses (24).

Dentro de esta descentralización existe un diferente nivel de competencias entre las regiones en los Estados miembros.

Los *Länder* alemanes (25) desarrollan su actividad bajo el principio general de legislación básica en manos del *Bund* y desarrollo legislativo y ejecución en manos de los *Länder* (26), en los siguientes sectores: orden público; sanidad; medios de comunicación; obras públicas; aguas; justicia; cultura y educación; deporte; juventud; finanzas; economía; transporte; agricultura; trabajo; medio ambiente; y ordenación del territorio.

Bélgica está dividida de una manera asimétrica ya que, a tenor del

---

estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de Derecho comparado», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, julio-septiembre 1989, págs. 68 y sigs. quien agrupa a los Estados en dos categorías: Estados con descentralización administrativa (aquellos con un único titular del poder político, pero con pluralidad de órganos que los ejercen) y Estados con descentralización política (aquellos donde se superponen dos autoridades: la del Estado y la de los entes autónomos, en los que existen diversos ordenamientos y poder para crearlos y ejecutarlos).

(22) Sin mencionar a Groenlandia, por no formar parte de la Comunidad, ni al Monte Athos por su especificidad.

(23) Somos conscientes de las diferencias existentes entre los estados miembros de un estado federal y las regiones, pero por simplificar y constatando las diferencias, cuando sea necesario, introduciremos a los *Länder* como regiones en nuestro estudio sistemático.

(24) Aunque en este trabajo nos ocupamos de la Unión de los doce creemos que es interesante anotar al menos de forma superficial cuál es la situación de las regiones en el sistema de los tres nuevos miembros: Así situaríamos los condados suecos en el primer grupo, las regiones finlandesas en el segundo y los Estados federados austríacos en el tercero.

(25) Recordemos que Alemania ha vivido desde la Ley Fundamental de Bonn, lo que la doctrina ha denominado el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo, lo cual ha supuesto el incremento progresivo de las competencias de los órganos centrales.

(26) Tenemos que tener en cuenta que los poderes legislativos de los *Länder* han quedado muy mermados al ser, o bien privados de la competencia legislativa, o por haber sido ésta reducida únicamente a normas de aplicación. Si se quiere estudiar más en profundidad este tema, ver ANTONI BAYONA ROCAMORA: *El Derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1992, especialmente págs. 34-39.

artículo 1 de su Constitución (27), es un Estado federal que está compuesto por comunidades (28) y regiones (29), estas últimas comprenden a su vez a las provincias (30). Cada Consejo de comunitario cuenta con competencias en materias culturales y de enseñanza, (a excepción de la fijación del comienzo y del final de la enseñanza obligatoria, del establecimiento de las condiciones mínimas para la obtención de diplomas y en el régimen de pensiones), esta competencia comprende la posibilidad de cooperación tanto intercomunitaria como internacional (incluyendo la posibilidad de la firma de tratados) —art. 127.1—, así como en materias administrativas y cuestiones de ayuda social (art. 129). Para las regiones no se establece en la nueva constitución un listado de competencias sino que se ha optado por un procedimiento de coparticipación con los poderes centrales: cada ley estatal establecerá el ámbito de competencias de las autoridades regionales (art. 134 en relación con el art. 39) (31). Las autoridades regionales pueden, también, firmar tratados internacionales en temas de su competencia (art. 167.3).

Las regiones italianas (32) se encuentran divididas en regiones de Estatuto ordinario (33) y regiones de Estatuto especial (34), por lo que sus competen-

---

(27) Ver *Moniteur belge* de 17 de febrero de 1994 o *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, cuyos textos son presentados por Henri Oberdorff, La documentation française, París 1994, págs. 65-93.

(28) Según el artículo 2 de la Constitución hay tres comunidades: la francesa, la valona y la germanófona que, a su vez están comprendidas en una de las cuatro regiones lingüísticas de las que habla el artículo 4: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región bilingüe de Bruselas capital y la región de lengua alemana.

(29) El artículo 3 señala que las regiones son otras tres: la valona, la flamenca y la región de Bruselas.

(30) Según el artículo 5 de la Constitución la región valona comprende las provincias de Bravante valón, Hainaut, Lieja, Luxemburgo y Namur, mientras que la región flamenca comprende las provincias de Amberes, Bravante flamenco, Flandes occidental, Flandes oriental y Liburgo. La compleja estructura belga viene siendo estudiada por Francis Delpérée, v. gr. *Droit Constitutionnel*, vol. I, «Les données constitutionnelles», Bruselas, 1987.

(31) Este artículo establece dos límites a las posibles competencias regionales: el uso de la lengua y las competencias de las comunidades, recogidas en los artículos 30 y 127 a 129, respectivamente.

(32) Las regiones italianas se hallan reguladas en el Título V de la segunda parte de la Constitución (arts. 114-133).

(33) Dice el artículo 115 de la Constitución que las regiones se constituyen en entes autónomos con poderes y funciones propios. El número de estas regiones es de quince.

(34) Según el artículo 116 de la Constitución a Sicilia, Cerdeña, Trento-Alto Adigio (que a su vez, cuenta con dos provincias autónomas con poderes legislativos y administrativos propios: Trento y Bolzano), Friulo-Venezia Julia y Valle de Aosta se les atribuyen formas y condiciones particulares de autonomía según Estatutos especiales adoptados mediante leyes constitucionales.

cias variarán según esta diferenciación (35). El nivel mínimo de competencias (36) de todas las regiones es: ordenación de las oficinas y entes locales dependientes de la región; policía local, urbana y rural; ferias y mercados de interés regional; beneficencia pública; asistencia sanitaria escolar; museos y bibliotecas de los entes locales; urbanismo y protección ambiental; turismo e industria hotelera; obras públicas y carreteras de interés regional; aguas; minas y turberas; agricultura y bosques; artesanía; y otras materias indicadas por leyes constitucionales (37).

En cuanto a las Comunidades Autónomas españolas diremos que también en este caso existe una diversidad en las competencias de las regiones. El artículo 148 de la Constitución establece cuáles son las materias susceptibles de ser asumidas en exclusiva por todas las regiones (38). Hemos de apuntar que las Comunidades Autónomas pueden hacer suyas estas competencias o no, depende de lo que hayan decidido en sus Estatutos. Para las Comunidades Autónomas de primer grado existe, además, la posibilidad de aumentar el número de competencias, en este caso concurrentes con el Estado, en todas aquellas materias que no sean de competencia exclusiva del Estado (art. 149 de la CE) (39).

---

(35) Si se quiere estudiar más en profundidad este tema, ver ANTONI BAYONA ROCAMORA: *El Derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1992, especialmente págs. 40-45.

(36) El artículo 117 de la Constitución italiana reconoce a las regiones ordinarias dos tipos de competencias normativas: las complementarias o concurrentes y las integrativas o delegadas. Las primeras se hallan enumeradas en el mismo artículo que las enmarca dentro de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y respetando los intereses nacionales y los de las otras regiones.

(37) Las Regiones con Estatuto especial y las provincias autónomas mencionadas poseen una potestad legislativa superior no sólo por la amplitud de materias sino por la propia cualidad de la potestad, ya que cuentan con potestad legislativa exclusiva en las materias indicadas como tales en sus respectivos Estatutos. Es decir, de las materias enumeradas, algunas de ellas son exclusivas para las regiones de estatuto especial.

(38) Las competencias enumeradas en este artículo son las siguientes: organización de sus instituciones de autogobierno; alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma en su propio territorio; ferrocarriles y carreteras en su territorio lo mismo que el transporte realizado por estos medios o por cable; puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general los que no desarrollen actividades comerciales; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales y termales; ferias interiores; artesanía; museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; Patrimonio monumental; enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma, en su caso; promoción del deporte y adecuada utilización del ocio; vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones; conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales y especiales, allí donde existan; y asistencia social.

(39) Aunque no es el objeto de este trabajo, debemos decir que esta situación, el diferente nivel competencial de las Comunidades Autónomas, plantea algunos problemas, cuya esencia está

Portugal también cuenta con un sistema diferenciado de autonomía de sus regiones. Por una parte, y ocupando el lugar más preeminente, están las denominadas regiones autónomas que son dos (los archipiélagos de Madeira y Azores) y, por otro lado, y aún sólo sobre el papel (40), se encuentran las regiones administrativas (41). Las regiones autónomas de Madeira y Azores cuentan con capacidad legislativa en materias de interés específico para la región, dentro de tres límites: la propia Constitución, los Estatutos y las leyes de la República (42). Se entiende que constituyen materias de interés específico para la Región de Azores (43), entre otras: la política demográfica y estatuto de los residentes; tutela sobre las autarquías locales; transportes terrestres, marítimos y aéreos entre las islas; administración de puertos, aeropuertos, incluyendo tasas; pesca; agricultura, silvicultura y pecuaria; régimen jurídico y explotación de la tierra; política del suelo, ordenación del territorio y conservación del medio ambiente; recursos hidráulicos, minerales y termales; energía de producción local; sanidad y seguridad social; trabajo, empleo y formación profesional; enseñanza (salvo universitaria); conservación y valoración del patrimonio cultural; turismo y hostelería; vivienda y urbanismo; desarrollo industrial; y, comercio interno y externo y abastecimiento.

El caso francés es también un caso de regionalización, aunque con algunas diferencias con los supuestos anteriores. En cuanto a su origen, éste no es constitucional sino legislativo. Además las regiones francesas tienen carácter eminentemente administrativo. El artículo 59 de la Ley de 2 de marzo de 1982, dice que las Regiones son colectividades territoriales que serán administradas

---

perfectamente definida por JAVIER CORCUERA ATIENZA: «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», en *Sistema*, núm. 118-119, marzo 1994, págs. 87-102.

