

LAS REGIONES AUTONOMAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA
Y SU PARTICIPACION EN EL PROCESO DE INTEGRACION

Iñigo BULLAIN

Tesis presentada para la obtención de grado de
Doctor en Ciencias Jurídicas del Instituto Universitario Europeo

Florenca, 1989

Jurado de la tesis:

- Prof. Iñaki LASAGABASTER, Universidad del País Vasco, Bilbao
- Prof. Yves MENY, Université de Paris I
- Dr. Roland BIEBER, European Parliament
- Prof. Bruno DE WITTE, EUI (Supervisor)

LIB
338
.94
BUL

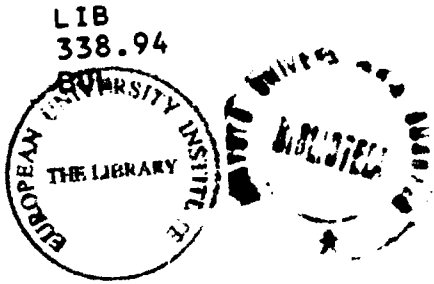
European University Institute



30001006301487

LAS REGIONES AUTONOMAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA
Y SU PARTICIPACION EN EL PROCESO DE INTEGRACION

Iñigo BULLAIN



Tesis presentada para la obtención de grado de
Doctor en Ciencias Jurídicas del Instituto Universitario Europeo

Florenca, 1989

Jurado de la tesis:

Prof. Iñaki LASAGABASTER, Universidad del País Vasco, Bilbao
Prof. Yves MENY, Université de Paris I
Dr. Roland BIEBER, European Parliament
Prof. Bruno DE WITTE, EUI (Supervisor)

33894
EC cjj

LAS REGIONES AUTONOMAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SU PARTICIPACION
EN EL PROCESO DE INTEGRACION.

INDICE.

INTRODUCCION GENERAL.	p I
I. La Problematica Existente.	
II. Proposito de esta tesis.	
III. Metodologia.	
IV. Articulacion del estudio.	
PARTE 1. CARACTERIZACION REGIONAL.	p 1
Introduccion.	p 2
1.0. DELIMITACION DE REGIONES OBJETO DE ESTUDIO Y TIEMPO DE LA REGIONALIZACION.	p 4
1.0.1. Regiones objeto de estudio.	p 14
1.0.2. Tiempo de la regionalizacion.	p 17
1.1. ORIGEN DE LA REGIONALIZACION.	p 21
1.1.1. Las Regiones y Comunidades culturales belgas.	p 22
1.1.2. Los Länder de la RFA.	p 24
1.1.3. La regionalizacion italiana.	p 26
a) La institucionalizacion de las regiones de autonomia especial.	p 27
b) La institucionalizacion de las regiones de autonomia ordinaria.	p 28
1.1.4. La regionalizacion en España.	p 31
1.2. SECTORES Y TIPOS DE COMPETENCIAS REGIONALES.	p 35
1.2.1. Las Comunidades y Regiones belgas.	p 35
1.2.2. Los Länder alemanes.	p 44
1.2.3. Las Regiones italianas.	p 48
1.2.4. Las Comunidades Autonomas españolas.	p 50
→ 1.3. LA PARTICIPACION REGIONAL EN ORGANOS CENTRALES Y EN MECANISMOS DE COORDINACION.	p 55
1.3.1. La Participacion regional en Organos centrales.	p 55
a) En ejecutivos centrales.	p 55
b) En camaras legislativas	p 56
c) En tribunales	p 59

1.3.2. Mecanismos de Coordinacion.	p 61
a) La RFA.	p 61
b) Belgica.	p 65
c) Italia.	p 69
d) España.	p 75
1.4. LA AUTONOMIA FINANCIERA.	p 78
1.4.1. Autonomia financiera de los Länder.	p 79
1.4.2. Autonomia financiera de las regiones belgas.	p 82
1.4.3. Autonomia financiera de las regiones italianas.	p 87
1.4.4. Autonomia financiera de las CCAA.	p 89
a) El nuevo sistema de financiacion.	p 89
b) El sistema de Concierto Econmico.	p 92
1.5. EL CARACTER POLITICO REGIONAL.	p 95
1.5.1. Las Regiones belgas.	p 96
1.5.2. Los Länder alemanes.	p 103
1.5.3. Las regiones italianas.	p 106
1.5.4. Las CCAA españolas.	p 109
APENDICE. LAS REGIONES AUTONOMAS PORTUGUESAS.	p 117
CONCLUSIONES. CATEGORIZACION REGIONAL.	p 125
1.1. Origenes Regionales.	p 125
1.2. Sectores y Tipos de competencias.	p 132
1.3. Participacion al interior del Estado.	p 142
1.4. Autonomia Financiera.	p 143
1.5. Caracter Politico.	p 144
2. Nacionalidades autonomas.	p 146
3. Perspectivas de reforma regional.	p 150
PARTE 2. LA PARTICIPACION REGIONAL COMUNITARIA.	p 160
Introduccion.	p 160
2.0. LA COMUNIDAD EUROPEA. CARACTERIZACION.	p 163
2.0.1. Estructura institucional.	p 163
2.0.2. Estructura material.	p 166
2.1. <u>LA PARTICIPACION REGIONAL COMUNITARIA EN LOS EM.</u>	p 173
2.1.1. LAS REGIONES ITALIANAS.	p 175
2.1.1.1. Exclusion Participativa.	p 176
2.1.1.2. Participacion descendente.	p 179
2.1.1.2.1. Nuevo modelo de coordinacion y aplicacion de la normativa comunitaria.	p 182

2.1.1.3. Participacion ascendente.	p 185
a) Los obstaculos a la misma.	p 185
b) Mecanismos participativos en cuestiones comunitarias.	p 195
2.1.2. REGIONES Y COMUNIDADES CULTURALES BELGAS.	p 195
2.1.2.1. Planteamiento.	p 201
2.1.2.2. Participacion descendente.	p 202
2.1.2.3. Mecanismos de participacion regional.	p 204
2.1.3. COMUNIDADES AUTONOMAS.	p 209
2.1.3.1. Participacion descendente.	p 209
2.1.3.2. Participacion ascendente.	p 212
2.1.3.2.1. Planteamiento.	p 212
2.1.3.2.2. Sistema de elaboracion de la posicion estatal.	p 221
2.1.3.2.3. Los proyectos de convenio con las CCAA.	p 224
2.1.4. LAS REGIONES AUTONOMAS PORTUGUESAS.	p 236
2.1.5. LOS LÄNDER ALEMANES.	p 237
2.1.5.1. Planteamiento.	p 237
2.1.5.2. Participacion ascendente.	p 239
2.1.5.2.1. Los antiguos procedimientos participativos.	p 240
a) Indirecto a traves del Bundesrat.	p 240
b) Procedimiento directo.	p 243
1. La Posicion de los Länder.	p 244
2. Negociaciones.	p 246
3. Acuerdo.	p 249
4. El Reglamento.	p 254
2.1.5.2.2. EL Länderbeobachter.	p 257
2.1.5.2.3. El nuevo Acuerdo participativo.	p 262
a) El debate en torno al AUE.	p 263
b) La propuesta del Bundesrat.	p 265
c) Las modificaciones del Bundestag.	p 267
2.2.5.2.3.1. El Convenio de 17.12.87.	p 270
2.1.5.2.4. La participacion de los Parlamentos regionales.	p 277
Conclusiones.	p 281
2.2. <u>LA PARTICIPACION REGIONAL EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.</u> Relaciones Comunidad Europea - Regiones.	p 287
2.2.1. LA PARTICIPACION REGIONAL EN EL PROCESO DE NEGOCIACION	p 290

COMUNITARIO.

2.2.1.1. Comites del Consejo y de la Comision.	p 294
2.2.1.1.1. Participacion regional en estos comites.	p 302
2.2.1.1.2. Consejo consultativo de colectividades territoriales.	p 306
2.2.1.2. Organos consultivos de vocacion general.	p 311
2.2.1.3. El Parlamento Europeo.	p 313
2.2.1.3.1. Composicion.	p 313
2.2.1.3.2. Apoyo a la participacion regional.	p 318
2.2.1.4. COREPER.	p 323
2.2.1.5. Consejo.	p 327
2.2.2. PARTICIPACION REGIONAL EN INSTRUMENTOS COMUNITARIOS.	p 330
2.2.2.1. Los comites derivados de los instrumentos financieros comunitarios de interes regional.	p 334
2.2.2.1.1. El comite consultativo para el desarrollo y reconversion regional.	p 334
2.2.2.1.2. El comite consultivo del Fondo Social Europeo.	p 335
2.2.2.1.3. El comite de estructuras agricolas y de desarrollo rural.	p 336
2.2.2.1.4. Otros comites.	p 337
2.2.2.2. El Banco Europeo de Inversiones.	p 342
2.2.2.3. El Nuevo Instrumento de Intervencion Comunitario.	p 343
2.2.2.4. Los Programas Integrados Mediterraneo.	p 344
2.2.3. RELACIONES COMUNIDAD EUROPEA - REGIONES.	p 348
2.2.3.1. Contactos.	p 348
2.2.3.2. Oficinas regionales.	p 351
Conclusiones.	p 355
CAPITULO CONCLUSIVO.	p 358
a). Perspectiva participativa regional.	p 359
b). La alternativa teorica radical.	p 365
c). Algunas propuestas de reforma.	p 369
NOTAS.	p 374
ANEXOS.	p 464
Anexo I. Texto de la resolucion del PE de 13 de abril de 1984 sobre el rol de las regiones en la construccion de una Europa democratica.	
Anexo II. Texto del art.1a de la Ley alemana de Ratificacion del Acta Unica Europea.	
Anexo III. Texto del Acuerdo entre el Gobierno Federal y los ejecutivos de los Länder de 17.12.87.	

INTRODUCCION GENERAL.

I. La problematica existente.

Cuatro Estados Miembros de la Comunidad Europea, Belgica, España, Italia, Republica Federal de Alemania, disponen de una estructura institucional que ha dotado de autonomia a diversos territorios, (en Portugal existen tambien dos autonomias insulares), a los cuales genericamente en este estudio, damos el nombre de Regiones. Estos territorios autonomos, disfrutan de una serie de competencias sobre distintas materias en virtud del reparto constitucional efectuado entre ellos y el Poder Central. Sin embargo su caracter no es homogeneo. Su configuracion juridica y financiera, su participacion en los organos centrales del Estado, su comportamiento politico..., presenta importantes diferencias.

Debido al proceso de Integracion Europeo, han perdido, al igual que el Poder Central, determinadas competencias que se han atribuido a las Instituciones Comunitarias. Sin embargo, asi como los Poderes Centrales han compensado la progresiva fuerza normativa del derecho comunitario y la extension de las politicas de competencia comunitaria a nuevas materias, a traves de un mayor control del proceso decisional mediante sus representantes (1), la autonomia regional se ha reducido aun mas, en razon tanto de

lo limitado de su participacion en el nuevo marco juridico-politico que constituye la CE, como en virtud de que una mayoria de materias de competencia comunitaria coincidan con materias de competencia regional al interior de los Estados Miembros.

Ocurre, que muchas de las cuestiones que previamente tenian un caracter bilateral, entre las Regiones y el Poder Central al interior del Estado, desde la creacion de la CE se han convertido en trilaterales, estando las Regiones ausentes del vertice. El Poder Central asume progresivamente la direccion de las instituciones comunitarias, y se reserva, en nombre del Estado, la representacion en las mismas, limitando la participacion de los territorios autonomos. Al interior del Estado los mecanismos de coordinacion establecidos para elaborar la posicion nacional, con objeto de negociar posteriormente esos intereses durante el proceso decisorio al interior de las instituciones comunitarias, asocian esencialmente a los organos de la Administracion central del Estado. Las regiones, con la excepcion de los Länder alemanes no cuentan para estos fines con sistemas de participacion. El resultado es la progresiva desnaturalizacion del sistema constitucional interno, en el que las Regiones, tienden a ser convertidas en mecanismos ejecutores de las politicas comunitarias, de cuya formacion estan ausentes, perdiendo autonomia en cuanto lo que esta significa como capacidad de direccion politica.

Como consecuencia de este deterioro, las Regiones han planteado intermitentemente diversas cuestiones tendentes de un lado, a estructurar sus relaciones con la nueva organizacion supranacional con objeto de tomar parte en el proceso decisorio, y de otro lado, asociarse a los sistemas existentes en el interior del Estado encargados de elaborar la posicion nacional, con el objetivo en ambos casos de que se tengan en cuenta sus intereses.

II. El proposito de esta tesis.

Un primer objetivo de esta tesis es el realizar un analisis que englobe a la totalidad de territorios autonomos de la CE sobre la base de unos criterios homogeneos. Su estudio de manera extensa, a el se dedica la primera parte de la tesis, se justifica por varios motivos:

- la confusion que existe en torno a la problematica regional comunitaria, y la insuficiencia, por diversas razones, de los estudios dedicados a la misma.
- el establecimiento de formulas de participacion regional en materia comunitaria esta dificultado y condicionado por el caracter de la regionalizacion en los Estados Miembros(2), por lo que un estudio de estas formulas exige su conexion con estas caracteristicas.
- que a nuestro juicio, las alternativas participativas regionales deben adecuarse al heterogeneo caracter regional(3).

La literatura especializada en materia regional, o bien ha realizado estudios incompletos, limitando su análisis a algunos Estados Miembros (4), o abarcando la mayoría de estos, no ha efectuado un análisis de los mismos conforme a unos criterios homogéneos (5), o no ha dado al estudio una perspectiva comunitaria, extendiendo el análisis a otros Estados no pertenecientes a la CE(6). Frecuentemente, al mismo nivel en una misma obra, junto al análisis de regiones dotadas de autonomía política, se incluyen estudios sobre regiones que no disponen de instituciones autónomas (7), o que carecen de competencias legislativas(8) . Otro elemento de confusión proviene del hecho de que desde la perspectiva comunitaria se contempla a las regiones como territorios para el desarrollo de una política económica, sin distinciones, sobre la base de su carácter, o de que dispongan o no de autonomía (9).

Este estudio pretende aportar claridad a la problemática regional, y resalta la existencia de un grupo de regiones, aquellas dotadas de autonomía política, que constituyen una categoría específica dentro del conjunto de regiones comunitarias. Esta tesis que se circunscribe a esta categoría de regiones abarca en su análisis al conjunto de territorios autónomos de la CE, a los que caracteriza conforme a unos criterios homogéneos. El carácter regional, el cual se analiza en la primera parte, desde una perspectiva jurídico-política pone de manifiesto la heterogeneidad existente entre los diversos modelos estatales

descentralizados, así como entre las Regiones que los componen. Si bien existe una problemática regional en la CE, existe de una manera diversa en cada uno de los EM descentralizados, y presenta unas características distintas de acuerdo al diferente carácter regional.

Con esta perspectiva analizaremos, en la segunda parte, las fórmulas existentes de participación regional en el proceso elaborativo de la normativa comunitaria, tanto durante la fase que transcurre al interior de los EM, como durante el procedimiento negociador en la sede comunitaria. Los estudios realizados sobre esta cuestión hasta la fecha, o se limitan fundamentalmente a uno de los Estados Miembros(10) , o si tienen el carácter de comparados, no abarcan todos los casos(11), no conectando el análisis con el estudio del, heterogéneo, carácter de las regiones comunitarias. Esta tesis engloba en su análisis a todos los Estados regionalizados, criticando la insuficiencia de los modelos participativos en materia comunitaria y subrayando, la conexión existente entre las dificultades para establecerlos y la escasez de fórmulas de participación regional al interior de los Estados Miembros (en Organos Centrales, ausencia de mecanismos de coordinación con el Poder Central, entre las regiones...). Se resalta la conexión entre materias de competencia comunitaria y regional(12) , máxime cuando el dinamismo del proceso integrativo puede en un futuro hacer que esta coincidencia aumente y provoque

a falta de modificaciones sobre su participacion, actitudes hostiles hacia la CE por parte de las regiones autonomas(13) .

El proceso de integracion europeo se contempla tambien con una perspectiva diversa segun la diversa configuracion politica regional, en especial desde planteamientos nacionalistas.

El analisis se completara con el estudio, en un capitulo conclusivo, de las perspectivas participativas, presentandose diversas propuestas participativas sobre la base de la heterogeneidad regional y de la reforma de los los modelos estatales y comunitario.

III. Metodologia

Nos enfrentamos a un tema de investigacion complejo y extenso, que engloba aspectos relacionados con el derecho constitucional, administrativo, comunitario, y donde tiene tambien cabida el analisis historico-politico. La amplitud de factores que intervienen, podrian en un primer momento aconsejar, el encuadrar el estudio en unas coordenadas estrictamente juridicas, entendiendose con esto, el reducir la investigacion al derecho positivo existente en algunos Estados Mienbros, prescindiendo de otros factores que no tengan un reflejo juridico concreto. A nuestro juicio, esto es un error, desafortunadamente muy extendido. En una "lectura juridico-administrativa" del tema, existe la tendencia a: I) tomar en consideracion la normativa juridica

como englobadora y fiel reflejo de la realidad, sin advertir o voluntariamente ignorando factores que son necesarios para una comprensión matizada de la problemática, y II) limitar el análisis al marco estatal prescindiendo de su ligazón al proceso europeo de integración. Un análisis de ese tipo, adolece de información y de dinamismo .

Un correcto enfoque de esta problemática exige, en nuestra opinión, el tener presente en el análisis el marco jurídico-político en que se encuentran inmersas las regiones.

En un tema como el nuestro caracterizado por:

- La heterogeneidad del contenido del sujeto objeto de la investigación: entidades comúnmente conocidas con el término región, que en este estudio se entienden como aquellas dotadas de autonomía política.
- Un proceso en el que coincidentes en el tiempo, tienen cabida unas tendencias (integradoras y descentralizantes) contradictorias, inmersas en un movimiento dinámico de construcción europeo...

se hace indispensable para comprender la problemática regional en su conjunto, el reflejar también cuestiones, que como el proceso de institucionalización, el comportamiento político regional, que si bien no tienen expresión jurídica, condicionaron la formación de esta y pueden en un futuro modificarla (i.e., el papel de los Aliados en la configuración federal de la RFA , el movimiento nacionalista catalán y vasco en la estructuración territorial del

Estado español, la crisis política en Italia a finales de los años sesenta, o la cuestión bruselense para la regionalización en Bélgica).

Un análisis jurídico "administrativista" puede presentar la realidad jurídica existente y hacer visibles de esta forma algunos de los condicionantes que actúan sobre el desarrollo del proceso, pero no permiten explicar el porqué de esa realidad jurídica ni los factores intervinientes en el proceso en su conjunto, impidiendo de esa forma, una crítica sustancial del mismo y menos aun la elaboración de soluciones alternativas.

Por otro lado, un análisis político que prescindiera de la realidad jurídica sería deficiente, así como aquellos que pretendieran trasladar soluciones existentes en un EM a otro, sin valorar suficientemente la estructura jurídica en la que se apoyan.

Va a ser por tanto desde una perspectiva no estrictamente de derecho positivo desde la que se va a conducir nuestro estudio con un carácter comparado, al analizar el carácter y la participación de las regiones (autónomas) de diversos Estados Miembros de las Comunidades Europeas (RFA, Bélgica, Italia, España, Portugal) en el proceso de integración europeo.

IV. Articulación del estudio.

La búsqueda de alternativas y de aspectos inéditos de la problemática han decidido el reducir y resumir cuestiones ya profusamente tratadas en otras obras, (14) y cuyo desarrollo además de repetitivo escapa por su volumen a este estudio. Con objeto de facilitar una claridad expositiva, el análisis de muchos de los apartados de la tesis, se efectúa agrupando a las regiones en bloques estatales. El número de Estados y regiones objeto de análisis, así como la heterogeneidad entre las mismas, han desaconsejado un tratamiento de comparación sistemática, por la confusión que un desarrollo extensivo de la problemática en esta forma, provocaría sin duda en el lector. De cualquier manera, creemos que el tratamiento empleado permite apreciar de manera matizada y con mayor contundencia las diferencias existentes en el carácter regional.

La primera parte estudia el carácter de las regiones en base a diversos criterios: Las causas de la institucionalización regional; las actividades y tipos de sus competencias; su participación al interior del EM; sus recursos financieros y el comportamiento político. No existe un carácter regional homogéneo, sino una heterogeneidad de mayor o menor grado entre los modelos de regionalización existentes en los EM de estructura descentralizada, así como entre las Regiones.

La segunda parte se divide en dos capítulos. El primer capítulo analiza las diversas formas de participación regional

comunitaria existente en los EM, en especial las referentes a la fase elaborativa o ascendente. Los mecanismos participativos para asociar a las regiones en el proceso de elaboracion de la posicion estatal, es decir de la concrecion de sus intereses en una materia de competencia comunitaria, son en general insuficientes y reflejan una estructura estatal de relaciones PC-RG de caracter separacionista. El modelo aleman de regionalismo cooperativo constituye una excepcion, y sus soluciones comunitarias son por tanto dificilmente trasladables. El segundo capitulo estudia la participacion regional en el proceso decisorio comunitario a traves de las diversas instituciones y organismos en los que se negocia la concrecion de una disposicion comunitaria, y las dificultades con que se enfrentan las regiones para poder influenciarlo.

Por ultimo, en las conclusiones generales, se estudian las perspectivas regionales y se ofrecen diversas propuestas participativas.

PARTE 1.

CARACTERIZACION REGIONAL.

INTRODUCCION.

Por un lado, la integración europea en el marco de la CE obliga a una adecuación de diversas unidades políticas (Estados Miembros, en adelante EM), y en algunas de estas, dotadas de diversas subunidades (Regiones), a la adecuación entre estas y los Poderes Centrales (en adelante PC). Por otro lado, la estructura institucional comunitaria, creada por los EM, no contempla la participación de los EM conforme a que estos dispongan o no de una estructura regional. Los EM regionalizados se resienten al tener que adaptar sus estructuras descentralizadas a la estructura comunitaria. Existe una problemática que es común a diversos EM, pero puede sin más deducirse que la adaptación, con su consiguiente participación regional, presenta los mismos rasgos en cada uno de ellos?. Son estos EM descentralizados así como el carácter de sus regiones similares?.

Esta tesis pretende poner de manifiesto que junto a una problemática que presenta rasgos comunes en los EM y en sus regiones, existen otras particulares a cada uno de ellos que conforman diferencias de sustancial importancia. Estas diferencias deben de ser tenidas en cuenta al enjuiciar el papel de las regiones en el proceso integrativo. Consideramos que las regiones no tienen un carácter homogéneo, sino que entre ellas, junto a características comunes, existen importantes diferencias, mas

acusadas entre algunas, que convierten en inadecuadas las respuestas a su participacion comunitaria que tengan un caracter indistinto.

En esta primera parte tratamos de poner de manifiesto el caracter regional a traves del analisis de diversos componentes del mismo, para finalmente sobre la base de los resultados obtenidos, categorizarlas. Existen importantes diferencias en los rasgos sustanciales del caracter regional.

Son heterogeneas las causas que dan origen a la institucionalizacion regional, al proceso de regionalizacion. El origen de la regionalizacion es resultado de cuestiones especificas en cada uno de los EM. Sin embargo entre las causas de la institucionalizacion regional, se ponen de manifiesto para el conjunto de Estados Miembros, dos importantes motivaciones, que permiten efectuar entre las regiones una primera distincion en el contenido de su caracter. La primera motivacion, valida para la regionalizacion de la mayoria de los Länder alemanes, de las regiones italianas y de las CCAA españolas, reside en la voluntad de reforma de la estructura del Estado; la segunda, sobre la base de la especificidad del caracter de determinadas comunidades, en razon de su composicion etnico-linguistica, de su tradicion historica, insularidad, voluntad de autogobierno... se dirige, a la institucionalizacion de un grupo reducido de regiones.

En la RFA el modelo federal se remonta al origen mismo del Estado, influyendo decisivamente en el mismo, la voluntad Aliada de evitar

un fuerte Poder Central. Solo las ciudades hanseaticas y Baviera contaban con una tradicion historica, siendo el resto de los Länder creaciones de la ocupacion. Por el contrario, en Belgica la regionalizacion es el resultado de la progresiva transformacion del Estado tras el previo reconocimiento institucional de las comunidades culturales, expresion de la polaridad etno-linguistica que divide al territorio y sus habitantes, flamencos y walones, desde la creacion del Estado. En cuanto a la institucionalizacion regional en Italia, esta proviene, en dos momentos distintos, de motivos tambien diferentes. De un lado, el reconocimiento de la especificidad de diversas comunidades, etnicas, linguisticas, insulares, impulsa a instutucionalizar al origen de la Republica, como regiones con estatutos de autonomia especiales a Cerdeña, Sicilia, Valle de Aosta, y al Trentino-Alto Adige, a las que se sumaria posteriormente el Friuli-Venezia-Giulia. De otro lado, la busqueda de un dinamismo politico desde la periferia, en un momento en que el Centro se encontraba paralizado, determina que con un retraso de 20 años cobren vida 15 regiones ya previstas en la Constitucion desde 1948. Tambien en España actuan en la regionalizacion razones diversas. El regimen democratico estaba obligado a dar respuesta a la voluntad de autogobierno de Cataluña y el Pais Vasco. Sin embargo, la necesaria reforma del Estado totalitario, una de cuyas características era el centralismo, indujo a la regionalizacion global del territorio, sin descartar que ello se buscara tambien como un medio para contrarrestar la especificidad vasca y

catalana. Por su parte, en Portugal, la regionalización global del territorio, prevista en la Constitución, se ha demorado hasta la fecha, como ocurriera en Italia para con la mayoría de regiones de autonomía ordinaria. La autonomía regional con que cuentan los archipiélagos de Azores y Madeira ha contado con un reconocimiento institucional en base a su particularidad insular, en mayor y menor grado desde finales del siglo pasado.

Tampoco hay homogeneidad en las áreas de actividades y en los tipos de competencias regionales. Jurídicamente, la autonomía de que disponen las regiones, en función tanto de los sectores de actividad como de los tipos de competencias de que disponen, presenta numerosos rasgos semejantes. Los sectores de actividad comunes a todas las regiones abarcan materias tales como sanidad, obras públicas, medio ambiente, cultura y educación... y por lo general, las materias regionales tienen el régimen de compartidas con el Poder Central. Sin embargo, existen diferencias importantes entre el carácter de la autonomía de las regiones de los diversos EM. Los sectores de actividad regional, para algunas regiones, i.e., los Länder alemanes en contraste con las regiones belgas, se extienden a materias tales como transporte, agricultura y pesca, trabajo y Seguridad Social, medios de comunicación... Existen también diferencias remarcables entre algunas de las regiones al interior de un mismo Estado. Así, Comunidades Autónomas como Cataluña y País Vasco disponen de un mayor número de materias de su competencia que el resto de las CCAA, y en

aquellas que son comunes, los tipos de competencia les posibilita una gestión más autónoma, pues están sometidas a distintos límites. Otro tanto puede establecerse entre las regiones italianas según el carácter especial u ordinario de sus estatutos de autonomía. De cualquier forma, el techo de la autonomía vasca o catalana es sensiblemente superior a la de Cerdeña o Friuli-Venecia-Giulia, como lo es con respecto al resto de regiones de la CE, con la excepción de los Länder alemanes, no tanto en razón de los sectores de actividad de competencia respectiva, ni por los tipos competenciales a los que unos y otras están sometidas, sino en virtud del mayor protagonismo de los Länder en la gestión de la RFA, en contraste con la marginación de las CCAA en la conducción del Poder Central del Estado, marginación que se hace especialmente evidente en la problemática comunitaria. Efectivamente, las materias de autonomía regional coinciden en gran medida con las materias de competencia de la CE, i.e., agricultura y pesca, políticas sociales, medio ambiente, transporte... De ahí, que la problemática de la integración europea, sea vital para todas estas regiones que disponen de una autonomía política con competencia legislativa.

La participación regional en los órganos centrales del Estado, así como los mecanismos de participación conjuntos con el PC también son diversos. Sin duda, una de las diferencias regionales más nítidas y de mayor trascendencia para la participación regional en el marco comunitario, la constituye el

hecho de que, salvo en la RFA, donde el Bundesrat es un Organó federal para la participación de los Länder, las regiones autónomas están marginadas de los Organos centrales del Estado. Asimismo, los mecanismos de coordinación entre estas, y de ellas con el Poder Central, también con la excepción de la RFA, donde los mecanismos coordinativos horizontales y verticales son numerosos y tienen un peso político, son deficientes o/y casi inexistentes. La ausencia de fórmulas participativas que posibiliten a las regiones su incorporación a la gestión del Centro político, no sólo actúa como un factor de alienación en sectores de la población, de sus representantes políticos y de sus administraciones territoriales, con respecto a la conducción del Estado, sino que favorece un tratamiento de los problemas sobre la base del conflicto en lugar de consenso, con los subsiguientes efectos negativos en el sistema político. Esta característica es particularmente evidente en España e Italia, donde al contrario que en la RFA, las diferencias entre el Poder Central y las regiones se confían a las decisiones del Tribunal Constitucional, en la elección de cuyos miembros las regiones italianas y españolas tampoco participan. Otro efecto negativo lo constituye la falta de órganos de asociación regionales, lo cual dificulta la conjunción de intereses interregionales, y provoca su atomización, con los consiguientes costos en funcionalidad y de gasto público, así como la carencia en las regiones de una visión suprarregional para muchas cuestiones. Especialmente negativo para la cuestión de la participación regional en materia comunitaria,

resulta la ausencia de esos organos y mecanismos participativos al interior del Estado. La ausencia de una infraestructura asociativa de caracter general dificulta enormemente el establecimiento de un sistema participativo para las cuestiones comunitarias, ya que el marco comunitario tiene una extension amplia y una tendencia expansiva. En Italia, ni la Conferencia Permanente de Presidentes de Regiones y Provincias Autonomas, ni la comision bicameral del Senado para las cuestiones regionales disponen del diseño, la periodicidad, infraestructura y el peso politico adecuados. La coordinacion no tiene un esquema fijo, y se efectua de forma sectorial y corporativa. En España la coordinacion interregional es practicamente desconocida, y las relaciones con el Poder Central se basan en un esquema de bilateralidad. En cuanto a Belgica, los mecanismos de asociacion, si bien mas abundantes que en Italia y España, no responden a un modelo completo y definido, orientados tambien a cumplir una funcion de control preventivo. Se trata en conjunto de mecanismos insuficientes para configurar un sistema solido, que pueda como en el caso de la RFA servir de base a un modelo participativo regional en asuntos comunitarios.

La autonomia financiera de la que disponen, y en especial su configuracion politica presentan importantes diferencias. La insuficiencia de la autonomia financiera con que cuentan las regiones, salvedad del Pais Vasco y Navarra, y recientemente del valle de Aosta, que disponen sobre el destino de la mayoria de sus ingresos fiscales, refuerza la dependencia

regional en favor del Poder Central, y presumiblemente en el futuro, tras la dirección señalada con la reforma de los Fondos Estructurales, en favor de la CE. Esta dependencia que condiciona la autonomía política regional está muy acentuada en Italia y España. En efecto, es el Poder Central de quien provienen la mayoría de los recursos financieros, que en general se limitan, bien a cubrir los costos de los servicios de las administraciones autónomas, o se destinan a inversiones para el desarrollo de políticas regionales, cuyos principios aprovecha el Poder Central para fijar. La autonomía de gasto y el consiguiente poder político para el desarrollo de políticas autónomas se encuentra así, muy limitado. En Bélgica y la RFA, la dependencia financiera regional sobre las transferencias a cargo de los presupuestos generales del Estado, está, en contraste con las regiones italianas y las CCAA, relativamente equilibrada con recursos propios. La escasez de recursos provoca en las regiones el interés y la necesidad de tener acceso a los fondos comunitarios, tanto como fuente de medios financieros, como para poder desarrollar políticas de su competencia, que son también coincidentes con las comunitarias.

El carácter político regional, a través del análisis del comportamiento electoral, permite distinguir entre el conjunto de regiones comunitarias a algunas de ellas donde, como en el caso del País Vasco, la voluntad de autogobierno de su población, expresada a través del apoyo (2/3 de sufragios y escaños) que reciben los partidos nacionalistas, contrasta con la escasa

importancia, casi inexistencia de partidos nacionalistas en el resto de regiones europeas, donde la autonomia tiene tambien otro significado. Esta diferencia tiene su transcendencia, en cuanto el proceso de integracion no se contempla con la misma perspectiva, segun el caracter de la identidad regional. Tan solo en Cataluña y en Tirol del Sur, partidos nacionalistas reciben tambien un apoyo mayoritario. Sustancialmente inferior y minoritario es el caso de los nacionalismos flamenco, canario o gallego, con un respaldo en torno al 10% de votantes. Tampoco el regionalismo, salvo contadas excepciones, Valle de Aosta, Aragon, Navarra, supera un respaldo discretamente minoritario, siendo por lo demas cuasi inexistente en la mayoria de las regiones.

En Baviera el apoyo al regionalismo federativo debe mediatizarse por la parcial concurrencia con que la CSU, mayoritaria, disputa las elecciones. Es una incognita el resultado que la CDU obtendria en Baviera caso de presentarse en concurrencia con la CSU en esa region, como tambien lo es el especular sobre el atractivo que podria ejercer la CSU sobre el conjunto del electorado aleman. Lo que resulta evidente y en claro contraste con lo acontecido en otros EM, donde tambien existen regiones con un peso demografico, economico y de superficie territorial semejante a la de Baviera en la RFA, i.e., Cataluña, es la asociacion de los intereses bavaros representados por su fuerza politica mayoritaria, en la direccion de la mayoria de los gobiernos federales desde hace mas de treinta años. Por el contrario, en el caso catalan, los intereses regionales, representados en su fuerza politica mayoritaria, CiU,

han estado en permanente conflicto politico-administrativo con el Poder Central. En este sentido se hace preciso subrayar tambien que el Estado español no reserva a las CCAA el mismo papel que la RFA concibe para los Länder ,a quienes asocia con el Poder Central.

En la Europa comunitaria, los partidos "nacionales", aquellos que operan sobre el conjunto del territorio del Estado, son los mayoritarios en todas las regiones, a excepcion de Cataluña, Pais Vasco y Tirol del Sur, donde las fuerzas nacionalistas son mayoritarias. Una característica importante de los partidos de ambito estatal que dirigen el gobierno de la casi totalidad de gobiernos regionales, es que funcionan con una estructura interna, de caracter centralizante, que no se corresponde con la estructura regionalizada, federalizada del Estado donde operan. Por este motivo y frecuentemente, los intereses regionales en estos partidos se supeditan a otras consideraciones, si bien aquellas regiones cuya mayoría politica coincide con la existente en el Centro, dispondran de una capacidad de influencia para con sus intereses, superior a aquellas otras donde ambas minorias no coincidan. En la medida en que las regiones no esten institucionalmente asociadas al Centro politico, por regla general no lo estan, y las mayorias politicas no sean coincidentes, en una mayoría de regiones coinciden, la excepcion se da en aquellas regiones donde los partidos regionales y nacionalistas son mayoritarios, la resolucion de los conflictos

de intereses, o bien se encaminaran hacia formas de cooperacion, del caracter de la existente en la RFA para Baviera, o, si por razones diversas esa voluntad de cooperacion no es posible, se facilitara el desarrollo autonomo de la voluntad de autogobierno regional. Si se desechan ambas alternativas, el resultante es el conflicto. Hasta la fecha, Baviera ha sido la region que con una mayoria politica de ambito regional ha logrado una influencia para sus interes mayor desde el Centro. Un reciente ejemplo lo constituye el nombramiento de su representante en el Bundesrat, como nuevo Comisario comunitario encargado de la politica regional de la CE. En el caso de Tirol del Sur, la solucion elegida no ha sido la asociacion al Centro, lo reducido de su poblacion, territorio y peso economico lo hacia inevitable, sino favorecer el desarrollo autonomo de su autogobierno, tal como pone de manifiesto el reciente acuerdo sobre el "pacchetto del Alto-Adige". En cuanto a Cataluña y el Pais Vasco, el conflicto ha sido la característica predominante.