(40) Lo que realmente funciona, por el momento son las denominadas Comisiones de Coordinación Regional (CCR), creadas en virtud de un Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1979. Son cinco y, ejercen las funciones de órganos regionales de planificación y coordinación técnica de las actuaciones de las colectividades locales, en el marco del desarrollo regional. Son simples órganos periféricos de la Administración central, dependientes del Ministerio del Plan y de la Administración del Territorio.

(41) Reconocidas en el artículo 255 de la Constitución. Estas regiones carecen de capacidad legislativa pero dispondrán de poder reglamentario. La modificación constitucional de 1989 hizo desaparecer una tercera categoría regional, las regiones plano. El antiguo artículo 95 decía que el país iba a ser dividido en Regiones plano en base a las potencialidades y a las características geográficas, naturales, sociales y humanas del territorio nacional, con vistas a su equilibrado desarrollo y teniendo en cuenta las carencias y los intereses de las poblaciones.

(42) Las leyes regionales no podrán oponerse a las leyes de la república, a no ser que éstas autoricen la propia derogación. Esta sólo es posible cuando se dan dos condiciones: que la materia no esté reservada a la competencia de los órganos centrales y, que sea considerada como materia de interés específico de la región.

(43) Artículo 33 del Estatuto de Azores.

por un Consejo regional, elegido por sufragio universal directo. Este Consejo «dirige y resuelve mediante sus deliberaciones los asuntos de la Región» (44). Este Consejo tiene competencias para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la Región, así como para la ordenación del territorio y para asegurar la preservación de la entidad, respetando al mismo tiempo la integridad, autonomía y atribuciones de los departamentos y municipios (45).

Tras esta enumeración de competencias regionales podemos concluir diciendo que obras públicas, transportes, agricultura y pesca, trabajo y seguridad social, medios de comunicación, cultura, comercio e industria, educación e investigación, políticas sociales, ordenación del territorio, medio ambiente, conservación de la naturaleza, urbanismo y vivienda, y aguas (46) son todas ellas materias que han quedado en manos de las regiones, eso sí, siendo a la vez materias cuya competencia es compartida con el poder central. Esta situación se verifica también, en los casos de mayor autonomía política, como puede ser el caso de los *Länder* alemanes, de las Regiones belgas y de las Comunidades Autónomas españolas que no accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, así como en el caso de las regiones italianas de estatuto especial y en el de la región autónoma portuguesa de Azores.

### c) *El nacimiento y la evolución de la política regional comunitaria*

El TCEE (Preámbulo y art. 2) establecía como uno de sus objetivos el de atenuar los desequilibrios regionales, pero no previó los medios de acción necesarios para su consecución. Toda referencia existente era tangencial (47), ya

(44) Artículo 59. 2 de la Ley de descentralización.

(45) A pesar de esta amplia enumeración de funciones, autores como J. Bourdon opinan que la región está llamada a intervenir de una manera privilegiada en el ámbito económico. Ver J. BOURDON, J. M. PONTIER Y J. C. RICCI: *Droit des collectivités territoriales*, PUF, París, 1987, pág. 631.

(46) Sobre la regulación constitucional de las mismas ver I. BULLAIN: «Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración», IVAP, Oñati, 1990, págs. 131 y sigs.

(47) En este sentido, DENNIS SWANN: *La Economía del Mercado Común*, Penguin Alianza, 2.ª ed., Madrid, 1984, pág. 206; P. S. R. F. MATHUSEN: *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*, Banco Exterior de España, Madrid, 1987, pág. 275; PIERRE DELFAUD: «La politique régionale en Italie»; en J. LAJUGIE, P. DELFAUD y E. LACOUR: *Espace Régional et Aménagement du Territoire*, Dalloz, 2.ª ed., París, 1985, págs. 602-603, «Les rédacteurs du Traité de Rome (...) portés par le grand souffle de la libre circulation, semblaient faire pleine confiance aux mécanismes concurrentiels et n'envisageaient la question régionale que de façon limitative et exceptionnelle».

que se estimaba que los problemas regionales iban a ser resueltos por los propios mecanismos correctores de las fuerzas de mercado, basados en la eliminación de los obstáculos a la libre competencia.

Esta interpretación se vio en entredicho por dos causas: la crisis del petróleo de 1973 y la primera ampliación. Con el agravante de que en el plano regional la incidencia de estos factores fue incluso más grave (48). Por todo ello, parece evidente el nexo causal entre estos fenómenos y el nuevo impulso que se da a la política regional comunitaria (49), es decir, su cambio de política negativa a política positiva, ya que la propia Comunidad se hace consciente de su incapacidad de orquestar una auténtica política regional comunitaria, con los escasos instrumentos de los que está dotada por los Tratados fundacionales (50).

En el nacimiento y evolución de la política regional (51) debemos tener

(48) Sobre este tema resulta interesante el estudio que hizo la UNCTAD en 1973.

(49) Para J. MAWSON, J. T. GIBNEY y M. RUIS MARTINS: «The development of the European Community Regional Policy», en M. KEATING y B. JONES: *Regions in the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1985, pág. 22, es en estos momentos cuando nace la política regional comunitaria, propiamente dicha.

(50) ROSS B. TALBOT: «The European Community's Regional Fund», en *Progress in Planning*, vol. VIII, parte 3, 1977, págs. 183-281, analiza detalladamente el nacimiento de la Política Regional Comunitaria, como una iniciativa de carácter positivo.

(51) Entre la innumerable bibliografía que se ocupa de este tema señalaremos a CLAUDE ANDRÉ: «La politique régionale communautaire»; Y. MENY: *Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980*, Cujas, París, 1982, págs. 305-319; H. ARMSTRONG: «Community Regional Policy», en J. LODGE (ed.): *The European Community and the challenge of the future*, Londres, 1989, págs. 167-185; J. M. CARCELEN CONESA: «Hacia una política regional común en el marco de la CEE», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 2, 1983, págs. 475-491; ORIOL CASANOVAS Y LA ROSA: «La política regional comunitaria. Las ayudas financieras de la Comunidad y el desequilibrio regional en España», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya-Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, Barcelona, 1983, págs. 73-90; ANNA M. CORSI VIGLIETA: «Gli Strumenti della Politica Regionale della CEE», en G. STEFANI (dir.): *Mercato Comune e Sviluppo Regionale*, Cedam, Padova, 1989, págs. 29-99; G. J. CROXFORD, M. WISE, B. S. CHALKLEY: «The reform of the European Regional Development Fund: a preliminary assesment», en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVI, núm. 1, septiembre 1987, págs. 25-38; JULIAN CURRAL: «Le Fonds Européen de Développement Régional. Dés origines jusqu'à l'Acte Unique Européen», *Cahiers de Droit Européen*, núms. 1-2, 1988 págs. 39-112; V. CURZI: «La aproximación comunitaria al desarrollo regional», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. IV, 1982, págs. 193-210; J. ELIZALDE: «La reforma del FEDER. Principios de una auténtica política regional comunitaria», en *Revista de Instituciones Comunitarias*, núm. 1, 1985, págs. 93 y sigs. ; DANIEL GADBIN: «Quelle politique régionale pour la Communauté Economique Européenne», en *Revue du Marché Commun*, núm. 314, février 1988, págs. 68-74; MILAGROS GARCÍA CRESPO: «La política regional frente al reto comunitario», *Noticias CEE*, núm. 34, no-

presentes tanto factores económicos como políticos. Si la creación del FEDER vino precedida por la primera ampliación y la crisis económica, la reforma de 1984, lo fue por la segunda ampliación y un grave problema presupuestario, la tercera ampliación supuso la adopción del AUE, con la consiguiente reforma de los Fondos estructurales y la ampliación del enfoque regional, a través del concepto de cohesión económica y social.

Es ineludible mencionar, además, el papel fundamental que ha tenido el Consejo Europeo (52) en la andadura de la política regional. A cualquier paso sustantivo dado por las Instituciones comunitarias en materia de política regional, antecede un Consejo Europeo que ha dado luz verde o desbloqueado las negociaciones (53). Esta influencia se mantiene tras el AUE (54), si bien,

---

viembre 1987, págs. 109-120; STEPHEN GEORGE: «Regional Policy», en J. LODGE: *Institutions and Policies of the European Community*, Frances Pinter, Londres, 1983, págs. 85-96; J. VAN GINDE-RACHTER: «Les problèmes régionaux de la Communauté elargi», *Revue du Marché Commun*, núm. 310, octubre 1987, págs. 550-555; J. GONZÁLEZ ALONSO: «El Fondo Europeo de Desarrollo Regional», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 19, septiembre-diciembre 1987, págs. 21-42; P. GONZÁLEZ TREVIJANO: «El regionalismo en la Comunidad Europea. Orientaciones de la Política Regional Comunitaria», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 71, 1984-85, págs. 375-415; E. T. NEVIN: «Regional Policy», en A. M. EL-AGRAA: *The Economics of the European Community*, 2.<sup>a</sup> ed., St. Martin's Press, Oxford, 1985, págs. 338-361; M. OGEA MARTÍNEZ-OROZCO: «La política regional de la Comunidad Económica Europea: aspectos financieros», *Documentación Administrativa*, núm. 201, julio-septiembre 1984, págs. 707-744; A. SEMPERE FLORES: «Una aproximación a la Política Regional a través de los presupuestos de la Comunidad Europea», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 23, 1989, págs. 75-91; RENÉ ULHRICH: *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, Económica, París, 1983; J. A. WINTER: «The European Regional Development Fund and the principle of additionality», en *Orde Liber Amicorum Pieter Verloren Van Themaat*, Deventer, 1983.

(52) Hasta que el AUE reconoce formalmente la existencia de esta institución, ha sido abundante la literatura sobre la naturaleza jurídica de sus decisiones, por nuestra parte citaremos a F. CAPOTORTI: «Le status juridique du Conseil Européen à la lumière de l'Acte Unique», en *Du Droit international au droit de l'integration*, Baden-Baden, 1987, págs. 79-96, y «Lo Status giurudico del Consiglio Europeo alla luce dell'Atto Unico», en *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXI, núm. 1, 1988, págs. 5-23, y a D. J. LIÑÁN NOGUERAS: «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, núm. 1, mayo-agosto 1984, págs. 417-440.

(53) Citaremos como ejemplo el Consejo Europeo de Bruselas de 1977, antecedente de la reforma del Reglamento FEDER que, instaura la nueva sección «fuera de cuota», *Boletín de las CCEE*, 1977-12, punto 2.1.85, 3 o, el Consejo Europeo de Stuttgart (*Boletín de las CCEE*, 1983-6 punto 1.5.5. y *Boletín de las CCEE*, 1984-6 del punto 1.3.1 al 1.3.11) que desbloquea las negociaciones en torno a la Reforma del Reglamento FEDER que habían comenzado en 1981, centrándose para ello en el Informe de la Comisión sobre aumento de la eficacia de los Fondos estructurales.

(54) Esta afirmación queda patente si comparamos el Reglamento (CEE), núm. 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 (*DOCE* L 185, de 17 de julio de 1988, págs. 9-20), relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre

formalmente, sus actos desde ese momento tienen cierto reconocimiento jurídico en el derecho derivado.

Y tampoco podemos descartar el papel desempeñado por los actos atípicos (55) en la producción jurídica de finalidad regional (56). La causa es clara, en la medida en que los Tratados fundacionales no cuentan con instrumentos jurídicos que permitan una acción comunitaria regional, ésta ha sido posible gracias a un débil soporte jurídico que, poco a poco, ha ido adquiriendo mayor fuerza, en la medida en que el compromiso de los Estados sobre la necesidad de tal instrumento iba aumentando.

Cuando hablamos de política regional comunitaria (57) nos estamos refiriendo a todas las medidas normativas establecidas por la Unión Europea para conseguir la coordinación de las políticas económicas regionales nacionales y de las demás políticas comunitarias que tengan incidencia regional, de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros comunitarios y el establecimiento de instrumentos regionales comunitarios específicos. Todo ello, buscando el objetivo de corregir las desigualdades existentes dentro de la Unión Europea y, en particular, orientado a la consecución del Mercado Interior, de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política (58).

---

sí de sus intervenciones, con las del BEI y con los demás instrumentos financieros existentes, con los acuerdos del Consejo Europeo de Bruselas de 11-12 de febrero de 1988 (*Boletín de las CCEE*, 1988-2, p 1.1.1).

(55) GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS («El derecho comunitario europeo», en M. Díez DE VELASCO VALLEJO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo II, Organizaciones Internacionales, 6.<sup>a</sup> ed., Madrid 1988, págs. 362-379), define a los actos atípicos como «aquellos actos adoptados por los órganos comunitarios en ejercicio de competencias que los Tratados les atribuyen, ya sea explícitamente, aunque sin prescribir la forma de ejercicio de la competencia, ya sea implícitamente» (pág. 366). Por su parte el Tribunal de Justicia de las Comunidades adoptó en el asunto 22/70, AETR, Comisión c. Consejo *Recueil* 1971, pág. 277, la posición que desde entonces ha venido manteniendo sobre estos actos: examinar caso por caso el acto, desestimando el criterio formal, para así descubrir la naturaleza real y los efectos de derecho derivados del acto en cuestión.

(56) Ver en J. ALEJANDRO VALLE GÁLVEZ: *La articulación jurídica de la política regional comunitaria: el caso de los programas integrados mediterráneos*, Universidad de Granada y Junta de Andalucía, Granada, 1990, págs. 33-37, el análisis que hace de la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, relativa a las orientaciones de la política regional comunitaria.

(57) Ver otras definiciones en M. MELCHIOR: «Aspects juridiques de la Politique Régionale Communautaire», en *L'Europe et ses régions*, IEJE Liège Nijhoff the Hague, 1975, págs. 23-126, en especial págs. 25-26, y en P. ROMUS: *L'Europe et les régions*, Labor, Bruselas, 1979, pág. 31.

(58) En esta definición seguimos a J. MAWSON, M. RUIS y J. T. GIBNEY: «The development of the European Community Regional Policy», en M. KEATING y B. JONES: *Regions in the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1985 pág. 27, y J. ALEJANDRO VALLE GÁLVEZ: *op. cit.*, págs. 37-38.

Resumiendo estas medidas legislativas, nos estamos refiriendo al artículo 130 A, B, C, D y E del TCEE, bajo el título de Cohesión Económica y Social, como derecho originario y como derecho derivado nos referimos a un conjunto de actos dirigidos: a coordinar políticas regionales nacionales (59); a coordinar la incidencia regional de otras políticas comunitarias (60); a coordinar los fondos y los instrumentos financieros comunitarios (61); y a establecer instrumentos e instituciones específicos de la política regional comunitaria (62). E, incluso, nos encontramos con actos no previstos en los Tratados que inciden directamente en la materia (63).

En el estudio de la política regional comunitaria debemos tener en cuenta dos aspectos: el formal, es decir, los instrumentos utilizados para incluirla en el derecho comunitario; y el material, o su concreción jurídico-económica. Ya que restringir las consideraciones a su aspecto jurídico-formal (64) significaría pecar de simplismo, sobre todo, teniendo en cuenta que el primer objetivo de la Unión es económico y que, precisamente, desde la perspectiva económica surgió la necesidad de esta política.

(59) Por ejemplo, el Dictamen de la Comisión de 23 de mayo de 1979, relativo a los Programas de Desarrollo Regional y, en la misma fecha, la Recomendación de la Comisión a los Estados miembros, relativa a los PDR, la versión en castellano puede verse en *DOCE-Edición especial-1985*, 14 Política Regional, vol. 1, págs. 16-18.

(60) El informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las Regiones de la Comunidad, elaborado cada tres años y obligatorio, según el artículo 8 del Reglamento 4254/88 de 19 de diciembre de 1988, relativo al FEDER (*DOCE L 374* de 31 de diciembre de 1988, pág. 15). A través de este informe se puede analizar el impacto regional de las demás políticas comunitarias.

(61) Reglamento regulador de los Programas Integrados Mediterráneos, Reglamento (CEE) del Consejo, núm. 2088/85 de 23 de julio de 1985 o el Reglamento (CEE), núm. 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a los fondos con finalidad estructural y su eficacia (Reglamento-marco), así como los siguientes reglamentos por los que se aprueban disposiciones de aplicación del reglamento anterior: el Reglamento (CEE), núm. 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre del mismo año (*DOCE L 374*, de 31 de diciembre de 1988, págs. 1-14), en lo relativo a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y de éstas con las del BEI y con los demás instrumentos financieros existentes; el Reglamento (CEE), núm. 4254/1988 del Consejo de la misma fecha que el anterior, sobre el FEDER; el Reglamento 4255/1988 del Consejo, de la misma fecha relativo al Fondo Social Europeo y el Reglamento (CEE), núm. 4256/1988 del Consejo, de la misma fecha relativo al FEOGA Orientación.

(62) Los instrumentos jurídicos que crearon el FEDER o el Comité de Política regional, pongamos por ejemplo.

(63) Como es el caso de la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 relativa a las orientaciones de la política regional comunitaria.

(64) Para tener acceso a toda la normativa relativa a la política regional comunitaria ver *Política Regional*, Gaceta Jurídica de la CEE, serie T, núm. 73, diciembre 1989, y JOSÉ MELLADO MANZANO: *Derecho Comunitario Europeo y Desarrollo Regional. Esquemas, textos y formularios*, Ed. Dykinson, Madrid, 1989.

Esta política regional, secundaria en un primer momento (por el monto de sus dotaciones y por su propia gestión) va ganando paulatinamente en importancia hasta llegar con el Acta Unica a ser la región el marco de intervención de todos los Fondos estructurales comunitarios (65).

Este cambio es, si lo medimos en tiempo, fulgurante. Y, precisamente, en los pasos que se dan hasta llegar a esta situación suceden cosas que nos van a ayudar a comprender mejor la aparición del Comité de las Regiones y las razones de su naturaleza híbrida.

Con la puesta en marcha de la política regional la Comisión descubre, bastante rápidamente, que la rentabilidad del FEDER deja bastante que desear (66) y comienza un nuevo sistema de gestión de las ayudas: la coparticipación de las propias autoridades regionales tanto en la financiación como en la gestión de los proyectos que cuentan con ayuda comunitaria (67). Esta nueva actitud comunitaria comenzó a hacerse evidente con el nacimiento de los Programas integrados mediterráneos (PIM), se fortaleció en el Acta Unica con la reforma de los Fondos estructurales y ha tenido reconocimiento político en la creación del Comité de las Regiones que ha hecho el Tratado de la Unión Europea.