De cualquier forma, se debe tener presente que independientemente de que en las relaciones Poder Central - Regiones predomine la asociacion, el desarrollo autonomo o el conflicto, el marco comunitario actua como generador de tensiones, en cuanto la estructura institucional comunitaria esta oligopolizada por las mayorias politicas del Poder Central, contando el partido politico mayoritario en el mismo con la casi exclusiva representacion del Estado en la formacion y negociacion

de las posturas nacionales en el marco comunitario. Los intereses regionales, algunos en mayor medida que otros, en cuanto están subrepresentados en el Centro, se encuentran desprotegidos.

1.0. DELIMITACION DE REGIONES OBJETO DE ESTUDIO Y TIEMPO
DE LA REGIONALIZACION.

1.0.1. Regiones objeto de estudio.

Son innumerables los criterios, segun los cuales se puede identificar y definir una Region(1).

- Administrativo. La region es un territorio que forma una unidad administrativa.
- Historico. Con este criterio suelen defenderse unidades territoriales preexistentes a la creacion del Estado-Nacion.
- Geografico. Tanto desde una perspectiva de geografia humana o fisica.
- Linguistico. En razon de la lengua.
- Etnico. Por el origen del grupo humano.
- Religioso. Este criterio como diferenciador, al menos hoy en dia en europa occidental, con la excepcion de Irlanda del Norte, ha perdido importancia.
- Economico. Definido en funcion de diversos factores, estructura economica, desempleo, nivel de renta, crecimiento economico ...

En este trabajo se consideran como criterio sustancial de categorizacion regional a un criterio juridico. El criterio juridico hace referencia en primer lugar, a la existencia de un status juridico propio, reconocido al menos por la Constitucion

del Estado del que forma parte la Region, y que puede ser consecuencia de la expresion de la voluntad politica del grupo humano a la autonomia, o de los deseos de reforma de la Administracion Publica del Estado. Ademas, la institucionalizacion regional habitualmente conlleva: - una competencia legislativa y ejecutiva sobre diversos sectores materiales.- una participacion en organos estatales. - cierta autonomia financiera. - unas relaciones con el Poder Central basadas en el principio de competencia y no en el de jerarquia, resolviendose en ultima instancia los conflictos, mediante un Tribunal independiente.

Se trata en concreto, de las regiones y comunidades culturales belgas; las regiones italianas, los Länder alemanes y las Comunidades Autonomas en España que junto con las dos regiones automas portuguesas forman el grupo de Regiones dotadas de autonomia politica de la CE. A pesar de que mientras en la RFA la estructura del Estado sea federal, y sus componentes territoriales reciban la denominacion de Estados, y Belgica, Italia y España sean Estados regionalizados, la autonomia de que disfrutaban los Länder alemanes puede asimilarse en gran medida a la que disponen las regiones automas(2).

Prescindimos en este estudio, de Escocia(3) y Gales(4), que no disponen de un status juridico autonomo, y cuyas respectivas " Scottish and Welsh Offices"(5) forman parte del aparato central del Estado britanico(6). Tambien

prescindimos de las regiones francesas(7), cuya existencia no esta recogida constitucionalmente. La Constitucion de 1958 simplemente hace mencion a " collectivites territorielles", las cuales gozan a pesar de las sucesivas reformas regionales de una muy limitada autonomia. Las regiones francesas no disponen de competencias legislativas, y hasta el momento estan excluidas de toda relacion formal en asuntos comunitarios. Una exclusion formal de los asuntos comunitarios tambien se preveia tanto en el "White Paper" como en la "Devolution Bill" para Gales y Escocia(8). El Poder Central se reservaba la competencia en materia comunitaria(9). La autonomia groenlandesa en Dinamarca(10), tras la salida de Groenlandia de la CE, tampoco vendra estudiada(11). El analisis de la autonomia de las islas portuguesas de Azores y Madeira(12) se recogerá en un apendice(13), en tanto Portugal, al contrario que Italia, Alemania, Belgica y España, se encuentra solo parcialmente regionalizado.

Una vez circunscritas las regiones objeto de estudio, se analiza su caracter desde:

- una perspectiva juridica: cuales son los sectores de actividad y el tipo de competencias de que disponen; y cual es la participacion de las regiones entre los poderes centrales y autonomos en cada uno de los EM.
- una perspectiva historico-politica: cuales son las causas que provocan la institucionalizacion regional en cada EM y cual es

la voluntad politica, deseo de autogobierno, expresada por los habitantes de estos territorios, a traves del apoyo electoral que reciben las fuerzas regionalistas, nacionalistas y su distinto ideario.

- una perspectiva economica: cuales son los medios financieros de que disponen las regiones para hacer efectiva su autonomia politica.

El resultado de un analisis de este tipo, nos permite precisar con cierta nitidez, el caracter de las diversas regiones, acentuando la mayor o menor heterogeneidad entre las mismas, y posteriormente, nos sera de utilidad para comprender mejor la problematica de las formulas de participacion comunitaria regional existente en los EM, como tambien para juzgar las alternativas cara a favorecer la participacion regional.

1.0.2. El tiempo de la regionalizacion.

Este rasgo, que a primera vista puede parecer de caracter formal, tiene por el contrario particular importancia dentro de la problematica de la participacion regional en el proceso de integracion europeo.

Previamente a la constitucion de la CEE, tan solo la RFA disponia de una estructura estatal descentralizada. Los Länder alemanes representaban la excepcion en un conjunto de

Estados de composición unitaria. En Italia existían en 1957 tan solo 4 Regiones de estatuto especial cuyo funcionamiento además de insatisfactorio era marginal para el conjunto del Estado. Las regiones belgas aun no habían sido institucionalizadas, y España era en esas fechas de administración franquista, el paradigma del Estado centralista. Parece pues comprensible que el Tratado de Roma diseñara una estructura institucional que no contemplara la participación y representación de otras unidades territoriales. Por tanto, la inadecuación de un modelo estatal descentralizado a una estructura unitaria como la comunitaria, suponía un problema práctico, tan solo en Alemania, y más bien teórico en Italia.

La excepcionalidad va a desaparecer hasta llegar en cierta medida a generalizarse. Italia en 1963, con la creación de otra región de autonomía especial, completa el cuadro de 5 regiones con estatuto especial. La revisión constitucional de 24 de diciembre 1970, institucionaliza en Bélgica 3 Comunidades culturales. La regionalización del conjunto del territorio italiano se realiza para el resto de las regiones previstas en el art.131 CI, de la mano de estatutos de autonomía ordinarios, y a través de las leyes de 7 de Junio 1970 y 16 de Mayo 1970. El DPR 616/1976 derivado de la ley n.382 de 22 de julio 1975, completa básicamente la autonomía regional. En 1978 la Constitución española sienta las bases del proceso de regionalización, reconociendo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en su art.2, regulándose la materia en el título VIII y

en los estatutos de autonomia. El 17 de julio 1980 mediante otra reforma constitucional, se institucionalizan en Belgica 3 regiones cuyas competencias vienen recogidas en las leyes especiales de 8 y 9 de agosto 1980 y en las posteriores reformas de 1988-89. España se convierte en 1986 en EM de la CE, y de esta forma eleva a 1/3 el numero de EM que disponen de regiones dotadas de autonomia politica. La proporcion de EM regionalizados es aun mayor si sumamos las regiones francesas producto de la reforma de 1972 y 1982, y las autonomias insulares de Azores y Madeira en Portugal cuya constitucion prevee una regionalizacion completa del Estado(14). Aun podriamos añadir la autonomia de que disponen algunas de las islas del Reino Unido(15) y de Groenlandia y las islas Faroe en Dinamarca, si bien como sabemos, esten fuera de la CEE.

De este recorrido cronologico podemos destacar:

- Lo que en un principio fue un caso excepcional, la existencia institucional de entidades subestatales dotadas de autonomia juridica, estan hoy generalizadas constitucionalmente en el territorio de 4 EM, y formas de autonomia regional existen en mas de la mitad de los EM.
- Mientras España y la RFA disponian de regiones en el momento de adherirse a la CE, las regiones y Comunidades belgas, y de forma general las regiones italianas surgen siendo ya Belgica e Italia EM.

- El ritmo temporal de regionalización no es lineal pero es constante, los intervalos son en ocasiones muy largos, 1948-1970 o 22 años para la puesta en funcionamiento de las regiones italianas, 1970-1980-1988-89, 10 años entre las reformas belgas.
- Hay homogeneidad en lo referente a que no se produce en los respectivos textos constitucionales una regulación de las relaciones Region-Poder Central-CE. .
- Tampoco la CE en las sucesivas reformas del Tratado de Roma, ha modificado su estructura acomodandola a los cambios producidos en la estructura interna de un número sustancial de sus EM. Aun teniendo en cuenta el principio de derecho internacional, de que la forma de participación interna de los Estados que suscriben un Tratado no se establezca en este, la especificidad y dimensión de la CE, anulan a nuestro juicio la fuerza de este argumento.

1.1. ORIGEN DE LA REGIONALIZACION.

Comenzamos el analisis del caracter regional por el estudio de los origenes de la autonomia regional. Por causas de la regionalizacion entendemos el analisis de las razones y objetivos de su legitimacion en los diferentes EM.

Mayoritariamente, los estudios juridicos de tipo comparativo han ignorado, el examen de este rasgo del caracter regional, asimilando los modelos de descentralizacion, y trasladando las soluciones respectivas a un esquema regional homogeneo. Tan solo en los estudios realizados desde la ciencia politica, se tiene en consideracion una perspectiva historica, pero se prescinde del analisis del caracter juridico regional. El resultado de ambos enfoques es una vision incompleta y fragmentada de la cuestion regional(16).

Nosotros consideramos mas correcto, un analisis que tenga en cuenta el estudio de las causas de la regionalizacion, buscando a traves de la heterogeneidad obtenida una posible categorizacion regional. Un agrupamiento de regiones segun su diverso caracter posibilitara presentar soluciones participativas mas conformes con una realidad heterogenea(17). Brevemente, vamos a tratar de poner de manifiesto las causas que dan origen a la regionalizacion(18) en los diversos Estados Miembros.

1.1.1. Las Regiones y Comunidades Culturales belgas.

Belgica surge en 1830 como un Estado-Nacion unitario segun las bases del modelo frances, recogidas durante la ocupacion del territorio. Se trata de un territorio habitado basicamente por dos grupos etnico-linguisticos; al norte los flamencos y al sur los walones. En Belgica el modelo Centro-Periferia no existe como tal, pues no puede hablarse de minorias perifericas(19).

El poder politico lo ocupa en el origen una elite de ambos origenes etnicos, pero que impone como lengua oficial el frances. El factor linguistico es una constante de la problematica belga y esta unido a la regionalizacion del Estado. Con el transcurso del tiempo, la mayoria demografica flamenca se traduce politicamente en el aumento de su peso especifico. La direccion del Estado a traves de una elite francofona se sustituye, merced al sufragio universal, por una mayoritaria representacion flamenca. La Administracion Publica, asi como la ensenanza, los tribunales, y el ejercito, abandonan el monolinguisimo de lengua francesa por el bilinguismo. El territorio se divide salvo el area de Bruselas, en zonas monolingues, segun la pertenencia de la mayoria de los habitantes a una u otra comunidad linguistica. El monopolio legislativo del Poder Central da paso a la autonomia competencial en materia cultural, institucionalizando las comunidades linguisticas. La autonomia se extiende a materias socio-economicas al institucionalizarse la division del territorio

en regiones. El proceso de reforma de la estructura del Estado prosigue, acrecentando la autonomía tanto comunitaria como regional mediante la transferencia de nuevas competencias.

En estos rasgos podemos observar el progresivo ascenso que sobre el Estado va ejerciendo la comunidad flamenca, que de una situación periférica, entendiéndose esta, no como una ubicación espacial sino política, es decir, marginalización del poder político (centro), pasa a ocupar una posición dominante. Flandes representa hoy la mayoría demográfica y económica, su identidad cultural se haya institucionalizada, y dispone también de autonomía competencial sobre diversas materias socio-económicas. Los intereses de la comunidad francofona se han protegido, pero han perdido su posición dominante. En minoría demográfica, y en franco declive económico necesitan de la ayuda del Estado. Bruselas, la otra de las tres regiones enumeradas por la constitución, ha sido el punto de discordia en el proceso de regionalización, hasta el punto de que su desarrollo ha sido congelado hasta enero de 1989.. Esto ha impedido entre otras cuestiones la fusión de los órganos institucionales de la comunidad cultural francesa y de la región walona, como ha sido el caso en Flandes. Es conveniente señalar que la posición del poder central no ha sido, como posteriormente veremos, radicalmente afectada, conservando básicamente su autoridad política(20).

Es incierto aun, el poder establecer si la poblacion flamenca mantendra su interes en sostener la existencia del Estado belga gozando de una autonomia, o si la voluntad del progresivo desarrollo de la misma hara incompatible en su forma actual, el mantenimiento del mismo. Walonia, como consecuencia de los problemas previamente señalados, tiene condicionadas sus aspiraciones autonomicas a unos limites mas estrechos. Hasta el momento, ambas comunidades han decidido, tanto mantener el Estado, dotado de un poderoso aparato central cuya direccion ambas comparten, asi como dotarse de autonomia a traves de soluciones consensuadas, propias de una democracia consociacionista.

El regionalismo en Belgica, surge tanto de la voluntad de mantener la unidad del Estado, como de la necesidad de acomodar este a la diversidad de las comunidades linguisticas. Producto de esta tension surge progresivamente(21) la regionalizacion(22).

1.1.2. Los Länder de la RFA

El origen de la regionalizacion en la RFA, al contrario que en Belgica, no son ni las diversidades etno-linguisticas, ni las aspiraciones regionales. Las minorias etnicas existentes al comienzo del II Reich, polacos, franceses...desaparecen, y ya no estan presentes salvo una reducida minoria de lengua danesa y frisona. Los Länder, con la excepcion de Baviera, y las ciudades hanseaticas de Hamburgo y Bremen, obtuvieron su configuracion

actual, como resultado de la ocupacion y division del territorio que los Aliados efectuaron por zonas y que redujeron el numero de Länder de 25 a 10. No son pues, salvo excepciones, expresion de una tradicion historica, ni de una voluntad regional. Su personalidad esta ligada a la existencia del Bund. En la RFA existe una cultura politica unitaria.

Ya en Postdam, se declararon los Aliados en favor de una estructura tanto economica como administrativa de caracter descentralizada para Alemania. Durante la administracion aliada del territorio aleman(23), una organizacion de tipo federal, un organismo central de control y autonomia de mando en cada zona, existio segun diversos modelos; la administracion francesa, fue de caracter extremadamente descentralizador, opuesta a la sovietica de tipo centralista, la britanica siguio los principios de la Republica de Weimar, es decir unitario descentralizado, y solo los americanos dispusieron de una estructura federal. Finalmente, tras la fusion de las 3 zonas, las potencias occidentales se dividieron sobre el grado de descentralizacion a aplicar sobre lo que hoy constituye el territorio de la RFA. La entrada en vigor del Plan-Marshall hacia necesario, segun los EEUU y Gran Bretana, unos organos centrales que fueran algo mas que instrumentos de coordinacion de Estados cuasi-soberanos, tal como pretendia Francia. El 1.de julio 1948 tres documentos del mando militar conjunto sentaron las bases para la estructuracion del nuevo Estado(24). En el documento nr.1 "Frankfurter Dokumente" se

establecía el principio federal para garantizar un equilibrio entre la unidad del Estado y los derechos de los Länder. El federalismo(25) se estableció dotando a los Länder de representación en la elaboración legislativa del Bund a través de una segunda Cámara y atribuyéndoles diversas competencias y capacidad impositiva. Esto no implica que los constituyentes alemanes(26) no tuvieran un interés real, y no contaran con una tradición, en la configuración descentralizada del Estado(27), i.e., Baviera, por considerar que el federalismo no se establecía de forma suficiente, se negó a ratificar la LFB(28). Sin embargo, y por otro lado, el SPD que juzgaba como excesivamente débiles los poderes centrales del Estado, amenazó con oponerse(29).

El origen de la regionalización se encuentra fundamentalmente, en el compartido deseo de salvaguardia de la democracia mediante la división territorial de Poder, como forma de evitar riesgos totalitarios mediante su excesiva concentración central(30).

1.1.3. La regionalización italiana.

En Italia causas distintas a las que provocaron la regionalización en Bélgica y en la RFA, dieron origen a la institucionalización regional. En sus orígenes, el Estado italiano fue establecido tras una serie de operaciones políticas y militares, entre 1848 y 1870, sobre un mosaico de territorios de

muy diferente tradicion politica. Es por ello que ya desde el principio existieran diversas propuestas regionalizadoras. Sin embargo, el modelo triunfante de Estado fue el de Estado-Nacion de corte frances y de caracter centralista.

Es la Costitucion de 1947, quien finalmente en su art.131 establece la creacion de Regiones(31). Ademas de intentar dar asi, una mejor respuesta a la variedad de los territorios del Estado, se pretendia huir del pasado fascista de concentracion de poder, aumentar la participacion democratica, y reformar la Administracion Publica. Sin embargo, la realidad era que en 1969 tan solo 5 Regiones, denominadas de autonomia especial, habian sido institucionalizadas.

Las regiones italianas pueden en base a las causas de institucionalizacion agruparse en dos bloques.

a) La institucionalizacion de las Regiones de autonomia especial, que responde tambien a motivos diversos.

Estos cinco territorios: Valle de Aosta, Cerdeöa, Friuli-Venecia Giulia, Sicilia y Trentino Alto Adige, reunen una serie de particularidades, (etno-linguisticas en Aosta y Tirol del Sur), (insulares y de fuerte tradicion de identidad cultural en Sicilia y Cerdeöa), o fronterizas (F-VG), que decidieron su tratamiento especial. Sus demarcaciones territoriales corresponden basicamente con una tradicion historica(32).y con anterioridad a la entrada

en vigor de la Constitucion, estas regiones disponian ya de una organizacion autonoma provisional(33). Por el contrario, el resto del territorio italiano se divide segun las consideradas regiones historicas, que no son otra cosa que los antiguos sectores estadisticos destinados durante el siglo pasadc a recoger los datos demograficos y economicos del Reino de Italia(34). Finalmente, la ley constitucional n.1 de 31 enero 1963 doto de EdA especial a Friuli-Venezia Giulia, segun lo dispuesto en el art.116 CI, cara a la proteccion de las minorias linguisticas eslovaca, croata...,y la ley constitucional n.1 de 10 noviembre 1971, basada en el Acuerdo Gruber-De Gasperi, modifico el EdA del Trentino Alto-Adige, y practicamente divide la Region en dos Provincias Autonomas, la de Trento y la de Bolzano. Contiene nuevas e importantes atribuciones provinciales que vacian de contenido a la region y eleva a las provincias al rango de regiones.

Durante el periodo que media hasta la puesta en marcha de las regiones de estatuto ordinario en 1970, la falta de normas de actuacion, sobre todo de funciones administrativas, provocaron una paralizacion e insuficiencia cronica de la autonomia regional especial.

b) La institucionalizacion de las regiones de autoncmia ordinaria,
responde por el contrario a otras razones

" Fueron creadas sobre el mapa, prescindiendo de la geografia o de la realidad sociologica"(35)," por exigencias de caracter fiscal"(36). No es extraño, que salvo en esporadicas ocasiones, no se planteara su institucionalizacion durante mas de 20 años. En este periodo, la ley constitucional n.3 de 27 diciembre 1963, añade la region de Molise a la lista de las regiones ordinarias individuadas en el art.131 de la CI, mas por intereses de partido que por sentimiento regionalista. La Democracia Cristiana, partido gobernante no tenia interes en facilitar a otras fuerzas politicas el acceso a la Administracion Publica que ella controlaba. Ademias las regiones ya institucionalizadas funcionaban poco y mal, en gran parte debido a lo reducido de su autonomia, y a la falta de voluntad autonómica del Poder Central.

Es en 1970, "en una situacion en que el poder para los partidos politicos se habia tornado muy difícil de manejar desde el vertice"(37), cuando surgen las Regiones "sin un esquema previo, sin un proyecto determinado"(38). Se penso, que debido a la compleja y difícil situacion politica que atravesaba Italia seria mas facil y habria mas margen de maniobrabilidad en la periferia(39).En cualquier caso, paulatinamente, las dificultades de institucionalizacion regional se agrababan al reflejar, la norma constitucional una realidad bien distinta a la de 1970. Esta, no contemplaba la importancia de la programacion, ni el desarrollo industrial producido, ni materias como la seguridad

social, y aun menos la dimension del Mercado Comun. Ademas, la existente ley de regulacion del regimen administrativo regional, la llamada Ley Scelba, era inadecuada y tuvo que ser abrogada en diversos puntos(40). Finalmente, tras su constitucion, a partir de la ley electoral de 1968, las asambleas regionales elaboraron los Estatutos de Autonomia que fueron finalmente aprobados por el Senado italiano. En 1972 se iniciaron las primeras transferencias conforme a las materias recogidas en el art.117 de la Constitucion que serian posteriormente completadas en 1977.

" Las regiones surgen como una gran esperanza, porque de la periferia podia llegar la organizacion eficiente, que al mismo tiempo modificase y transformase, haciendola eficiente, la costosa maquina de la Administracion Publica"(41). Sin embargo: no existian las leyes marco a las cuales se referia el texto constitucional y sobre las cuales debia adecuarse el ejercicio de las competencias regionales; no se produjo una reforma ni de la Administracion Central, ni de la Local que facilitara y rindiera eficaz el traspaso. Ademas, la autonomia financiera de la que fueron dotadas las regiones era muy limitada. El Parlamento italiano continuo legislando, en ocasiones sin tener en cuenta las competencias regionales. Las fuerzas politicas continuaron estructuradas a nivel estatal, sin adecuarse a una dimension regional(42). Salvo en las regiones de autonomia especial, e incluso en algunas de estas en forma reducida, no existe un respaldo popular a la dimension regional. Se trata de un proceso

un regimen centralista, y persiguió política y culturalmente a estas nacionalidades.

La Constitución de 1978 fue consensuada entre las diferentes fuerzas políticas de representación parlamentaria, con excepción del nacionalismo vasco. Consiguientemente, la Constitución mayoritariamente aprobada en todo el territorio del Estado, incluida Cataluña, no obtuvo un respaldo en el País Vasco. La Constitución, que estaba obligada a dar respuesta al nacionalismo vasco y catalán, y que pudo haber ofrecido una autonomía a los dos territorios donde realmente había un respaldo mayoritario a la voluntad de autogobierno, Catalunya y Euskadi, prefirió decidirse por la fórmula de "café para todos", y dibujar un mosaico de regiones autónomas sobre el mapa de España(49). Efectúa una división terminológica y de acceso a la autonomía. Distingue en el art.2 nacionalidades y regiones, pero sin especificar que territorios componen una u otra categoría, si bien con el término nacionalidades parece referirse a aquellos territorios que en un pasado reciente gozaron de autonomía. La Constitución dispuso pues, el acceso a Comunidades Autónomas para aquellos territorios que lo desearan(50).

El resultado fue la regionalización de todo el espacio geográfico(51), no tanto por la existencia de voluntades o sentimientos regionales de carácter mayoritarios que buscaran el autogobierno(52), mas bien semejaba un intento de diluir la

autonomia que se reclamaba en Catalunya y en Euskadi(53). El tortuoso proceso de transferencia de competencias(54) y la posterior maniobra consensuada entre los principales grupos politicos de ambito estatal de uniformizar el nivel autonomico, expresado juridicamente con ocasion de la LOAPA, una suerte de "plato unico" para todas las Comunidades Autonomas, es significativo de esa voluntad restrictiva y homogeneizadora.

1.2. SECTORES Y TIPOS DE COMPETENCIAS REGIONALES.

Se trata ahora de exponer las áreas de actividades y los tipos de competencia de que disponen las Regiones conforme al reparto constitucional efectuado entre ellas y el Poder Central. La distribución de materias y de tipos de competencia efectuadas en los textos constitucionales y desarrollados en diversas leyes dan como resultado una compleja casuística. La delimitación pormenorizada de sectores y límites concretos de competencia escapa a las intenciones de este estudio, nuestro objetivo es realizar un análisis que ponga de manifiesto el carácter jurídico-competencial de la autonomía regional.

1.2.1. Las Comunidades Culturales y Regiones belgas.

El sistema autonómico se ha estructurado en diversas fases. Al proceso descentralizador iniciado con las leyes de reforma de 1980, ha seguido una segunda fase en 1988 y principios de 1989, estando prevista una tercera cuyo objetivo es la federalización del país(55). Habida cuenta de que la entrada en vigor de esta segunda fase data de escasos meses, no es posible hacer un análisis completo de la misma, como también resulta difícil evaluar la embergadura de la reforma en su conjunto(56). Las transferencias de competencias de esta segunda fase en favor de comunidades y regiones no tienen caracteres revolucionarios y

en contraste con las efectuadas en 1980, pueden clasificarse como de pequeña embergadura, a excepcion de la comunitarizacion de la enseñanza, pero permiten apreciar con mayor claridad el rol ejecutivo al que se destina a las regiones. La ley que regula el estatuto de Bruselas-Capital aparece como la reforma mas positiva, sino es mas que por las dificultades que para su regulacion se habian planteado durante casi un cuarto de siglo. La ley de financiacion, su dimension y efectos plantean una enorme incognita que analizaremos en otro apartado.

Si es posible enumerar algunas de las materias que ocuparan la siguiente fase, que se preve para los proximos años: reforma del Senado, regulacion de las competencias exteriores de las comunidades y regiones, una reforma del Consejo de Estado... tal como esta previsto en el acuerdo gubernamental de 1987(57).

a). Sectores de actividad.

Las materias comunitarias estan previstas en el art. 59 bis CB. Por su parte, el art. 107 quater CB, simplemente enuncia 3 Regiones. La ley especial de 8 Agosto 1980 se subdivide en materias culturales, personalizables, arts. 4 y 5, correspondientes ambas a la competencia de las Comunidades Culturales, y regionales, arts. 6 y 7, que diseñan la competencia regional. Por otro lado, la reforma constitucional de julio de 1988 ha tenido como efecto mas notable la comunitarizacion de la enseñanza, mientras que la ley especial de 8 de agosto de 1988

ha proseguido la transferencia de competencias a las comunidades y regiones segun el modelo establecido en la ley especial de 1980. La constitucion solo señala como limites del campo de atribucion regional, el empleo de lenguas art. 23 CB, y las competencias de las Comunidades culturales.

Los sectores de actividad de las Comunidades Culturales(58), presentan tres grandes campos de accion: Cultura, Enseñanza y Ayuda Social. Son tambien competentes para la cooperacion entre ellas y la cooperacion internacional.

Las materias de indole cultural, previstas en el art.59 bis p.2. lc CB, se enumeran en el art.4 de la ley especial. Abarcan entre otras: patrimonio cultural; museos; bibliotecas; radiodifusion y television; deportes; juventud; turismo.

El campo educativo comprende la formacion profesional, pre y post escolar.

Las materias personalizables del art. 59 bis p.2 se desarrollan en el art. 5 de la misma ley especial.

Las formas de cooperacion internacional se desarrollan en el art.16 de la ley especial, y las formas de cooperacion entre las / comunidades se reglamentan en lo que concierne a las materias personalizables y nuevas materias culturales, en el art. 92 l.e. y por lo que se refiere al bloque cultural hay que dirigirse a los art.4 y 5 de la ley de 21 julio 1971.

La reforma constitucional de julio 1988(59) ademas de reafirmar el principio de libertad de enseñanza e inscribir el principio de

igualdad en la Constitución, art.17, ha sustancialmente traspasado la competencia en materia de educación y su financiación a las comunidades, art.59 bis 12.1y2 (60). El PC se ha reservado con carácter excepcional, la fijación del calendario escolar, las condiciones mínimas para la expedición de títulos y el régimen de pensiones. La entrada en vigor de esta reforma se ha diferido unos meses, haciéndola coincidir con la entrada en vigor de la ley de financiación.

Por su parte, la ley especial de 8 de agosto de 1988 (61) ha revisado ligeramente las competencias comunitarias(62). Ha añadido la protección a la prensa escrita a las materias de carácter cultural (art.1er 2y3 de la ley de 8.8.88); ha desarrollado la protección de la juventud, comprendiendo la protección social y judicial (art.2 y 4.15 l.e. 8.8.88.), y la ayuda social a los detenidos (art.3 l.e.8.8.88.) entre las materias personalizables.

En relación a la Comunidad germanofona, las referencias a su institucionalización se recogen a través del art.3 de la loi coordonnée de 20 de julio 1979 y en el art. 4 del "Arret Royal" de 6 de julio 1979.

En cuanto a Las Regiones disponen de 12 sectores de actividad: 1. Ordenación territorial; 2. Medio ambiente; 3. Conservación de la naturaleza; 4. Vivienda; 5. Aguas; 6. Política Económica; 7. Energía; 8. Tutela administrativa; 9. Empleo; 10. Investigación aplicada; 11. Obras Públicas; 12. Transportes.

La ley especial de 1988 ha completado los sectores de actividad regional diseñados en 1980. Algunas competencias han sido sustraídas a la comunidades, i.e. monumentos y sites (art.1.1er y 4.1 l.e.88). Se ha ampliado la materia de medio ambiente (art.4.2 y 16 l.e.88) pero sometida al respeto de normas generales y sectoriales. Tambien se ha extendido la competencia regional sobre diversos aspectos en materia de conservacion de la naturaleza (art.4.5) y de politica de aguas (art.4.6y7 y art.15). De mayor transcendencia son las modificaciones efectuadas a proposito de la competencia en materia de politica economica. El art.6.1.VI de la l.e. 8.8.80 ha sido sustituido por el art.4.8. de la nueva ley. Hay una extension de la competencia regional en lo relativo a credito regional, riquezas naturales... pero sometida a unos limites precisos: "en el respeto de los principios de la libre circulacion de personas, bienes, servicios y capitales, libertad de comercio e industria, asi como en el marco de la nosrmativa general de la union economica y monetaria establecida por la ley o los tratados internacionales. Asimismo el PC se reserva la competencia para fijar innumerables reglas generales en la materia, i.e proteccion de consumidores, ayudas a empresas, politica de precios, derecho de sociedades... Por el contrario los llamados sectores nacionales, siderurgia por ejemplo, no se mantienen reservados al PC (63).

En materia de energia (art.4.9,10y16 l.e. 88) se efectua una nueva distribucion, disponiendo las regiones de la competencia sobre las

nuevas energias y las localizables, mientras que el PC sera competente para la eleccion del plan de equipamiento conjunto.

El art.4.11 contiene las disposiciones referidas a las nuevas materias regionales, los trabajos publicos y el transporte, si bien se preve una concertacion entre los ejecutivos concernidos y la autoridad nacional, para la planificacion, compatibilidad, elaboracion de normas de politica general, de organizacion...(art.4.15y16 de l.e. 88). En materia de poderes subordinados (art.4.12) las regiones seran competentes para la organizacion del poder municipal, pero el PC conserva el ejercicio del control financiero. En materia de empleo (art.4. 6,13,15,16) el PC continuara a determinar los principios, correspondiendo a las regiones, la determinacion de las politicas complementarias. La competencia regional en materia de investigacion cientifica se diseña de manera mas global (art.5 l.e.88), de forma que cada autoridad sera competente para la investigacion referida a las materias de su competencia. La excepcion en favor del PC la constituye su capacidad para tomar iniciativas sobre investigacion de competencia regional y comunitaria, en la medida en que figuren en acuerdos o actos internacionales o supraestatales de los que Belgica sea parte contratante, o considerada como tal, o en la medida en que se trate de acciones que superen los intereses de una comunidad o region (64).

La ley especial tambien recoge en su art.8 una modificacion a la clausula de poderes implicitos (art.10 de l.e.1980), por la que "los decretos podran portar disposiciones de derecho relativas a

materias sobre las cuales los Consejos no son competentes, en la medida en que estas disposiciones sean necesarias (substituye al calificativo de indispensables) al ejercicio de sus competencias. La compatibilidad de este recurso con el regimen de competencias exclusivas, esta sometido a la doble condicion de que se trate de una materia que permita una reglamentacion diferenciada, y que su incidencia sobre la materia reservada sea marginal(65). La nueva ley especial contiene tambien disposiciones relativas a la composicion y funcionamiento de los ejecutivos (arts.9 y 11).

En total, entre Comunidades y Regiones, abarcan 15 sectores y mas de 70 materias de competencia, no completa, en virtud de las numerosas excepciones y "nuances" que se encuentran en la regulacion de sus campos de accion. Sin embargo el alcance de las competencias se amplia gracias al reconocimiento que en la ley especial se hace de las atribuciones accesorias, a fin de dar un efecto util a las competencias enumeradas(66).

En cuanto a la Region de Bruselas, su provisional situacion se recogia en la mencionada "loi coordonnee". Finalmente, la ley especial de 12 de enero 1989 estatutiza a Bruselas como Region-Capital(67). La region de Bruselas-Capital dispone de las mismas competencias que la region walona y flamenca. Sin embargo las competencias a los consejos regionales se ejerceran mediante ordenanzas en lugar de decretos (art.4). Su estructura institucional se desdobra en comunidades linguisticas.

En lo relativo a los tipos de competencias, el sistema de distribución de atribuciones empleado por el legislador belga tanto en la ley especial de 1980 como en la posterior de 1988, ha sido el de bloque de competencias por sectores de actividad(68). El inconveniente que un reparto de este estilo supone para la determinación concreta de la competencia se equilibra con la mejor percepción de la actividad regional que se pretende con la descentralización. Sin embargo en el caso belga, el sistema utilizado por el legislador adolece de falta de claridad, tanto en el criterio de reparto de materias entre el Poder Central y Regiones, Comunidades, como en el alcance de competencias, cuya interpretación es compleja y "deroutante"(69).

Cada bloque de actividad comienza con el enunciado "en ce qui concerne", de lo que puede interpretarse una competencia residual en favor del Poder Central, que comprenda todas las materias no expresamente atribuidas a las regiones dentro de cada bloque de actividades(70). Además, el Poder Central dispone de competencia, dentro de los bloques de actividad regional, a través de las excepciones, o de las reservas, que en su favor se hacen, sean estas de carácter legislativo (regulación de bases en medio ambiente), o ejecutivo (gestión de trabajos hidráulicos). En las materias, propiamente submaterias, de su competencia, los Consejos regionales adoptan decretos con fuerza de ley, y sus respectivos órganos ejecutivos disponen de competencia ejecutiva.

Debido a la multiplicación de técnicas atributivas, se provoca que sobre la concreta fijación de la competencia regional exista un alto grado de imprecisión jurídica. Las competencias regionales también se reducen a través de la definición del ámbito, i.e. si las materias presentan un interés nacional (sectores industriales); o un interés regional (política económica y de energía); o al reservarse el Poder Central un aspecto esencial de los sectores transferidos, i.e. competencia en derecho penal en materia de política de juventud.