De aquella primera política regional comunitaria de subsidios a las re-

---

(65) Distinguiríamos siete fases en la creación de la política regional comunitaria: Primera fase o fase de estudio de la situación (1956-1971), en este período la mayor preocupación de las autoridades comunitarias era garantizar las reglas de la competencia, así pues, la política regional era prácticamente ignorada en la Comunidad; Segunda fase o fase preparatoria (1971-1975), en este período se elaborará la primera resolución con finalidad regional, siendo su objetivo establecer las condiciones para que las ayudas con finalidad regional no entorpecieran el funcionamiento competitivo del mercado; Tercera fase o fase operativa I (1975-1979) comienza cuando el 18 de marzo de 1975 el Consejo aprueba el primer reglamento del FEDER y la creación del comité de política regional; Cuarta fase o fase operativa II (1979-1984) es en esta fase cuando se hace la experiencia de los programas integrados; Quinta fase o fase de cambio en la concepción (1984-1987) este cambio supone que las autoridades comunitarias empiezan a ser conscientes de la importancia de la coordinación tanto sectorial como regional y tanto nacional como comunitaria; Sexta fase o fase de la nueva concepción (1987-1991) en esta fase se reconoce la necesidad de la coordinación de los Fondos estructurales comunitarios para mejorar la política regional comunitaria; Séptima fase o fase de consolidación (fase abierta en diciembre de 1991), es decir la política regional pasa a ser una política estructural de la Unión. Otra sistematización se puede encontrar en J. ALEJANDRO VALLE GÁLVEZ: *La articulación jurídica de la política regional comunitaria: el caso de los programas integrados mediterráneos*, Universidad de Granada y Junta de Andalucía, Granada, 1990.

(66) La razón principal es que los Estados miembros usan las ayudas del FEDER en su política industrial y no en una política propiamente regional. Sobre el uso que cada Estado da a las ayudas del FEDER ver ALAIN BUZELAY y ACHILLE HANNEQUART: *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne*, Ed. Economica, París, 1994, págs. 9-12.

(67) Los primeros pasos en esta dirección se dan en la cuarta fase o fase operativa II (1979-1984).

giones más pobres se ha pasado, por cuestiones de eficacia económica, a una política regional cuyos métodos están basados en el *partnership*, en la complementariedad y en la programación. De esta manera, todos los sujetos implicados participan de acuerdo con su ámbito de competencias. El Reglamento CEE núm. 2088/1985, sobre los PIM, fue el primero en instituir un sistema en el que las autoridades regionales tenían reconocimiento formal (68). Este reconocimiento se extiende desde los procedimientos de programación interna y de gestión de las intervenciones, hasta su participación como sujeto contratante que asume el papel principal, abiertamente reconocido, en la ejecución de las intervenciones y en su seguimiento.

Así pues, cuando consciente de la importancia de la coparticipación de estas autoridades, la Comisión crea un comité consultivo (69) que requiere su presencia, no puede menos que hacerlo híbrido, como consecuencia de la organización política interna con la que cuentan los Estados miembros (Alemania y el Reino Unido, *v. gr.*: en el primer caso serán las regiones las que puedan tener mayor peso específico y en el segundo caso los entes locales) y del propio enfrentamiento entre las organizaciones europeas de ambos entes. Y este Comité será el antecedente del actual Comité de las Regiones (70).

Este Consejo Consultivo fue el resultado, por una parte, de la presión que habían ido ejerciendo las regiones (71) y, por otra, de la necesidad de adoptar una política regional comunitaria contando con la intervención de las instancias políticas de dichas regiones, *conditio sine qua non* para llevarla a buen término. Tras largos años de incertidumbres y de titubeos, aquel llamamiento que hizo el PE en 1984 a las regiones europeas permitió, en cuatro años, crear el Consejo Consultivo de entes locales y regionales, que ya en su denominación refleja la dualidad existente: Entes locales-Entes regionales. Ambas organizaciones cuentan, además, con el mismo número de miembros.

Este Consejo consultivo asiste sólo a la Comisión (art. 1) y sus miembros

---

(68) También en este caso, la diversidad era la regla, ya que como autoridades regionales la Comisión podía encontrar autoridades políticas y autoridades administrativas, cada una con diferente nivel de competencias que ni siquiera eran las mismas dentro del mismo espectro de autoridad e incluso dentro del mismo espectro de autoridad en un mismo Estado. Además de Estados cuya organización territorial no conocía el nivel regional sino el local.

(69) El 24 de junio de 1988, la Decisión de la Comisión (88/487 CEE) —DOCE L 247 de 6 de septiembre de 1988, pág. 23— crea el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, el mismo día que el Consejo adopta la reforma de los fondos estructurales.

(70) Recordemos que la Comisión ha decidido prescindir de este Consejo consultivo en cuanto se forme el Comité de las Regiones.

(71) Se llegó a la redacción definitiva del texto de la decisión, tras un año de negociaciones entre la Comisión y las organizaciones de regiones y entes locales, en concreto IULA, CMRE y ARE.

son por primera vez nombrados por otra autoridad diferente a los gobiernos de los Estados miembros, ya que los nombra la Comisión (art. 3.2). Los Estados miembros ni siquiera participan en la propuesta de nombres ya que, en este caso, la propuesta será hecha por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales (IULA) y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE); es decir, por las grandes asociaciones europeas que tienen por misión acentuar la importancia política de las regiones y, no podemos olvidar, de los entes locales, en el continente.

En resumen, tras el AUE, el papel de las regiones en las instituciones comunitarias, es reconocido tan sólo en este Consejo consultivo, lo cual está muy lejos de las propuestas de las regiones.

No obstante, la batalla por el reconocimiento sigue desarrollándose, máxime cuando empiezan a reunirse los Comités Intergubernamentales para reformar, de nuevo, los Tratados constitutivos. Esta batalla se desarrollará en diferentes frentes y, entre ellos, nos merece especial mención el esfuerzo realizado por los *Länder* alemanes.

Si debemos situar en algún momento el cambio producido, tanto en el liderazgo como en el objeto de las aspiraciones regionales frente a la Unión, diríamos que ese momento es el período de negociación del Tratado de la Unión Europea. Si hasta ese momento eran las reivindicaciones económicas de las regiones pobres las que habían servido de guía a la política regional comunitaria y, por tanto el liderazgo era suyo, en la negociación del TUE el liderazgo pasará a manos de las regiones más ricas de la Unión y sus pretensiones serán tanto políticas como económicas.

Estas regiones de la Unión con aspiraciones no sólo económicas sino políticas no cejarán en su batalla por ser reconocidas dentro del sistema institucional y participar en el engranaje decisonal. Y para ello, conscientes del nuevo paso político que pretende dar la Comunidad con el TUE, desarrollarán una gran actividad (72) en cuanto empiezan a reunirse los Comités Intergubernamentales que preparan la redacción de ese Tratado, ya que no quieren perder la oportunidad que les puede brindar su inclusión en el sistema institucional de la futura Unión.

---

(72) Más datos de interés sobre los prolegómenos de Maastricht pueden encontrarse en MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ: «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 1, enero-abril 1994, especialmente págs. 37-41.

### III. LA INSERCIÓN DE LAS REGIONES EN EL PROCESO DE DECISIÓN COMUNITARIO. PROBLEMAS QUE PLANTEA

El resultado de toda esta presión regional dará los siguientes frutos: el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea instituyendo un nuevo órgano consultivo, «El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas» y el artículo 146 del mismo Tratado que señala que «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial (73), facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro».

El artículo 198 A, especifica que el Comité de las Regiones estará compuesto por representantes tanto de los entes regionales como locales (74).

Este Comité tiene todas las características de cualquier otro Comité consultivo de las Instituciones comunitarias (75):

— Sus miembros son nombrados por el Consejo, por unanimidad y no están vinculados por ningún mandato imperativo (76);

— Cuenta con su propia organización interna: elegirá a su presidente y a la Mesa y establecerá su propio reglamento interno, si bien luego tendrá que ser aprobado por el Consejo, por unanimidad (77).

---

(73) Esta nueva redacción posibilita que sea un ministro de un poder descentralizado de un Estado quien lo represente.

(74) Es decir, sigue siendo un órgano mixto, a pesar de los esfuerzos regionales en otro sentido. Estos intentos continuaron con posterioridad a la firma del TUE. Aunque más tarde se matizan las propuestas; así, tanto la Asamblea General de la ARE, en su reunión de Bonn de 22 de enero de 1993, como el Parlamento Europeo, en su resolución de 23 de abril del mismo año, consideran esencial que a la hora de formar este órgano estén representadas todas las regiones constitucionalmente reconocidas y que tanto titulares como suplentes sean cargos electos de rango *inmediatamente inferior al estatal*.

(75) Para un estudio más completo del Comité de las regiones y de las posiciones mantenidas por el Estado español en las negociaciones sobre su creación y puesta en marcha ver MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ: «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 1, enero-abril 1994, págs. 31-58.

(76) Esta era otra batalla de las regiones que preferían ser ellas quienes, libremente, eligieran los miembros del Comité. Además, teniendo en cuenta las diferentes situaciones constitucionales, las regiones temían que la mayoría de los miembros pudiesen acabar siendo de extracción local. Recordemos que la lista total de sus miembros puede verse en *DOCE*, núm. L 31, de 4 de febrero de 1994.

(77) El Reglamento interno fue establecido por el Comité de las Regiones en su tercera sesión plenaria, los días 17 y 18 de mayo de 1994 y aprobado por el Consejo en su reunión núm. 1759, el 25 de mayo de 1994, puede encontrarse en el *DOCE*, núm. L 132/49 de 27 de mayo de 1994.

— La convocatoria es la usual: por su presidente, por el Consejo y la Comisión, o por propia iniciativa;

— Su misión es emitir dictámenes sobre los temas previstos en el Tratado (78), o por propia iniciativa (79).

El Tratado de Unión Europea reconoce, finalmente, la presencia de las regiones en la Unión. Por su parte, la política regional ya no es sólo cosa de los Estados miembros sino que también las autoridades regionales tienen algo que decir al respecto. Sin duda, el TUE ha dado un paso más en el reconocimiento del poder regional.

#### a) *La delimitación del concepto región*

El primer problema que presenta este proceso de regionalización europea, desde un punto de vista de técnica jurídica, es el de la definición del concepto región, precisamente por ser éste un concepto multívoco, ya que existen diferentes definiciones de región, tanto a nivel estatal como a nivel internacional. Esta multiplicidad conceptual no tiene sólo un interés semántico sino que tiene una gran trascendencia jurídica, ya que la diversidad del concepto de región hace que, por ejemplo, el mapa regional comunitario no coincida ni con el número de regiones reconocidas en los Estados miembros ni con el número de representantes que cada Estado tiene en el Comité de las Regiones.

Dada la diferente naturaleza de la organización territorial de los Estados

---

(78) A partir de este Tratado todo lo que afecte a la política regional o a las competencias de las regiones comunitarias va a ser obligatoriamente consultado a este Comité de las Regiones de nuevo cuño, como se desprende de los artículos 130 B, D y E. Además se establece la consulta obligatoria en caso de adopción de medidas de fomento en materia de educación (art. 126.4), de cultura (art. 128.5), de protección de la salud (art. 129.4), de orientaciones y proyectos previstos en el art. 129 C en orden al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de infraestructura de transportes, telecomunicaciones y energía (art. 129 D *in fine*), acciones específicas al margen de los Fondos estructurales con vistas a reforzar la cohesión económica y social (art. 130 B *in fine*), determinación de las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos estructurales, así como de las normas generales aplicables a dichos Fondos, así como de las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes (art. 130 D) y las decisiones relativas a la aplicación del FEDER (art. 130 E).

(79) En el *Informe de la Comisión para el grupo de Reflexión* de la Conferencia intergubernamental de 1996, Comisión Europea, Bruselas, 1995, pág. 25, se recogen los siguientes datos sobre la actuación del Comité de las Regiones desde su constitución, los días 9 y 10 de marzo de 1994 hasta mayo de 1995: ha emitido 42 dictámenes, 16 eran consultas obligatorias, 15 fueron dictámenes solicitados a título facultativo y 11 fueron elaborados por su propia iniciativa. La lista de estos dictámenes puede encontrarse en las págs. 76 y 77 del mismo texto.

miembros, conseguir una única definición de región resulta poco menos que imposible. Ningún criterio parece servir, ya que ninguno definiría la variopinta realidad comunitaria (80). Dada la gran diversidad regional comunitaria la Comisión decide establecer el criterio de las NUTS (Unidades territoriales estadísticas), siendo el argumento de mayor peso la existencia de información estadística disponible. Esta categorización divide a cada Estado miembro en regiones de Nivel I, que a su vez se subdividen en regiones de Nivel II, que a su vez se subdividen en regiones de Nivel III. Con todo esto se elabora un mapa regional, que permanece inalterable desde el tercer informe periódico de la Comisión al Consejo (1987) y en base a él se empieza a orquestar, cada vez con más fuerza, la política regional comunitaria (81).

Así pues el mapa regional comunitario que sirve de base a la política regional es un mapa en que ni todas las regiones de tamaño comparable figuran en el mismo nivel, ni cada nivel recoge regiones similares en extensión, en población, en importancia económica o en niveles de competencias (82), como podemos apreciar en el cuadro que figura en la página siguiente.

La respuesta del Parlamento Europeo al mismo problema es otra. Tras amplios debates opta por regionalizar la Comunidad, por lo que elaborará una Carta comunitaria de la regionalización (83), definiendo lo que en-

---

(80) Recordemos que existen: *a*) regiones meramente administrativas (griegas, danesas, holandesas, irlandesas suecas y británicas); *b*) regiones meramente administrativas aunque susceptibles de una ulterior evolución legislativa (francesas, finlandesas y portuguesas no insulares); *c*) regiones de naturaleza política (alemanas, belgas, italianas, españolas, austríacas y los dos archipiélagos portugueses). Aunque, también debemos añadir que ni siquiera las regiones que pertenecen a un mismo apartado tienen las mismas competencias o funciones.

(81) En el Anexo del cuarto informe periódico de la Comisión al Consejo (ver Comisión de las Comunidades Europeas, *Las regiones en la década de los noventa*, Luxemburgo, 1991, págs. 81 y sigs) se explica que las NUTS fueron establecidas por la Oficina Estadística de la Comunidad Europea en colaboración con los demás departamentos de la Comisión con la finalidad de proporcionar una división simple y uniforme de las unidades territoriales para la producción de estadísticas regionales comunitarias. Ahora bien, en virtud del Reglamento (CEE), núm. 2052/88 (*DOCE L 185*, de 15 de julio de 1988) del Consejo, esta nomenclatura constituye la base de identificación de las regiones menos desarrolladas, de las regiones industriales en declive y de las zonas rurales que pueden acogerse a la asistencia comunitaria. El mismo mapa, con algunos cambios no relevantes se mantiene en el Anexo al Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad (ver *Competitividad y cohesión: las tendencias de las Regiones*, Comisión Europea, Luxemburgo, 1994, págs. 172-173).

(82) Sírvanos de ejemplo que mientras los *Länder* alemanes y las regiones belgas figuran en el nivel I, las Comunidades Autónomas españolas y las regiones italianas están en el nivel II.

(83) PE 123.460/B/Def., págs. 5-12. Documento anejo a su Resolución de 18 de noviembre de 1988.

<i>País</i>	<i>Nivel I</i>	<i>Nº</i>	<i>Nivel II</i>	<i>Nº</i>	<i>Nivel III</i>	<i>Nº</i>	<i>Nº sistema constitucional</i>	<i>Nº Cte de las Regiones</i>
A	Bundeslander	16	Regierungsbezirke	40	Kreise	543	16 Länder	24 (21 reg./3 locales)
B	Régions	3	Provinces	9	Arrondissement	43	3 Comunidades/3 Reg.	12 (regionales)
DK		1	Groups of Amter	3	Amter	15	14 Amdskommuner	9 (4 reg./5 locales)
ESP	GGCCAA	7	CCAA + Ceuta y Melilla	17 1	Provincias	50 2	17 CCAA	21 (17 reg./4 locales)
F	ZEAT + DOM	8 1	Régions	22 4	Départements	96 4	22 Regiones	24 (13 reg./11 locales)
GR	Omades diamerismaton	4	Diamerismata	13	Nomoi	51	13 Regiones	12 (12 locales)
IRL		1		1	Planning regions	9	31 Condados	9 (loc. 7 Cond/2 Ayun)
I	Gruppi di Regioni	11	Regioni	20	Provincia	95	20 Regiones	24 (13 reg./11 locales)
L		1		1		1	3 Distritos	6 (locales)
PB	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP-Regio's	40	12 Provincias	12 (6 reg./6 locales)
POR	Continente + Regies autónomas	1 2	Comisses de coordenaço regional + Regies autónomas	5 2	Groupos de concelhos	30	18 Distritos/2 Reg.	12 (2 reg./10 locales)
UK	Standard regions	11	Group of counties	35	Counties	65	78 Condados	24 (8 reg./16 locales)
EUR 12	R. Nivel I	71	Nivel II	183	Nivel III	1.044	247	189 (96 reg./93 locales)

La misma desproporción se mantiene en los nuevos Estados de la Unión:

En Finlandia existen 12 condados encargados de ejecutar las políticas del gobierno central y desde 1992, fecha en la que se reformó la administración territorial existen 19 regiones competentes en materia de política regional y ordenación del territorio. El número de representantes de Finlandia en el Comité de las Regiones es de nueve.

En Suecia existen 24 condados y su número de representantes en el Comité de las Regiones es de nueve.

Austria cuenta con nueve Estados federados, siendo 11 el número de sus representantes en el Comité de las Regiones.

tiende por región (art. 1) (84) e invitando a todos los Estados miembros a que hagan suya esta manera de organización territorial interna (art. 2) (85). Las repercusiones directas de esta propuesta han sido, obviamente, inexistentes. Aunque, si hemos de señalar que en la década de los ochenta hemos asistido a una especie de regionalización en los Estados miembros de la Unión (86).

b) *El papel de las regiones en el proceso interno de elaboración de la posición nacional*

La nueva redacción del artículo 146 del TUE nos envía directamente a la organización interna de los Estados miembros para saber hasta dónde puede llegar la nueva posibilidad de participación regional (87) que este Tratado abre.

Para ello contamos con la realidad político-constitucional existente, de la cual podemos sacar la siguiente conclusión: sólo los Estados federales de la Unión (Alemania, Bélgica y, desde 1995, Austria) cuentan con mecanismos de participación de sus regiones en el proceso interno de toma de decisiones o, dicho de otra manera, sólo las Regiones alemanas, belgas y austríacas tienen reconocida su presencia en el complejo sistema de decisión de la Unión (88). A

---

(84) Dice el artículo 1: 1. A los efectos de la presente carta se entiende por región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico.

2. Por «elementos comunes» de una población concreta se entiende una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes. No es imprescindible que todos estos elementos se den siempre.

3. Las diferentes denominaciones y naturaleza jurídico-política que estas entidades puedan recibir en los diversos Estados (Comunidades Autónomas *Länder*, Nacionalidades, etc.) no las excluyen de las consideraciones establecidas en la presente carta.

(85) Dice el artículo 2 de la Carta comunitaria de la regionalización: 1. Los Estados miembros de la Comunidad Europea están invitados, teniendo en cuenta la voluntad popular, la tradición histórica y la necesidad de una administración eficaz y adecuada a sus funciones (especialmente en materia de planificación del desarrollo económico), a institucionalizar en sus territorios —o mantener allí donde existan— regiones en el sentido del artículo 1 de esta carta.

(86) En este sentido ver, por ejemplo, ARGIMIRO ROJO: *La regionalización del Estado en la Europa comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Pontevedra, 1991.