En resumen, puede establecerse que en ocasiones, una competencia sobre una materia en "exclusiva", se transforma en un mero poder de gestión. Este tipo de reducciones al carácter de la autonomía regional, se ve en parte corregido por la puesta a disposición regional del mecanismo de "poderes implícitos" o atribuciones accesorias, recogido en el art.10 de la ley especial: "Los decretos pueden contener disposiciones jurídicas relativas a materias sobre las cuales los Consejos (regionales, comunitarios) no son competentes, en la medida en que estas disposiciones sean indispensables para el ejercicio de sus competencias"(71). Esta atribución accesoria con la que cuenta la autonomía regional, posibilita el desbordamiento de las competencias, pero dentro de los límites funcionales que unen la competencia material con la accesoria, siendo la primera indispensable para el ejercicio de la otra.

El resultado de este conjunto de disposiciones es un complejo sistema, en que tanto los sectores de actividad como las competencias concretas adolecen de un esquema clarificador. La modificación de la autonomía regional y comunitaria es posible mediante otra "simple" ley de mayoría especial. Mientras no se revise el art.107 quater no es posible jurídicamente la fusión política y administrativa de las regiones y comunidades, siendo la comunidad quien puede ejercitar las competencias de la región y no a la inversa, tal como lo dispone el art.1 p.4 de la ley especial(72).

Tras esta última reforma, la extensión del ámbito competencial regional y comunitario, plantean con mayor relieve la colaboración y coordinación necesarias entre los diversos poderes territoriales del Estado. La progresiva complejidad societaria a la que no es ajena el marco jurídico puede producir una exacerbación institucional apoyada en la inexperiencia de un modelo cooperativo. La voluntad política de consenso se presenta como esencial.

1.2.2. Los Länder alemanes.

En la RFA existe hoy una distribución de actividades entre Bund y Länder basada esencialmente en un reparto de funciones, legislativa para el Bund, ejecutiva para los Länder. Se trata de un esquema de reparto de tareas, en contraste con la

division de competencias por bloque de actividad efectuada en Belgica.

El art.73 LFB, contiene una serie de materias sobre las que el Bund dispone de competencia legislativa exclusiva. El art.71, posibilita previa autorizacion de ley federal la intervencion de los Länder sobre las mismas. El art.74 LFB, recoge una lista de materias sobre las que existe una competencia legislativa compartida. El art.72, especifica el reparto funcional en materia legislativa. El art.75, especifica las ocasiones en que el Bund puede dictar leyes marco. El art.70 dispone la competencia residual en favor de los Länder. El art.83, establece tambien en favor de los Länder la competencia ejecutiva con caracter general.

La distribucion original de competencias habia establecido un marco, dentro del cual, el Bund se habia reservado con caracter exclusivo las materias del art.73, entre las que no figuraban la policia y la enseñanza, y la posibilidad de dictar leyes marco, art.75, y los Länder disponian de autonomia legislativa sobre una gran cantidad de materias, que comprendian sectores tan importantes como el derecho privado y gran parte del derecho economico publico(73). Esta competencia legislativa se habia clasificado como concurrente, y sobre la misma, el Bund solo podia legislar, y desde ese momento hacer suya la competencia, despojando de la misma a los Länder, si se daban las condiciones

previstas en el art.72, es decir, necesidad de uniformidad económica, jurídica o de condiciones de vida.

Este cuadro original de distribución(74), donde los Länder disponen de una abundante autonomía legislativa, sufre con el tiempo una transformación radical(75). El Bund va a hacer un uso constante de las posibilidades que le confieren los art.72 y 75, transformando el significado original de la autonomía legislativa de los Länder(76). El Poder Central se sirve para incrementar su poder, tanto de una interpretación extensiva de la necesidad de su actuación, como de la amplitud de su actuación legislativa, llevada hasta el detalle(77). Las revisiones constitucionales son otro medio utilizado con frecuencia para:

- apropiarse de una materia de competencia de los Länder i.e., principios generales de la universidad;
- transferir una materia de una categoría a otra i.e., organización de la función pública, pasa de materia inscribible en ley marco a formar parte de la legislación concurrente;
- crear nuevas competencias federales i.e., seguridad pública.

En relación a la competencia ejecutiva, reservada con carácter general a los Länder, al aumentarse las competencias legislativas federales, el control del Bund se incrementa(78).

Los poderes legislativos de los Länder han quedado por consiguiente muy limitados, pues o bien han sido privados de competencia legislativa, o esta ha sido reducida a simples normas

de aplicacion. Incluso sobre sectores originariamente de exclusiva competencia regional, tales como la enseñanza, el Bund dispone de poderse de actuacion, creados a traves de revisiones constitucionales, y reenforzados por su hegemonia financiera. Asi, el Bund dispone hoy en dia del poder de legislar sobre ayudas a estudios superiores y promocion de investigacion cientifica (art.74,13 LFB), definir los principios basicos de la enseñanza superior (75,1a), poder de acordar las ayudas financieras (104a), participar a la planificacion comun de la enseñanza e investigacion (91b), asi como a la construccion y equipamiento universitario (91a).

Ciertamente, esta reduccion de la autonomia regional, descansa en la RFA, en un consensus politico. Las fuerzas politicas alemanas sin distincion, han progresivamente aumentado el poder de los organos centrales del Estado. Los Länder han recibido a modo de compensacion, el fortalecimiento de la institucion central donde se hallan representados, el Bundesrat.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, pueden señalarse 16 grandes sectores de actividad regional:

1. Orden Publico;
2. Sanidad;
3. Medios de comunicacion;
4. Obras Publicas;
5. Aguas;
6. Justicia;
7. Cultura y Educacion;
8. Deporte;
9. Juventud;
10. Finanzas;
11. Economia;
12. Transporte;
13. Agricultura;
14. Trabajo;
15. Medio ambiente;
16. Ordenacion territorial.

1.2.3. Las regiones italianas.

Las disposiciones legales que desarrollan la autonomía regional italiana están contenidas fundamentalmente en : El título V de la CI, especialmente los arts.117,118,119; los Estatutos de Autonomía; los decretos del Presidente de la República del año 1972, n.1-6 de 14 de mayo; n.7-11 de 15 de enero y n.315, de 5 de junio; la ley n.382 de 22 de julio de 1975; la ley n.894 de 27 de noviembre de 1976; el DPR n.616/1976 de actuación de la ley n.382. Las características de este modelo se aproximan al desarrollado posteriormente en España.

Tal como recoge el art.117 CI, la actividad regional se desarrolla en los siguientes sectores:

- ordenación de los entes locales;
- policía administrativa;
- ferias y mercados de interés regional;
- asistencia sanitaria local;
- formación artesana y profesional;
- museos y bibliotecas;
- urbanismo y protección ambiental;
- turismo;
- obras públicas y carreteras de interés regional;
- artesanado;
- agricultura y bosques.

Las regiones italianas, al igual que en el caso de las CCAA españolas, presentan la especialidad con respecto a las regiones alemanas y belgas(79), de que no todas las regiones disponen de la misma autonomía competencial. La especialidad de ciertas regiones se traduce tanto en un mayor número de materias autonómicas, como en una competencia legislativa más importante i.e., en materia de comercio. Hay sin embargo que precisar, que tampoco hay homogeneidad entre todas ellas, teniendo que atender a cada estatuto de autonomía. Así, T-AA, F-VG y Sicilia tienen potestad legislativa completa en materia organizativa de entes locales, mientras el resto de regiones no disponen de la misma. T-AA y Sicilia tienen una competencia en materia educativa que se extiende a la enseñanza elemental y media, así como mayores poderes en materia de orden público, de las que no disponen el resto de regiones.

En cuanto al carácter de las competencias de que disponen las regiones, viene dispuesto en el art.117 CI, que la competencia legislativa regional se ejerza dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado. Se impone además como limitación, el que las leyes regionales no sean contrarias al interés nacional o al de otras regiones. El art.118, establece el principio según el cual, corresponde a las regiones la competencia administrativa, sobre las materias señaladas en el artículo precedente, esto es, sobre las que disponen de competencia legislativa.

Por tanto, y en general, la competencia legislativa se comparte entre el Poder Central y las Regiones en aquellas materias sobre las cuales las regiones gozan de un poder legislativo, correspondiendo al Poder Central el establecimiento del marco normativo, y a las Regiones el desarrollo legislativo del mismo. Las Regiones disponen de competencia ejecutiva en tanto en cuanto esta siga a una competencia legislativa.

El cuadro original de la autonomía de las Regiones italianas, en donde a excepción de la agricultura, las materias sobre las cuales se desarrolla la autonomía regional estaban ya consideradas por el constituyente como de escaso peso(80), se ha visto reducida(81), por el uso por parte del Poder Central de una interpretación extensiva de los límites estatales de sus competencias(82), avalado por la Corte Constitucional(83). Sobre las regiones de autonomía especial, en virtud de sus estatutos de autonomía que tienen el carácter de leyes constitucionales (art.116 CI), los límites estatales no tienen un carácter tan amplio(84).

1.2.4. Las Comunidades Autónomas en España.

El modelo español, que presenta numerosas similitudes con el italiano, de distribución de competencias entre el Poder Central y las CCAA, está sustancialmente recogido en el título VIII de la CE, especialmente arts.148 y 149, y en los Estatutos

de Autonomia (85). El art.148 recoge una lista de materias de las que pueden disponer las CCAA en sus respectivos estatutos. El art.149 señala las competencias reservadas al Poder Central.

Debido a la especialidad que constituye en el caso español el libre acceso a la autonomia y las diferentes vias de acceso a la misma, arts.143 y 151 y Disposicion transitoria 2, no todas las CCAA disponen ni de los mismos sectores de actividad, ni sus competencias tienen el mismo caracter. La mayoria de las CCAA, que accedieron a traves del art.143, tienen como limite a su autonomia las materias del art.148, Cataluña, el Pais Vasco, Galicia y Andalucia que accedieron a traves del 151, asi como Navarra que lo hizo via Disp.Trans.2 tienen como limite el art.149. Esta diferencia cuantitativa y cualitativa de caracter sustancial puede tener caracter temporal, caso de que el resto de CCAA, hicieran uso de la posibilidad contemplada en el art.150, segun la cual, transcurridos 5 años desde el inicio del regimen autonomico, mediante una reforma de los estatutos de autonomia, que requieren la aprobacion de las Cortes Generales, el limite autonomico para los mismos, seria tambien el del art.149. Por su parte, el art.149.3, permite que materias no atribuidas al Poder Central por la Constitucion correspondan a las CCAA en virtud de sus respectivos estatutos de autonomia.

Los sectores de actividad comunes a todas las CCAA, recogidos en el art.148 pueden resumirse en los siguientes:

- ordenacion del territorio, urbanismo y vivienda;
- ferrocarriles y carreteras regionales;
- agricultura y ganaderia;
- montes y aprovechamientos forestales;
- gestion y proteccion del medio ambiente;
- ferias interiores;
- fomento del desarrollo economico;
- artesanía;
- museos y bibliotecas;
- turismo;
- deportes;
- asistencia social;
- sanidad e higiene;

En la mayoría de las materias la competencia legislativa de las CCAA se comparte con el Poder Central, que es a quien corresponde la legislación básica.

Este esquema se complica si examinamos la competencia de que disponen regiones como Cataluña y el País Vasco.

En estas regiones, podemos distinguir diversos tipos de competencia regional:

- Las regiones disponen de competencia legislativa y ejecutiva completa, art.9 EC y art.10 EPV, en materia de: cultura, turismo, artesanía, asistencia social.

- Competencia legislativa y ejecutiva dentro del marco de la política general del Estado, art.12 EC y art.10 EPV, en materia de: planificación económica regional, industria, agricultura, protección del consumidor.
- Competencia legislativa de desarrollo y ejecutiva de leyes del Estado, art.10 EC y art.11 EPV, relativas a: sanidad, banca y seguros, energía, medio ambiente, pesca, medios de comunicación.
- Competencia ejecutiva de leyes del Estado, art.11 EC y 12 EPV referentes a: legislación laboral, patentes, transportes de mercancías y personas, ferias internacionales.
- Además existen materias sobre las que tanto las Regiones como el Poder Central disponen de una competencia legislativa como ejecutiva con carácter exclusivo, eg. policía, enseñanza.

En España por regla general, y salvo en materias de competencia exclusiva del Poder Central ligadas al ejercicio de la soberanía del Estado, la competencia de "mise en oeuvre", ejecutiva que incluye la potestad de dictar reglamentos normativos, se atribuye a las CCAA.

Así como el art.117 CI dispone la posible atribución de otras materias que las recogidas en el mismo artículo a las regiones, y el art.71 LFB prevé que si una ley federal así lo autoriza de forma expresa, podrán los Länder legislar en materias sujetas a la competencia legislativa del Bund, el art.150.2 CE dispone que el Estado podrá transferir o delegar en las CCAA

facultades correspondientes a materias de titularidad estatal(86). Estos supuestos no encuentran correspondencia en el caso belga.

1.3. LA PARTICIPACION REGIONAL EN ORGANOS CENTRALES Y EN
MECANISMOS DE COORDINACION.

La participacion regional al interior del Estado puede establecerse bien mediante la participacion en organos centrales, bien a traves de la participacion conjunta con el PC en mecanismos de coordinacion. En este apartado pretendemos analizar hasta que punto se halla regionalizado el Poder Central del Estado, poniendo asi de manifiesto con mas detalle la estructura participativa regional y las diferencias o heterogeneidad regional existente. Cuando en la II Parte de la tesis examinemos la participacion regional en materia comunitaria, conectaremos el analisis con las formas participativas que a continuacion estudiaremos.

1.3.1. La participacion en Organos Centrales.

a) Participacion en los ejecutivos centrales.

El unico ejemplo en cierta forma asimilable a una participacion regional en el ejecutivo central lo constituye, conforme a lo previsto en el art.86bis CB, la obligacion de que el Consejo de Ministros belga este compuesto por un numero igual de ministros de expresion francesa y neerlandesa.

Si bien no se trata de una participacion regional, si se garantiza una participacion de los grupos linguisticos, base de las regiones.

b) Participacion en los poderes legislativos.

Los 4 Estados objeto de estudio disponen de dos camaras legislativas. Es en la composicion de la Segunda Camara, donde en algunos casos, y de forma diversa disponen las Regiones de representacion.

En cuanto a la Primera Camara, la participacion regional destaca tan solo por el derecho de iniciativa legislativa con el que cuentan las regiones italianas art.121.2 CI, y las CCAA españolas art.87.2 CE. El art.27 CB no reconoce a las regiones el poder de iniciativa legislativa, pero dispone el art.32bis, que los representantes parlamentarios se agrupan segun su adscripcion linguistica.

La participacion regional se efectua fundamentalmente en la Segunda Camara, especialmente en la RFA cuyo Senado ofece a las regiones una participacion sin semejanza en el resto de los EM. El Bundesrat es el Senado de la RFA compuesto por representantes de los gobiernos de los Länder, art.51 LFB, y tiene como funcion el incorporar a los Länder a la legislacion y administracion de la Federacion, art.50(87). El derecho de iniciativa, veto y

enmienda, aseguran al Bundesrat una posición clave en el proceso legislativo federal que permite a los Länder el introducir sus puntos de vista en la formulación de la voluntad política de la Federación.

La atribución de votos se efectúa de acuerdo a criterios de población, un mínimo de 3 y un máximo de 5 votos. El peso de la representación descansa en los ejecutivos regionales, no en sus parlamentos. A pesar de que el art.76.1 LFB atribuye al Bundesrat un derecho de iniciativa legislativa, su labor sustancial es la de control y enmienda de la legislación federal. La función de control, art.72, descansa en el rol de la llamada Cámara de conciliación y el mecanismo de resolución de conflictos, art.77. La proposición de enmiendas está recogida en el art.76.2. Además, de acuerdo con la LFB, es necesario el consentimiento del Bundesrat para la aprobación de determinadas leyes "Zustimmungsgesetze", que regulan una gran parte de la legislación federal. Otra función importante, es la participación en tareas administrativas mediante el control que realiza sobre los actos administrativos federales, decretos, reglamentos, circulares, como sobre las leyes federales que reglamentan la función ejecutiva a realizar por los Länder, art.37 LFB. Debido a la progresiva transformación del federalismo alemán, en el que las materias de competencia legislativa de los Länder son hoy en día muy reducidas, y del aumento de la importancia del Bund en el condicionamiento de la tarea administrativa de competencia

regional, la primitiva función de salvaguarda de los sectores de autonomía de los Länder, se ha transformado en una función básicamente de control de los asuntos comunes a Bund y Länder.

La composición del Senado en Bélgica tiene como base la circunscripción provincial. Sin embargo al haber establecido la ley especial, en su sección 1, arts.24 y 25, que los miembros de los Consejos regionales y comunitarios sean senadores elegidos directamente, miembros de los respectivos grupos lingüísticos del Senado, es indudable que a través de este mecanismo de "liaison personnelle", las regiones disponen de una participación.

Cara a la próxima fase de reformas institucionales, el acuerdo de gobierno prevé la reforma del Senado belga(88). Se contempla la supresión del doble mandato y la reforma del sistema bicameral(89).

El Senado italiano se elige atendiendo a criterios de población, art.57 CI. La Comisión Parlamentaria(90) para las Cuestiones Regionales es una institución bicameral encargada de coordinar las cámaras legislativas centrales con los Consejos regionales. Por su composición y funciones nos parece más adecuado su análisis junto a los mecanismos de coordinación.

El Senado español es la cámara de representación territorial que tiene como base electoral a la provincia, art.69. La participación regional se reduce a la designación por parte de la Asamblea legislativa regional de un senador y otro más por cada

millon de habitantes. El numero de este tipo de senadores en relacion al total de la Camara es insignificativo(91). Al caracter de organo legislativo de segundo orden, añade la funcion de autorizar al Gobierno central de intervenir en areas de competencia regional, previa propuesta de este, si juzga que una actividad o inactividad de una CA pone en peligro el interes general del Estado art.155 CE.

c) Participacion en organos judiciales.

El art.94 LFB, establece que el Tribunal Constitucional se compone de miembros elegidos en un numero igual por el Bundestag y el Bundesrat. De esta forma los Länder participan en la designacion. Por el contrario, en Italia y España las regiones no tienen participacion alguna en la designacion de los miembros del Tribunal, si bien precisamente en estos dos Estados, al contrario que en la RFA, es donde la resolucion de conflictos entre el Poder Central y las Regiones se someten con mucha mayor frecuencia a las decisiones de este organo. En Belgica la composicion de la Corte de Arbitraje se efectua de acuerdo a un criterio de reparto entre grupos linguisticos.

La participacion en estos organos es de particular importancia puesto que entre sus competencias se encuentra la de resolucion de conflictos derivados de la distribucion competencial entre el PC y las regiones o de estas entre si(92). La Corte

Constitucional italiana, el Tribunal Constitucional español y alemán, y la Corte de Arbitraje belga están facultados para anular, ex tunc, aquellas leyes que infrinjan la distribución competencial establecida en la Constitución y demás leyes del ordenamiento jurídico. Tanto el PC como las regiones están legitimados para interponer recurso, habitualmente a través de sus ejecutivos. En Italia y España estos tribunales tienen una jurisdicción muy extensa; art.134 CI y art.161 CE, mientras que en Bélgica, art.107 ter CB, esta se reduce a la resolución de conflictos entre leyes y decretos con fuerza de ley, sin tener un poder general para juzgar sobre la constitucionalidad o no de las normas. Las normas para la regulación de conflictos de competencia están por lo que se refiere a España, contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, y en el caso de Italia en la ley n.87 de 11 de enero de 1953 referida a la Corte Constitucional. El art.1 de la ley de creación de la Corte de Arbitraje de 28 de junio de 1983, se conecta con las normas contenidas en la CB, en la l.e y l.o de reformas institucionales de 8 y 9 de agosto de 1980, y en la ley de 31 de diciembre de 1983 referida a la comunidad lingüística alemana.

El Tribunal constitucional alemán tiene competencia para decidir sobre la compatibilidad del derecho federal y el de los Länder, sobre la interpretación de los deberes y derechos de la Federación y los Länder, y de las disputas que impliquen disposiciones de derecho público entre Bund y Länder o de estos últimos entre sí, tal como está recogido en el art.93 LFB.

1.3.2. Mecanismos de coordinacion.

Se trata ahora de analizar las formas y metodos de cooperacion. asociacion existentes entre las regiones y entre estas y el Poder Central, con objeto de desarrollar de forma eficaz las tareas que para la gestion del Estado les han sido respectivamente encomendadas.

a) La Republica Federal Alemana.

La antigüedad así como la evolucion del federalismo aleman, hacen de este, el Estado donde los mecanismos de coordinacion son mas numerosos y se encuentran mas desarrollados(93). La mayoria de las materias, exigen la participacion conjunta del Poder Central y los Länder. El Bund suma a la funcion legislativa de base su capacidad para condicionar la actividad administrativa de los Länder, y estos disponen de una competencia legislativa de desarrollo y una ejecutiva general.

Desde los años cincuenta, existen mecanismos de coordinacion, pero en el caracter de estos se puede tambien apreciar la evolucion del sistema aleman hacia el federalismo unitario. En un principio, cuando los Länder disponian de areas autonomas de competencia, la necesidad de encontrar una solucion comun a problemas de su competencia les obligo a coordinarse (94). Es en este periodo cuando surge la Conferencia de Ministros

Presidentes, las Conferencias interministeriales, y se crean instituciones comunes como el Comité alemán de investigación. Este tipo de coordinación horizontal se sustenta sobre todo desde el período de centralización de los años sesenta, en la necesaria coordinación con el Bund(95).

Así, con el transcurso del tiempo la Conferencia de Ministros Presidentes "Ministerpräsidentenkonferenz", se ha convertido en un instrumento sobre todo importante para la concertación político-administrativa de Länder y Bund, debido al peso que sus recomendaciones tienen en las relaciones interfederativas. A este carácter vertical de la coordinación, añade, el ejercicio de funciones de arbitraje y coordinación entre los Länder, utilizando procedimientos basados en la unanimidad y a falta de esta en el consenso. Hasta los años sesenta la Conferencia de Ministros Presidentes tuvo un carácter básicamente de coordinación horizontal en los sectores donde estos disponían de competencia legislativa plena, equipamientos públicos, enseñanza, cultura y policía. Las Conferencias interministeriales tienen como función principal coordinar y armonizar las políticas sectoriales de los Länder, especialmente las referidas a problemas socio-económicos, economía, trabajo, finanzas, agricultura, medio ambiente, transportes, ordenación territorial..., preparar proyectos de ley o reglamentos tipos, para preparar la acción legislativa y administrativa de los Länder en especial en materia de policía y enseñanza sobre las que la

competencia legislativa de los Länder es aun amplia, concluir acuerdos administrativos "Verwaltungsabkommen" para organizar la coordinacion de un sector determinado o crear servicios comunes. Entre los servicios comunes destaca en el sector de los medios de comunicacion, la creacion del segundo canal de television, administrado principalmente por representantes de los gobiernos de los Länder, y de emisoras de radio comunes a varios Länder. Entre las instituciones comunes del sector educativo destaca el servicio central para la reparticion de plazas universitarias o el comite aleman de investigacion.

Como deciamos, a partir de los años sesenta el regular la coordinacion de los Länder con el Bund se ha convertido en una de las tareas principales de la Conferencia de Ministros Presidentes. La preparacion de estos acuerdos es tarea de las Conferencias interministeriales cuyo orden del dia es fruto principalmente del trabajo y elaboracion previo de multitud de comisiones y comites interadministrativos, alrededor de 400, existentes. Estos comites, junto a los grupos de trabajo y estudio, cerca de 1200, reunen a funcionarios del Bund y Länder encargados de cristalizar la cooperacion impuesta por el modelo cooperativo de reparto de funciones sobre la mayoria de materias que se comparten. La presencia de ministros federales es otra de las características de las Conferencias interministeriales, donde estos juegan un papel activo de impulso e iniciativa de acuerdos, que como en los comites, se adoptan por unanimidad en forma de

recomendaciones y directivas. La elaboracion y "mise en oeuvre" de los acuerdos corresponde a los organos ejecutivos, y en menor medida, legislativos del Bund y Länder. Las directivas presentan un caracter de instrumento organizativo y reglamentario, fijando las condiciones de ejecucion de una ley federal, u organizando la cooperacion. De la misma manera que las directivas comunitarias, se fijan los objetivos, quedando libre cada parte para la eleccion de los medios. Las resoluciones por el contrario, constituyen decisiones completas.

Hay que resaltar que ni los Länder, ni las autoridades federales, estan obligadas a poner en practica los acuerdos alcanzados por los diferentes organos de coordinacion. Sin embargo, el espiritu de colaboracion y consenso en el que descansa el ordenamiento juridico-politico de la RFA, hace del ulterior cumplimiento de los acuerdos en el marco de sus respectivas competencias, un principio de actuacion reconocido mutuamente.

A esta tarea de coordinacion de politicas, hay que añadir la cooperacion en materia de planificacion(95). En los años sesenta se da comienzo a una vasta tarea planificadora, que trae como resultado diversas modificaciones constitucionales, que aumentan el poder del Bund, destacando la creacion del Titulo VIIIa de la LFB, en concreto de los art.91a y 91b que regulan las tareas comunes "Gemeinsame Aufgabe". La planificacion se extiende a traves de programas de ejecucion progresiva sobre todo a

sectores de equipamiento. Los deseos del Bund eran la de extenderla a todos los sectores. Los Länder, por medio del Bundesrat, la limitaron principalmente a la enseñanza e investigación. La planificación incide sobre determinadas competencias administrativas de los Länder condicionandolas en favor del Bund en la medida en que la financiación se comparta, obligatoriamente, con este. El art.91b LFB, autoriza la planificación comun de la enseñanza e investigación. El art.91a LFB, impone la planificación comun de la infraestructura de determinados sectores, definidos de una forma extensiva por el legislador federal(97), que así extiende la planificación a la infraestructura universitaria, al desarrollo regional y a la mejora de las condiciones agrícolas. La cooperación se establece a través de un plan donde Bund y Länder cuentan con una representación proporcional al financiamiento, por lo general paritario, mientras que las tareas administrativas corresponden a los ejecutivos respectivos.

Otro sector de la cooperación donde también puede apreciarse la progresiva penetración del Bund en sectores de competencia regional, lo constituyen las inversiones de los Länder, donde debido al creciente poder financiero del Bund, y a la vaga redacción del art.104 LFB, el Bund está en condiciones de justificar prácticamente, todo tipo de intervenciones.

b) Belgica.

Los mecanismos de coordinacion en Belgica se encuentran mucho menos desarrollados que en la RFA, si bien son mas numerosos e importantes que los existentes tanto en Italia como en España. Antes de la reforma de 1980, eran ya varios los sistemas de cooperacion, concertacion existentes. Los arts.4 y5 de la ley de 21 de julio de 1971, preveian una comision para la cooperacion entre las comunidades culturales cuando una unidad de accion se hiciera necesaria, y el art.38 CB, preveia un procedimiento conocido como "sonnette d'alarme" previsto para la prevencion de conflictos entre comunidades.

Con la reforma institucional, en los parrafos 2 a 7 del art.6 de la ley especial de 8 de Agosto 1980, estan previstos mecanismos de concertacion, consultacion, asociacion, informacion, e incluso de acuerdo, entre Regiones y entre estas y el Poder Central, que cubren un amplio y detallado abanico de casos(98) . Sin embargo, tan solo en el parrafo 5, se otorga a las Regiones un poder de decision o veto , que concierne a la asociacion de municipios de caracter supraregional, regulado tambien en el art.80 de esta ley, y a la modificacion de sectores de competencia en materia de politica economica. Por lo que se refiere a los parrafos 2,3 y 4 relativos respectivamente, a la concertacion de los ejecutivos regionales, de estos con el Poder Central, y de los ejecutivos regionales en la elaboracion legislativa central, las regiones no disponen de un poder de veto. Sin embargo, la

violacion de esta concertacion impuesta, puede entrañar la anulacion de la norma o decision tomada por vicio de forma sustancial.

A estos ejemplos de coordinacion, nos parece interesante añadir el mecanismo de concertacion que para la prevencion y reglamentacion de conflictos de intereses se ha regulado en Belgica, concretamente en los arts.31 y ss. de la ley ordinaria de reformas institucionales de 9 de Agosto 1980. El art.31 establece la creacion de un comite de concertacion compuesto a paridad linguistica por el Primer Ministro belga y tres miembros de su gabinete, del Presidente y un miembro del ejecutivo flamenco, y del Presidente y un miembro de la Comunidad walona si estos ultimos ejercen las competencias del ejecutivo de la region walona. La funcion de este comite, es la prevencion y resolucio n de conflictos de interes mediante el consenso. Tanto los Consejos como las camaras legislativas que estimen, que un proyecto, o una proposicion, de decreto o de ley, existente en un consejo o una camara legislativa, puede lesionar sus intereses, estan capacitados por mayoria de 3/4 de sus votos para solicitar la concertacion, mientras se suspende el procedimiento decisonal. El art.33 de la ley especial, conecta este comite de concertacion con los mecanismos de coordinacion previstos en el art.6 ler p.VI 2, y con los parrafos 2 a 6 de este articulo, asi como con el art.81 relativo a la negociacion de acuerdos internacionales en materias de competencia regional o comunitaria, en las cuales se asocia el

ejecutivo respectivo a las negociaciones. El incumplimiento de los procedimientos de coordinacion provoca la intervencion del comite de concertacion a peticion de cualquiera de los presidentes de cualquier ejecutivo.

La redistribucion de competencias efectuada por la l.e. de 8.8.88. (art.4.14 y 16), supone un ajuste de los supuestos de concertacion, asociacion, y acuerdos previstos en el art.6.3. de la ley especial de 1980. De un lado, la concertacion asociando los ejecutivos concernidos y la autoridad nacional competente, ha sido completada con el fin de asociar a los ejecutivos regionales a la definicion de las reglas minimas comunes relativas a las infraestructuras o a los trabajos de las instituciones europeas en materias de competencia regional y de politica agricola. De otro lado, se pretende la coordinacion de la politica a desarrollar por cada autoridad. Un titulo nuevo (IVbis) recoge la cooperacion para la regulacion de los costes relativos a: hidrologia; comunicaciones; transportes; telecomunicaciones que depasen los limites regionales. Por su parte, el art.92.bis(99) fija el marco legal para una cooperacion entre las distintas autoridades, compartiendose el mantenimiento eventual, creacion y gestion conjunta de servicios e instituciones. El art.92.3 preve la representacion de regiones y comunidades en organos de gestion y decision nacionales, asi como la representacion de otras regiones, comunidades y PC en organismos regionales. Esta representacion revistira la forma de decreto previo acuerdo entre autoridades

concernidas. Los acuerdos adoptados por estos mecanismos de cooperacion tendran la forma de acuerdos de cooperacion que no tendran caracter ejecutivo sino tras haber sido aprovados por una ley o decreto, a menos de que su objeto sea de naturaleza administrativa o reglamentaria. Es tambien el art.92 quien regula la representacion de comunidades y regiones en las instituciones nacionales para materias culturales, cientificas, comunicaciones, transporte, energia, credito y comercio exterior fundamentalmente. El gobierno ha anunciado tambien para la siguiente fase de reformas institucionales, mecanismos particulares a fin de remediar la falta de acuerdos o de ejecucion de los mismos. El control que las camaras regionales ejerceran sobre estos comites es aun una incognita, como lo es el nivel de cooperacion que se alcanzara en los mismos.

Cara a la resolucion de conflictos de competencia se preveen diversos procedimientos, ante la seccion de conflictos de competencia del Consejo de Estado, de la Corte de Casacion, o de las dos camaras legislativas, hasta la creacion de la Corte de Arbitraje prevista por el art.107 CB(100).

c) Italia.

Hasta la regionalizacion de 1970, el Poder Central tan solo debia coordinarse con un numero muy reducido de regiones, que ademas

tenian problemáticas particulares. La posterior regionalización exigía la adaptación del Estado a un nuevo marco de relaciones. Sin embargo la coordinación vertical, Poder Central-Regiones, debido tanto a la falta de vocación autonomista de la clase política, como a la resistencia de la burocracia central, se va a realizar a través del legislador central, que hace un uso desproporcionado de su competencia para la fijación de principios y bases, hasta reducir enormemente la competencia de desarrollo legislativo de las Regiones. La autonomía legislativa regional, casi paralizada por la falta de leyes reguladoras de principios, deviene prácticamente inexistente, por la regulación detallada que efectúan las leyes marco estatales. Son los mecanismos que el Poder Central utiliza como medios de coordinar la actividad regional(101). Tanto la falta de organismos de coordinación, como la utilización de estos mecanismos uniformizadores, son reflejos del sistema político italiano donde los intereses organizados, los partidos políticos principalmente, tienden a buscar compromisos en el vertice, sin respetar una autonomía regional de la que carecen(102).

Por lo que se refiere a la autonomía administrativa, la coordinación se caracteriza por la atomización en multitud de órganos con base sectorial(103). La mayoría de estos órganos se encuentran bajo la dependencia de uno o varios ministerios y en ellos se encuentran representados funcionarios centrales, responsables políticos, representantes de grupos de intereses,

expertos..., siendo la representacion regional reducida. La coordinacion a la italiana, es un ejemplo de neocorporativismo donde las regiones no constituyen sino otro grupo de presion.

Hay que esperar hasta los años ochenta para que en la relacion Poder Central-Regiones se articulen organismos de coordinacion institucional(104). En 1979 surge el "informe Giannini", el cual ademas de costatar que el Estado no habia creado mecanismos de coordinacion que respetaran la distribucion competencial recogida en la Constitucion, proponia el establecimiento de un cuadro global de relaciones que evitara la multiplicacion de procedimientos y organismos. Para ello consideraba imprescindible la reforma de la Administracion central del Estado, que sigue siendo una asignatura pendiente en España e Italia, la cual comportaria:

- la adaptacion de los ministerios a las exigencias de un sistema descentralizado.
- el respaldo a la coordinacion institucional y a la participacion de las regiones en la planificacion.
- la dotacion a la Presidencia del Consejo de Ministros de tareas de coordinacion y direccion de las relaciones con las regiones.

Al informe Giannini siguen otras tentativas de semejantes intenciones y parejos resultados. Se trata de los proyectos elaborados por "la comision Bassanini", por el ministro para las regiones Aniassi, y por el Presidente del Consejo

Spadolini(105). Estos proyectos, así como el interés mostrado por las regiones de establecer una coordinación entre ellas, dan como fruto la creación en enero de 1981 de una Conferencia, que finalmente institucionaliza estas relaciones.

La Conferencia Permanente de Presidentes de Regiones y Provincias Autonomas se crea por un decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 12 de octubre 1983(106).

En el preámbulo del decreto se contiene ya una cierta predisposición hegemónica, en cuanto considera la reforma de la Presidencia del Consejo "una ocasión propicia para conocer las exigencias regionales referidas a las políticas gubernamentales que afecten a sus competencias"(107). El art.1 atribuye a la Conferencia de poderes de información, consulta, estudio y coordinación relacionados con cuestiones de interés común al Poder Central y a las Regiones. El art.2 regula la composición, cuya presidencia se otorga al Presidente del Consejo, y la vicepresidencia al ministro de Asuntos Regionales. Los presidentes regionales así como los ministros concernidos son "invitados" a asistir. La Conferencia no constituye formalmente un órgano permanente, aunque se garantiza una convocatoria periódica.

El art.6 del decreto especifica los cometidos de la Conferencia, la cual está llamada a pronunciarse sobre las líneas generales de la actividad normativa que afecta a las regiones, y sobre los criterios generales de elaboración de proyectos de ley marco que se ocupan de materias sobre las cuales las regiones disponen de

competencia. Tambien se ocupa de examinar, los criterios generales del ejercicio de las funciones centrales de orientacion y coordinacion de la actividad regional, de la elaboracion y aplicacion de decisiones comunitarias, y de la politica financiera y presupuestaria nacional. Como indica el art.1 del DPR, el objeto de la Conferencia es la busqueda del acuerdo.

Aun cuando volveremos posteriormente al analisis de la Conferencia, hay que constatar las criticas que esta recibe en virtud sustancialmente, de su mero caracter consultivo, limitado ademas en cuanto no se ocupa del conjunto de politicas gubernamentales que afectan los intereses regionales. Por otra parte, la Conferencia ha estado hasta el momento convocada en pocas ocasiones y se halla desprovista de poder politico y medios de organizacion suficientes(108).

Otro mecanismo de coordinacion lo constituye la Comision Parlamentaria para las Cuestiones regionales.

Fue precisamente la falta de mecanismos de coordinacion, y la abundancia de conflictos existentes entre el Poder Central y las Regiones, quienes ayudaron a resucitar en 1975 a esta comision, ya existente desde 1953, principalmente, a fin de controlar la actividad gubernamental y del legislativo central procurando garantizar el respeto de los intereses regionales. Es una comision bicameral que se compone de 20 diputados y 20 senadores elegidos

proporcionalmente entre los grupos de ambas camaras. Sus funciones pueden resumirse en:

- formular opiniones sobre la coordinacion administrativa y los proyectos de ley que afecten competencias regionales.
- actividad de control conforme al reglamento parlamentario y propuestas de resolucion de conflictos dirigidos a las comisiones parlamentarias interesadas en materias de interes regional.
- a partir de 1975 se ocupa tambien de examinar los motivos de los recursos de inconstitucionalidad.

Se trata de actividades de consulta y control, recogidas en los arts.6, 113 y 114 del DPR 616/1977, mas que de verdaderas competencias. Cumple una funcion de control preventivo sobre las decisiones que se adoptan en otras instituciones. La representacion regional se limita a exponer periodicamente sus quejas y propuestas durante las sesiones de informacion. Debido a todas estas insuficiencias no puede considerarse que posibilita una adecuada participacion regional(109).

En Italia, al contrario que en Belgica, la resolucion de los conflictos de intereses no es tarea de un comite de concertacion, sino competencia del organo legislativo, art.127 CI. Las dos Camaras deciden separadamente interviniendo preliminarmente la CPR. Sin embargo, se trata de una posibilidad teorica, pues hasta el momento el PC ha siempre optado por enviar

la materia a la Corte Constitucional cuestionando la legalidad de la misma.

d) España.

También en España las potestades de coordinación reservadas al Poder Central son escasas. La Constitución recoge:

- coordinación de la planificación económica general, art.149.1.13.
- coordinación general de la investigación científica y técnica, art.149.1.15.
- coordinación general de la sanidad, art.149.1.16.

Se trata de los únicos mecanismos de coordinación previstos tanto en la Constitución como en los estatutos de autonomía(110). Ocurre que no hay diseño de ningún órgano permanente de coordinación entre el Poder Central y las CCAA, ni de estas entre sí, si exceptuamos, las Juntas de seguridad en materia de coordinación entre policías autónomas y fuerzas de seguridad del Estado, del tipo de las recogidas en el art.13 EC y art.17 EPV.

Por otro lado, con carácter sectorial, y con una periodicidad semestral, pueden señalarse ciertas conferencias que reúnen a ministros del Gobierno central y a consejeros de CCAA, destinadas al intercambio de puntos de vista sobre problemas del sector(111). En la práctica sin embargo, se les suele facilitar

informacion sobre cuestiones sobre las que ya se ha adoptado una decision(112). Se trata de:

- Consejo de Politica Fiscal y Financiera.

Conforme al art.156.1 se constituye por medio de una ley organica, con objeto de coordinar la actividad financiera de las CCAA con el Poder Central. Es un organo de caracter deliberativo. Se ocupa en general de todos los aspectos de la actividad financiera regional y central que exigen una coordinacion. Suele reunirse una vez al trimestre, y sus acuerdos se adoptan por consenso o por mayoria de 2/3. Desde su creacion en 1981, su actividad se ha dirigido especialmente a coordinar las politicas presupuestarias, de inversion y deuda, y a contribuido sobre todo a la armonizacion de las tecnicas empleadas. De acuerdo a lo establecido en la Ley Organica de Financiacion de Comunidades Autonomas (LOFCA), es un instrumento basico para el reparto del Fondo de Compensacion Interterritorial.

- El Consejo Superior y la Comision de Coordinacion de la Funcion Publica.

Son dos organismos encargados de ejercer respectivamente, funciones consultivas y coordinadoras en el campo de la funcion publica, y tareas de coordinacion en la oferta de empleo publico.

- Consejo para la Coordinacion y la Planificacion sanitaria.

Compuesto por representantes de los ministerios centrales y de las administraciones regionales. Es un organo de deliberacion e informacion en materia de sanidad y seguridad social.

- Comisiones de coordinacion de Fiscalidad cedida.

Se trata de un ejemplo de coordinacion bilateral, en cuanto estas comisiones se componen por separado de representantes de la administracion central y de cada Comunidad Autonoma.

Junto a estos organos de coordinacion se pueden tambien señalar, las diversas formas de coordinacion administrativa establecidas a traves de los decretos de transferencia de funciones y servicios de la Administracion Central del Estado a las CCAA. Son formas de coordinacion puntuales sobre la transferencia especifica, bilaterales, que diseñan un modelo poco eficaz de coordinacion administrativa.

En relacion a la coordinacion de las CCAA entre si, el art.145.2 CE, remite a los estatutos de autonomia los supuestos, requisitos y terminos en que las CCAA podran celebrar Convenios entre si. Entre otros, el art.22 EPV, art.27 EC, 35 EG, recogen estos supuestos.

1.4. LA AUTONOMIA FINANCIERA REGIONAL.

Una escasez de suficientes recursos financieros compromete seriamente la autonomia politica regional en la medida en que la competencia decisional de la que disponen no encuentra posibilidades practicas de desarrollo o queda mediatizada por los limites a la que le somete su dependencia respecto a los fondos provenientes del PC o de la CE. La autonomia financiera es indispensable para el desarrollo de la autonomia. La importancia o no de los medios financieros con que cuentan los entes autonomos es un signo de los limites de su autonomia .

Para la financiacion de los entes autonomos, pueden utilizarse varios sistemas:

- el Poder Central transfiere dotaciones presupuestarias.

La importancia de las mismas esta en relacion a las competencias transferidas. Las fuentes de financiacion conservan un caracter nacional y los ingresos publicos continuan siendo recaudados por el Estado.

- los entes autonomos gozan de un presupuesto financiado mediante recursos propios.

- se establece un sistema mixto, que conjuga tanto recursos propios como dotaciones presupuestarias. A estas suelen agregarse subvenciones puntuales.

Hasta que punto la competencia regional se ve acompañada de autonomía financiera en los diferentes EM, es el punto que a continuación desarrollamos.

1.4.1. La autonomía financiera de los Länder.

El reparto de recursos financieros en el origen de la LFB, establecía un sistema basado en el equilibrio de los diversos poderes territoriales del Estado, recibiendo los Länder alrededor de un 60% de los recursos fiscales totales, contando con un presupuesto separado al del Bund. El Bund progresivamente y en su beneficio, va a romper este equilibrio favorable a los Länder, ayudado por el poder de gestionar la mayoría de los impuestos, aun cuando no fueran federales. Con la introducción del IVA en 1969, disponiendo el Bund del poder de repartir los ingresos, los recursos fiscales de los Länder se habían ya reducido a un 36%, los municipales a un 6%, mientras los del Bund representaban ya un 57%(113).

El título X de la LFB se ocupa de la legislación en materia fiscal, y de la misma forma que en el reparto de competencias jurídicas, se establece un grupo de competencias en favor del Bund, otro en favor de los Länder, y un tercero sobre el que los Länder disponen de competencia mientras el Bund no haga uso de la misma. El Bund dispone en exclusiva de las tarifas aduaneras y monopolios fiscales, y los Länder de los impuestos

sobre bebidas, caza, animales domesticos...llamados "Bagatellsteuern". La mayoria de los impuestos son compartidos. El Bund tiene derecho a legislar si los impuestos le corresponden total o parcialmente, o si una regulacion federal es necesaria. El resultado es que hoy, casi todas las leyes fiscales son de competencia federal. La competencia administrativa corresponde con caracter general a los Länder. El Bund dispone de esta competencia en lo referente a aduanas, monopolios fiscales e impuestos sobre el consumo asi como sobre los impuestos comunitarios.

Segun a quien correspondan los ingresos los impuestos pueden clasificarse en tres grupos. Al Bund le corresponden los ingresos de caracter no fiscal, aduanas, monopolios, consumo. A los Länder, patrimonio, sucesiones, automoviles. Los impuestos donde los ingresos son comunes a Bund y Länder son, renta, sociedades y el IVA. Los ingresos de las dos primeras categorias representan un 15%, y los ingresos comunes un 70%. El IVA representa por si solo un 22% de los ingresos publicos totales, correspondiendo al Bund un 69% del mismo y a los Länder un 31%. La renta y sociedades se dividen en partes iguales.

Una vez efectuada la division vertical entre Bund y Länder "vertikaler Finanzausgleich", se efectua un reparto horizontal entre los Länder "horizontaler Finanzausgleich". En principio a cada Land le corresponden los ingresos percibidos en su territorio. Se establece sin embargo, un sistema de

perecuacion, necesario para asegurar la igualdad de servicios publicos debido a la desigual capacidad financiera de los Länder(114). Se trata de un complicado proceso que trata de reconducir el volumen total de ingresos de un Land al que percibiria si la distribucion se hiciera segun la poblacion. De esta forma se reducen las diferencias entre los Länder con mayores ingresos, Baden-Wurttemberg, Hamburgo, Renania del Norte y los mas pobres, Baja Sajonia, el Sarre, Schleswig-Holstein.

Otra importante forma de reparto de fondos la constituye el financiamiento mixto concerniente a las tareas comunes. Se trata de las materias del art.91a y 91b. La regulacion y planificacion de los proyectos se establece en una ley federal que requiere la aprobacion del Bundesrat. Para su elaboracion se forman comisiones mixtas paritarias. La Union financia la mayoria de los gastos en los sectores universitario y economico, en el sector agrario al menos con la mitad.

A pesar de los principios de autonomia e independencia establecidos en el art.109 LFB, para la gestion presupuestaria tanto del Bund como de los Länder, la ingerencia del Bund ha sido progresiva. No puede hablarse de independencia, si 1/3 del financiamiento de los Länder proviene de subvenciones, las cuales condicionan su autonomia(115). Disponiendo de excedentes, el Bund ha otorgado subvenciones a los Länder, atribuyendose un poder de determinacion sobre el empleo de las mismas y un control sobre la

ejecucion, reservandose tareas administrativas, que en principio corresponden a los Länder. Esta practica "Fondsverwaltung des Bundes", contraria a la LFB, no fue recurrida debido a la necesidad financiera de los Länder. Posteriormente la revision constitucional de 1969 reglamento esta practica y dispuso la permisividad, obligatoriedad, de las subvenciones federales. En materia de ayudas sociales y de infraestructura, se prevee que si la financiacion del Bund supera el 50%, corresponde a este la competencia ejecutiva, actuando los Länder por delegacion art.104a.3. El art.104a.4 dispone que el Bund esta autorizado a acordar ayudas financieras para inversiones de particular importancia para los Länder y los municipios, si estas son necesarias para restablecer el equilibrio economico general, compensar las diferencias del desarrollo economico, y asegurar el desarrollo de la economia. A traves de estas diversas posibilidades el poder del Bund no hace sino reducir, condicionando, el desarrollo de la autonomia regional.

1.4.2. Autonomia financiera en Belgica.

En Belgica los recursos de que disponen regiones y comunidades culturales son mas limitados que los de los Länder. Las leyes de 8 y 9 de Agosto 1980, dotaron a los ejecutivos regionales y comunitarios de una competencia de elaboracion presupuestaria, perfilandose un sistema de financiacion regional y comunitario de caracter mixto(116). El art.1 de la ley ordinaria

de 9 de agosto 1980 preveía: dotaciones a cargo del presupuesto del Estado (117), ingresos del producto de ciertos impuestos estatales, y recursos propios (deuda, ingresos no fiscales y fiscalidad regional y comunitaria). Por su parte, a fin de limitar el recurso a créditos suplementarios a cargo del Estado, el art.15 de la ley especial, estableció que el Estado no garantiza los compromisos financieros contraídos por las regiones y comunidades.

Este sistema de financiación ha sido sustituido recientemente mediante la ley especial de financiación de 16 de enero 1989 (118). Se trata de una ley compleja, de redacción "de rotante" que prevé el establecimiento progresivo de un nuevo modelo. Está previsto un período transitorio que se regula (arts.12-32) así como un régimen definitivo que comenzará el año 2000 (arts.33-35).

El art.1 especifica los medios de financiación de comunidades y regiones. Las regiones financiarán su presupuesto mediante:

- ingresos no fiscales ligados al ejercicio de sus competencias. Pueden disponer de los mismos en cuanto estén ligados a una materia de su competencia. Entre otros, los relativos a aguas y bosques, caza, pesca, venta de bienes inmuebles... Es un medio de financiamiento de carácter menor y alcance limitado.

- ingresos fiscales previstos en la presente ley. La revision constitucional de 1980 reformo el titulo IV, finanzas, a fin de hacer posible la fiscalidad regional. El art.110 recoge la nocion de impuesto regional y comunitario, suprimiendo la fiscalidad provincial.

Los impuestos regionales se enumeran en el art.3:

1. impuesto sobre el juego y apuestas;
2. impuesto sobre aparatos automaticos (maquinas tragaperras);
3. bebidas fermentadas;
4. derechos de sucesion y transmision por fallecimiento;
5. precompte immobilier;
6. derechos de registro sobre transmision de bienes onerosos;
7. impuesto de circulacion sobre automobiles.

El art.4 permite a las regiones modificar la tasa impositiva, base de imposicion y exoneracion de los impuestos del art.3.1-3, asi como la tasa de imposicion y exoneraciones del art.4-5 y 6.

El legislador nacional permanece competente para regular en los demas supuestos. El sistema empleado para la atribucion de impuestos es el de localizacion (art.5).

- atribucion parcial del producto de impuestos y percepciones.

El art.6 se ocupa de la categoria de ingresos provenientes de la atribucion parcial del producto de impuestos. Se trata de impuestos nacionales, compartidos, percibidos de forma uniforme en todo el territorio nacional, cuyo producto es total o parcialmente atribuido a las comunidades conforme a las disposiciones de la ley, que se distingue del impuesto conjunto, que tambien es

recaudado de manera uniforme, atribuyendose a las regiones una parte de su producto en forma de centimos adicionales.

Esta prevista una concertacion sobre politica fiscal en el seno del comite de concertacion gobierno central- ejecutivos (art.8).

- intervencion de solidaridad nacional. El titulo V, art.48, tiene previsto a partir de 1990, una intervencion de solidaridad nacional en favor de las regiones, donde el producto medio del impuesto sobre las personas fisicas por habitante sea inferior a la media nacional. Se especifica que el montante base de intervencion se elevara a 468 francos por habitante.

- prestamos. Las regiones y comunidades estan facultadas para contratar emprunts y emitirlos en el mercado belga de capitales en el marco de una programacion fijada por el consejo de ministros previa concertacion con los ejecutivos (art.49). Disposiciones de indole vario completan esta ley (titulo VIII, arts.55-68).

Sin perjuicio del art.110.2 de la CB, la financiacion del presupuesto de las comunidades se efectuara mediante:

- ingresos no fiscales.
- atribucion parcial del producto de impuestos y percepciones;
- prestamos.

Los impuestos de las comunidades (arts.36-47), son fundamentalmente los provenientes de ingresos de radio y television; parte del producto del IVA, habiendose fijado los montantes tanto para la comunidad flamenca como francesa, asi como un mecanismo de adaptacion, art.38.4, sobre la base del numero de

habitantes mayores de 18 años; parte del impuesto sobre personas físicas cuyos montantes respectivos para cada comunidad también se fijan. El porcentaje del IVA se destinara a cubrir los gastos de la nueva competencia en materia de enseñanza, mientras que el relativo a las personas físicas sustituirá al mecanismo de dotaciones. El art.47 también prevé un régimen definitivo a partir del año 2000. La fijación de los montantes se efectuara sobre la base de los recursos del año presupuestario precedente, ya no sobre los gastos. Estos montantes se adaptaran anualmente a la percentual de la fluctuación del PNB.

Esta previsto que el presupuesto global de las comunidades se multiplicara por cinco (de 72 a 350 m. millones FB), y el de las regiones por tres (de 62 a 200 m. millones FB). El peso de la enseñanza en el total del presupuesto de las comunidades representa un 80%. El volumen financiero de las comunidades y regiones totalizara un 29% en lugar del 8% del conjunto del presupuesto público. También se calcula que los ingresos derivados del impuesto de las personas físicas crecera de forma importante en Flandes mientras descendera en Walonia y se mantendra estable en Bruselas. El margen de maniobra de Flandes aparece como amplio, mientras para Walonia y Bruselas resultara estrecho.

Resulta difícil dada la novedad del sistema y su complejidad establecer una opinión realista acerca del futuro de la autonomía financiera de comunidades y regiones.

En un reciente estudio (119) sobre la base de proyecciones cifradas por ordenador se plantean dos hipótesis de futuro:

- **minimalista.** Las regiones aceptan endeudarse para financiar, no ya el 14.3% de gastos corrientes no cubiertos por los nuevos medios de financiación, sino las nuevas competencias transferidas. Se devuelven los intereses y el capital a crédito agotándose la totalidad de sus ingresos.

- **maximalista.** Las regiones deciden mantener su nivel de gasto, incluso aumentándolo por encima de la inflación. Deben recurrir a préstamos para financiar sus inversiones y una parte de sus gastos corrientes.

Según este estudio, en el marco minimalista, la región walona deberá esperar 18 años para en términos reales encontrar un nivel de gasto equivalente al que disponían antes de esta reforma. Bruselas y Flandes deberán esperar tan solo cinco años. Si la hipótesis es maximalista, Walonia al cabo de veinte años tendría una deuda ocho veces superior a sus ingresos. También la deuda de Bruselas sería inquietante. Por el contrario Flandes podría a partir del décimo año reservar parte de su presupuesto a la amortización de su deuda.

1.4.3. Autonomía financiera de las regiones italianas.

El art.119 CI recoge el principio de autonomia financiera regional, cuyos limites y formas se establecen posteriormente. En este sentido, la ley 281 de 1970 ha configurado un esquema que impone grandes limitaciones al desarrollo autonomico, estableciendo detalladamente las normas de la fiscalidad regional, y dejando tan solo una capacidad de decision en muy pocos aspectos, eg. fijacion de tasas impositivas(120).

- El art.1 de esta ley confiere a las regiones de autonomia ordinaria cuatro tipos de impuestos: impuesto sobre ocupacion y uso de bienes de dominio o patrimonio del Estado, tasas sobre las concesiones regionales, la circulacion y la ocupacion de espacio publico. En conjunto, los ingresos provenientes de estos impuestos no supera el 8% de los ingresos regionales.

- Otra fuente de ingresos la constituye, los ingresos de ciertos impuestos del Estado enumerados en los art.7 y 8 de esta ley, que se reservan entera o parcialmente a las regiones. Con estos ingresos, se establecen dos fondos, uno destinado a cubrir los gastos ordinarios regionales art.8, y otro, destinado a la financiacion de programas de desarrollo art.9.

El primero de estos fondos representa alrededor del 63% de los recursos financieros regionales y se reparte conforme a un sistema de perecuacion segun tres parametros: 60% segun la poblacion regional; 10% segun la superficie; 30% en base a la tasa de emigracion, desempleo.

El segundo fondo representa alrededor del 14% de los recursos y en la practica se reparte conforme a un criterio similar al anterior.

- Las contribuciones especiales son otro tipo de recursos regionales que representan un 13% del total.

En Italia, la autonomia financiera regional, es muy limitada, debido tanto a la escasez de recursos propios, como a que el Poder Central predetermina los objetivos del gasto al realizar la transferencia de fondos, no dejando espacio a una politica presupuestaria autonoma. Las regiones segun este modelo tienden a convertirse en simples agentes de gestion de fondos estatales. La falta de mecanismos de coordinacion entre el Poder Central y las Regiones cara a la elaboracion de la politica presupuestaria del Estado, reduce a los entes autonomos a una posicion de subordinacion y de meros ejecutores de politicas sectoriales.

1.4.4. Autonomia financiera de las CCAA.

a) El nuevo sistema de financiacion.

En 1986, en virtud de un acuerdo alcanzado entre el PC y las CCAA con excepcion del Pais Vasco y Navarra que disponen de un regimen especial (Concierto Economico) de financiacion, se puso fin al llamado "periodo transitorio", caracterizado por ser un sistema

que buscaba una mera transferencia de dinero equivalente al coste efectivo de las transferencias traspasadas a las CCAA. Este planteamiento, además de limitar enormemente la capacidad financiera regional, no preveía la inclusión de gastos corrientes y de inversión y hacía prácticamente imposible el desarrollo de políticas autónomas por carencia de recursos, en cierta manera paliado por el endeudamiento como medio de financiación autónoma.

El nuevo sistema de financiación se configura en torno a un subsistema vinculado a los presupuestos del Estado, y otro subsistema de financiación autónomo propio(121).

El subsistema vinculado a los presupuestos del Estado es el más importante y está dividido, en un bloque de financiación incondicionada (recursos necesarios para la prestación de servicios transferidos), y otro bloque de financiación condicionada (recursos proporcionados para ser utilizados con una finalidad concreta, en objetivos generales de política económica estatal). La financiación incondicionada se compone de tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos y participación en ingresos del Estado, representando estos últimos 2/3 del total. La financiación condicionada, alrededor de un 25%, está compuesta por ingresos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), fondos provenientes del FEDER, y ciertas subvenciones estatales. En el nuevo sistema, con vigencia para el quinquenio 1987-1991, la financiación total incondicional se distribuye en función de, variables socio-económicas como

poblacion, superficie, riqueza... y de la existencia de diferentes niveles competenciales. Asi, Andalucia y Cataluña con un maximo techo competencial recibirán proporcionalmente mas recursos que Madrid.

Por su parte, el subsistema de financiación autonoma propia, de menor importancia, queda configurado, por tributos propios, recargos en impuestos estatales, ingresos patrimoniales y operaciones de credito, siendo estas ultimas las mas importantes(122).

El sistema es revisable cada cinco años, si bien pueden previamente producirse modificaciones caso de que se cedan nuevos tributos o se transfieran nuevos recursos a las CCAA. El acuerdo se obtuvo con un solo voto en contra, Canarias, por entender que no se respetaban suficientemente sus peculiaridades, y tres abstenciones, Cantabria, Galicia y Baleares, las tres con gobiernos de CP. Cataluña voto favorablemente(123).

A modo de conclusion destaca:

- que el nuevo sistema se alcanzara en el seno de un mecanismo que agrupa al PC y a las CCAA, supone un logro excepcional, a pesar de los años transcurridos para alcanzarlo.
- se trata de una mejora en favor de la autonomia financiera de las CCAA en contraste con el sistema previamente existente.

- la autonomia financiera de las CCAA continua siendo dependiente de las transferencias a cargo de los presupuestos del Estado, siendo el subsistema de financiación propia muy limitado.

b) El sistema de Concierto Economico.

Se trata del otro sistema de financiación aplicable a los territorios forales de la CA del País Vasco y de Navarra. Es un sistema de autonomía financiera que se remonta al siglo pasado, y que representa una forma de compensación a la pérdida de autogobierno que estos territorios sufrieron sucesivamente al término de las dos guerras carlistas en favor del PC(124). Se puso término a la situación de territorios exentos, pero el PC reconoce el derecho de estos territorios a la exacción de todos los tributos que conforman el sistema fiscal del Estado, con la excepción de la renta de aduanas, los monopolios fiscales y la imposición sobre alcoholes(125).

El Concierto Economico atribuye al País Vasco, Navarra, los rendimientos financieros de dicha exacción, conforme al principio de separación de cajas, y se establece el compromiso de transferir al Estado una aportación para financiar las cargas de este(126). El Concierto Economico reconoce a las instituciones forales la capacidad para establecer, regular y mantener su propio sistema tributario, de tal manera que, con independencia de los preceptos armonizadores convenidos al respecto, las normas

fiscales que rigen las relaciones tributarias en territorio vasco no son las normas estatales, sino las forales. Esta triple capacidad de gestion, financiera y normativa, configura un nivel elevado de autonomia fiscal sin equivalente en Europa.

Otros rasgos a destacar son:

- su rango constitucional. El sistema de Concierto es uno de los derechos historicos amparados y protegidos por la Constitucion (Disposicion Adicional I), y desarrollado en el EPV (arts.40-45).
- caracter paccionado del sistema. Las leyes aprobadoras del Concierto y sus modificaciones se limitan a sancionar acuerdos previamente establecidos entre la Administracion Central y Autonómica.
- la territorialidad. Es una categoria que impregna todo el sistema. Los limites son el territorio vasco. Los hechos imponibles gravados son los que tienen lugar en este territorio, incluso cuando se trata de impuestos de naturaleza personal, teniendo prioridad la consideracion de aquellos elementos que vinculan a la persona, natural o juridica, con el territorio, i.e. en el impuesto sobre sociedades son preponderantes la localizacion del domicilio fiscal o la ubicacion de establecimientos fabriles, en la retencion del trabajo personal el lugar de la prestacion de trabajo...

El sistema foral de Concierto Economico esta sometido a la legislacion paccionada y a la LOFCA y su normativa derivada,

siempre y cuando, tal como establece su disposicion adicional, no sea contrario al regimen foral tradicional. El elemento basico del Concierto es la institucion del Cupo, que es el mecanismo mediante el que se realiza la perecuacion vertical. A diferencia del regimen comun de financiacion de CCAA, el sentido de la perecuacion va de la unidad autonómica al PC y no al reves. El Pais Vasco entregara al Poder Central los recursos equivalentes a los gastos asumidos por el PC.

El actual Concierto Economico del Pais Vasco ha sido aprobado por ley de 13 de mayo de 1981, con una vigencia (tradicionalmente de 25 años), prevista hasta el 31 de diciembre del año 2001. Por su parte, la ley organica de Reintegracion y Amejoramiento del Regimen Foral de Navarra de 10 de Agosto de 1982 contiene una regulacion menos extensa que la recogida en el EPV respecto al Regimen de Concierto Economico. El art.45 se limita a establecer la circunstancia de que "en virtud de su regimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulara por el sistema tradicional del Convenio Economico", precisando que "en los convenios se determinaran las aportaciones de Navarra a los organos generales del Estado". El sistema es basicamente identico al del Pais Vasco(127).

1.5. EL CARACTER POLITICO REGIONAL.

El mapa politico regional, incluso regionalista, dista de presentar rasgos homogeneos. Se trata de un campo de investigacion poco conocido. Vamos a analizar la composicion politica regional a traves del examen del comportamiento electoral. Este estudio pone de manifiesto que las fuerzas politicas de caracter regional reciben un apoyo muy diverso. La voluntad politica regional es tambien muy distinta (128).

Creemos que el analisis de los resultados electorales es un metodo simple y relativamente diafano para cuantificar y diferenciar el apoyo que el autogobierno recibe en las diversas regiones, si bien no existe una ecuacion perfecta entre voluntad autonómica y apoyo a los partidos regionales. Intentando evitar conclusiones simplistas, resulta evidente que existe una marcada diferencia entre regiones como Cataluña y el Pais Vasco, donde los partidos regionales, nacionalistas son maycritarios, y aquellas otras regiones, la mayoria, donde las fuerzas politicas mayoritarias a escala regional son las mismas en el conjunto del territorio del Estado, y los partidos politicos regionales no tienen presencia. Esta diversidad politica tendra un equivalente a la hora de enfocar el proceso de integracion desde unas u otras regiones. El marco politico comunitario se presenta ante determinadas regiones, nacionalidades, que arrastran historicamente un problema de identificacion con el Estado del que

forman parte, como un nuevo espacio donde poder reafirmarse. La autonomía como capacidad de decisión política busca una traslación en el marco comunitario.

Si el acceso a la autonomía, en algunas regiones, está basada en la voluntad de una comunidad de desarrollar su personalidad, edificar una nación, mientras que en otras se funda esencialmente en razones de índole político-administrativas, las limitaciones al autogobierno regional inherentes al proceso integrativo, resultarán más conflictivas para aquellas donde la identificación con el Poder Central sea menor. Como por regla general la voluntad autónoma se traduce en apoyo a partidos de ámbito regional, y estos partidos disponen de escaso peso en los órganos centrales del Estado, que son quienes tienen la capacidad decisional en materias comunitarias, son precisamente estas regiones quienes pueden resultar más perjudicadas.

1.5.1. BELGICA.

En Bélgica existen tres principales corrientes políticas transregionales(129): social-cristiana CVP-PSC, socialista PS-SP y liberal PVV-PRL, cada una de las cuales, y como reflejo de la comunitarización lingüística, cuenta con partidos autónomos en la comunidad francofona PSC, PS, PRL y en la flamenca CVP, SP, PVV. Estas tres familias corresponden a los llamados 6 partidos nacionales, y representan en las elecciones de 1987(130) alrededor

del 80% de los votos y cuentan con 182 de un total de 212 representantes en el Parlamento, igual numero que en las elecciones de 1985 (131). El marco politico belga lo completan dos partidos nacionalistas flamencos, VolksUnie y Vl.Block, y el movimiento ecologista, tambien dividido en un partido flamenco y otro francofono. Tambien dispone de representacion un partido francofono de especial incidencia en Bruselas.

Partido	Escaños 1985	Escaños 1987
CVP	49	43
PSC	20	19
PS	35	40
SP	32	32
PVV	22	25
PRL	24	23
VU	16	16
Vl.B.	01	02
Agalev	04	06
Ecolo	05	03
FDF	03	03

Hay que tener en cuenta estos resultados a la vista de la mayor poblacion flamenca (132).

Pueden señalarse tres fases diversas en la evolucion del sistema de partidos en Belgica tras la II GM. Hasta 1968 existen

tres grandes partidos políticos con sus respectivas alas lingüísticas francofona y flamenca. A partir de esa fecha se convierten en partidos autónomos y continúan perdiendo peso electoral en favor de partidos autonomistas, nacionalistas. Paulatinamente desde 1971, estos partidos lingüísticos de base regional y carácter regional, recuperan el terreno perdido y vuelven a la situación existente en los años sesenta. Los partidos autonomistas, que en 1971, llegaron a representar al 22,3% del electorado belga (VU 11,1%; RW 6,7% y FDF 4,5%), apenas alcanzan hoy el 11% y cuentan con 16, 3 y 2 representantes respectivamente en el parlamento nacional.

En Flandes, el CVP constituye desde su institucionalización autónoma en 1968 el partido mayoritario. Cuenta con el respaldo de 1/3 de los electores y con 65 representantes en el Consejo flamenco, compuesto por los diputados del Congreso electos en la región más los senadores de elección directa, habiendo perdido 9 en relación a 1985. El SP es tradicionalmente el segundo gran partido flamenco. Sin grandes oscilaciones electorales, representa en 1985 el 23,7% prácticamente el mismo resultado que obtiene en 1987. Dispone de 49 representantes en el Consejo, 1 más que en 1985. El PVV parece consolidado como tercera fuerza electoral alrededor del 20%. Cuenta con 36 representantes, 3 más que en 1985. Con un 12,7% la VU constituye tradicionalmente el cuarto partido político flamenco y el primero en reclamarse nacionalista. Hasta 1961 obtuvo

porcentajes menores al 5%. En 1961 obtiene el 6%, en 1965 un 11,6% y en 1968 un 16,9% situandose como tercera fuerza. Posteriormente se ha mantenido en torno al 16%, obteniendo su peor resultado en 1978 con 11,5%. En la actualidad cuenta con 16 diputados y 8 senadores de eleccion directa. El Vl.B surge como una escision de la VU y constituye un partido nacionalista flamenco de caracter mas radical. En 1978 obtuvo un 2,1%, en 1981 un 1,8% y en 1985 representa al 2,2% del electorado flamenco. En 1987 supera el 3% y pasa de uno a 3 representantes. El Agalev (partido ecologista) se estreno en 1981 con un 3,8% y en 1985 alcanzo el 6,1%. En 1987 prosigue su avance y cuenta con 9 representantes.

Puede establecerse que los partidos flamencos de caracter nacional, pertenecientes a las 3 grandes familias transregionales, constituyen y han constituido la inmensa mayoria del electorado flamenco, 75,6% en 1985. Su cota minima es de 73,7% en 1981 y la maxima de 81,6% en 1978. El nacionalismo flamenco representado por la VU i el Vl.B representan en 1985 el 14,9%, habiendo alcanzado su cota maxima en 1981 con un 17,7% y la minima en 1978 con un 13,6%. En 1987 se situa entorno al 16%.

El movimiento ecologista experimenta un crecimiento constante.

La composicion del Consejo flamenco desde su creacion en 1981 es la siguiente:

partido	escaños 1981	escaños 1985	escaños 1987
---------	--------------	--------------	--------------

CVP	66	74	65
SP	39	48	49
PVV	42	33	36
VU	30	23	24
Agalev	03	06	09
Vl.B	01	01	03

En Walonia, el PS es sin discusión desde hace décadas el partido mayoritario superando en 1987 el 40% y aumentando sus representantes de 47 a 51. Los liberales obtuvieron en 1985 la segunda plaza que en 1987 comparten con los social-cristianos. Durante los años setenta, en gran parte debido al regionalismo walón el PRL obtuvo resultados por debajo del 20%, con un mínimo del 15% en 1974. El PSC, prácticamente repite los resultados de 1985 y como los liberales cuenta con 25 representantes. Los ecologistas pierden dos de sus cuatro representantes. Por último, el FDF obtiene un representante al margen de su tradicional campo de acción, Bruselas. El regionalismo walón representado por el RW no ha concurrido a las elecciones de 1987. Sin embargo en 1971 se situó en segundo lugar superando el 20%. En 1965 alcanzaba tan sólo un 3,2% y en 1968 un 6,9%. Tercera fuerza en 1974 con el 18,5% va reduciéndose paulatinamente, 9,2% en 1978, 5,9% en 1981 y no concurrir en 1985. El autonomismo walón en contraste con la estabilidad y tradición del flamenco, es un movimiento fugaz que llegó a alcanzar un segundo lugar electoral con un 20,9%, cifras que jamás han obtenido los nacionalistas flamencos. El

regionalismo representado por el RW se encuentra hoy diluido en el PRL y el PS.