(87) Para tener una perspectiva de la participación regional hasta el TUE, ver J. VAN GINDE-RACHTER: «Le rôle des régions dans la construction européenne», en *Revue du Marché Commun*, núm. 362, noviembre 1992, págs. 777-780.

(88) En FERNANDO MARIÑO MENÉNDEZ y FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA (COORD.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Vitoria-Gazteiz, 1994, podemos ver la situación jurídica actual de estas regiones. Para el

*sensu contrario* podemos decir que el resto de las regiones de la Unión poco pueden influir en el mismo, ya que carecen, hasta el momento, de los instrumentos necesarios para estar presentes en la elaboración de la única postura que el representante de su Estado hará oír en el Consejo.

La trayectoria de participación regional en el Consejo hasta la firma del TUE ha sido prácticamente nula, haciendo la salvedad de la presencia del Secretario de Estado de Renania-Palatinado en los años 1969-1970, para discutir cuestiones vinícolas, y de las comunidades culturales belgas que acompañaron a su Ministro de Asuntos Exteriores en la reunión del Consejo de 22 de noviembre de 1984, que trataba el tema de la cooperación cultural europea.

Representantes regionales han sido incluidos en las delegaciones permanentes de los Estados (éste es el caso de Bélgica desde el 17 de enero de 1989 y el caso de Portugal) y han participado en los diferentes comités y grupos de trabajo que asesoran a las instituciones comunitarias.

También, representantes de las regiones belgas (89) han asistido en calidad de expertos a la delegación belga en el comité del FEDER y como suplentes en el comité de política regional (90), además de participar como representantes belgas en el comité de cultura *v. gr.*; las regiones italianas, si no eran invitadas discrecionalmente por los jefes de delegación en los diferentes comités, necesitaban autorización expresa del Ministerio de Asuntos Exteriores y/o de la Presidencia de Gobierno para tener contactos directos con las instituciones comunitarias; representantes de Azores y Madeira, en su calidad de miembros de

---

caso alemán ver DIAN SCHEFOLD: «La participación de los *Länder* en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea» (págs. 125-145), este autor estudia las repercusiones de la reforma constitucional alemana y llega a una curiosa conclusión: «Lo que se hace ahora es utilizar la base constitucional que fundamenta esta participación de las regiones para proteger a capa y espada e impermeabilizar el Derecho constitucional de los estados nacionales y su aplicación, contra los efectos de actos europeos» (pág. 144); para el caso belga ver el completo trabajo de JEAN-LOUIS VAN BOXSTAELE: «La participación de las comunidades y regiones en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea» (págs. 273-314), cuya conclusión es que las recientes reformas constitucionales y legislativas han abierto a las autoridades comunitarias y regionales, en todos los campos de su competencia, las puertas de la Unión (pág. 314); para el caso austriaco ver IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN: «Los *Länder* federales austriacos y la Unión Europea» (págs. 171-200), en cuyo trabajo se evidencia la presión que los *Länder* austriacos están desarrollando ante el gobierno central para conseguir unos mejores instrumentos de participación.

(89) Ver IÑIGO BULLAIN: *Las regiones autónomas de la Comunidad europea y su participación en el proceso de integración*, IVAP, Oñate, 1990.

(90) Ver «La politique régionale communautaire et le rôle des régions», *Commission de politique régionale et de l'aménagement de territoire*. PE 123.460/B/def. Rapport, núm. 6, de 20 de octubre de 1988.

la representación permanente portuguesa, asisten a las reuniones de algunos de los comités y grupos de trabajo del Consejo; y los *Länder* alemanes, que desde el Convenio de 17 de diciembre de 1986, tienen reconocida su participación en diversos comités del Consejo y de la Comisión.

Así pues, hasta el momento, en lo que se refiere a la coordinación entre el nivel nacional y el nivel regional, teniendo en cuenta algunas excepciones como el caso alemán y el caso belga, la impresión general es que los niveles inferiores no son consultados y no tienen influencia sobre la formulación de políticas, incluso sobre aquéllas que les conciernen directamente (91). Pero, también es innegable que tanto en los Estados de estructura compuesta como en los más netamente centralistas, las regiones, paulatinamente, van ganando terreno a la hora de determinar la posición nacional, siempre en el ámbito de sus competencias. Por supuesto, las diferencias entre uno y otro modelo de Estado son grandes, aunque la presión que se ejerce sobre las autoridades nacionales no deja de presentar similitudes en ambos casos.

#### V. LOS PASOS NECESARIOS PARA UNA EQUILBRADA PARTICIPACION REGIONAL EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNION

En definitiva, este resumido análisis demuestra que existe una relación entre europeísmo y regionalismo (92) pero además se puede ir más allá y afirmar que para llevar a buen puerto la integración europea es necesario dar cabida a las regiones, en el ámbito de sus competencias, en los procesos de

---

(91) Los diferentes mecanismos existentes han sido estudiados por esta autora en su tesis doctoral, presentada en junio de 1994 en la Universidad del País Vasco con el título «Las regiones en la Unión Europea».

(92) En la Exposición de Motivos de la Resolución de la Comisión sobre la participación y representación de las regiones en la construcción europea referente al Comité de las Regiones, que apareció en el informe de la Comisión de 4 de noviembre de 1993, conocido como informe Melis (el texto se puede encontrar en *Interbask SA*, núm. 96, febrero 1994), esta institución analiza estos dos fenómenos (la creación de la Comunidad Europea y el replanteamiento crítico de la organización democrática de los Estados que la componen), afirmando que este replanteamiento ha llevado a la descentralización; y que la descentralización, aunque difiere en su forma institucional de un Estado a otro, expresa una vocación tan profunda y generalizada que confiere una nueva connotación a la propia Unión; añade el documento que en el Tratado de Maastricht se evidencia esta nueva situación ya que la Unión abandona el sistema de asistencia generalizada y abre una relación política con las realidades territoriales subestatales. En definitiva, el edificio comunitario actual se dibuja a tres niveles: Unión, Estado y Región.

decisión de la Unión, aunque sólo sea por cuestiones de eficacia económica (93).

Dentro de la internacionalización de la economía la institucionalización de la participación de los sujetos políticos subestatales es necesaria para conseguir acceso a la información, a la vez que una corresponsabilidad en las decisiones, en resumen, para poner en marcha un sistema que asegure la cooperación interterritorial. Se trata de que estos niveles de poder no se encuentren en el nuevo orden como competidores directos (94). Ya que los efectos de esta competitividad pueden ser especialmente negativos en un sistema en el que no se han sentado las bases jurídicas suficientes para llegar al resultado contrario, es decir a la cooperación.

Sin embargo, si a nivel general esta afirmación parece clara, empieza a complicarse un tanto cuando se analiza cómo hacerla posible, ya que el cumplimiento de este objetivo lleva aparejados una serie de cambios de concepción o de pasos, que son los que exponemos a continuación.

### 1) *La definición comunitaria de región*

La regionalización comunitaria, a pesar de haber sido un fenómeno común a todos los Estados, ha sido un proceso que puede caracterizarse con la palabra diferencia ya que el mismo concepto define diversas realidades. Esta diversidad no sólo se manifiesta en las definiciones de región que elaboran la Unión

---

(93) En el citado documento la Comisión analiza el nacimiento y la evolución de la política regional comunitaria y concluye diciendo que «cuanto mayor sea la participación y más difundida la articulación del poder, tanto menor será el peligro de que se afirme no tanto una autoridad prevaricadora como un autoritarismo eurocrático o estatal». En el segundo apartado, cuyo título es Tratado de la Unión, la Comisión pone en evidencia que tras la ratificación de este Tratado toda la democracia de base (regiones y entes locales ricos y pobres) participará directamente y deberá desempeñar un papel político que la convierta en protagonista de las opciones en lugar de destinataria de las mismas. Para garantizar esta nueva situación el TUE ofrece tres instrumentos: el principio de subsidiariedad; el Comité de las Regiones; y la posibilidad de que las regiones participen en el Consejo, en virtud del nuevo artículo 146 del TCEE.

(94) Algunos autores estadounidenses, es decir, de un país de larga trayectoria federal han caracterizado su federalismo actual como competitivo, entre otros, JOHN KINCAID: «The competitive challenge to Cooperative Federalism: a theory of Federal Democracy», en DAPHNE A. KENYON y JOHN KINKAID (eds.): *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, The Urban Institute Press, Washington DC, 1991, págs. 109-111. Para el caso del Estado español ver JAVIER CORCUERA ATIENZA: «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», en *Sistema*, núm. 118-119, marzo 1994, págs. 87-102, y la extensa bibliografía que cita.

y el Consejo de Europa, pongamos por caso, sino que también la encontramos en las definiciones constitucionales de los Estados miembros e incluso en las variadas definiciones de región que puede haber en un mismo Estado. Así pues, cuando hablamos de región hablamos de un concepto multívoco. Por tanto dar cabida en un sistema institucional europeo a diversas realidades constitucionales va a resultar un proceso costoso (95). Esta dificultad se agrava si tenemos en cuenta el estadio actual del proceso de integración que bien podemos calificar de incipiente (96).