El Consejo regional walon tiene la siguiente composicion:

partido	escaños 1981	escaños 1985	escaños 1987
PS	48	47	51
PRL	28	26	25
PSC	22	26	25
Ecclo	03	04	02

En Bruselas compiten electoralmente tanto los partidos flamencos como los francofonos. Desde 1968 hasta 1981 el principal partido era el FDF, que se asemeja mas a un movimiento de defensa de la comunidad linguistica francofona que a un partido regionalista bruselense, con resultados por encima del 40% en 1971, 1973 y 1978. Desde 1985 representa a tan solo el 10, % del electorado y constituye la tercera fuerza politica. El gran beneficiario del descenso del frente francofono, es el PRL alianza de los liberales walones y de bruselas, primera fuerza en 1985 y en 1987. El PS con cerca del 20% es la segunda fuerza, seguida del CVP y de los Ecolo con un 8% y 5,5% en cuarto y quinto lugar. Otros siete partidos con porcentajes del 5 al 1% suman el 21% restante del electorado. La region de Bruselas, cuya definitiva puesta en marcha parece diferirse "ad calendas grecas", es

administrada actualmente por un ejecutivo compuesto por diversos miembros del gobierno central. Su existencia resta letra impresa y ninguna asamblea legislativa, o ejecutivo derivado de esta se ha constituido.

El Consejo de la Comunidad francesa que suma los diputados y senadores de eleccion directa de expresion francofona, incluidos los electos en Bruselas, esta compuesto por:

partido	escaños 1981	escaños 1985	escaños 1987
PS	53	53	60
PRL	35	37	35
PSC	26	30	35
Ecolo	05	07	05
FDG	09	04	04

En cuanto a la comunidad germanofona, en aplicacion del art.59ter CB y de la ley 31 de diciembre de 1983, el Consejo de esta Comunidad no se renueva al mismo tiempo que las Camaras legislativas estatales, como es la norma del resto de las instituciones autonomas. Sus 25 miembros se eligen por los electores de los cantones de Eupen y Saint-Vith por un periodo de 4 años. En 1985, el PSC-CSP se constituyo como primer partido por encima del PRL-PFF con un 25,5%. Es significativo que tambien en este caso, los partidos autonomistas, en la Comunidad germanofona representados en el PDB, retrocedan. Este partido, que

tradicionalmente obtiene un respaldo del 25%, en 1977, 1979 y 1981, alcanzo tan solo un 14,4% en 1985.

1.5.2. Caracter politico regional en la RFA.

En la estructura politica de la RFA(133), la CSU es el unico partido de base exclusivamente regional con representacion parlamentaria a nivel federal. Junto al SSW, es tambien la unica fuerza regional con representacion en un parlamento regional. Pero mientras que el SSW (Südschleswigshe Wälerverband) que representa a la minoria danesa cuenta con el 1,4% y unos 20.000 sufragios, la CSU cuenta con millones de votos y la mayoria absoluta de los escaños. El SSW se beneficia de la no aplicacion de la clausula del 5%, como resultado de la llamada "Bonner Erklärung" de 1955 en la cual el gobierno federal reconoce al SSW como partido representante de una minoria nacional, alrededor de 50.000 daneses.

Anteriormente existieron en la RFA otros partidos con caracter regional. El SVP (Saarländische Volkspartei) dispuso de representacion parlamentaria en el Sarre en 1960 con un 11,4% de los votos, y en 1965 con el 5,2%. El Niedersächsische Landespartei/Deutsche Partei dispuso de representacion tanto en el parlamento federal de 1949, 17 diputados y un 4%, y en 1953 y 1959, 15 diputados y un 3,3%, y 17 diputados con un 3,4% respectivamente. Tambien tuvo acceso al parlamento regional de la

Baja Sajonia, en 1947 con un 17,9% de sufragios, y en 1951 en coalicion con la CDU obtuvo el 23,8%. Su presencia se prolongo en 1955, cuando obtuvo un 12,4%, y en 1959 con un 12,3%. En 1963 con el 2,7% deajo de gozar de representacion. El Niedersächsische Landespartei que en 1947 paso a denominarse Deutsche Partei, deajo tambien de circumscribirse a un solo Land, y obtuvo representacion parlamentaria en los parlamentos regionales de Schleswig-Holstein, Hamburgo y Bremen.

Puede establecerse que tan solo en Baviera los partidos de base regional, ya de caracter federalista o incluso independentista, han tenido importancia. Al SSW hay que considerarlo como un partido representante de una minoria nacional, circunscrito estrictamente a la defensa de los intereses de esa minoria, que no alcanza el 3% de la poblacion regional. El SVP autentico partido de base regional y regionalista tuvo una efimera existencia una vez integrado el Sarre en la RFA. En cuanto al NL/DP, si bien en sus comienzos tuvo un caracter regional limitado a la Baja Sajonia, posteriormente evoluciono de un panhannoverismo a un partido de caracter federal, terminando por fusionarse con el BHE en 1961 para formar el GDP que no obtuvo representacion parlamentaria ni a nivel federal ni de Baja Sajonia.

Es Baviera el Land donde los partidos regionales tienen tradicionalmente fuerza, si bien es preciso relativizar esta, en

la medida en que la CDU no presenta candidaturas en Baviera. La CSU dirige en solitario desde 1962 el gobierno autonomo y dispone de representacion federal desde su creacion en 1946, año en que se constituyo como Landespartei. La CSU ha obtenido en las sucesivas elecciones al Parlamento bavaro los siguientes resultados:

1946 - 52,3%	1958 - 45,6%	1970 - 56,4%	1982 - 56,0%
1950 - 27,4%	1962 - 47,5%	1974 - 62,1%	1986 - 53,1%
1954 - 38,0%	1966 - 48,1%	1978 - 59,1%	

Desde sus origenes, la CSU se encuentra proxima a la CDU, "partido hermano" tanto ideologica como politicamente, que en Baviera no concurre a las elecciones(134). Desde 1947 colabora formalmente dentro de la "Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU Deutschlands" y ha formado conjuntamente gobiernos federales de 1949 a 1969 y desde 1980 hasta la fecha. En 1976 su lider y Presidente del Gobierno bavaro, F.J.Strauss, fue el candidato conjunto de la CDU/CSU a la Cancilleria Federal. Desde 1948 ha formado grupo parlamentario con la CDU. La colaboracion entre ambos partidos no ha estado exenta de tensiones, la mas importante de las cuales se produjo en 1976, cuando la CSU se pronuncio, aunque finalmente no la llevara a cabo, por la ruptura del grupo parlamentario y amenaza con extenderse como partido a todo el territorio federal. La CDU por su parte estaba dispuesta a presentar candidatos en Baviera. Puede decirse que la CSU es un partido autonómo bavaro de caracter federalista que comparte y ha compartido con la CDU el gobierno de la RFA. La Union Federal no

ha sido contestada por la CSU, que dispone no solo de la direccion politica de Baviera, sino tambien de un poder de codireccion de la RFA.

Con connotaciones independentistas, otro partido bavaro gozo de representacion parlamentaria tanto a nivel federal como regional hasta finales de los años cincuenta. El Bayernpartei surge en 1946 bajo el lema "Bayern den Bayern" Baviera para los bavaros, con la intencion de lograr una Baviera independiente dentro de una Federacion Alemana. En las primeras elecciones al Parlamento federal obtuvo el 20,9% de los votos pero en 1957 tras un paulatino descenso solo obtuvo el 3,2% y perdio la representacion parlamentaria. En las elecciones al Parlamento Bavaro obtuvo:

1950 - 17,9% ; 1954 - 13,2% ; 1958 - 8,1% ; 1962 - 4,8%
1966 - 03,4% ; 1970 - 01,3% ; 1974 - 0,8%.

En 1974 concurre a las elecciones una escision del BP, el BSP que obtuvo un 0,2% de los votos.

1.5.3. Regiones italianas.

El mapa politico de las regiones italianas de autonomia ordinaria no presenta ninguna particularidad regionalista. Como norma general las regiones del norte votan a las fuerzas nacionales de izquierda y las del sur a las de derecha. Con la excepcion de la Liga Veneta en el Veneto, y de la Lega Lombrda en

Lombardia con un apoyo respectivo en torno al 5%, no existen partidos regionales, y conforme a los resultados electorales en las elecciones regionales de 1975, 1980 y 1985 tan solo los 10 partidos de ambito estatal de representacion parlamentaria alcanza esta a nivel regional(135).

En las 5 regiones de autonomia especial existen diversos partidos regionales que cuentan con un apoyo muy diverso. En la Provincia autonoma de Bolzano el SVP (Südtiroler Volkspartei) dispone de la mayoria absoluta y en el Valle de Aosta la UV (Union Valdotaïne) cuenta con una mayoria relativa. El apoyo a los partidos regionales en Sicilia, Cerdeña y Friuli-Venezia Julia es minoritario. En el Tirol del Sur el apoyo al SVP, se situa desde hace casi 40 años en torno a los 2/3 del electorado(136), alcanzando un 60,4% en las elecciones de noviembre de 1988 (137). Tras un periodo plagado de conflictos con el Poder Central y difuminada la posibilidad de su reincorporacion a Austria, durante las dos ultimas decadas se aprecia, especialmente tras la aprobacion de un nuevo estatuto de autonomia, una colaboracion creciente con la Democrazia Cristiana, que no impide la existencia de tensiones , especialmente en el apartado linguistico. La voluntad de autogobierno del Tirol del Sur, que se expresa a traves del apoyo mayoritario al SVP, de marcado caracter autonomista, es incuestionable, y no tiene equivalente en ninguna otra region italiana.

En el Valle de Aosta(138), un partido autonomista, la UV es el primer partido de la region. En 1979 obtuvo un 24,7% de los votos y en 1983 un 27,3%. En las elecciones de junio de 1988(139), ha reforzado su posicion alcanzando el 34,2%. A esta fuerza regionalista moderada se suma otra fuerza regionalista, DP/UVP (Democratici Popolari, Union Valdcaine Progresiste) que obtuvo un 14,9% en 1979, un 10,4% en 1983 y un 11% en 1988. El total del apoyo a los partidos regionales se situa en torno al 40%. La DC con algo mas del 21% y el PCI cercano al 15% constituyen las fuerzas estatales mas importantes, pero lejanas de sus porcentajes habituales en el conjunto del Estado. Hay que tener presente que en el Valle de Aosta, el conjunto de los electores no supera la cifra de 100.000. La UV apenas suma 25.000.

En Cerdeña(140), el Ps d'AZ (Partito Sardo d'Azione) ha experimentado un notable aumento de apoyo popular a sus tesis autonomistas. De menos de un 4% en las elecciones regionales de 1979, a un 13,7% en 1984, lo que le situa como tercer partido de la isla por detras de la DC, 32,2% y del PCI 28,7%. De los 80 escaños de la Asamblea regional cuenta solo con 11, pero ocupa la presidencia gracias a una coalicion con otros partidos.

En Friuli-Venezia Giulia(141), no existe propiamente un partido de ambito regional, sino diferentes partidos subregionales que corresponden con la heterogenea composicion etnica regional. El Friuli Movement obtiene en 1983 un 4,3% frente al 4,6% de 1978

y en 1988 practicamente desaparece, al recibir tan solo el 1,6% de los votos, equivalente a 10.000 sufragios. Cuenta con un diputado en el parlamento regional. El movimiento Per Trieste desciende al 3,2%, frente al anterior 5,7% y 6,5% anteriores. Dispone de dos escaños.

La DC entorno al 35% y el PCI con un 21% son los principales partidos de la region.

En Sicilia(142), la DC es indiscutiblemente el partido mayoritario con resultados cercanos al 40%, el PCI habitualmente entorno al 20-25% y el PSI con el 12% son las fuerzas politicas mas importantes. El movimiento regionalista recibe un apoyo muy minoritario, en torno al 5%.

En las ultimas elecciones al Parlamento italiano de 14 de Junio 1987, el apoyo a las diversas fuerzas regionalistas no ha sufrido apenas oscilaciones con la excepcion de la perdida de apoyo a la Liga Veneta y la aparicion de la Lega Lombarda que obtiene en Lombardia un 3,7% de los votos (143).

1.5.4. El Caracter político de las CCAA.

Solo en algunas CCAA existen fuerzas politicas de base regional, y el apoyo que reciben varia enormemente. En tan solo dos CCAA, Cataluña y el Pais Vasco, fuerzas politicas autonomas, de caracter nacionalista, son mayoritarias, y en contraste con

Italia y el resto de CCAA, donde los partidos regionalistas apenas recogen unas decenas de miles de votos, representan a cientos de miles de electores.

En Navarra, donde junto a una fuerza de caracter regionalista, Union del Pueblo Navarro, tambien concurren fuerzas nacionalistas vascas, el voto a partidos cuya organizacion no se extiende al conjunto del territorio del Estado se aproxima al 40%. En Galicia, el conjunto de las fuerzas regionalistas, Coalicion Galega y nacionalistas, Partido Socialista Galego, Esquerda Galega, Bloque Nacional Galego, no supera el 15%. En Andalucia, que es la otra CA de estatuto especial, el Partido Andalucista, no supera el 6%. En el resto de las CCAA (144), tan solo en Canarias, donde diversas fuerzas insularistas agrupan alrededor del 20% del electorado y otras nacionalistas al 5%, y en Aragon donde el Partido Aragonés Regionalista recoge el 28%, superan los partidos de base regional el 15% de los votos. En Baleares, Union Mallorquina con un 9% y los partidos socialistas de Mallorca y Menorca con un 5%, y en Cantabria el Partido Regionalista de Cantabria con un 12% superan el 10% de apoyo popular.

En la Comunidad Valenciana, Unio Valenciana obtiene alrededor del 9%. En La Rioja en Partido Riojano Progresista recibe el 6% y en Extremadura, Extremadura Unida se situa entorno al 5% de los sufragios. En el resto de las CCAA, Castilla La Mancha, Castilla Leon, Madrid...los partidos regionalistas, son inexistentes.

Puede establecerse que en las CCAA de estatuto en via ordinaria, la representacion politica regional se articula de una manera cuasi exclusiva en torno a los partidos estatales, faltos como en Italia de simpatias autonomistas y que ejercen sobre sus agrupaciones territoriales un rigido control. Las recientes elecciones a estos parlamentos regionales han mostrado a diferencia con Italia un ascenso de los partidos regionales, si bien tan solo en Canarias y Aragon su peso politico es importante. Estos partidos regionales se caracterizan por su talante conservador y regionalista (145). Tan solo el nacionalismo canario, que reúne alrededor de un 5%, y los partidos socialistas baleares constituyen excepciones.

En las CCAA de via especial, sus semejanzas en relacion a su nivel de autonomia juridica, no se corresponde con su distinta voluntad juridica de autogobierno, expresada en el apoyo que reciben las opciones de caracter regional y/o nacionalista. En Andalucía, conforme a los resultados de las elecciones regionales, el PA, en gran medida generador del acceso rocanbolesco a la autonomía por la via del art.151, (146) obtuvo un 5,4% y 3 diputados sobre un total de 109 en 1982 (147), y un 5,8% y 2 diputados en 1986 (148). El partido socialista PSOE, obtuvo la mayoría absoluta con un 52,6% y 66 diputados en 1982, triunfando también en 1986 con un 47% y 60 diputados, a pesar de que en 1984 el presidente andaluz, miembro de este partido dimitiera en protesta de la politica antiautonomista de su partido

gobernante en Madrid (149). Otros partidos estatales, Coalición Popular e Izquierda Unida, con un 22% y 17% y 28 y 19 diputados respectivamente, completan el panorama político andaluz.

En Galicia (150), el nacionalismo gallego representado por PSG, EG, y BNG, obtuvieron alternativamente 1 y 3 diputados sobre un total de 71 en las elecciones autonómicas de 1981 y 1985. El nacionalismo gallego agrupa alrededor del 7% del electorado. En 1985 un partido de carácter regionalista CG, recientemente creado obtuvo 11 escaños en el parlamento regional, pero en las elecciones generales de 1986, su electorado se redujo a la mitad. En Galicia el electorado de tradición abstencionista, allí una abstención del 60% se interpreta como un éxito participativo, da un apoyo mayoritario a las principales fuerzas estatales, CP y PSOE, 26 y 32, 16 y 22 escaños respectivamente en 1981 y 1985. Galicia es la única CA junto a Cantabria y Baleares donde CP dispone de mayoría, gobernando con un talante regionalista.

En Cataluña, el nacionalismo que ya fue mayoritario durante la II República, es también hoy la primera fuerza política. En las primeras elecciones al parlamento catalán en 1980, (151) Convergencia i Unió, obtuvo el 28% del voto y 43 de los 135 escaños. Otro partido nacionalista Esquerra Republicana de Catalunya, obtuvo el 9% y 14 escaños. Cuatro años más tarde en las elecciones catalanas de 1984 (152), CIU recibió un apoyo del 46,6% y 72 diputados, ERC un 4,4% y 5 diputados. En mayo de 1988 (153) CiU renovó su mayoría absoluta con 69 diputados y el 45,7% de los

votos. Por su parte ERC obtuvo 6 diputados y el 4,1% de los sufragios. Los movimientos de carácter independentista que con anterioridad recogían alrededor del 3% del electorado y eran extraparlamentarios, disponen hoy de varios diputados, electos en las listas de ERC e IC (Iniciativa per Catalunya).

El partido socialista de Cataluña PSC/PSOE, constituye con un 30% y 42 diputados la segunda fuerza política, resultado prácticamente idéntico al alcanzado en 1984. Los partidos de oposición estatales más importantes, Alianza Popular y el CDS, con un 5,3% y 3,8%, 6 y 3 diputados respectivamente, son insignificantes en Cataluña. Una coalición de partidos comunistas y nacionalistas de izquierda (IC), obtienen el 7,7% y 9 diputados completan el arco parlamentario.

El mapa político del País Vasco constituye un caso excepcional en Europa (154). Al avance constante del apoyo que reciben los partidos nacionalistas, alrededor de un 70% del electorado, se añade el que todos ellos no apoyan en sus términos actuales, aunque respetan, el marco jurídico-político establecido por la constitución y se manifiestan en favor del derecho a la autodeterminación. En el País Vasco los partidos nacionalistas, defienden la soberanía política sobre el territorio definido como Nación, en competencia con el control que sobre el mismo ejerce el Poder Central (155). Un dato significativo es que las fuerzas políticas de ámbito estatal fueron mayoritarias por primera vez y última en las primeras elecciones celebradas tras la dictadura,

recibiendo 564.399 votos, mientras que las fuerzas nacionalistas obtuvieron 389.516 votos. Es importante esta cifra no solo por su atipicidad posterior, sino porque conforme a esta proporción se adecuó la representatividad vasca a la hora de la redacción de la Constitución y el estatuto de autonomía. Diez años más tarde, en las elecciones autonómicas de 1986, las fuerzas nacionalistas sumaron 773.328 votos, es decir el doble de la cifra inicial, y los votos "españolistas" 346.924, un 40% menos de la cifra inicial y menos de la mitad de los que hoy suman los nacionalistas.

La Comunidad Autónoma Vasca y Navarra fueron los únicos territorios donde en el referéndum constitucional de 1978, los votos favorables a la Constitución no alcanzaron la mitad del censo. El nacionalismo vasco se dividió entre la abstención y el voto negativo.

En relación a las elecciones al Parlamento vasco, en 1980 (156), de un total de 60 escaños, el Partido Nacionalista Vasco obtuvo el 37,6% y 25 diputados, Herri Batasuna el 16,3% y 11 diputados, Euskadiko Ezkerra el 9,7% y 6 diputados. En conjunto las fuerzas nacionalistas alcanzaron un 63,6% de los votos y 42 escaños. En las segundas elecciones autonómicas (157), sobre 75 escaños, el PNV recibió un 42% y 32 diputados, HB un 17,4% y 13 diputados, EE un 7,9% y 6 diputados. En total un 64,5% de los votos y 49 escaños. En 1986 (158) el PNV que había sufrido una escisión obtuvo un 23,6% y 17 diputados, HB 17,4% y 13 diputados, EE 10,8% y 9 diputados. Un nuevo partido nacionalista Eusko

Alkartasuna recibio el 15,85% y 13 diputados. En total las fuerzas nacionalistas alcanzan el 67,8% y 52 escaños. Paradógicamente y como consecuencia de la division del voto nacionalista, una fuerza de caracter estatal aun siendo la segunda mas votada 22% se convierte en la primera parlamentaria con 19 diputados, a pesar de haber perdido con respecto a 1984 un 1% de los votos. Otras fuerzas estatales CP y CDS con un 4,8% y 3,7% obtienen 2 diputados respectivamente.

De la relacion de fuerzas, en la que los nacionalistas cuentan con 2/3 de los votos y escaños, se justifica, el que la posicion del Pais Vasco en el marco constitucional, asi como el nivel de autonomia recogido en el estatuto de autonomia, se reconsideren a fin de modificarlos, teniendo ademas en consideracion que en el momento de su redaccion la relacion de fuerzas era distinta. El constreñir la autonomia vasca dentro de los limites fijados por la Constitucion, cuando esta representa un marco ajeno a la voluntad mayoritaria de la poblacion vasca, se puede justificar juridicamente, pero politicamente es un error que debilita la legitimacion del Estado. El estatuto de autonomia fruto de un consenso entre las diferentes fuerzas politicas vascas, calificado de minimos por las fuerzas nacionalistas moderadas y no aceptado por las mas radicales, se elaboro conforme a una representacio muy distinta a la existente ocho años despues. El que precisamente sean las CCAA de Cataluña, Galicia y el Pais Vasco aquellas a las que todavia no se les hayan transferido todas

las competencias recogidas en los respectivos estatutos de autonomía, además de poner en evidencia la escasa voluntad autonómica de los partidos estatales, supone un elemento de tensión y de crisis para el modelo autonómico. El gobierno de coalición existente en el País Vasco entre PNV y PSE/PSOE no ha eliminado esta tensión(159).

APENDICE. LAS REGIONES AUTONOMAS PORTUGUESAS.

1. ORIGEN DE LA REGIONALIZACION.

Portugal es uno de los Estados mas antiguos del mundo y cuenta con una poblacion culturalmente homogenea. La administracion del Estado se caracteriza historicamente en un sistema centralista que tan solo presenta unas formas de administracion descentralizada para los archipiélagos de Madeira y Azores desde finales del siglo pasado.

La Constitucion de 1976, surgida tras decenios de un regimen autoritario extremadamente centralista, sienta por primera vez las bases para una regionalizacion del Estado con el fin, tal como lo recoge el art.227 CP, tanto de fortalecer la participacion popular como de reforzar la democracia y el desarrollo (160).

El Estado portugues continua siendo un Estado unitario (art.6 CP), pero descentralizado con la creacion de dos tipos de regiones: Las Regiones administrativas del continente (arts.256-263 CP) y las regiones autonomas de Azores y Madeira (arts.227-236 CP). Las primeras, no enumeradas, se proyectan como entes de coordinacion y direccion supramunicipales (art.257 CP), y las

segundas como entes publicos que representan intereses regionales (art.227 CP). Las regiones administrativas, 14 años tras la aprobacion de la Constitucion continuan sin existir, aun a pesar de lo reducido del ambito de su futura autonomia.

Fueron motivos especialmente geograficos, el especial caracter de la insularidad, asi como la tradicional voluntad autonomista de los archipiélagos el fundamento de su autonomia (art.227 CP). No hay ni minorias etnicas ni linguisticas (161).

2. SECTORES Y TIPOS DE COMPETENCIAS REGIONALES.

El art.6 CP define a estos archipiélagos como "regiones autonomas dotadas de estatutos politicos y administrativos y de organos de gobierno propios". El art.290 CP dispone que la autonomia politica y administrativa de las Azores y Madeira constituye un limite material a la revision institucional. El art.229 CP enuncia los poderes de las regiones autonomas entre los que destaca la existencia de un poder legislativo dentro de los limites de respeto a la Constitucion y a las leyes generales de la Republica, en aquellas materias de interes especifico regional que no esten reservadas a la competencia propia de los organos de la soberania de la Republica. No hay por tanto una lista de competencia regional, sino que esta debera definirse en los respectivos Estatutos de autonomia, cuya elaboracion se regula en el art.228 CP (162).

Las Azores cuentan con un estatuto de autonomía definitivo (163), mientras que el de Madeira no ha podido aun ser promulgado pues se halla sometido a un control preventivo de constitucionalidad (164). Ambos estatutos presentan unas características similares si bien el de Azores contiene disposiciones mas precisas y se halla mas desarrollado. Por ello y por la actual provisionalidad del EAM, nos referiremos al primero con mayor frecuencia.

El art.27 EAAz enumera las materias de interes especifico regional. Se trata de numerosos sectores de actividades sobre los que la region cuentan con numerosos poderes de caracter legislativo y administrativo. Principalmente: sanidad, seguridad social, trabajo, cultura, turismo, agricultura y pesca, transporte, obras publicas... En cuanto a los tipos de competencias, la Asamblea regional emana leyes denominadas decretos legislativos regionales y reglamentos de actuacion respecto a las leyes generales de la republica. Las regiones autonomas no disponen de una competencia legislativa completa en materias de competencia regional, sino que esta se somete a los limites de las leyes generales del Estado, que son aquellas cuya razon de ser exige la aplicacion sin reservas a todo el territorio nacional (art.115.4 CP). De otro lado las listas de materias contenidas en los Estatutos de autonomia no deben interpretarse restrictivamente, sino que deben ser consideradas como enunciativas respecto de los fundamentos y finalidad de la

autonomia diseñada en la Constitucion, de tal manera que los Estatutos de autonomia pueden contener entre si diferencias. Las materias que no son de competencia exclusiva de los organos del Estado, son por tanto susceptibles de constituir competencia regional, segun diversas categorias.

- si la materia esta comprendida en el Estatuto y se trata de leyes exclusivamente aplicables en la region, la asamblea regional podra legislar.
- si la materia esta contenida en el Estatuto pero se trata de leyes aplicables en todo el territorio nacional, caso mas frecuente, los organos legislativos estatales podran legislar, pero posteriormente la asamblea regional podra abrogar esta ley en lo referente a sus intereses especificos (165).
- si la materia no esta en los estatutos y tampoco hay leyes generales, la asamblea regional podra legislar.
- si la materia no esta en el estatuto y existe una ley general, la asamblea regional tan solo podra desarrollar los principios contenidos en la ley, pero no podra abrogarla (166).

Las regiones disponen del derecho de solicitar la declaracion de anticonstitucionalidad por lesion de su autonomia ante la Corte Constitucional, art.229.2 CP. El Estado esta representado por el "Ministro de la Republica", quien coordina y supervisa la actividad de los servicios centrales del Estado en la Region. Entre otras funciones destaca la competencia de que dispone para, en un primer momento vetar un decreto legislativo

regional, los cuales para su validez, necesitan de su firma y autorizacion de publicacion, reenviandolo a la asamblea regional que solo con una mayoria absoluta de votos podra confirmarlo. Es entonces cuando el Ministro de la Republica podra elevar una peticion de anticonstitucionalidad.

3. LA PARTICIPACION REGIONAL EN ORGANOS CENTRALES Y EN MECANISMOS DE COORDINACION.

Destaca en el contenido de la autonomia de la regiones autonomas, la relativa abundancia de mecanismos de coordinacion con el PC. El art.231 CP resalta la cooperacion que debe asegurarse entre los organos de soberania de la Republica y los organos regionales. El titulo IV del EAAz esta dedicado a las relaciones entre ambos (167). Las regiones disponen de competencias participativas en la Administracion del Estado, art.229 CP. El art.60 EAAz enumera los campos en que el gobierno de la Republica y el gobierno regional elaboran protocolos de colaboracion permanente a fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de audicion y participacion:

- a) situacion economica y financiera nacional.
- b) definicion de politica fiscal, monetaria, financiera.
- c) adhesion de la Republica a organizaciones economicas internacionales.
- d) trabajos preparatorios, acuerdos, tratados y textos de derecho internacional.

e) beneficios resultantes de los mismos que incidan sobre las regiones.

f) emision de emprestitos.

g) prestacion de apoyos tecnicos.

El art.61 EAAz especifica con efecto para el articulo anterior, las materias de derecho internacional que inciden sobre las regiones, destacando la mencion a las bases extranjeras, la NATO, y adhesion a la CEE (parrafos a,b,c respectivamente). El art.62 EAAz dispone que la participacion en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que afecten a las regiones, se realizara a traves de una representacion efectiva en la delegacion nacional que negocie el tratado o acuerdo, asi como en las respectivas comisiones de ejecucion y fiscalizacion (168).

Por el contrario la participacion regional en Organos Centrales del Estado es de una escasez similar a la existente en Italia, España y Belgica.

4. LA AUTONOMIA FINANCIERA.

Si bien la autonomia financiera dispuesta en el titulo VI del EAAz, arts.77-82, es de gran amplitud (169), los ingresos derivados son por el contrario escasos, debido de la situacion economica de los archipelagos. La region se ve obligada a un deficit permanente, y a fin de cubrirlo debe negociar con el PC la transferencia de fondos ad hoc, que se traduce en la praxis por

una reduccion de la capacidad decisional (170). El Estado esta comprometido constitucionalmente (art.80 CP) a soportar los gastos derivados de la insularidad, especialmente en materia de transporte, cultura, seguridad social, sanidad...

5. EL CARACTER POLITICO REGIONAL.

En relacion a la representacion politica de las regiones, hay que resaltar que la constitucion en su art.229.2, prohíbe expresamente los partidos regionales o aquellos que por definicion o en su programa tengan un caracter exclusivamente regional. Son por tanto los partidos de ambito estatal quienes concurren a las elecciones regionales. Hasta la fecha, el partido socialdemocratico de tendencia cristiano-social en Azores y mas populista en Madeira, ha obtenido la mayoria absoluta en todas las elecciones celebradas en las islas, en contraste con el sistema de cuatro grandes partidos a nivel nacional.

Las relaciones PC-RG no han estado exentas de tensiones. Asi, con ocasion de la reciente reforma del EAAz, llevada a cabo por la Asamblea de la Republica a peticion de la asamblea regional, a fin de adecuarlo a la revision constitucional de 1982 y a las modificaciones provenientes del ejercicio de la autonomia (171), la nueva redaccion del art.6 del estatuto dio lugar a una viva polemica (172) en torno a los simbolos regionales. Sin embargo, y en general la actitud es bastante favorable a la

autonomia. De hecho la revision estatutaria ha aumentado los
poderes regionales, i.e. poder tributario propio, art.9 EAAz,
nuevas competencias, art.26 EAAz.

CONCLUSIONES: CATEGORIZACION REGIONAL.

En estas conclusiones, el objetivo, una vez puesto de manifiesto el distinto caracter regional, va a consistir en reagrupar a las regiones, al interior de cada uno de los rasgos sustanciales de su caracter que han sido objeto de analisis.

Las diferencias regionales son en gran medida graduales, pero una vision global de estas conclusiones nos ofrece un panorama regional en el que ciertas regiones disponen de una especificidad tan caracteristica que les confiere, a nuestro juicio, una dimension singular, mas propia de nacionalidad autonoma que de region.

1.1. Origenes Regionales.

El origen de la regionalizacion, tal como hemos podido comprobar, no tiene una causa comun en los 4 EM, ni tan siquiera al interior de cada uno de ellos. Si es posible distinguir entre las regiones conforme a que estas presenten o no, un caracter etno- cultural diferenciado con respecto al dominante en el Estado, y cuenten o no, con una tradicion historica de territorio autonomo.

El criterio etno-linguístico agrupa a un número reducido de regiones. La importancia de este criterio radica en que generalmente coinciden estas regiones en ser aquellas donde la identidad regional se halla más afirmada. En la RFA salvo la minoría danesa concentrada en Schleswig-Holstein, no existen minorías etno-culturales de base regional. Por el contrario en Bélgica solo es posible distinguir comunidades etno-culturales diversas; flamencos, walones y germanos. En Italia, el Valle de Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Julia, Sardegna, están compuestas mayoritariamente por grupos con este carácter. En España, las CA de Cataluña, Valencia, Baleares, Galicia, País Vasco y Navarra tienen esta composición. El resto de regiones, si bien existen importantes contrastes entre ellas, no tienen un elemento lingüístico diferenciador. Este criterio diferenciador tampoco existe para los archipiélagos autónomos portugueses.

No puede establecerse en forma automática, que la diversa composición etno-cultural constituya sin más el elemento causal de la regionalización, pero si creemos que este está en la base, junto con otros criterios, que sirve de origen a la misma.

La tradición histórica de territorio autónomo, es por el carácter que imprime a la región, otro importante criterio de agrupación regional. La tradición de constituir una unidad política de gestión autónoma confiere una dimensión especial. El caso de Baviera es paradigmático en este sentido, pues si bien no dispone

de un elemento etnico ni linguistico diferencial, su tradicion historica de territorio autonomo es no solo un elemento diferenciador, tan solo las ciudades hanseaticas de Hamburgo y Bremen participan de el, sino un elemento que caracteriza poderosamente a la region. En Belgica al contrario, la autonomia de que gozan sus territorios es una novedad muy reciente.

En Italia (173) la tradicion autonoma del Valle de Aosta es reciente, su origen se encuentra unido a la creacion del Estado italiano. El Valle de Aosta formaba parte de Savoya hasta que esta fue cedida por el Piamonte a Francia mediante el Tratado de Turin de 1860. Como territorio francofono dispone de una timida autonomia cultural y linguistica bajo la dependencia institucional de la prefectura de Turin. Con la llegada del fascismo, esta desaparece y es sustituida por un proceso coactivo de italianizacion socio-cultural. Al termino de la II Guerra Mundial, y con el territorio ocupado por el ejercito frances, se le garantiza un estatuto de autonomia especial.

El territorio que hoy constituye la region de Friuli-Venezia Julia, procede de concesiones efectuadas por terceros Estados a Italia a expensas del Imperio Austro-Hungaro. El Friuli, es consecuencia de las condiciones impuestas por Prusia a Austria en los Tratados de Praga y de Viena de 13 de agosto y 3 de octubre de 1866. El resto de Friuli, Venezia-Julia y Trieste se incorporan a Italia segun lo dispuesto en el Tratado de Paz de St.Germain de

1 de septiembre de 1919. A las comunidades lingüísticas (friulana, eslovena y servo-croata) no se les reconoce un status especial sino a partir de la definitiva configuración territorial resultado del Tratado de Londres de 1954 entre Italia y Yugoslavia. En 1963 se convierte este conglomerado de territorios y comunidades lingüísticas en una región con estatuto de autonomía especial.

El Trentino formó parte del Imperio Romano Germánico hasta su incorporación al condado austriaco del Tirol en 1803. Su tradición autónoma se respetó en forma de autonomía lingüística, en cuanto la Administración se condujo en italiano. Al término de la I GM fue incorporado a Italia y solo a partir de 1948 se constituyó conjuntamente con el Alto Adige en región con autonomía especial. El Alto Adige, Tirol del Sur, fue incorporado a Italia según lo dispuesto en el Tratado de St. Germain al término de la I GM, desgajándolo del Land del Tirol del cual formaba parte desde 1361. Durante el fascismo se pone en práctica un proceso de italianización de la Administración Pública, del sistema educativo acompañado de una inmigración masiva. Previamente a la I GM, la población de lengua italiana era de 7.000 habitantes frente a 220.000 germano parlantes y 9.400 de lengua ladina. Al término de la II GM, en el Tratado de Paz firmado por Italia con los Aliados, Italia se compromete a respetar la voluntad de autogobierno de la población. En 1948 se crea la región de Trentino-Alto Adige, donde la población germano parlante constituye una minoría y sin que la

cooficialidad lingüística venga respetada. La abrumadora victoria electoral del Südtiroler Volkspartei en 1948 (107.379 votos frente a 17.000 de la DC, primer partido italiano), refuerza la voluntad autonómica de la población que se traslada a la esfera internacional. El Acuerdo Gruber-De Gaspari de 1969 da pie a la reorganización regional, trasladándose la mayoría de sus competencias a las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, y al nuevo estatuto de autonomía de 1972.