La respuesta a este problema presenta, al menos, dos soluciones: seguir como hasta ahora o llegar a una única definición. Ambas soluciones tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Si continuamos sin una única definición de región preservamos la gran riqueza de situaciones jurídicas, en otras palabras, preservamos la diversidad, un bien jurídico en sí misma, teniendo en cuenta que habitamos un mundo que tiende a la uniformidad. Ahora bien, de la misma manera se está preservando una situación que tiende a favorecer a las regiones más prósperas o a las mejor dotadas de instrumentos jurídico-políticos de participación en el sistema decisional de la Unión o, dicho de otra manera, favorecemos una desigualdad jurídica que a la postre se convierte en una situación de desigualdad económica. Por su parte la definición única aborta toda la potencialidad de un sistema en continuo movimiento en la búsqueda de satisfacción de las necesidades. Precisamente por esto nuestra postura es un tanto ecléctica ya que propiciamos que para evitar las discriminaciones se llegue a una única definición de región comunitaria, usando un mínimo común denominador de la rica diversidad existente (97). De esta manera se daría el primer paso en la dirección de racionalizar la regionalización. Con esta definición debería redise-

---

(95) En este sentido puede servir de ejemplo la dificultad de orquestar un sistema conveniente dentro del Estado español, que también parte del reconocimiento de la diferencia entre los sujetos denominados Comunidades Autónomas. En este sentido, ver JAVIER CORCUERA ATIENZA: «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 13-31, cuya conclusión pone el dedo en la llaga al decir que del respeto a los hechos diferenciales no puede deducirse la posibilidad de establecer discriminaciones no justificadas.

(96) El Parlamento Europeo, en su Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones (Doc. A3-0325/93, de 18 de noviembre de 1993), *DOCE*, núm. C 329/279 de 6 de diciembre de 1993, insiste sobre la necesidad de que en el proyecto de Constitución europea se inserte una norma que defina la función institucional de las regiones (punto 20).

(97) Como base de discusión para llegar a esta definición puede usarse una concepción bastante extendida en el círculo de la ARE: se puede entender por región toda colectividad territorial situada en un nivel inmediatamente inferior al del Estado central dotada de representación política, que se asegura por la existencia de unos órganos elegidos en este nivel.

ñarse el mapa regional comunitario y en base a ella debería establecerse el número de representantes en el Comité de las Regiones.

La primera consecuencia de nuestra postura es admitir que la Unión debe incidir en el desarrollo constitucional de sus Estados miembros. Asumir la interrelación entre el sistema comunitario y el estatal, algo por otra parte conatural a una organización que tiene como último objetivo la integración política, supondría reconocer la existencia de un espacio común a ambos ordenamientos. Es decir, estaríamos hablando de una nueva disciplina jurídica, que ya empieza a denominarse como derecho constitucional europeo.

Ahora bien, si queremos evitar la agudización del desequilibrio regional comunitario es necesario abordar el problema de la racionalización de la participación del poder regional. Y este problema no sólo debe ser abordada desde arriba, desde su presencia en órganos supraestatales, sino desde el interior de los propios Estados, lo cual nos lleva a otra necesidad.

## 2) *Una nueva categoría jurídica que defina las relaciones Estados-Unión*

La reinterpretación del concepto relaciones exteriores en lo que se refiere a las relaciones de los Estados con la Unión. Esto implicaría una nueva categorización de las relaciones intracomunitarias de las regiones europeas, una vez firmados los Tratados correspondientes. Es ésta una alternativa que puede solucionar una tensión común a todos los sistemas constitucionales de la Unión; ya que, hasta el momento, se ha entendido que las relaciones intracomunitarias de las regiones pertenecen al ámbito de las relaciones exteriores y esto ha causado más de un problema constitucional (98).

En esta reinterpretación debería tenerse en cuenta que la Unión está formada por los Estados y sus competencias son las que éstos le atribuyen. La palabra atribuir designa el fenómeno de traslación del ejercicio de ciertas competencias que se produce entre el ordenamiento interno y el comunitario. Entendiendo la palabra competencia como la entiende el profesor Alberto Pérez Calvo, como una «habilitación constitucional a los poderes públicos para actuar sobre una determinada materia o parcela de la realidad social» (99). Con esta definición zanjaríamos, desde el principio, toda discusión sobre si a la

(98) Incluso ha sido abordado de una manera, a nuestro entender, incorrecta en los recientes cambios constitucionales de Bélgica y Alemania.

(99) Véase A. PÉREZ CALVO: *Estado Autónomo y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, especialmente págs. 79-87.

Unión Europea se le atribuyen competencias del Estado o de las Regiones, ya que desde este punto de vista el Estado sería considerado como un todo organizado con derechos y obligaciones comunitarias.

Es decir, que en esta situación jurídica, en el ámbito de las competencias atribuidas toda la organización estatal pertenece a la Unión y se inserta en ella, perdiendo en este ámbito el carácter de exteriores las relaciones con la Unión y manteniendo este carácter aquellas otras relaciones que pertenecen al ámbito competencial cuyo ejercicio sigue perteneciendo a la exclusiva soberanía del Estado. *A sensu contrario*, si el concepto relaciones exteriores incluye las relaciones interregionales comunitarias, estamos afirmando, paradójicamente, que sólo el Estado central forma parte de la Unión Europea.

Creemos que es constitucionalmente correcto, en las relaciones con la Unión, que el poder central mantenga la competencia exclusiva en el *ius ad tractatum*, pero una vez cedidas unas competencias a la Unión entendemos que es el Estado-aparato en su totalidad quien las cede y, por tanto, deberá ser la estructura completa del Estado la que deba gestionar esas competencias con arreglo al reparto constitucional de las mismas (100). De esta manera, sería el propio orden constitucional el que velaría por el correcto funcionamiento del sistema.

Por lo tanto, pensamos que la doctrina científica, por muy favorable que sea a nuestros postulados, que no haga esta diferencia no sigue una línea correcta (101), ya que si no se clarifican estos ámbitos se puede propiciar una confusión en el planteamiento y resolución de los problemas jurídicos que se planteen, especialmente los de índole competencial, que en este caso son determinantes (102).

---

(100) Recordemos que esto es un hecho respecto a las relaciones internacionales de los Estados en temas de competencia comunitaria según el Derecho originario. Es decir, jurídicamente se está manteniendo una contradicción, ya que mientras los poderes centrales han perdido su competencia exclusiva en relaciones internacionales en los ámbitos que son competencia de la Unión, pasando a compartirla o a cederla a la propia Unión, insisten en seguirla considerando como tal para las estructuras de poder subestatales.

(101) En este sentido pensamos que la magistral ponencia que presentó el profesor LUCIANO PAREJO ALFONSO con el título «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea», en el Seminario sobre la acción exterior y comunitaria de los *Länder*, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, celebrado en la Universidad Carlos III de Madrid los días 12 a 14 de abril de 1994 (las ponencias han sido publicados por el IVAP, Vitoria-Gazteiz, 1994, págs. 65-106) pone de manifiesto la diferencia que subrayamos.

(102) Sírvanos de ejemplo el caso de la apertura de oficinas de las Regiones ante la Unión. Con esta nueva conceptualización que hacemos las regiones, en el ámbito de sus competencias, pueden abrir estas oficinas no sólo en Bruselas sino en cualquier parte del territorio comunitario.

### 3) *La vertebración interna de los Estados*

Una vez establecido que en el ámbito de sus competencias todos los poderes constitucionales de cada Estado forman parte de la Unión, sin mantener con ella relaciones exteriores, el siguiente problema que se nos presenta es la vertebración de esta pertenencia. Para solucionarlo debemos volver al reparto interno de competencias, contamos, pues, con la organización territorial interna de cada Estado miembro que, dicho sea de paso, es diferente.

Podemos establecer como principio general que todos los poderes de los Estados miembros forman parte del sistema comunitario en el ámbito de sus competencias (exclusivas, concurrentes, de desarrollo legislativo, de ejecución, etc...) (103). Y, por tanto, cualquier avance en la inserción de las regiones en el sistema institucional comunitario debería basarse: primero en la división regional que hagan las Constituciones de los Estados miembros; y segundo en el nivel competencial de dichas regiones.

Ahora bien, si nos proponemos establecer un criterio para racionalizar esta participación debemos partir de la realidad actual: en este momento, la relación entre los poderes de los Estados miembros y las instituciones comunitarias tiene un eje: el gobierno central (y, por ende, la administración central).

Aunque la mayoría de los parlamentos de los Estados miembros de la Unión cuentan con una comisión especializada en temas comunitarios, su peso político es casi inexistente en la práctica cotidiana (104). Si el control parlamentario ha dejado de ser lo que era en temas de política interior (105), en

---

Pero fuera de este territorio podría no estar tan claro que pudiese abrir la misma oficina. O, al menos, la razón de ser de esta última oficina tendría un fundamento jurídico y, por tanto, unos límites de actuación distintos, porque en este caso sí estaríamos hablando de relaciones exteriores en el sentido clásico del término.

(103) Documentos, como el convenio sobre cooperación transfronteriza o el anteproyecto de convenio sobre la cooperación interterritorial, presentados en un primer momento ante la Conferencia Permanente de Poderes locales y regionales del Consejo de Europa, son decisivos para entender cuál debe ser la manera. Este último anteproyecto constituye un buen instrumento para facilitar las relaciones interterritoriales de estas colectividades, siempre que consiga la aprobación del Consejo de Ministros. En cualquier caso, es una respuesta normativa totalmente necesaria que, además, contribuiría a poner cierto orden en la cooperación interterritorial y, de esta manera, favorecería su desarrollo, el cual tendría una gran utilidad en el proceso de construcción de la Unión europea.

(104) Para este tema puede servir de introducción MARIANO DARANAS PELÁEZ: *Los parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; o esta misma autora en «El control democrático en la Comunidad Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 5, págs. 9-32.

(105) Ver, por ejemplo, LUIS M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*, Ed. Civitas, Madrid, 1985.

temas comunitarios que, aún hoy, se consideran relaciones exteriores, su papel es casi nulo (106). No podemos olvidar tampoco que la complejidad del sistema de decisión comunitario complica aún más la realización de cualquier control.