Cerdeña y Sicilia, al contrario de las otras tres regiones mencionadas, constituyen territorios bajo soberanía del Estado italiano desde la constitución del mismo en 1861. Tan solo, Sicilia desde 1945 y Cerdeña desde 1948, disponen de autonomía, si bien su tradición de unidades territoriales es lejana.

En el siglo XVI la Corona de España abarca el Reino de Castilla, la Corona de Aragón, el Reino de Navarra y el Reino de Portugal. En esos reinos están comprendidas diversas unidades históricas, algunas de las cuales constituyen hoy ciertas regiones españolas(174).

Cataluña, como unidad territorial dispone de un pasado autónomo originario de la Edad Media. Formaba parte junto al Reino de Aragón y el Reino de Valencia de la Corona de Aragón. Tras la unificación de esta con el Reino de Castilla, y a pesar de la

perdida de ciertos territorios en favor de Francia en 1651, continuo disfrutando de autonomia hasta la abrogacion de esta por el Decreto de Nueva Planta en 1716. A finales del siglo XIX surge un movimiento regionalista que desemboca durante la II Republica en la consecucion de un regimen autonomo dirigido por un partido nacionalista catalan. Tras el periodo franquista, Cataluña vuelve a disfrutar de autogobierno mediante un estatuto de autonomia.

El Pais Vasco conservo una amplia autonomia, que entre otras características incluía el Pase Foral, no estar sujeto a las fronteras aduaneras del Estado, exento de la leva militar y disponer de instituciones publicas de autogobierno, hasta la fecha de 1839. A partir de 1876 tras el fin de la II Guerra Carlista, cuenta con una mera autonomía fiscal. Durante la II Republica obtiene un estatuto de autonomía que la dictadura franquista elimina. En 1979 vuelve a disponer de organos de autogobierno. Navarra retiene una autonomía similar a la del Pais Vasco hasta 1839, en que como consecuencia de la derrota en la primera guerra carlista, pierde gran parte de su autonomía. Sin interrupcion durante el periodo franquista disfruta de cierta autonomía, especialmente de caracter fiscal.

La tradicion historica de autonomía de los territorios de Aragon y Valencia, hoy CCAA, finaliza con el Decreto de Nueva Planta de 1716. En la II Republica no dispusieron de estatuto de autonomía. En ambas regiones existen fuerzas regionalistas de

carácter minoritario. El resto de las regiones españolas no disponen de un pasado autónomo debido a su pertenencia al reino de Castilla cuya organización era de carácter centralista. Galicia a pesar del carácter minoritario del movimiento nacionalista, obtuvo durante la II República un estatuto de autonomía que el levantamiento militar de 1936 impidió llevar a la práctica. Hubiera sido la primera ocasión desde los tiempos remotos del Reino Astur-Leones en que hubiera contado con órganos de autogobierno.

Las dos regiones autónomas portuguesas disponen de autonomía, solo desde la reciente Constitución de 1976. Antes, a finales del siglo pasado, tan solo habían disfrutado de una mera descentralización administrativa.

Por categorías, de acuerdo a estos dos criterios pueden agruparse las siguientes regiones:

a) Regiones con composición etno-lingüística diferenciada.

- Flandes.
- Wallonia.
- Valle de Aosta.
- Tirol del Sur.
- Sardeña.
- Cataluña.

- Valencia.
- Baleares.
- Galicia.
- CA Vasca y Navarra.

b) Regiones con tradicion historica de territorio autonomo.

- Baviera.
- Hamburgo.
- Bremen.
- Trentino.
- Tirol del Sur.
- Cataluña.
- Pais Vasco.
- Navarra.

1.2. Sectores y Tipos de Competencias Regionales.

Pretendemos categorizar a las regiones en base a su autonomia juridica, segun la extension (sectores de actividad) y amplitud (caracter legislativo, ejecutivo) de las competencias de que disponen.

Mientras todos los Länder alemanes y las Comunidades y Regiones belgas tienen respectivamente las mismas competencias y pueden agruparse en bloque, hay Regiones italianas, las de

estatuto especial, que disponen de sectores y una amplitud de competencias superiores a las que disponen aquellas con estatuto de autonomia ordinario. Esta diferencia existe tambien en el caso de las CCAA. Ademas, y entre ellas existen diferencias suplementarias, que son las contenidas en los estatutos de autonomia.

El alcance de las competencias legislativas es mas amplio para las regiones italianas de autonomia especial que para las ordinarias, en cuanto el PC no impone a las primeras, en relacion a todas las materias, como lo hace para con las de estatuto ordinario, el limite de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado. Asi, el art.2 Est.VA, o el art.4 Est.FVJ, arts.4 y 8 Est.TAA, art.3 Est C, establecen como limites a la potestad legislativa de la region sobre ciertas materias del art.117 CI como agricultura, urbanismo, artesanado..., la armonia con los principios del ordenamiento juridico del Estado, y el respeto a las obligaciones internacionales y del interes nacional, asi como con las normas fundamentales de la reforma economico-social. Se trata de unos limites mas difusos, que permiten una mayor capacidad legislativa, que la rigidez que impone el contenido en el art.117 CI. Sin embargo no hay una sustitucion automatica de ambos limites para todas las materias. Los del art.117 estan contenidos tambien en las estatutos de autonomia especial, ie. art.3 Est.Valle de Aosta, arts.5 y 9 Est.T-AA, art.5 Est.F-VG, art.4 Est.C. Sicilia, el

art.14 de su estatuto de autonomia, redactado con anterioridad a la Constitucion, constituye la excepcion. De cualquier forma, hay que señalar que no siempre son las mismas materias recogidas en los estatutos de autonomia especiales las sometidas a uno u otro limite, ie. el art.4.6 Est.FVJ recoge las materias de industria y comercio sometidas a los limites de este articulo 4, mientras que en los estatutos de Cerdeña, T-AA y VA estan sometidas a los limites mas estrictos del art.117 CI. La materia de policia urbana, local y rural se somete a limites estatutarios en Aosta y Cerdeña, mientras que en T-AA y F-VG se sujeta a los limites del art.117.

La extension de las actividades regionales, es tambien mas amplia en estas regiones con estatuto especial, en cuanto estos recogen otras materias que las previstas en el art.117, ie. educacion en art.3.9 Est.VA, art.9.3 TAA, art.5a Est.C; art.17 Est.S recoge incluso la enseñanza universitaria.

Las diferencias de contenido se agudizan en el caso de las CCAA españolas, entre aquellas con un estatuto de autonomia de la via del art.143, y Cataluña, Pais Vasco, Galicia, Andalucía y Navarra cuyos limites autonomicos se encuentran en el art.149 CE y no, como para las primeras en el art.148 CE. Se trata de una diferencia, susceptible de desaparecer temporalmente transcurridos cinco años segun dispone el art.148.2 CE, sustancialmente mas importante que la existente entre las regiones italianas. Asi, por

ejemplo, Cataluña y el País Vasco, a diferencia de la mayoría de las CCAA, disponen de competencia legislativa compartida con el PC en materia de:

- ordenación del sector pesquero, art.10.7 Est.Cat y art.11c Est.PV.
- ordenación farmacéutica, art.9.11 Est.Cat y art.10.15 Est.PV.
- cooperativas, art.9.21 Est.Cat y art.10.23 Est.PV.
- desarrollo de la ordenación del crédito, banca y seguros, art.10.4 Est.Cat y art.10.26 Est.PV.
- régimen minero y energético, art.10.5 Est.Cat y art.11.2c Est.PV.
- ordenación del transporte de mercancías y viajeros dentro de la CA, art.11.9. Est.Cat y art.10.32 Est.PV.
- Industria y desarrollo de planes del Estado para la reestructuración de sectores industriales, art.12.2y3 Est.Cat y art.10.30 Est.PV.
- Enseñanza, art.15 Est.Cat y art.16 Est.PV.

Disponen además de competencia sobre: aguas, ordenación del litoral, Cámaras de la Propiedad de Industria y de Navegación, Colegios Profesionales, casinos juegos y apuestas. También cuentan con competencia ejecutiva en materia:

- penitenciaria, art.11.1 Est.Cat y art.12.1 Est.PV.
- laboral, art.11.2 Est.Cat y art.12.2 Est.PV.
- gestión de seguridad social, art.17 Est.Cat y art.18.2 Est.PV.

La mayoría de los estatutos de autonomía de las regiones instituidas por la vía del art.143, recogen en su articulado,

art.34 Est.Canarias, art.37 Est.Aragon, mencion expresa de la posibilidad de contar en el futuro con la mayoria de estas competencias, y disponen diversos procedimientos, ie. art.35 Est.Canarias.

Ademas de las diferencias señaladas, hay que añadir otras propias de algunas regiones que disponen de competencias en materia de derecho civil (foral), y de procedimiento administrativo y procesal derivados, ie. art.9.2y3 Est.Cat y art.9.5y6 Est.PV. Otras diferencias particulares pueden entenderse como derivadas de la disposicion adicional primera de la CE, recogida en el art.17 Est.PV, el cual regula la competencia en materia de seguridad y policia autonoma, "mediante el proceso de actualizacion del regimen foral previsto en la Disp.Adic.Primeras de la Constitucion, correspondera a las Instituciones del Pais Vasco, en la forma en que se determina en este estatuto, el regimen de la Policia Autonoma". Para otras CCAA, se establece en sus estatutos, ie. art.13 Est.Cat, que la creacion de policias autonomas, previstas en el art.149.1.29 se hara en el marco de lo que disponga una ley organica.

A este mayor numero de actividades se añade la mayor amplitud de la competencia sobre materias tales como cultura, art.10.17 Est.PV, investigacion cientifica y tecnica, art.10.16 Est.PV, obras publicas, art.10.33 Est.PV..., pues si bien estas materias estan recogidas en el art.148 CE, las regiones

ordinarias, disponen sobre estas materias de una competencia mas limitada que de la que disponen las CCAA especiales.

Resumiendo, existen diferentes categorias de regiones italianas y CCAA españolas con sus correspondientes diversos niveles de autonomia, y aun dentro de de estas categorias existen importantes diferencias.

Teniendo esto presente, podemos agrupar, sin animo exhaustivo, a las regiones en torno a un conjunto de sectores de actividades basicos de la autonomia regional, generalmente compartidos con el PC:

- obras publicas. Es un sector de competencia regional, especificamente recogido en art.117 CI, 148.1.4 CE, art.6.V l.s. y art.74.11 LFB, y en el art.27.x EAAz(175).
- transportes. Recogida en el art.74.21,22,23 LFB, art.117 CI, 148.1.5 CE. No existe una regulacion puntual entre las materias de competencia de las regiones belgas, y en art.27.d.y e. EAAz.
- agricultura y pesca. No son materias de competencia de las regiones belgas, si de los Länder alemanes art.74.17, y solo la agricultura se recoge en el art.117 CI. La agricultura es materia de competencia de todas las CCAA art.148.1.7, y la pesca maritima esta recogida en diversos estatutos de autonomia, ie. art.11c Est.PV. Tambien son materias de interes especifico regional de regiones autonomas portuguesas art.27.f. y g. EAAz.

- sanidad. Recogido en art.74.19y19a LFB, art.148.1.21 CE, art.117 CI y materia de competencia de comunidades linguisticas belgas, art.5.I l.e. Recogida en art.27.m EAAz.
- trabajo y seguridad social. Los Länder disponen de competencia recogida en el art.74.12 LFB, y por las CCAA especiales ie. art.18.2 Est.PV y art.17 Est.Cat; en Belgica este sector es competencia tanto de las comunidades linguisticas art.5.II l.e, como en lo referente al empleo, competencia regional art.6.IX l.e. De interes especifico regional de regiones autonomas portuguesas, art.27.EAM.
- energia y politica economica. Competencia regional en Belgica art.6.VI y VII, de los Länder art.74.11y12, las regiones de autonomia especial cuentan con determinadas competencias sobre este sector art.5 Est FVJ, pero por lo general, al igual que las regiones con estatuto de autonomia ordinario, cuentan con escasas competencias para el desarrollo economico, las relativas a intereses locales y comerciales. En España, las CCAA especiales disponen de estas materias, ie. arts.10.30 y 11.2c Est.PV y art.12.2y3 y 10.5 Est.Cat, frente al mero fomento de desarrollo economico de las regiones ordinarias del art.148.1.13 CE. El art.27.j. y l. recoge los recursos hidraulicos, minerales y termales y la energia de produccion local como materias de interes especifico regional. En diversos parrafos de este mismo articulo 27, i.e. c, h, cc, dd, ff, gg, jj, ll, se incluyen numerosos instrumentos de politica economica.

- orden publico. Es una competencia de caracter regional en la RFA. En Italia las regiones se limitan a una competencia sobre policia local, rural y urbana. No se contempla como competencia regional en Belgica y solo algunas CCAA disponen de ella. El art.27.EAM contempla como materias de interes especifico regional, el mantenimiento del orden publico.
- medios de comunicacion. Las comunidades linguisticas en Belgica disponen de canales propios art.4.6 l.e, al igual que ciertas CCAA, ie. art.19 Est.PV. y art.16 Est.Cat. Los Länder tambien son competentes en esta materia. El art.27.aa. recoge los medios de comunicacion social.
- cultura. Es un sector de competencia de las comunidades linguisticas belgas art.4.3,4,5 l.e, de los Länder alemanes y de algunas CCAA y regiones italianas. El resto de las CCAA y regiones disponen de una competencia mas reducida, i.e. comparar art.148.1.15,16,17 CE con art.10.17 Est.PV. El art.27.p. y q. EAAz incluye la clasificacion, proteccion, valoracion del patrimonio cultural, museos...
- comercio e industria. Competencia de Länder art.74.11 LFB, de CCAA especiales, ie. art.10.27y30 Est.PV, de las regiones belgas art.6 VI l.s, y de algunas regiones italianas, ie. art.5 Est.FVJ. La competencia del resto de CCAA y regiones se circunscribe a secres del artesanado, hosteleria, ferias internas y mercados, art.117 CI. El art.27.bb. EAAz incluye dentro de las materias de especifico interes regional, el

- comercio interno y externo, y el parrafo ii. el desarrollo industrial.
- educacion e investigacion. Recogido en favor de las comunidades linguisticas art.4.17 l.e, y art.6 X de competencia regional. Tambien competencia de los Länder y de CCAA especiales, ie. art.16 Est.PV. Las regiones de autonomia especial tambien lo recogen, ie. art.9.2 Est.TAA. El resto de regiones y CCAA tienen competencia mas reducida. En el art.27.o. figura ensinos pre-primaria, primaria, secundaria, medio y superior.
 - politicas sociales. Tales como juventud, mujer, tercera edad, deporte, ocio, son tambien sectores de competencia regional; art.6 IV l.e, 148.1.19 CE, art.9.11 Est.TAA y de los Länder. Como materias recogidas en art.27.r. y s. EAAz figuran espectaculos y deportes.
 - ordenacion territorial. Sector de competencia de las regiones belgas art.6 I l.e, de las regiones italianas art.117 CI, de las CCAA art.148.1.3 CE, como de los Länder alemanes. Ai dispuesto en art.27.b. e i. EAAz.
 - medio ambiente. De competencia regional compartida en Belgica art.6 II l.e, art.117 CI, por las CCAA art.148.1.9, y en la RFA art.74.24 LFB. La politica de equilibrio ecologico esta recogida en el art.27.i. EAAz.
 - conservacion de la naturaleza, ie. proteccion del espacio natural, bosques, caza. Competencia regional en Belgica art.6 III, en la RFA art.74.15, Italia art.117 CI, y de las CCAA art.148.1.8y11.

- urbanismo y vivienda. Recogida en art.74.18 LFB, art.6 IV l.e, art.117 CI y 148.1.3 CE y en el art.27.z. del EAAz.
- aguas. Competencia de Länder, y recogida en art.6 V l.e, art.117 CI y art.148.1.10 CE.

De lo expuesto, creemos que pueda establecerse, que hay un importante campo de actividad comun a la mayoría de regiones. Por encima de esta media, si adaptáramos el ejemplo de la campana de Gaus, se situarian los Länder alemanes y las CCAA de estatuto especial, especialmente el Pais Vasco y Cataluña, e incluso la region autonoma de Azores..

En relacion a la extension competencial, hay que resaltar que mientras las regiones y comunidades belgas así como las regiones italianas y las CCAA españolas de autonomia especial reciben una atribucion competencial sobre determinadas materias, que generalmente abarca funciones legislativas y ejecutivas en competencia con el PC en un regimen caracterizado por la separacion, las regiones italianas y las CCAA del art.143 CE se caracterizan mejor por la supeditacion a las normas del PC. La evolucion del federalismo aleman poderosamente influido por la prioridad legislativa del Bund sobre las materia de competencia concurrente art.74 LFB, unido a la interpretacion en su favor las condiciones del art.72 que la hace operante, así como el incremento de las materias y la extension legislativa a traves de las leyes marco del art.75, han despojado a los Länder de gran

parte de su competencia legislativa. Retienen la competencia ejecutiva general, de la que no disponen el resto de regiones, donde generalmente la competencia ejecutiva sigue a la legislativa.

Puede sintetizarse que la competencia legislativa es particularmente amplia en CCAA como Cataluña y el País Vasco, en cuanto los límites a que esta sometida son menores que los existentes para la generalidad de las CCAA, o de las regiones italianas de autonomía especial y lógicamente que los de las de estatuto ordinario; así como tampoco están subordinadas a la no intervención del PC como en el caso de los Länder alemanes, ni sometidas a una casuística tan detallada como lo están las regiones belgas.

1.3. Participación regional en Organos Centrales y en Mecanismos de Coordinación.

El modelo alemán se distingue netamente del resto. La pérdida de poder legislativo regional en favor del Bund, se ha visto compensada en parte por la participación de los Länder en el Bundesrat, cuyo rol se ha visto potenciado con el tiempo. Esta participación regional en los órganos centrales del Estado, a través de la composición de esta segunda cámara, no tiene parangón en ninguno de los demás Estados Miembros. Tampoco pueden equipararse el resto de regiones a los Länder alemanes en lo

relativo a mecanismos de coordinacion y colaboracion con el Poder Central. Esta concepcion juridica, cooperativa, caracteristica de las relaciones PC-RG en la RFA, es ajena al modelo existente para con las regiones belgas, italianas y las CCAA, mas conformes a un modelo de reparto sectorial separacionista.

Esta distinta filosofia organizativa, tiene su reflejo institucional en la abundancia o escasez representativa regional. En Belgica, esta insuficiencia se ve en parte compensada por la conexion personal de los representantes del PC y regionales. En el caso de las regiones autonomas portuguesas, especialmente Azores, la insuficiencia representativa en Organos centrales del Estado, se compensa por la cooperacion de estas con el PC en numerosos mecanismos participativos. Las regiones italianas y las CCAA son quienes con menos instrumentos participativos cuentan al interior del Estado, sin distincion por su caracter especial u ordinario.

1.4. Autonomia Financiera.

Las CA del Pais Vasco y Navarra son quienes disponen, en virtud del peculiar sistema de los Conciertos Economicos, de una mayor autonomia fiscal. Por el contrario, el resto de las CCAA, cuentan con un sistema de financiacion, que en gran medida las hace dependientes del PC, al igual que ocurre con las regiones italianas. La autonomia financiera de los Länder, aun a pesar del progresivo condicionamiento de la misma en favor del Poder

Central, se encuentra mas equilibrada que la existente en España o Italia, constituyendo una especie de sistema mixto de recursos propios y subvenciones estatales tal como el que disponen las regiones belgas. Si bien la autonomia financiera de las regiones autonomas portuguesas se articula de forma bastante amplia, los escasos recursos con los que cuentan la limitan en la practica, y posibilitan al PC ulteriores limitaciones de la misma.

1.5. Caracter Politico Regional.

Tan solo en Belgica, por la no existencia de partidos politicos de ambito estatal, reciben los partidos regionales un apoyo masivo, si bien el nacionalismo flamenco no supera el 15% de los votos y el walon es insignificante. Es en la CA del Pais Vasco donde los partidos nacionalistas, defensores del derecho de autodeterminacion, reciben 2/3 del apoyo popular. En Baviera, la opcion de defensa del autogobierno y favorable al federalismo es mayoritaria (55%). En Cataluña las fuerzas nacionalistas superan el 50%. En Tiroi del Sur el autogobierno es respaldado por cerca del 60%, y en el Valle de Aosta los autonomistas se situan en torno al 40%. En ambas regiones italianas, lo reducido de su poblacion, hace que, en contraste con Cataluña, Pais Vasco y Baviera, donde los partidos regionales agrupan a cientos de miles de electores, las fuerzas regionales no superen los cien mil votos.

El apoyo a las fuerzas regionales en el resto de las regiones no es comparable, pues es minoritario o inexistente. Tan solo en Galicia, Aragon, Canarias, Cerdeña y Flandes superan el 10% del apoyo electoral las fuerzas regionales sin rebasar el 15%. En cuanto a la actitud de las agrupaciones territoriales de los partidos estatales en relacion a la autonomia regional, no existe un comportamiento homogeneo favorable u opuesto a la misma, aunque es caracteristico, el que por encima de sus organos regionales se impongan las decisiones de los organos centrales de los partidos.

En Portugal como sabemos, los partidos politicos regionales estan prohibidos constitucioalmente. La actitud del partido gobernante en Azores y Madeira, el partido socialdemocratico, puede calificarse de abiertamente autonquista, actitud que corresponde tambien a la mayoria de partidos de oposicion.

2. Nacionalidades Autonomas.

La característica predominante en algunas regiones tras el análisis del carácter regional reside, en que su especificidad es preponderante sobre los rasgos comunes que comparten con otras regiones. Esta asimetría es particularmente notable en la actitud política que mantienen.

1. A nuestro juicio, el País Vasco y Cataluña presentan unos caracteres que posibilitan el clasificarlas como nacionalidades autonomas. El distintivo de nacionalidades les corresponde en cuanto, se trata de comunidades que con una composición etno-lingüística diferencial -pueblos- cuentan con una tradición histórica de instituciones de autogobierno de las que disponen en la actualidad, siendo su voluntad de autogobierno respaldada por la mayoría de su población. A estas características hay que sumar, el que en comparación con el resto de regiones autonomas, dispongan de una extensión y amplitud competencial bastante superior a la media, y en el caso del País Vasco cuente con una autonomía financiera enorme y única en Europa (176). Su problemática específica exige a nuestro juicio respuestas específicas. Nos enfrentamos a dos poderosos nacionalismos que no han encontrado solución al interior del Estado. La marginación política y cultural que han sufrido, puede servir de referencia

cara a plantear su participacion en el proceso integrativo de forma distinta.

2. En contraste, Baviera y Flandes, dos regiones autonomas poderosas, a quienes, respectivamente, ante la falta de un componente etnico-linguistico diferencial y de una voluntad de autogobierno mayoritaria, no clasificamos como naciones, participan en gran medida de la gestion del Poder Central de sus Estados. Es a traves de esta via por la que tienen acceso a una participacion activa en el proceso comunitario. Plantean una problematica diversa. De cualquier forma, se debe tener presente que en Belgica el conflicto etno-linguistico se encuentra lejos de una solucion estable y plantea un futuro incierto para la autonomia regional y la gestion conjunta del poder central. La continuada participacion de Baviera en el gobierno federal ha atemperado una vocacion de protagonismo politico, que en el futuro, caso de no disponer de esta participacion, puede manifestarse de manera mas autonoma.

3. Por lo que respecta a Tirol del Sur, por lo reducido de su poblacion, su caracter agricola y la reciente firma del "pacchetto" le situan en una dimension especifica.

4. Las CCAA y las regiones italianas presentan con algunas diferencias una problematica regional bastante semejante. La problematica nacionalista no existe o es minoritaria. La

voluntad autonómica es más palpable en España, si bien salvo excepciones, en ambos Estados son los partidos centrales los auténticos protagonistas. La dimensión regional, se caracteriza por lo limitado de sus recursos financieros y su marginación de los órganos centrales del Estado. La diversidad competencial, cuya extensión y grado es más reducida, entre regiones especiales y ordinarias tiende a disminuir progresivamente.

5. Los Länder alemanes tienen como principal diferencia con respecto al resto de regiones autónomas, la participación de que disfrutaban en el Bundesrat y los mecanismos asociativos de que disponen. En conjunto y salvo diferencias de estructura económica ofrecen una perspectiva semejante. La especialidad de las regiones autónomas portuguesas la aporta su insularidad y su mayor participación en mecanismos de coordinación.

Son pues el País Vasco y Cataluña quienes especialmente, por el momento, plantean una problemática específica, nacionalidades autónomas, junto a una problemática más general de regiones autónomas. Para estas regiones, su participación en el proceso de integración comunitario no es solamente una compleja cuestión de índole jurídico a resolver al interior del Estado Miembro, sino que conlleva una nueva definición de su identidad en un nuevo marco político supraestatal. De ahí la especial trascendencia que la integración europea conlleva, en la medida que puede significar una oportunidad para la resolución de los

conflictos nacionales, o una reproduccion a distinta escala de los mismos. En este sentido, con las debidas matizaciones, el caso de Yugoslavia deberia suscitar una mayor reflexion.

3. Perspectivas de reforma.

Hasta el momento, las perspectivas de reforma en los EM parecen ir lentamente tomando consistencia. La crisis de gobierno en Belgica iniciada a consecuencia de un conflicto linguistico, se resolvió tras seis meses de tratativas, con la formacion de un gobierno que preve un acuerdo de profundizacion de reformas institucionales de sentido federalista en diversas fases para los proximos años(177). A pesar de las diferentes y recientes leyes de reforma ya analizadas, por el momento, no se ha producido ninguna novedad en materia de participacion regional en asuntos comunitarios, si bien esta cuestion asi como la reforma del Senado estan previstas para la fase siguiente de modificacion de la eswtructura del Estado.

En España, una reforma en la estructura del Estado parece ir tambien ganando progresivamente terreno. En las ultimas elecciones a los parlamentos regionales de las autonomias de la via del art.143 CE de junio de 1987, se ha comprobado el ascenso de las fuerzas regionalistas (178). Estos resultados tienen especial importancia por cuanto parecen confirmar un espacio politico al regionalismo de talante conservador en el mapa politico español, y han comenzado a producir una reivindicacion autonómica en algunas de estas CCAA(179). En efecto, el PAR ha pedido la reforma del estatuto de autonomia de Aragon, para dotar, tal como esta previsto en la CE, de una mayor autonomia a las CCAA

que así lo soliciten transcurridos 5 años desde la aprobación del estatuto de autonomía, plazo que ya ha transcurrido. Cantabria, La Rioja y Baleares apoyan idéntica actitud. En cuanto al resto de CCAA, presididas por socialistas, el último comité federal del PSOE ha decidido no apoyar la reforma de estatutos, pero interesado en no ofrecer el estandarte de la reivindicación autonomista y su arrastre electoral a otros partidos, apoya las tesis del gobierno central quien quiere a medio plazo encabezar el proceso, buscando con ello la homogeneidad de contenidos y de procedimientos. El Poder Central propone con este objeto la vía del art.150 CE, aquella que confiere al Gobierno mediante ley orgánica la transferencia o delegación de competencias en favor de las CCAA(180).

Al lado de esta cuestión, de reforma del Estado autonómico hacia una homogeneización regional, gira otra encabezada por el PSC/PSOE, que propugna el establecimiento de un sistema federal para España. Tal como señala uno de los padres de la Constitución de 1978, el profesor Scle Tura(181), hasta el momento, la definición de competencias entre el Poder Central y las CCAA se ha desarrollado por vía de conflicto. Por nuestra parte hay que añadir, que la resolución de los mismos, al menos en el caso de Cataluña y el País Vasco se ha dado en el Tribunal Constitucional(182), mientras que para el resto de las CCAA, ha sido la cúpula del PSOE quien ha decidido, debido a su control sobre la mayoría de las administraciones regionales. Coincidimos

con el profesor Sole Tura, en que "el acceso al federalismo no radica en la Constitucion, sino en la voluntad politica de los partidos y fuerzas sociales" y en que " el federalismo es fundamentalmente una tecnica de gobierno basada no solo en la distincion de esferas entre el Poder Central y las entidades miembro, sino tambien principalmente en unos mecanismos de cooperacion y colaboracion entre unos y otros", asi como que en España " estos instrumentos, se han empezado a organizar, siendo aun muy rudimentarios". Sin embargo, disentimos con el profesor Sole Tura en cuanto a la forma y el consenso existente para una transformacion de estas características. A nuestro juicio, la reforma del Estado autonomico, y su conversion a un modelo federal se enfrenta con la voluntad politica de profundizar en esta via, que en nuestra opinion no parece ser muy abundante, y con la forma de llevarla a cabo, siendo a nuestro parecer necesaria la modificacion de la Constitucion para dar cabida a esas reformas.

En Cataluña, el presidente de la Generalitat, con ocasion del debate sobre el estatuto catalan(183) pidio al gobierno central que rectificara su politica autonomica. Posteriormente llego a plantear, al Jefe del Estado, en audiencia especial, la preocupacion de la Generalitat por la politica autonomica del gobierno socialista(184). Recientemente ha advertido que si no se produce un giro en la Administracion central en algunos aspectos de su politica autonomica, se vera obligado a reclamar la reforma del estatuto de autonomia(185). En

las elecciones catalanas de mayo de 1988, el PSC/PSOE concurre a las mismas con esta propuesta federalista, incluyendo entre sus candidatos al profesor Sole Tura. La perdida de sufragios del PSC/PSOE junto a la renovada mayoria absoluta de CiU, que ignora la propuesta, aparecen como sintomas negativos para una evolucion en este sentido. En el Pais Vasco las fuerzas nacionalistas, mayoritarias con 2/3 del voto no parecen tampoco muy interesadas en el establecimiento de sistemas mas operativos de funcionamiento de la Administracion Publica que conduzcan a una generalizacion homogeneizante del modelo autonomico(186). Como en el caso de Cataluña se es consciente que la especifica voluntad politica de ambas nacionalidades no coincide con la del resto de las CCAA, que en un sistema federal impondrian su mayoria. Ambas comunidades requieren a nuestro juicio un tratamiento especifico sobre la base de su peculiar voluntad de autogobierno. Por el momento, la voluntad politica de la mayoria del Parlamento español de un lado, y la existente en Cataluña, Pais Vasco y en menor medida en otros parlamentos regionales, dista mucho de coincidir en relacion al modelo autonomico y su desarrollo. Por otro lado, el diseño de un modelo federal sobre la base de la Constitucion de 1978 obliga, en nuestra opinion, a su reforma. El modelo autonomico español se caracteriza precisamente por la falta de mecanismos de coordinacion y asociacion entre el Poder central y las CCAA, que tampoco disponen de un organo central que las represente. Estos reflejos de una filosofia constitucional separacionista, que margina a las CCAA de la gestion del Estado en su conjunto, no

puede, ni debe sustituirse sin ser acompañada de una modificación constitucional, que en el fondo no haría sino reflejar en normas jurídicas el importante cambio de la voluntad política. La participación de las CCAA en materia comunitaria está directamente condicionada por estos factores. La escasez de instrumentos de cooperación y colaboración presentan una dificultad de primer orden.

En Italia, si bien la regionalización aparece hoy en día como irreversible, la autonomía de que disponen presenta también numerosas deficiencias y retrasos. Autores cualificados(187) han puesto de manifiesto el proceso involutivo al que se ha visto sometida la regionalización italiana, así como la necesidad de reformarlo. Se trata de un nuevo centralismo, sin estrategia determinada ni modelo alternativo (188) que obliga a las regiones a acudir a la Corte Constitucional. Los partidos políticos han subordinado las regiones a su estrategia estatal.

Diversas propuestas de reforma regional han surgido en el panorama italiano. Destacan la elaborada por la comisión parlamentaria para asuntos institucionales (189), y la aprobada por la comisión bicameral para las cuestiones regionales (CPQR) de noviembre de 1984 y enero de 1985 respectivamente(190). Mientras la primera pone el acento en el completar el ordenamiento regional, la segunda resalta la necesidad de concretizar las funciones de participación y programación regionales (191).

Resaltan como principales diferencias entre las conclusiones de ambos documentos, el que la comision Bozzi (192), a diferencia de la comision bicameral, no toma en consideracion la necesidad de dar relieve constitucional al proceso de integracion europeo, colocando a las regiones en una relacion con el Estado y las instituciones comunitarias, ni considera necesaria la revision del roll de las regiones de estatuto de autonomia especial. Ambas recogen, ademas de las habituales propuestas de reforma de la Administracion del Estado y de la funcion legislativa del Parlamento, diversas proposiciones de interes regional entre las que destacan: - la reforma del art.117 CI, de hecho las regiones disfrutan en la practica de competencias, i.e. politica industrial, que no estan contempladas en este listado, asi como que la autonomia financiera regional recogida en el art.118 CI, debe ampliarse sustancialmente; - potenciar la participacion regional en sede legislativa, bien mediante la creacion de una Camara de regiones, a traves de la reforma del Senado, atribuyendole funciones de control y de acuerdo en materias regionales, mientras su composicion se basaria en representantes elegidos directamente y en representantes designados por las regiones, o potenciando la Comision Parlamentaria para las Cuestiones Regionales (CPQR), incluyendo entre sus competencias las leyes marco. A estas propuestas se añaden otras provenientes de especialistas en la materia (193) que proponen: - Potenciar el roll de la Conferencia PC-RG, disminuyendo el de centenares de

otros mecanismos; - que el sistema de control mayoritariamente existente, legalidad, debe completarse con el de oportunidad.

Sin embargo, hasta el momento, la reforma en materia regional mas importante, en vias de conclusion, es la que afecta a la cuestion del Alto-Adige. Recientemente(194), el Consejo de Ministros ha dado inicio a la aprobacion de una serie de decretos de actuacion del estatuto de autonomia con la finalidad de poner fin a la cuestion del Tirol del Sur y obtener la declaracion liberatoria sobre la misma por parte de Austria. Se trata de regularizar el uso de la lengua alemana en el sistema educativo, procedimiento judicial; modificacion de circunscripciones municipales.. En proximos consejos de ministros se aprobaran las normas financieras en relacion a los fondos del Estado en favox de las provincias autonomas y la distribucion de los colegios senatoriales de la Region. Este compromiso que pone fin a una cuestion internacional tras varios decenios, cuenta con el apoyo del presidente y lider historico del SVP y de la provincia autonoma, del gobierno italiano, y parece haber sido influenciado por el deseo de Austria en incorporarse a la CE, adhesion que para contar con el apoyo de Italia, exigia por parte de Austria su renuncia como garante de la minoria sud-tirolesa.

En cuanto a la RFA, a pesar de las ventajas que el sistema federal proporciona a los Länder en comparacion con el resto de las regiones autonomas, tambien existen deficiencias que

han inspirado diversas propuestas de reforma. Sin embargo, son pocas las instancias que han dado respuesta al deterioro progresivo de la autonomia regional, la cual se va reduciendo en su funcion legislativa a pequeñas áreas de competencia marginal.

La "Enquete-Kommission" del Parlamento Federal para la reforma institucional (195), elaboro algunas propuestas que sin embargo hasta la fecha no han sido objeto de debate alguno en el Bundestag. Mas recientemente, las propuestas de un grupo de trabajo de las fracciones parlamentarias de la CDU/CSU, SPD y FDP, han sido recogidas en forma de decision por el Parlamento de Renania-Palatinado (196) y estan encaminadas a reformar diversos sectores :

- reforzar la autonomia financiera de los Länder, especialmente en lo referente a la planificacion territorial y financiamiento de inversiones. En materia de participacion regional en la planificacion territorial del Bund, esta se regulara de acuerdo al principio de distribucion de competencias y solo en aquellas materias que lo requieran. Los Länder deben ser dotados de una autonomia financiera suficiente. La posicion de los parlamentos regionales tanto en las tareas comunes como en la planificacion sera mejorada (art.91 LFB).
- remodelar la distribucion de competencias entre el Bund y los Länder, asi como el procedimiento legislativo sobre la base de:
 - una nueva formulacion de los presupuestos que posibilitan la actuacion del Bund en materias catalogadas como de legislacion concurrente, limitando su aplicacion a la necesidad

de que los objetivos perseguidos solo puedan alcanzarse mediante una ley federal; - nueva articulacion de la legislacion concerniente a leyes marco, que posibilite a los Länder un espacio autonomo de desarrollo; - completar el art.80 LFB para facilitar a los Länder el poder de emanar normas con rango de ley a fin de que puedan cumplir funciones ejecutivas sobre materias de competencia legislativa del Bund (197).

- reformar los mecanismos para la transferencia de competencias a organizaciones supraestatales y la celebracion de Tratados internacionales en materia de competencia exclusiva de los Länder. Se necesitara la ratificacion del Bundesrat para poder transferir materias de competencia de los Länder a instituciones supraestatales (art.24 LFB). Se necesitara el consentimiento de los Länder para poder celebrar tratados internacionales que se ocupen de competencias legislativas de los Länder (art.32 LFB).

Las posteriores modificaciones de la LFB se haran depender, en cuanto se transfieran al Bund materias de competencia legislativa de los Länder, de una previa ratificacion de los parlamentos regionales (art.79 LFB). Se trata como vemos, fundamentalmente de los arts.24,72,74,75,76,79,80 y 91 LFB. Ademias se prevee la mejora de la informacion y participacion de los parlamentos regionales (198) en: - acuerdos intraestatales; - cuestiones concernientes al Bundesrat. - conferencias de los ministros-presidentes y de ministros de los Länder. Sin embargo, y hasta la fecha, estas propuestas de reforma se encuentran paralizadas.

22

PARTE 2.

LA PARTICIPACION REGIONAL COMUNITARIA.

Introduccion.

Existe una contradiccion en el dotar de autonomia politica decisional a unos territorios sobre las mismas materias que se confian a una organizacion supraestatal, sin conferir, o limitando enormemente la capacidad de ejercer en ese nuevo marco la autonomia de que disponen al interior del Estado. Desde el momento en que se pierden competencias en favor de un nuevo Centro sin obtener a cambio la posibilidad de participar en las decisiones que este toma, se pierde autonomia, pero si ademas, la participacion de los Estados descentralizados en las instituciones comunitarias se limita a uno solo de los componentes del Estado, sus poderes centrales, se esta de esta forma desfigurando el equilibrio constitucional establecido entre el Poder Central y las Regiones. El hecho de formar parte de una organizacion de las características de la CE con sus implicaciones de caracter economico, politico, juridico...hace necesaria una adecuacion entre el marco estatal y el comunitario.

En la primera parte de la tesis hemos puesto de manifiesto la heterogeneidad de los sistemas estatales descentralizados y de las regiones que los componen. En esta segunda parte vamos a analizar las diversas formas participativas alcanzadas por las Regiones en materia comunitaria, con especial atencion a la fase ascendente. En el primer capitulo examinaremos

la participacion regional en los sistemas establecidos para la fijacion de la posicion nacional al interior del Estado. En el segundo capitulo analizaremos la participacion regional en el proceso de negociacion en las instituciones comunitarias.

Estudiaremos los obstaculos que contribuyen a reducir la participacion regional en la estructura supraestatal:

- los argumentos de la responsabilidad exterior del Estado y de la concepcion de las relaciones comunitarias como parte de las relaciones exteriores del Estado como medios para concentrar la elaboracion de la posicion estatal en el Poder Central.
- los deficientes mecanismos de coordinacion que excluyen o limitan la participacion de las regiones y asocian esencialmente a departamentos de la Administracion central.
- el modelo institucional comunitario y los limites a la actividad regional en la sede comunitaria que reducen la presencia regional en el proceso negociador.

El resultado es una sustancial perdida de autonomia regional al interior del Estado, y una marginacion de las regiones en el proceso de integracion europeo. La adecuacion se realiza favoreciendo a los poderes centrales, tanto en la estructura institucional comunitaria, como al interior del marco estatal.

En la CE, todos los EM, independientemente de que su composicion interna sea descentralizada, disponen de una representacion homogenea en favor de sus ejecutivos centrales, los cuales concentran el maximo poder en la organizacion supraestatal. Las

regiones por el contrario, no disponen ni de organos de representacion, ni de funciones especificas.

Conforme a la adecuacion efectuada en los diversos EM, se pueden establecerse varios modelos participativos:

- De las competencias traspasadas a la CE se hace cargo en su totalidad el Poder Central, quien ocupandose tanto de la fase elaborativa como ejecutiva, se apropia de sectores de competencia regionales. Se trata de una reelaboracion del modelo constitucional de distribucion de competencias, caracteristico de Italia hasta la decada de los setenta.
- El Poder Central se atribuye la funcion elaborativa y negociadora, reservando a las regiones la funcion de ejecucion de las politicas comunitarias, que en su mayoria coinciden con sectores de competencia regional. Este modelo con algunas variantes, en funcion de la amplitud de los limites regionales en la fase descendente, de cierta participacion regional en la elaboracion de las posiciones estatales, y de una ocasional presencia regional en organismos comunitarios, es el predominante en Italia, Belgica y España.
- Ademas de la competencia ejecutiva, las regiones participan en el sistema estatal durante la fase elaborativa interna, a traves de su representacion en organos centrales del Estado y/o en diversos mecanismos. Esta tambien prevista la presencia de representantes regionales en el proceso negociador en los organismos comunitarios. Se trata del modelo vigente en la RFA.

2.0. LA COMUNIDAD EUROPEA. Caracterización.

Desde su origen, la CE ofrece en la evolución de sus rasgos característicos, tanto institucionales como materiales, una imagen contradictoria(1).

a) Estructura institucional.

Como decíamos anteriormente, si bien entre los EM que componen la CE existen algunos de estructura descentralizada, el sistema institucional comunitario no reconoce formalmente a las regiones. No hay distinción entre quienes se encuentran estructurados de forma unitaria y quienes no lo están. El Tratado de Roma ignora a las regiones, si bien y como ya hemos indicado, al tiempo de su celebración, tan solo los Länder alemanes y cuatro regiones italianas representaban a esta categoría. Hoy en día con cuatro de los EM regionalizados íntegramente, las regiones siguen estando sustancialmente divididas.

Nos enfrentamos con una situación contradictoria, pues si de un lado, la estructura de los EM es heterogénea, de otro lado, el marco comunitario, su estructura institucional, es homogénea, sin tener en cuenta la existencia de unidades subestatales dotadas de autonomía política. Son los poderes centrales de los EM descentralizados quienes se han visto beneficiados por este tratamiento homogéneo y por la posición

dominante de que gozan sus ejecutivos en la estructura institucional, lo que les ha permitido iniciar un proceso de recentralización al interior del Estado(2). Tal como recoge el art.2 del Tratado de Fusión, los ejecutivos centrales de los EM, son los representantes estatales en el órgano comunitario más importante, aquel que sustancialmente detenta la capacidad legislativa, el Consejo. Son los EM, quienes de hecho dirigen y gestionan el ritmo de la integración y el carácter y cantidad de las competencias que se transfieren a la Comunidad.

Los Tratados comunitarios solo contemplan a las regiones como objetos de la política económica estatal o comunitaria, política regional. Las instituciones regionales, sus representantes no reciben ninguna atribución. A pesar de que con el transcurso del tiempo la institucionalización de regiones es un fenómeno común a la mayoría de los EM, las revisiones del Tratado no han modificado la estructura representativa de los EM y no han previsto la incorporación de las instituciones regionales a la estructura institucional comunitaria. La Comunidad ante esta problemática alega que se trata de un problema particular de los EM que disponen de regiones. Suele omitirse que hoy, ese problema sea común a la mayoría de ellos.

En nuestra opinión, el mantenimiento de una estructura supraestatal del carácter de la CE sobre la base de un sistema representativo de tipo unitario, que contradice la estructura

descentralizada de casi la mitad de ellos, provoca inevitablemente la transformacion de la estructura interna de los EM y refuerza la edificacion de una estructura comunitaria de caracter piramidal, ajena y contradictoria con los valores de autonomia que se defienden en la regionalizacion al interior de muchos EM.

Por otro lado, la imagen de la CE como organizacion supranacional(3), se ha ido aproximando a la de organizacion intergubernamental(4). La CE fundada para acercar a los pueblos de Europa hacia una Union cada vez mas estrecha(5), se baso en la integracion economica y en la delegacion de poderes a ciertas autoridades centrales(6). Diversas teorias; funcionalistas, neofuncionalistas, federalistas...(7), que apostaban por un progresivo fortalecimiento de las instituciones comunitarias, han visto como sus previsiones se desvanecian(8) . La Comision, heredera de la Alta Autoridad de la CECA, surgio con un poder mucho mas reducido que su antecesora. Aun asi, ha ido progresivamente perdiendo mas poder en favor del Consejo, y este a su vez lo ha hecho en favor del COREPER. No se trata solo de una perdida de poder de una institucion comunitaria independiente en favor de otra controlada por los Estados Miembros, sino que el Consejo como organo comunitario legislativo ha ido perdiendo en la practica parte de su poder en favor de un organismo apenas previsto en el Tratado, art.155, y de otro organo, el Consejo Europeo, que no lo estaba.

No existe un proyecto comun europeo, y la CE paradójicamente no solo ha servido para preservar la existencia del Estado-Nacion, sino para regenerarlo y adaptarlo a las circunstancias actuales(9). El Estado-Nacion continua hoy como la unidad basica y sus Administraciones Publicas, como un obstaculo de primera magnitud en el proceso integrativo(10). Otras dificultades integrativas estan tambien presentes(11). El caracter suigeneris de la CE(12), equiparado a un policy-making process(13) del que se margina a las regiones, esta dando origen a una nueva concepcion del Estado y sus funciones(14).

b) Estructura material de la CE.

Si bien de una parte, el campo de las actividades comunitarias se ha ido ampliando progresivamente con la incorporacion de nuevas politicas, y la fuerza de su normativa se ha impuesto sobre los sistemas juridicos de los EM a traves de la prevalencia, efecto directo, "preemption", de otra parte el control de los EM sobre el "decision-making process" comunitario se ha hecho cada vez mayor(15).

Las competencias de las que disponen las Comunidades Europeas(16), les han sido atribuidas por los Estados Miembros, que en su mayoria han dispuesto, en sus textos constitucionales, mecanismos para constitucionalizar esa perdida de soberania.

Así: art.93 CE; art.11 CI; art.24 Ley Fundamental de Bonn... Las pérdidas las sufren diversas instituciones del Estado, entre ellas, el Poder Central y los territorios autónomos. Sin embargo, es difícil precisar las materias o sectores sobre los que la CE ha asumido responsabilidades. Las razones son varias:(17)

- Las CE carecen de atribuciones generales, y no disponen de "competencia de la competencia".
- La formulación de las responsabilidades comunitarias es oscura. No hay listado de materias ni definición de potestades legislativas o ejecutivas que puedan utilizarse.
- La articulación, existente en el tratado de la CEE, en función de objetivos y acciones,(18) no equivale a poderes tasados, pues la actuación se deja en ciertos casos a los EM(19).
- El tratado concreta con diferentes grados el contenido material de las políticas comunitarias. En ocasiones los principios normativos están definidos en los tratados, e.g.libre circulación de personas, y en otros su establecimiento se deja en manos de los órganos comunitarios, e.g.transporte. En otros supuestos la acción comunitaria es de gestión y/o de ejecución, e.g. competencia, mientras que estas funciones se reservan a los EM en otras ocasiones.

Como señala Muñoz Machado, "la fórmula empleada es la de vincular las atribuciones a los fines y objetivos comunitarios, dejando en un grado notable de indefinición tanto los poderes que pueden usarse para alcanzar tales fines, como las materias que es

preciso atender para hacer efectivos los objetivos que se persiguen(20). La CE presenta además como una característica singular, la expansión de las competencias via art.235 TCEE, art.45.1 TCECA, art.203 TCEEA (21). Estos preceptos, no solo han permitido completar las políticas tradicionales, sino sobre todo inaugurar nuevas políticas. La integración europea representa para las unidades que la forman, una pérdida de la libertad de decisión, es decir, de la capacidad de decisión política. Los EM tienen que dirigir su actividad, sometida a las directrices marcadas por la CE y a los objetivos que esta señale.

La coincidencia entre competencias comunitarias y regionales es importante. Efectivamente, tal como ha puesto de manifiesto el agrupamiento de sectores de actividad regionales efectuado en la Parte I de este estudio(22), los sectores de competencia comunitaria, coinciden en muchas ocasiones con los sectores de competencia regional. El sector de competencia comunitaria por excelencia, la agricultura, recogida en el Título II del Tratado de Roma, art.38-51, es fundamentalmente una competencia regional. Así se recoge en el art.117 CI y en el art. 148.1.7 CE. El art.74.17 LFB la recoge como competencia compartida entre Bund y Länder, mientras que en Bélgica esta reservada al Poder Central. Lo mismo puede decirse respecto a la pesca. Constatamos, que un sector que absorbe más del 2/3 del presupuesto comunitario, es una materia que puede calificarse como regional, dentro de los límites señalados. En materia de transportes,

titulo IV TCEE arts.74-84, se coincide tambien con competencias regionales, art.74.21,22,23 LFB, art.117 CI, y art.148.5 CE. No se contempla como competencia regional en Belgica. En materia de politica de la competencia, Titulo I de la tercera parte del Tratado, y especialmente su apartado III, ayudas estatales, hace que este sector tenga especial transcendencia para la competencia regional en materia de desarrollo industrial. En cuanto a lo dispuesto en el titulo II de la parte tercera del Tratado, especialmente en lo referente a politica economica y comercial, coincide tambien con competencias regionales, como las establecidas a los Länder alemanes art.74 II y IIa, a las regiones belgas art.6 VI l.e. 8 A 1980, y lo dispuesto en algunos estatutos de autonomia de ciertas CCAA, art.10.30 EAPV. Las regiones italianas y la mayoria de las CCAA españolas no disponen de esta competencia comunitaria. La politica social art.117-128 TCEE estambien en gran medida una competencia regional, donde disponen de un amplia autonomia las regiones belgas y las CCAA, art.6 IV l.e. 8 A 1980, 148.19 CE, asi como algunas regiones italianas art.9 II EAT-AA, y los Länder alemanes. Las llamadas "flankirenden Politiken" de la CEE, es decir, las nuevas politicas comunitarias, medio ambiente, proteccion del consumidor, politica regional...tambien coinciden en gran medida con las materias de competencia regional. Esta establecida la competencia regional en materia de medio ambiente, art.74.24 LFB, art.6II l.e. 8.A.1980, art.117 CI, y art.148.9 CE. La competencia en materia de defensa del consumidor la recoge i.e., el art.12.5 EAC y el art.10.28

EAPV, por lo que puede decirse que estas nuevas políticas comunitarias son a la vez viejas políticas regionales.

En la medida en que estas materias de competencia comunitaria son al interior del Estado de competencia regional, normalmente compartida con el PC, y afectan a sectores básicos de la competencia regional, resulta evidente la importancia que la CE representa para las regiones, máxime cuando no disponen de una participación efectiva en el proceso elaborativo de las políticas comunitarias. El Poder Central no se ve afectado en igual medida, debido a la participación de que dispone, y por que las materias de su competencia son más numerosas que las de competencia regional. Los crecientes poderes comunitarios acrecientan riesgo de que las regiones se vean progresivamente reducidas a simples instrumentos de ejecución de decisiones políticas adoptadas por los organismos comunitarios, e indirectamente de los Poderes Centrales de los EM. La sobreposición de las materias de competencia comunitaria sobre las regionales, comporta el peligro de la progresiva desaparición del ámbito de competencia regional. El respeto a la autonomía regional, a su poder de dirección política-administrativa sobre los ámbitos de su competencia, se quiebra, produciéndose una alteración del equilibrio constitucional. La autonomía regional precisa de poder participar en la fase elaborativa, a fin de compensar la pérdida de capacidad decisional, de gobierno, que sufren. Como parte del Estado, quieren hacer oír su voz en las decisiones tomadas en su nombre.

El proceso de integración debe conducirse respetando los principios de competencia material, experiencia y proximidad democrática que representan las regiones. Del principio de competencia material se deriva el de subsidiaridad, por el que a fin de evitar la hemorragia de pérdida de competencias, las regiones, tal como han puesto de manifiesto los Länder(23), consideran que la CE debe contar con una justificación concreta en los Tratados para el desarrollo de sus actividades. La CE debe dotarse de nuevas tareas solo cuando la necesidad de las mismas a nivel comunitario sea indispensable para que pueda surtir plenos efectos. Concretamente, la aplicación de los arts.100 y 235 TCEE debe de tener un uso restringido, y la interpretación de la competencia comunitaria en materias tales como política de investigación (art.130 f) o medio ambiente (art.130 r,s,t) limitarse a las ocasiones en que los objetivos previstos puedan ser mejor alcanzados a escala comunitaria que de EM. Por otro lado, en materia de educación, cultura, sectores de especial interés regional y sobre los cuales la CE no cuenta con competencia, a salvo de las disposiciones en materia de reconocimiento de diplomas, certificados (art.57.1) y las derivadas para el ejercicio de la libertad de establecimiento (art.66), y de formación (arts.118,123,128), el peligro de invasión de competencias se presenta también a través de los llamados acuerdos mixtos propios de los acuerdos de ministros en el seno del Consejo(24). Es también de interés regional que la transferencia de competencias de ejecución a la Comisión (art.145)

tenga un uso reducido y puntual. De igual forma las actividades comunitarias deben de tener en cuenta la capacidad financiera regional. En este sentido, cara a la armonizacion de impuestos indirectos se debe tambien tener presente la repercusion en la autonomia financiera regional.

PARTE 2.

CAPITULO 1. LA PARTICIPACION REGIONAL COMUNITARIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

En este capitulo vamos a analizar las respuestas que en los diferentes EM se han dado, para adecuar la estructura estatal al sistema comunitario. Diversas obras han estudiado ya esta problematica, especialmente en lo referente a la participacion regional en la fase descendente(25). Por fase descendente de la politica comunitaria se entiende, la ejecucion de la normativa y politicas comunitarias. Hay que precisar, que esa ejecucion se extiende a un amplio abanico de operaciones diversas, conocidas como "mise en ouvre". No se trata simplemente de una tarea de desarrollo normativo, sino tambien de adaptacion, armonizacion legislativa, aplicacion administrativa...

Nos ha parecido mas interesante, por el desafio que la integracion europea plantea al desarrollo de la autonomia regional, el profundizar en la fase ascendente de la participacion, que es ademas un campo de investigacion menos analizado(26). Por fase ascendente de la normativa comunitaria entendemos el proceso elaborativo, que al interior del Estado Miembro se dirige a la formacion de la posicion estatal, que la representacion del EM va a defender posteriormente, durante el proceso decisional al interior de las instituciones comunitarias,

en conexion con las posturas del resto de los actores comunitarios.

En este capitulo nos proponemos examinar las dificultades con las que se enfrentan y la participacion con la que cuentan las regiones en los diferentes instrumentos, que existen al interior de los EM para la concrecion de los intereses del Estado en la fase de formacion de las politicas comunitaria. El segundo capitulo de esta segunda parte se centrara en el analisis de la participacion regional en el proceso decisional en las instituciones comunitarias.

2.1.1. LAS REGIONES ITALIANAS.

Las relaciones de las regiones italianas con el ordenamiento comunitario se pueden calificar de episódicas y desorganizadas(27). Del esquema general de las relaciones con la CE puede deducirse la existencia de una posición hegemónica en favor del gobierno central, mientras que la participación del Parlamento como de las Regiones es claramente insuficiente(28). Esta deficiente participación regional en asuntos comunitarios refleja la falta de consolidación de las instituciones regionales al interior del Estado, tal como hemos visto en la primera parte de la tesis. Su marginalidad participativa es estructural, y va unida al modelo italiano de regionalización, y no al particular de la problemática comunitaria(29). Se trata de una característica, como veremos más adelante, trasladable a la mayoría de los modelos regionales, con la excepción de la RFA.

La reforma regional del Estado italiano, es una reforma incompleta, tanto en relación al desarrollo de la autonomía regional, como a la conexión de esta con la CE(30). Los mecanismos y formas de participación regional con el Poder Central establecidas en la Constitución son muy escasas y deficientes(31). Los constituyentes italianos, con la escasez de modos participativos con que dotaron a las regiones en las cuestiones del Estado, un modelo que con características semejantes se ideó posteriormente en España y Bélgica, cerraron la

posibilidad de utilizacion de esta via para los asuntos comunitarios, solucion que como veremos se utilizo parcialmente en la RFA.

La participacion regional en asuntos comunitarios tiene en Italia, a lo largo de un camino tortuoso, varias fases que vamos a tratar con cierta extension por lo que de ilustrativo aportan a la problematica igualmente existente en otros EM.

2.1.1.1. Exclusion participativa.

Durante la primera decada de existencia de la CE, la participacion de hasta esa fecha, cinco regiones de autoncmia especial fue inexistente. No hubo participacion regional ni ascendente, ni descendente en los asuntos comunitarios. La razon utilizada para negar esa participacion, es la particular interpretacion, tanto del principio de la responsabilidad internacional del Estado, como la ausencia de una competencia en materia de asuntos exteriores entre las previstas en el art.117 de la Const, considerandose que las relaciones comunitarias pertenecen a la esfera internacional.

Segun el principio de la responsabilidad exterior del Estado, el responsable de las violaciones del Derecho Internacional, cometidas ya por una ley estatal o por la accion de una entidad estatal, es el Estado, independientemente de que la

infracción partiera de un órgano del Poder Central o regional. Una interpretación estricta de este principio, llevo a la doctrina a defender la actuación del Poder Central en la aplicación de las obligaciones de carácter internacional, con independencia de que afectara a materias sobre las cuales las Regiones pudieran tener competencia(32). La Corte Constitucional (Sentencia no.46/1961), defendió este mismo criterio señalando que "era el Estado y solo el Estado a quien se confía la ejecución de las obligaciones internacionales". La consecuencia lógica, de esta interpretación, es que el Poder Central además de negar a las regiones su participación en la aplicación del derecho comunitario, se apropia por esta vía de las competencias regionales que sean afectadas por la normativa comunitaria, que como hemos visto, son innumerables. El resultado de esta política sustentada en estos argumentos jurídicos, equivale a un vaciamiento de la autonomía regional.

En cuanto a la participación ascendente, la Constitución italiana, anterior al Tratado de Roma, nada preveía sobre las relaciones del Estado con la CE. El Poder Central interpreta el art.5 CI, que estipula que la República es una e indivisible, de forma que es a él en exclusiva, a quien corresponde la elaboración y representación de la posición del Estado en la CE.

No será hasta la puesta en funcionamiento de las regiones de estatuto de autonomía ordinaria, a comienzos de los años setenta, cuando la cuestión de la participación regional

adquiera dimensiones de importancia. Se criticaron los argumentos utilizados para marginar a las regiones(33). Si bien no se cuestiona el principio de que el Estado sea el garante de las obligaciones internacionales, se considera, que eso no es obice para utilizarlo como medio para revisar la division de competencias establecida por la constitucion; la falta de competencia regional responde mas a una laguna legal, que a un principio establecido en favor del Poder Central.

Estos argumentos son finalmente recogidos por la Corte Constitucional (Sent.no.142/72), la cual garantiza el derecho a la participacion regional en la fase de aplicacion de la normativa comunitaria, oponiendose a lo dispuesto en el art.17 de la ley de 16 de mayo 1970 n.281 relativa al traspaso de funciones a las regiones(34), en donde se establecia una reserva estatal de la funcion de direccion y coordinacion de la actividad regional que exigia el respeto a los principios de caracter unitario, programacion economica y obligaciones internacionales, dentro de las que se entendian comprendidas las relaciones comunitarias. Sin embargo, este mismo esquema de exclusion de participacion regional, fue previsto en el art.4 del DPR de 15 de enero 1972(35), relativo al traspaso de funciones administrativas en materia de agricultura, caza, pesca... En estas materias a la vez de competencia comunitaria y regional, el caracter de materias de competencia compartida es caracteristico del sistema regional

italiano, el Poder Central se reservaba la competencia en cuanto a la actividad promocional y de relaciones con la CE.

2.1.1.2. Participacion descendente.

No va a ser hasta completarse la transferencia de funciones administrativas a las regiones, cuando se va a establecer un timido dispositivo participativo. La ley de 22 de julio 1975 n.382(36), en su art.1.5 dispone el traspaso de las funciones administrativas relativas a la actuacion de reglamentos y directivas comunitarias. Se establece, que una ley estatal recogerá los principios contenidos en las disposiciones comunitarias que posteriormente las regiones podran desarrollar, y que a falta de una posterior ley regional, la normativa estatal tendra caracter supletorio. El art.2 de la ley diseño un mecanismo para el caso de prolongada inactividad regional en el desarrollo de directivas comunitarias, segun el cual, previamente a la intervencion sustitutiva del Poder Central, tras haberse efectuado una advertencia, se otorgaria un plazo de intervencion a la region. El art.3 especifica que la funcion de direccion y coordinacion de la actividad administrativa regional tiene caracter unitario y se aplica indistintamente del caracter especial u ordinario de la autonomia regional.

Criterios semejantes se establecieron en la ley de 10 de mayo 1976 n.352 relativa a la actuacion de la directiva

comunitaria sobre agricultura de montaña(37). En esta ley se desarrolla con mas detalle el procedimiento para el caso de inactividad regional. El art.2 dispone que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Agricultura, previo parecer de la Comision Parlamentaria Para la Cuestion Regional, oida la region interesada, establecera un plazo de actuacion, a cuyo fin, si no hay intervencion regional se produciria la sustitucion.

En el DPR de 24 de julio 1977 n.616(38) que establece la transferencia de las funciones administrativas aun ejercitadas por los organos centrales y perifericos del Estado(39), su art.4 dispone en favor del Estado la funcion de direccion y coordinacion en la relacion con la CE(40). El art.6 dispone un procedimiento relativo a la actuacion de reglamentos y directivas comunitarias, semejante al establecido en la ley de 22 de julio 1975. Se reconoce a las regiones la competencia para la aplicacion administrativa de reglamentos, supuestamente completos y por tanto directamente aplicables. Solo recientemente(41) la Corte constitucional ha reconocido la competencia regional(42) a adoptar las medidas necesarias, incluso de caracter normativo, para la actuacion de los actos comunitarios en materias de competencia regional, sin distincion del tipo de los mismos, por lo que puede interpretarse tambien como aplicable a las directivas, si bien en este caso las regiones deben de actuar

sobre la base de los principios contenidos en la ley del Estado receptiva de estas.

Va a ser por tanto conforme a este tipo de criterios limitativos como se articulo la participacion regional en la aplicacion de la normativa comunitaria(43). Una vez superada la interpretacion que veia en el respeto a las obligaciones internacionales contraidas por el Estado, un medio para evitar la participacion regional, se establecio un sistema que garantiza el respeto al cumplimiento aun en el caso de que la actuacion regional no se produzca. Se ha condicionado la actividad regional a unos limites. En estos se establece, que la actuacion regional se inscribe dentro de los principios establecidos por una ley del Estado para el desarrollo de la normativa comunitaria. Las regiones italianas no pueden actuar, sino a partir y en conformidad con lo establecido por las leyes estatales. De este nuevo limite a la autonomia regional, el Poder Central va a servirse para armonizar la actividad regional. No se respeta la actuacion y desarrollo en forma directa de las directivas comunitarias por parte de las regiones cuando estas dispongan de la competencia, sino que su actividad se somete a los principios previamente establecidos en una ley estatal, que con frecuencia esconden reducciones armonizadoras al libre desarrollo dela autonomia(44).

En el esquema participativo, no se articula ninguna diferenciación con respecto a las regiones de autonomía especial. Los límites establecidos se aplican por igual a todas las regiones, sin tener en consideración la diferente autonomía competencial de que disponen, pues por principio, y al contrario que las regiones de autonomía ordinaria, las regiones de autonomía especial no están sometidas en las materias de su competencia a lo dispuesto previamente en una ley estatal. Tan sólo la ley n.352/1976(45), frente al resto de las leyes examinadas, disponía en su art.1, que las regiones de autonomía especial sólo tenían como límite de actuación los principios de la directiva comunitaria. Este principio respetuoso con la heterogeneidad regional no fue establecido posteriormente sino hasta fecha muy reciente(46).

2.1.1.2.1. Nuevo modelo de coordinación y aplicación de la normativa comunitaria.

Recientemente se ha diseñado en Italia(47) un esquema para la coordinación de las políticas comunitarias y la adecuación del ordenamiento interno a los actos normativos comunitarios. No aporta novedades sustanciales a la participación regional en el proceso elaborativo de la normativa comunitaria (Título I de la ley), del cual continúan marginadas, salvo en lo relativo a la información que recibirán las regiones sobre los proyectos comunitarios (art.9). La novedad más interesante está contenida en

el Titulo II de la ley, referente a la fase ejecutiva. Se establece en beneficio de las regiones de estatuto especial el principio, respetuoso con su autonomia, segun el cual, si la materia es de su competencia, podran dar inmediata aplicacion a los reglamentos y directivas comunitarias sobre las mismas, dentro de los limites de la constitucion y de los estatutos de autonomia.

Como deciamos, el titulo I de esta ley efectua una reorganizacion administrativa definiendo los organos de coordinacion de las politicas comunitarias marginando a las regiones. Se trata de una reorganizacion de la Administracion central del Estado. El art.1 de la ley crea un Departamento para la coordinacion de las politicas comunitarias cuya estructura y composicion quedaran regulados en un posterior reglamento. El art.2 enumera las atribuciones del comite interministerial para la programacion economica (CIPE):

- examen de la conexion entre politica comunitaria y programacion economica nacional.
- elabora la direccion general a adoptar por Italia en sede comunitaria.
- adopta directivas generales para la optima utilizacion de flujos financieros.

El CIPE determinara cada año las lineas de necesidad financiera estatal y regional conexas a la actuacion italiana en politicas comunitarias. Encargado tambien de coordinar los programas estatales y regionales (art.3).

Se instituye un comite consultivo en sede del Consejo de ministros presidido por el Presidente del consejo o por el ministro delegado para la coordinacion de las politicas comunitarias y compuesto de representantes de diversos ministerios con funciones de informacion, consulta, estudio y propuestas de medidas a adoptar (art.4). Los arts.5,6,7 y 8 diseñan un fondo de rotacion donde se centralizan los fondos en favor de Italia por parte de la CE y los especificos para la actuacion de las politicas comunitarias.

El titulo II se concentra en los actos normativos comunitarios y la adecuacion del ordenamiento interno. Se dispone la comunicacion de proyectos de actos comunitarios al Parlamento, a las regiones y provincias autonomas (art.9). Los proyectos de reglamentos, recomendaciones y directivas de la CE se comunicaran por parte del Presidente del Consejo o del ministro delegado para la coordinacion de las politicas comunitarias estableciendose un plazo de 30 dias. Las Camaras, las regiones y las provincias autonomas pueden enviar al gobierno observaciones. El gobierno o las regiones si la recomendacion o directiva comunitaria no corresponde a una materia ya regulada por ley o cubierta con reserva de ley, da actuacion dentro de los terminos previstos en la misma, mediante reglamentos o otros actos administrativos de su competencia. Si por el contrario, la recomendacion o directiva se haya regulada o cubierta por la reserva de ley, el gobierno dispone de el plazo mas breve posible, el diseño de ley en el cual

se establecen para las materias de competencia regional las necesarias normas de principio. Las regiones transmitirán al gobierno las leyes de actuación para la necesaria comunicación a la CE. El art.14 dispone que las regiones de estatuto especial y las provincias autónomas de Trento y Bolzano en las materias de su competencia exclusiva, pueden dar inmediata actuación a las recomendaciones y directivas en los límites previstos en la Constitución y en los estatutos especiales de autonomía, a menos que se adecuen a las leyes del Estado previstas con este fin.

El título III de la ley, arts.14-21 se refieren a los principios en materia de delegación legislativa que respetan las competencias atribuidas a las regiones de estatuto ordinario en el DPR 616, y a las regiones de autonomía especial en sus respectivos ordenamientos estatutarios (art.16.b).

Puede concluirse que este nuevo modelo aporta mejoras participativas a la fase descendente que no tienen equivalente en la fase ascendente, de la cual las regiones continúan marginadas.

2.1.1.3. Participación regional en la fase ascendente.

a) Los obstáculos a la misma.

La cuestión de la participación regional comunitaria en la fase elaborativa ha estado precedida en Italia, como en los otros EM, por el debate en torno a la participación descendente, y

conectada con el marco de la actividad exterior del Estado. Con el fin de negar a las regiones una participacion en la fase ascendente, se argumentaba por parte del Poder Central, que existe una reserva absoluta en favor de los organos centrales del Estado en la materia de relaciones internacionales(48), comprendiendo esta, las relaciones comunitarias.

Frente a esta concepcion "decimononica" de las relaciones internacionales como materia diferenciada y de competencia exclusiva del Poder Central, se puede argumentar que en el mundo actual, la actividad exterior del Estado tiene ademas de sus contenidos clasicos, la amplitud que se deriva de la actividad interna. Son pocas las cuestiones que siendo materias internas no tengan una transcendencia externa, que no requieran una actividad extraterritorial. En la mayoria de los sistemas federales(49), aun cuando se atribuye a la Federacion la materia de relaciones internacionales, no se impide a los componentes territoriales del Estado una participacion en las mismas(50). Consiguientemente, se puede deducir que respetando el monopolio de la direccion politica exterior del Estado en favor del Poder Central, no hay inconveniente para que existan diversas formas de participacion regional en materia de relaciones internacionales(51) , bien sea a traves de la coparticipacion con el Poder Central en asuntos que afectan los intereses regionales, bien mediante el desarrollo por parte de las regiones de actividad de caracter o relieve internacional(52). En este sentido, la

doctrina pro-regionalista defendía un derecho de consulta para las Regiones antes de la conclusión de tratados internacionales que afectaran a sus intereses, derecho expresamente previsto en el art.52 del Estatuto sardo, y que se interpreta, se recoge implícitamente en los demás Estatutos especiales, al preverse el derecho de asistencia del Presidente del Consejo regional a las reuniones del Consejo de ministros estatal cuando se discutan materias de su competencia.

Finalmente, se plantearon diversas cuestiones. De un lado, la distinción entre actividad regional de relieve internacional y la materia de relaciones internacionales, y de otro lado, la cuestión de la participación regional en la elaboración de la voluntad estatal en materia de política externa. Las Regiones no discuten la primacía del Poder Central en materia de relaciones internacionales, pero consideran que una actividad regional extraterritorial se deriva y es necesaria al desarrollo de sus competencias y por tanto a la defensa de su autonomía. Con ocasión del DPR 616/1977, en su art.4.2., se admitía finalmente que las regiones desarrollen en el exterior actividad promocional relativa a las materias de su competencia previo acuerdo con el gobierno, salvaguardando la reserva estatal en materia de relaciones internacionales y con la CE. Hasta la fecha, el Poder Central se había opuesto a toda posibilidad de que las Regiones establecieran, incluso sobre una base estrictamente formal, relaciones con entes de otros Estados.