Este escaso peso del órgano representativo estatal en el proceso de decisión comunitario deja vacía de contenido la posibilidad de que los Parlamentos nacionales, a través del control político que ejercen sobre sus respectivos gobiernos, puedan influir indirectamente en las decisiones comunitarias que emanen del Consejo (107), si exceptuamos el caso de los Estados federales. Este hecho no creemos que cambie ostensiblemente aun cuando en las recientes reformas constitucionales que se han producido en algunos Estados miembros de la Unión, a propósito de la ratificación del TUE, se haya procedido a dar un mayor protagonismo al Parlamento nacional en el proceso de decisión interno (108).

Para suplir esta escasa participación se ha intentado, además, fomentar las relaciones entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, que repite a nivel comunitario la escasa participación de sus homólogos nacionales. Aunque encontramos que estos contactos son necesarios y deseables para que uno u otro nivel de institución parlamentaria pueda intercalarse eficazmente en el proceso de elaboración o iniciación de una política comunitaria, vemos su pertinencia, únicamente, si son entendidas como una estrategia planteada en aras a fortalecer el peso específico de la institución representativa dentro del sistema de poderes comunitario, ya que no creemos que las meras relaciones informativas puedan hacer variar la situación actual.

Por estas razones cuando hablamos de la necesaria participación de las regiones en el sistema de decisión interno de los Estados miembros, en el ámbito de sus competencias, debemos hablar, en primer término, de insertarlas en un

---

(106) Sobre el escaso papel de los parlamentos nacionales, ver HELENA BOYRA AMPOSTA: «El parlamento español y la cesión de soberanía a la Comunidad Económica Europea», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 29, 1993, págs. 49-78.

(107) Esta situación de los parlamentos nacionales hace decir a STEPHAN PIERRE-CAPS: «L'adaptation du parlement français au système communautaire», en *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 6, 1991, pág. 273, que los representantes de la soberanía nacional encarnan cada vez más a la legitimidad sin poder.

(108) Para el caso alemán puede verse MERCE BARCELÓ: «La participación de los Länder en la formación de la voluntad del Estado alemán (La reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), mayo-agosto 1993, págs. 189-206. Y sobre las implicaciones que puede tener la sentencia del *Bundesverfassungsgericht*, sobre el TUE, en el papel de los parlamentos nacionales puede verse FEDERICO SORRENTINO: «Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?», en *Politica del Diritto*, vol. XXV, núm. 2, junio 1994, págs. 189-202.

marco asociado al Gobierno central y no al Parlamento, por la prácticamente nula presencia de éste en dicho proceso. En otras palabras, el criterio que hemos hallado es que cuanto más asociado esté el poder regional al gobierno central más cerca estaremos de una verdadera participación regional. Y esta será la única manera de asegurar la puesta en marcha del artículo 146 del TUE. En definitiva se trata de que en el Consejo negocie la autoridad más competente de cada Estado miembro.

#### 4) *El buen uso de los principios comunitarios*

También la propia Unión va dotándose de instrumentos que van esclareciendo las relaciones entre los diferentes niveles de poder que existen en su seno, tales como el principio de lealtad recíproca o el principio de subsidiariedad (109). El Tribunal de Justicia de la Unión tendría la última palabra en el caso de que surgieran conflictos entre estos dos principios, es decir, entre la distribución constitucional de competencias y la necesidad de la acción comunitaria y, para ello, deberá tener en cuenta el tercer principio que cierra este juego, el principio de proporcionalidad.

La idea de subsidiariedad puede también extenderse al terreno administrativo, de tal manera que podemos vislumbrar a través de ella, la no proliferación de administraciones o, dicho en otras palabras, la Administración única (110). Se trataría, en definitiva, de que la Unión pudiera servirse de las Administraciones nacionales y regionales para llevar a cabo sus objetivos.

---

(109) La riqueza interpretativa de este concepto está muy bien resumida en JAVIER BARNÉS: «Una reflexión final. El principio de subsidiariedad», en JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ (COORD.): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993, especialmente págs. 513-522. Ver también *Subsidiarity: The Challenge of Change. Working Document Proceedings of Jacques Delors Colloquium*, EIPA, Maastricht, 1991; P. P. MAILLET: «Le double visage de Maastricht: Achèvement et Nouveau Départ», en *Revue du Marché Commun*, 1992, págs. 213-214; CHANTAL MILLON-DELSOL: *L'Etat subsidiaire*, Presses Universitaires de France, París, 1992; JACQUES SANTER, actual presidente de la Comisión: «Quelques réflexions sur le principe de subsidiarité», en *Subsidiarité: défi du changement*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991, que señala en la pág. 22: «Les liens entre subsidiarité et fédéralisme sont évidents et étroits. Le fédéralisme peut être envisagé comme une pyramide (...) les instances supérieures n'interviennent que si les instances inférieures déclarent forfait.»

(110) CHARLES DEBBASCH: «L'influence du processus d'intégration communautaire sur les administrations nationales», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 3, 1991, págs. 741-768, señala que «les Administrations nationales jouent un rôle essentiel mais ambigu dans le développement de l'intégration communautaire (...). Dans la mesure où se développe un nouveau pouvoir politique européen, les administrations nationales doivent savoir occuper toute leur place mais aussi rester à leur place.»

Desde un punto de vista político, todo depende de la interpretación que, finalmente, se haga del principio de subsidiariedad (111). Este principio puede quedar reducido a un argumento político en manos de los representantes nacionales en el seno del Consejo para rechazar una intervención comunitaria; pero bien pudiera suceder que a través de él se llegase a un mayor grado de sensibilización hacia los problemas regionales por parte de los órganos comunitarios; e, incluso, que pueda servir de criterio legitimador para el asentamiento de nuevos niveles de poder que, en último término, significaría la generalización y el reconocimiento del poder regional comunitario (112).

Si bien, es preciso ser conscientes de la dificultad que entraña introducir en el seno de las Administraciones públicas nuevos criterios para la determinación de los ámbitos que puedan corresponder a los diferentes niveles del Poder y la forma de su ejercicio, parece que ha llegado el momento de hacer una evaluación del coste económico del ejercicio de las funciones administrativas para hacer efectivo el principio de eficacia. Es decir, la competencia la debería tener quien mejor, y de la mejor manera, pueda desempeñarla. Pues, precisamente, el establecimiento de unas adecuadas relaciones entre las diferentes instancias de poder será el elemento fundamental para la estabilidad y el desarrollo de la comunidad política sobre la que operan.

### 5) *Algunas consideraciones*

En ese camino, y desde el punto de vista del sistema institucional comuni-

---

(111) ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: «La Unión Europea y el principio de subsidiariedad», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 126, 1991, pág. 230, compara este principio con los principios generales del derecho, que sólo son derecho en la medida que la jurisprudencia los interpreta artesanalmente.

(112) En este sentido estaríamos completamente de acuerdo con el Parlamento Europeo cuando, en su citada Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones (Doc. A3-0325/93 de 18 de noviembre de 1993), *DOCE*, núm. C 329/279 de 6 de diciembre de 1993, entiende que el principio de subsidiariedad como criterio de ejercicio de competencias compartidas entre la Unión y los Estados no se refiere únicamente a las estructuras centrales del Estado y que la aplicación y gestión de las políticas comunitarias debe realizarse en el plano administrativo más descentralizado posible, teniendo en cuenta las competencias de las regiones y de los poderes locales y la organización político-administrativa de los Estados miembros (puntos 4 y 5). Especial hincapié hace el propio comité en la correcta aplicación de este principio tanto en su Dictamen sobre la Revisión del Tratado, Bruselas, 20 de abril de 1995 (CDR 136/95 ES-cf/mb), como en el dictamen complementario de la Comisión de Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y Hacienda Local y Regional sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea, Bruselas, 21 de abril de 1995 (CDR 136/95 anexo FR-CVE/MP/EDS/GL/gf/mb/sz/sh).

tario, la existencia del Comité de las Regiones supone la apertura de un foro para la discusión y el acuerdo entre los diversos intereses regionales y locales que conviven en la Unión. Y, como tal, entendemos que es el lugar del que pueden surgir ideas para mejorar la incardinación de todos los poderes en la organización común, la Unión. También es un verdadero paso adelante el reconocimiento de la presencia regional en el Consejo.

En lo que respecta a las funciones del comité podemos adelantar que su actuación puede basarse en la defensa de un mínimo común a todas las regiones, con lo cual sus dictámenes no dejarían de ser meramente ideológicos, o bien puede profundizar en la discusión sobre los divergentes intereses, con lo que se enfrentaría a peligros de ruptura, como sucede con los Estados. Su existencia es, no obstante, el primer paso para la integración de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión (113), ya que a partir de ahora podrán ser puestos de manifiesto los diferentes intereses de las regiones europeas y, de esta manera, se podrán hallar los instrumentos (114) que faciliten la solidaridad entre los pueblos europeos. Ya que, la vertebración político-económica de la solidaridad es la única manera de seguir adelante con este gran proyecto de la Unión europea como unión de las diversidades.

---

(113) En el mismo sentido se expresa el Parlamento Europeo en su reunión plenaria del 19 de noviembre de 1993 (ver *Interbask S. A.*, núm. 91, noviembre 1993, pág. 3).

(114) Entre estos instrumentos el mantenimiento del espíritu del Estado social sería fundamental, ya que, como señala MIGUEL ANGEL GARCÍA HERRERA: «El fin del Estado social», *Sistema*, núm. 118-119, marzo 1994, págs. 133-149, «resulta indispensable asentar un nuevo principio constitutivo de relación entre la economía y la política que opere como réplica a la hegemonía actual del mercado que tome en consideración las limitaciones intrínsecas del modelo del Estado social, así como las consecuencias derivadas del mismo» (pág. 148).



## *NOTAS*