En numerosas circulares, tanto del Ministerio de Asuntos exteriores, como de Presidencia del Gobierno, se recordaba a las Regiones, que no estaban capacitadas para iniciar actividades que tuvieran implicaciones internacionales. Algunas Regiones, así como un sector de la doctrina, consideraban, que las actividades de relieve internacional cubren un campo, más amplio, que el de las relaciones internacionales "stricto sensu", entre sujetos reconocidos en derecho internacional. Muchas actividades, visitas, encuentros..., no suponen compromisos políticos para el Estado, ni implican a este en su política externa, debiendo las Regiones tan sólo comunicar previamente al Poder Central sus intenciones, a fin de que este pudiera coordinar estas actividades(53). El Poder Central, parece haber aceptado esta tesis, al menos en cuanto a materias relacionadas con la cultura, o entre Regiones fronterizas. Este modesto reconocimiento de las tesis en favor de una actividad regional(54), ya recogidas por la jurisprudencia en la Sent.n.170/1975(55) y en la Sent.n.259/1975, no eran sino el reconocimiento de una praxis que se había seguido hasta entonces.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto que no fueron materias de este carácter las que ocuparon actividades de relieve internacional emprendidas respectivamente por las regiones de Lombardia y Umbria con las de Benadir (Somalia) y Postdam (RDA). En la declaración común Lombardia-Benadir, la primera se afirmaba como un ente público con un sistema administrativo y legal propio(56). Este posicionamiento parece echar por tierra el

considerar este tipo de contactos como semejantes al de personas particulares, además de que la fórmula utilizada, protocolo, declaración conjunta, no parecen las típicas en una relación de ese tipo. En el segundo de estos casos se juzgó que Umbria se había excedido en sus competencias, teniendo en cuenta el contenido de la declaración común, que incluía compromisos en materia de política exterior.

En cuanto a la cuestión de la participación regional en la elaboración de la voluntad estatal en materia de política externa, la doctrina se dividió entre quienes consideraban que la materia de relaciones exteriores, "affari esteri"(57), era íntegramente competencia del Estado, y quienes por el contrario consideran que en la Constitución hay implícito un poder de colaboración entre Estado y las Regiones en la gestión del poder exterior para las materias en que este incida y sean de competencia regional. Según Salerno(58) , la ausencia de principios claros establecidos en la Constitución es producto de una falta de modelo regional de Estado que se perseguía en 1948 y que ha dado lugar a multitud de lagunas y contradicciones. La estructura constitucional no es de tipo cooperativo, pues no está garantizada una constante y eficaz incidencia de las Regiones en la determinación de la dirección política estatal, pero sí parece obligado presumir un principio general de colaboración. El examen de los Estatutos de Autonomía de algunas Regiones nos ofrecen

ejemplos en este sentido. Así en cuanto se refiere a la política comercial:

- El Estatuto sardo prevee la representación de la Región en la elaboración de proyectos de tratados de comercio que el Estado pretenda establecer con otros Estados y que contemplen intercambios de específico interés para Cerdeña, (art.52).
- El art.74 del Estatuto de Trentino Alto Adige, dispone que esta Región pueda autorizar intercambios comerciales con el extranjero dentro de los límites que sean establecidos de común acuerdo entre el Estado y la Región.
- El art.47.2 del Estatuto de F-VG, estipula que la Junta regional debe ser consultada en relación a la elaboración de tratados de comercio con Estados extranjeros que interesen al tráfico limitrofe con la Región o este se realice a través de Trieste.

De estas disposiciones surge un interesante modelo participativo entre Estado y Región ya sea en relación a la formación de la voluntad estatal (F-VG), o a la gestión del poder exterior en las relaciones internacionales (Cerdeña y T-AA). Para una parte de la doctrina(59) ,no son más que concretas especificaciones de una más amplia colaboración entre el Estado y las regiones, tal como establece el art.5 Const., que asume el grado de principio general para garantizar a todas las Regiones el derecho a participar en la gestión del poder exterior del Estado, siempre que en el ejercicio del mismo se impliquen competencias regionales. Por otra parte, los debates en el momento de la elaboración de los Estatutos de Autonomía especiales(60) , ponen al descubierto la voluntad del

Poder Central de limitar la capacidad regional de concluir tratados economicos o culturales (Valle de Aosta), o comerciales (Sicilia y Cerdeña).

De cualquier forma, las fuerzas politicas que elaboraron la Constitucion, lo hicieron en un momento, en que tanto la estructura de la comunidad estatal, como las relaciones internacionales, revestian un muy distinto caracter al actual. Se puede por tanto hablar de una laguna constitucional, que no puede superarse mediante una interpretacion sistematica del texto. Sin embargo, el tradicional centralismo imperante en la gestion de la politica exterior, generalmente en manos de los ejecutivos, se consuetudino en gran parte, debido a los criterios manifestados por la Corte Constitucional(61) . Esta confirmacion de las tesis centralistas por la Corte Constitucional, a traves de la aceptacion de la interpretacion central de conceptos tales como, interes nacional(62) y limites territoriales, supuso el sacrificio de la autonomia regional para supuestamente, salvaguardar la unidad del Estado en el plano internacional(63) .

El punto crucial reside en la cooperacion entre el Poder Central y la Region(64). El Poder Central no deberia escudarse en razones de interes nacional para impedir que las Regiones desarrollen sus competencias mas alla de sus limites territoriales, y las Regiones por su parte no deberian transgredir los limites impuestos por los objetivos de la politica exterior

del Estado y deben cumplir con el requisito de previa comunicacion al Poder Central, a fin de que este pueda en su caso ejercer la necesaria coordinacion. Si los organos del Poder Central no estan capacitados, o lo estan de forma muy limitada para poder defender los intereses especificos de una o varias regiones en particular, siendo por el contrario estas quienes disponen de los medios materiales para cumplir con la defensa de los intereses a ellas encomendados mediante el reparto constitucional y estatutario de materias, es no solo logico, sino necesaria el desarrollo de una actividad extraterritorial, pues como la misma existencia de la CE demuestra, ciertas cuestiones requieren un espacio extraterritorial para poder ser resueltas. A partir de la discutida sentencia no.170/75 de la Corte Constitucional, parece discutible que el Estado pueda perseguir la declaracion de anticonstitucionalidad de acuerdos, que como en el mencionado caso de Lombardia-Benedir se sometan para su validez a la previa ratificacion por los Organos del Estado competentes para ello. La actividad regional de caracter extraterritorial podria por tanto ocuparse de la promocion de intereses economicos y a negociaciones preliminares en materias de su competencia. En materia de tratados internacionales, podrian establecerse directrices elaboradas de comun acuerdo entre el Poder Central y la Region. El Poder Central se reservaria el poder de ratificacion para tratados de caracter politico enmarcados dentro del campo correspondiente a la politica exterior del Estado, cuyas directrices tambien a el le corresponderian. Los acuerdos-marco de cooperacion

transfronteriza presentan en este sentido grandes ventajas. Sin embargo, es practica habitual que los Estados subordinen la aplicacion de estos a la posterior conclusion de tratados bilaterales(65). Son todas ellas soluciones que, como señala Morviducci, tratan de conciliar la unidad del Estado y la autonomia regional. Sin embargo las posturas centralistas avaladas por la Corte constitucional, han provocado que las regiones desistan de hacer valer individualmente su derecho a la autonomia, y reconduzcan la busqueda del desarrollo de la misma mas alla de los limites territoriales, a sistemas de participacion cooperativa entre el conjunto de ellas y el Poder Central, sin para ello contar con la infraestructura, que un modelo de estas características requiere. La praxis establecida en estos convenios demuestra por el contrario que cada Region ha podido desarrollar propias iniciativas, haciendo valer su autonomia politica, en la medida en que los Organos centrales han previamente definido la orientacion de la politica exterior.

Solo recientemente(66), la Corte constitucional, reuniendo en una misma sentencia la impugnacion demandada por el Poder Central de cuatro acuerdos efectuados entre 1984-86, por regiones italianas con diversos entes territoriales extranjeros, confirmando la competencia del Poder Central para la determinacion de la politica exterior del Estado, reconoce a las regiones el poder llevar a cabo actos de relieve internacional, siempre que estos no constituyan acuerdos que impliquen la asuncion de

obligaciones y la derivada responsabilidad internacional del Estado. Por consiguiente, declara nulos los acuerdos entre el Marche y la Provincia china de Schandong y de la Lombardia con la region de Benadir (Somalia). Por el contrario, considera conforme a la competencia de la Puglia, la declaracion de intereses suscrita con la republica yugoslava de Montenegro, y el protocolo entre el Lazio y el gobierno del Estado mexicano de Sonora, una vez comprobado que sus respectivos contenidos y formas, no vulneraban los limites antes mencionados, y que era intencion de las regiones el someterlos al preceptivo estudio e informacion del Poder Central(67).

Desde esta perspectiva, aparece como criticable, el que en el texto del decreto constitutivo de la Conferencia de Presidentes de Regiones, se excluya expresamente una participacion regional en materia de politica exterior, utilizando una nocion generica y omnicomprensiva tendente a impedir la intervencion regional en cuestiones donde su intervencion seria conveniente(68). Es sin embargo importante, que en este decreto se prevee una participacion regional en la definicion de la direccion de la politica comunitaria. Se trata de la primera ocasion en que se produce un reconocimiento formal y expreso por parte del Poder Central en favor de la participacion regional en la fase elaborativa o ascendente, y explicitamente, se reconoce el caracter especifico de la materia comunitaria, separandola de las relaciones internacionales.

b) Mecanismos de participacion de las regiones italianas en cuestiones comunitarias.

Vamos a dejar para mas adelante las relaciones directas con la CE. Queremos ahora analizar las formas que ha adoptado la participacion regional en la elaboracion de las politicas que el Estado italiano persigue en la sede comunitaria.

Las primeras formas de participacion surgen a mediados de los años setenta. Hasta la fecha el Poder Central se habia negado a admitirla. La participacion se concreta en la proliferacion de organismos colegiales de composicion mixta (PC-RG) operantes en la Administracion central. Su caracter es burocratico-administrativo operante por sectores(69), primando los criterios tecnicos sobre los politicos. Esta forma de participacion se desprende del modelo constitucional de tipo conflictual y separacionista propio al regionalismo italiano, que esta lejos de poder caracterizar y facilitar una participacion de tipo cooperativo.

Con ocasion de tratar de articular la participacion regional en materia comunitaria, se pone de manifiesto la carencia de mecanismos u organismos adecuados de asociacion de las regiones y el Poder Central y de las regiones entre si. Las regiones disponen tan solo de mecanismos que resultan insuficientes e inadecuados para obtener una sustancial participacion regional:

- el poder general de iniciativa legislativa que les reconoce el art.121 CI. De el se pueden servir para la formulacion de instancias participativas(70).
- la Comision Parlamentaria para la Cuestion Regional. A traves de ella puede intentarse la formacion de una politica unitaria del Estado cara a la CE.
- Departamento de relaciones con las regiones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Hacer de este un centro de transmision de informacion comunitaria a las regiones, y un cauce por el que las regiones envíen sus proyectos y observaciones.

En la mejora participativa, se inspiran diversos proyectos, que a grandes rasgos se hacen ecc de diversas propuestas regionales, presentadas via art.121, encaminadas a constituir en torno a la Presidencia del Consejo de Ministros una comision consultiva interregional que entre otras debia de ocuparse del examen de los problemas regionales en materia de elaboracion y ejecucion de politicas comunitarias. Estos proyectos recogen una serie de propuestas comunes:

- La institucion en la Presidencia del Consejo de Ministros de una comision consultiva permanente con la composicion que reuna los presidentes de las juntas regionales con los ministros competentes en la materia.
- Esta Comision debera expresar sus opiniones sobre los proyectos de ley estatales de ejecucion de acuerdos o resoluciones comunitarias; conocer e informar de las propuestas de la

Comision de las Comunidades Europeas; sobre la remision a la Comision de la CE sobre proyectos de ayudas regionales...

- Las opiniones de la comision podran ser desatendidas por el gobierno, pero precisando para ello del voto favorable del Parlamento, cuando las opiniones hubieran sido emitidas con el apoyo de 2/3 de los miembros de dicha comision.

La finalmente, 12 de octubre 1983, constituida Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias Autonomas(71), tras una decada desde la presentacion de los proyectos encaminados a constituirlos, adolece frente a aquellos proyectos "Bassanini, Spadolini", entre otros, de falta de consistencia, no ya en lo que riguarda la participacion regional, sino al mismo objeto y funcion de la Conferencia(72). Asi, mientras el proyecto "Bassanini" en su art.1 se referia a promover la participacion regional en la elaboracion y ejecucion de la direccion politica del Estado, la actual conferencia se ocupa tan solo de informacion, consulta, estudio...; y mientras el proyecto preveia que la Conferencia tambien se ocupase de la direccion de la politica general del Estado, la Conferencia se ocupa tan solo de los problemas de interes comun del Estado y las regiones.

Estas limitaciones generales de la Conferencia, tienen su reflejo en las cuestiones que especificamente se refieren a la participacion en materia comunitaria. La competencia consultiva de

la Conferencia tiene por objeto, la dirección general relativa a la elaboración y ejecución de los actos comunitarios que corresponden a la competencia regional. El proyecto Bassanini por el contrario, añade a esta función, la dirección general de la participación italiana en la sede comunitaria, con especial referencia al presupuesto y a las políticas sectoriales. Mientras el proyecto Spadolini, establecía que la conferencia tiene atribuciones consultivas relativas a..., el decreto constitutivo de la misma establece que la Conferencia podrá ser consultada.

La Conferencia se constituye como un medio para involucrar a las regiones en la conducción del Estado, siendo las relaciones comunitarias uno de los aspectos. Pero hay que conectar su institucionalización, con la necesidad que tiene el PC de coordinar a los distintos ministerios involucrados. A comienzos de los ochenta, se crea un ministerio para la coordinación interna de las políticas comunitarias que intenta poner en conexión, las distintas políticas departamentales. La fragmentación existente conlleva el reforzamiento de la representación permanente italiana en Bruselas, y por consiguiente del rol del Ministerio de Asuntos Exteriores(73).

La Conferencia se crea como estructura estable y de carácter general. Se pretende con ello terminar con la sectorialización y proliferación de mecanismos en las relaciones PC-RG, y en el mismo funcionamiento de la estructura

administrativa del aparato central del Estado. Sin embargo y como hemos visto, el alcance de su actividad es excesivamente limitado.

Las decisiones de la Conferencia son de carácter facultativo. A pesar de la enorme trascendencia que para las regiones tiene la problemática comunitaria, el parecer de la Conferencia no se establece como obligatorio, es decir que como acontecía regularmente, decisiones que afectan el interés regional podrán seguir siendo adoptadas sin tener en cuenta a la Conferencia. Como consecuencia la fragmentación sectorial no se resuelve. Se establece que las decisiones de la Conferencia no tendrán carácter vinculante, pues se argumenta que no corresponde a esta institución el adoptar decisiones que constitucionalmente corresponden a otros órganos, el art.95 CI establece que corresponde al gobierno central, la conducción de la política. Sin embargo, nada impide al gobierno el comprometerse políticamente a hacer suya y dar órdenes en este sentido a los representantes del Estado en la CE, a fin de llevar a cabo las resoluciones de la Conferencia. Sería este un rasgo que caracteriza a un sistema de regionalismo cooperativo(74), inexistente en Italia. Las regiones continúan a no tener garantizado, el que sus puntos de vista sean ni tan siquiera escuchados en Bruselas.

Se puede concluir, que la Conferencia no ha resuelto la cuestión de la participación regional, ni al interior del Estado,

ni en materia comunitaria. Tampoco prevee un tratamiento diverso de las regiones de autonomia especial.

Resumiendo, la participacion de las regiones italianas en el procedimiento preparatorio de la posicion italiana en materia comunitaria, no se halla institucionalizado. Tampoco hay una presencia regional que se sume al organigrama ministerial de coordinacion de la politica comunitaria, que en Italia comprende a representantes de los ministerios de, Asuntos Exteriores, Asuntos regionales y Presidencia de Gobierno, que a su vez engloba, el ministerio para las relaciones con la CE, que actua como coordinador entre los ministerios centrales, y el antes mencionado ministerio para el Mezzogiorno.

2.1.2. REGIONES Y COMUNIDADES CULTURALES BELGAS.

2.1.2.1. Competencia regional.

Las reformas del Estado belga de 1980, no organizaron satisfactoriamente las relaciones con la CE como tampoco lo han hecho las reformas de 1988-89. Por el momento, no solo no se incorpora a las regiones a participar en el proceso elaborativo, sino que se provoca una desconexión importante entre los órganos centrales y regionales encargados de la aplicación. En Bélgica, como en Italia, la dimensión comunitaria no ha recibido desde el principio un tratamiento específico distinto al de las relaciones internacionales en general. Se asume progresivamente la participación regional, si bien esta no se articula ni en la constitución ni en las leyes de reforma(75). Está previsto que en la próxima fase de la reforma de las estructuras del Estado, se regule la participación regional en materia internacional y de la CE.

Las relaciones exteriores son materia de competencia del Poder Central, tal como señala el art.68 CB. Sin embargo, en el art.16 de la l.e. de 8 de Agosto de 1980, se prevé el asentimiento del Consejo de la Comunidad francesa, o de la flamenca, o de los dos, según concierna, a los acuerdos internacionales recogidos en el art.59 bis, p.2,ly2, y p.2bis CB, así como a las recogidas en

los art.4 y 5 de la ley especial; es decir a todas las materias personalizables, culturales y de enseñanza de competencia de las comunidades culturales.

En cuanto a la asociacion de los ejecutivos de regiones y comunidades culturales a la negociacion de acuerdos internacionales previsto en el art.81 l.e., el Consejo de Estado ha considerado que el rol de los ejecutivos se limita a la preparacion de instrucciones destinadas a los negociadores nacionales(76).

A esta privilegiada situacion de estos entes autonomos con respecto a sus semejantes europeos, hay que añadir el mecanismo previsto en el art.81 de la l.e. relativo a la asociacion de los ejecutivos regionales a las negociaciones de acuerdos internacionales. Se trata de un sistema de consulta que tiene el caracter de una formalidad substancial. El art.33 de la ley ordinaria de 9 de Agosto 1980, prevee que en caso de no observacion de este procedimiento, el Presidente del ejecutivo concernido, o el primer ministro, podran convocar al comite de concertacion encargado de la resolucion de conflictos de intereses. De cualquier forma, el caracter formal y obligatorio de la consulta no implica un caracter vinculante sobre la posicion del gobierno central(77).

2.1.2.2. Participacion descendente.

La competencia de las regiones belgas en la ejecución comunitaria, es un principio aceptado desde el mismo inicio del funcionamiento de las instituciones autónomas si bien recientemente han aparecido opiniones contrarias(78). Las regiones se ocupan de la mise en oeuvre sobre aquellas materias de su competencia(79). Las normas regionales están sometidas con el mismo rango que la ley nacional al derecho internacional directamente aplicable (80). Un problema de envergadura lo plantea la no existencia de ningún mecanismo formal en manos del PC para obligar a las autoridades autónomas al cumplimiento de las obligaciones comunitarias contraídas por Bélgica. Aun no se ha dado una solución sistemática a la cuestión. Un posible recurso a la teoría de los poderes implícitos podría facultar al PC, a través de la Corte de Arbitraje, a hacer anular un acto regional contrario a la normativa comunitaria, pero no le facultaría para sustituirle (81). El Comité de reformas institucionales, aprobó el 15 de Julio 1981, un proyecto encaminado a asociar formalmente a las regiones en la toma de decisiones, obligándoles a informar al PC de las medidas de ejecución adoptadas, pero ese proyecto aun no ha visto la luz(82).

Puede resumirse la participación autónoma en la aplicación de la normativa comunitaria señalando que:
La especial estructura institucional belga, división cerrada de competencias, no adecuación de medios financieros y administrativos a competencias normativas, falta de mecanismos de

coordinacion, ausencia de procedimientos de sustitucion en favor de autoridades centrales, hacen dificil la correcta ejecucion de la normativa comunitaria(83). Diversas demandas han sido presentadas hasta la fecha, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, contra el Estado belga por incumplimiento de obligaciones comunitarias(84). El TJCE ha afirmado el principio de la responsabilidad unitaria del Estado frente a sus obligaciones comunitarias (85). Como sabemos el art.5 TCEE compromete a todos los EM a adoptar todas las medidas generales o particulares adecuadas para asegurar la ejecucion de las obligaciones derivadas del Tratado o de las Instituciones. Al mismo tiempo los EM deben abstenerse de adoptar toda medida susceptible de poner en peligro la realizacion de los fines del Tratado. Asimismo, el TJCE ha señalado que "los EM pueden repartir entre diversas instituciones nacionales el cometido de adopcion de las diversas medidas de ejecucion necesarias (86). Hay que tener presente que la necesidad de coordinacion entre las autoridades centrales, se ha transformado con la regionalizacion en la necesidad de coordinar dos, a veces hasta tres diferentes autoridades publicas no estructuradas en una relacion subordinada.

2.1.2.3. Mecanismos de participacion regional.

La participacion en la preparacion de la posicion belga(87), se realiza en Belgica a traves de varios mecanismos:

-la Comision Economica Interministerial (CEI), desarrolla una labor de coordinacion entre las diferentes administraciones concernidas.

-el Comite Interministerial de coordinacion economica y social.

-el Comite de politica exterior.

Estos dos ultimos mecanismos son organismos gubernamentales, que intervienen en calidad de autoridades decisorias cuando un acuerdo no sea alcanzado en el seno del CEI. Ambos mecanismos no estan especializados en cuestiones comunitarias ni abiertos a la participacion regional.

En Belgica no se ha creado hasta la fecha ningun organismo especialmente destinado a canalizar la participacion regional en materia comunitaria.

El ministerio de Asuntos Exteriores se ocupa fundamentalmente de ser el transmisor entre el Estado y las Instituciones Comunitarias. A traves de la Representacion Permanente se informa al ministerio de Asuntos Exteriores, en concreto, a su departamento de relaciones exteriores, el cual se ocupa de transmitir las a las autoridades centrales y en su caso a las regionales. Dentro de este departamento existe la division europea, competente administrativamente para los asuntos de la CE en el seno de sus reuniones semanales y ad hoc.

El proceso de examen de la informacion recibida, implica generalmente la intervencion de dos ministerios, el de Asuntos

Exteriores, y el ministerio de Asuntos Economicos. La convocatoria de los representantes regionales se realiza a iniciativa de los departamentos centrales. La CEI y sus grupos especializados en materia comunitaria CEI-CEE se encargan de asegurar la concertacion entre las Administraciones concernidas a fin de preparar la posicion de la negociacion estatal ante las instituciones comunitarias. De esa delegacion forman parte los funcionarios competentes de las administraciones concernidas. Las decisiones se adoptan por unanimidad y en caso de desacuerdo, no frecuente, la cuestion se plantea ante el gobierno quien las resuelve bien a traves del Comite de coordinacion economico y social, bien en el seno del Comite de politica exterior. Asi por ejemplo, se decidieron cuestiones fundamentales, como la presidencia belga, "el paquete Delors".

En la practica no funciona ningun mecanismo institucional que asegure la participacion de comunidades y regiones en estas decisiones politicas en la medida en que sus competencias sean concernidas. En ocasiones, no son ni tan siquiera informadas de las decisiones(88).

- La CEI data de fecha muy anterior a la creacion de la CE y de la reforma regional. Fue instituida en 1938 y no puede considerarse como un mecanismo ad hoc para las cuestiones comunitarias. Ni tan siquiera puede hablarse de un proceso de consulta especifica, pues la participacion de representantes regionales se condiciona a una invitacion expresa.

- Tampoco el comite de concertacion previsto en el art.31 de la ley de 9 de Agosto 1980 y creado por el arrete royal de 7 de abril 1981(89), destinado a ser un organo de coordinacion caso de que una cuestion afectara a una/s comunidades y/o regiones y/o Poder Central, no ha tenido una prolongacion administrativa a traves de la institucionalizacion de un organismo con caracter y medios suficientes para adecuar la participacion de los organismos autonomos en la CE.
- Tan solo los grupos especializados CEE constituyen una instancia para recoger esa participacion. En ellos participan principalmente funcionarios del ministerio de Asuntos Exteriores, Servicio Europa, que ocupan la presidencia, y funcionarios del ministerio de Asuntos Economicos, que ocupan la secretaria. Ademias asisten funcionarios de otros ministerios centrales y regionales concernientes. Tambien participan miembros de la Representacion Permanente. Su labor principal es la preparacion de los trabajos previos a las sesiones del COREPER, donde las regiones no disponen de representacion, siendoles comunicadas sus actividades a traves de estos comites. Otra fuente de informacion la constituyen los ministerios de Exteriores y Economia, si bien esta practica habitual no tiene respaldo en ningun documento oficial, ni es obligatoria.

Si bien, un comite ministerial de coordinacion Relaciones exteriores- Comunidades/Regiones se ha creado en el seno del ministerio de Asuntos Exteriores, en la ultima

legislatura, no fue nunca convocado(90). En cuanto al comite "Politica europea CEE", que agrupa a representantes del Poder Central, de regiones y comunidades, tambien dentro del ministerio de asuntos exteriores, no se ha reunido desde abril de 1984(91).

2.1.3. LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Debido a lo reciente de la incorporacion de España a la CE, la participacion de las CCAA en materia comunitaria se encuentra aun en fase de debate. El respeto al equilibrio de distribucion de competencias establecido por la Constitucion y los Estatutos de Autonomia, equivale a conformar un sistema que garantice la participacion regional tanto en la fase descendente como en la elaborativa de las politicas comunitarias. Al mismo tiempo, el Estado como garante de los compromisos comunitarios, es responsable del cumplimiento de los mismos, con independencia de que en el ordenamiento interno, este corresponda a las CCAA. Sobre la base de ambos principios se debe a nuestro juicio fundamentar, que de un lado se admita la capacidad de las CCAA para desarrollar y ejecutar las obligaciones comunitarias, y de otro, se establezcan mecanismos que permitan al Estado paliar o prevenir eventuales incumplimientos(92).

2.1.3.1. Participacion descendente.

En opinion de algunos autores(93), el Poder Central cuenta con suficientes disposiciones constitucionales como para justificar el monopolio en su favor de estas tareas, aunque la asuncion de las mismas no aparece como conveniente, pues vaciaria en gran medida y desequilibraria el orden de distribucion de

competencias entre el Poder Central y las CCAA. Efectivamente, el art.97, atribuye al gobierno la dirección de la política exterior, el art.149.1.3. señala como competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales y el art.93.2 otorga al ejecutivo y a las Cortes, la garantía del cumplimiento de los Tratados y de las obligaciones derivadas de los mismos. Sin embargo, la generalidad de la doctrina, interpreta que el art.93 tiene como sentido el facilitar al Poder Central su intervención, caso de que las obligaciones comunitarias puedan incumplirse, pero no, como una habilitación para que asuma la tarea de ejecución(94).

La doctrina mayoritaria en cuanto a oponerse al monopolio de ejecución en favor del Poder Central, se divide en cuanto a la justificación de la participación descendente de las CCAA. Así, algunos(95) creen necesaria una constatación expresa de la competencia en los Estatutos de autonomía, con lo cual las CCAA se agrupan en diversos bloques(96). Otros autores(97), entienden que no es necesaria tal competencia explícita, sino que la competencia para ejecutar se deriva de una ponderación de los intereses afectados desde la perspectiva del sistema constitucional de distribución de competencias actuando las obligaciones internacionales como condicionamientos. Otro grupo de autores con los que nos identificamos, considera que no nos encontramos ante un supuesto de ejecución de tratados internacionales, sino que el Derecho comunitario, en base a la Ley Orgánica de autorización de ratificación del Tratado de Adhesión,

actua como un nuevo limite de la potestad competencial del Estado, siendo la aplicacion del mismo, un mandato del propio ordenamiento constitucional, con lo que las CCAA desarrollan su orden competencial sometidas a este nuevo limite(98). Se trata del desarrollo de un ordenamiento que se une al ordenamiento general español. Sera conforme a la distribucion de competencias entre el Poder central y las CCAA como se debera llevar a cabo la fase descendente o de aplicacion de la normativa comunitaria.

El problema que se presenta a continuacion, es establecer los mecanismos de que el Poder Central puede servirse para controlar, prevenir y subsanar el respeto a las obligaciones contraidas por el Estado y de las que el es garante. Diversas disposiciones del Titulo VIII de la Constitucion, establecen mecanismos con esta finalidad, ademas del recurso a los Tribunales del art.153.

- El art.150.3, empleo de leyes armonizadoras, presenta en la practica escaso valor, pues se entiende que no es posible una armonizacion ex ante de la actividad normativa de las CCAA, y que esta funcion carace de sentido, en razon de las características habituales de los reglamentos y directivas comunitarias, que por lo general contienen ya estos principios armonizadores. Las directivas presentan un esquema mas complejo, puesto que estas requieren no solo un desarrollo normativo, sino tambien operaciones de adaptacion y armonizacion legislativa(99). En principio quien disponga de la competencia

legislativa sera el competente para ejecutar, y si esta se comparte, se producira una doble intervencion.

- El recurso al art.155, coaccion estatal, tampoco parece, por su formulacion procedimental y los plazos de tiempo requeridos, como adecuado al objetivo sustitutorio que se persigue.

Ante estas dificultades, se ha planteado(100), el ejercicio por parte del Poder Central de una competencia propia de caracter concurrente derivada de la combinacion de los arts.93 y 149.1.3 de la Constitucion. Tras la constatacion de un incumplimiento de una obligacion comunitaria, el Poder Central intervendria, y producida la satisfaccion del mismo, la CA continuaria en el ejercicio ordinario de la competencia(101). Se trata a nuestro juicio de un mecanismo sencillo que facilitaria la tarea y daria seguridad al cumplimiento del derecho comunitario.

2.1.3.2. Participacion ascendente. Discusion.

El debate en torno a la participacion regional en la fase elaborativa gira tambien en torno a los preceptos constitucionales ya señalados, si bien los limites de la misma aparacen como mas estrechos, pues el gobierno central no pretende ir mas alla de conceder ciertas garantias informativas y consultivas(102). Hasta el momento las CCAA no participan en el procesomelaborativo

De la experiencia extranjera puede extraerse, que la pérdida de competencias tanto del PC como de las RG, redundan, en virtud de las peculiaridades del derecho comunitario, de los sistemas de representación estatales, y del propio modelo de las instituciones comunitarias, en beneficio de los ejecutivos centrales. Estos compensan la pérdida de competencias, que por otro lado son en mayor medida competencias regionales, con el cuasi monopolio de la representación estatal y al interior de las instituciones comunitarias, determinan no solo el ritmo integrativo, sino el equilibrio de poderes al interior del Estado. Por el contrario, las regiones no disponen de representación en el seno de las instituciones comunitarias y el alcance de la que gozan al interior de la del Estado es deficiente.

En España el art.149.1.3 especifica que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado. Hasta el momento, de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de relaciones internacionales, se desprende una concepción según la cual esta constituye una materia que se reserva en exclusiva al PC. En diversas sentencias(103): 26/1982 de 24 de Mayo, 44/1982 de 8 de Julio, 55/1982 de 27 de Julio, el Tribunal constitucional interpreta que se establece una expresa reserva estatal de competencia de ejecución de acuerdos internacionales. En la última de estas sentencias se aduce que la competencia que los Estatutos reconocen a las CCAA para ejecutar los tratados internacionales es una obligación que no una competencia. Muñoz Machado entiende que

la doctrina que se desprende no puede constituir regla general, y menos en el ambito de las relaciones con la CE(104). La especificidad de la CE con respecto a los organismos institucionales aun no ha sido recogida por el TC. De momento parece considerar las relaciones internacionales como una materia diferenciada de las 32 que recoge el art.149 CE o de las 22 del art.148 CE.

Con una concepcion distinta, una parte de la doctrina considera las relaciones internacionales como un ambito de accion en el que todas las materias tienen cabida(105). Segun este criterio, una Comunidad Autonoma esta capacitada para llevar a cabo mas alla de las fronteras del Estado, cualquier actividad sobre materias de su competencia, que sean compatibles con las limitaciones que se deriban de que no disponga de una personalidad juridica internacional, y no pueda suscribir pactos internacionalmente exigibles. Como ya hemos visto al analizar la participacion descendente, para algunos autores, la participacion regional en la fase ascendente requiere tambien de una mencion expresa en sus estatutos de autonomia y la conectan con la materia de formacion de tratados internacionales. Los Estatutos de autonomia han previsto una moderada participacion de las CCAA en la formacion de tratados que afecten a sus competencias o intereses especificos, y les han atribuido la mision de ejecutar dentro de su territorio las obligaciones contraidas.

Los Estatutos, desde el punto de vista de la participacion regional en la formacion de tratados pueden ser clasificados en 4 grupos.

- Aquellos que reconocen el derecho a instar a los organos centrales a la negociacion y a recibir informacion sobre cuestiones que afecten a determinadas materias; E.A.C.art.27.4, E.A.PV.art.6.5 y 20.5,.
- Los que solo recogen un derecho de instancia; E.A.G.art.7.2.
- Los que solo recogen un derecho de informacion; E.A.Canarias,art.37.1.
- No contemplan ninguno de estos supuestos.

Estatutos de Autonomia de la Comunidad Valenciana y de La Rioja.

Sin embargo, y en nuestra opinion, la participacion regional en la fase ascendente, se justifica por las mismas razones que señalabamos al analizar la participacion ejecutiva, sin necesidad de tener que recurrir a disposiciones expresas de los estatutos de autonomia, que ademas se refieren a la cuestion de tratados internacionales y no a la especifica de la CE.

Algunos autores defienden la participacion regional dentro de unos esquemas de caracter cooperativo(106), influenciados por el sistema aleman. Se razona que la adhesion a la CE produce el efecto de que la distribucion de competencias aunque halla de mantenerse basicamente, se debe acomodar a las

exigencias institucionales de la integracion europea y del funcionamiento de la Comunidad; ello puede suponer que se delimite de nuevo el alcance con que algunas competencias se definen, de manera que en lugar de ejercitarse con el monopolio de la exclusividad, se actualicen participando en los procesos de adopcion de decisiones, cambiandose la exclusividad en un derecho de coparticipacion. Segun esta tesis, una solucion de este tipo es la que mejor se acomoda al equilibrio entre los principios de unidad y autonomia establecidos en el art.2 CE, que impiden un retroceso del proceso descentralizador. Se pretende con estos argumentos, el trasladar la filosofia fundada en el derecho a la autonomia, su libre acceso, disfrute y desarrollo, por parte de cada una de las Regiones y nacionalidades, a un sistema proximo al regionalismo cooperativo. Se intenta con ello establecer, ademas de los limites que impone la Constitucion, que las relaciones de una Comunidad Autonoma, no se establezcan vis a vis con el Poder Central, sino primero con todas las CCAA y luego el conjunto de estas con el Poder Central.

Creemos que es ajeno al espirito de la Constitucion, un sistema de regionalismo cooperativo:

- la distribucion constitucional es de caracter competencial por materias y no por funciones.
- existe un diferente contenido autonomico segun las regiones y nacionalidades.
- falta de mecanismos de coordinacion.

- ausencia de una Camara de representacion regional.
- expresa necesidad de previa autorizacion para suscribir acuerdos intra Comunidades Autonomas art.145.

Las diferencias con la RFA, en cuanto al caracter juridico-politico de los territorios autonomos, como de los principios en que se fundamenta el sistema distributivo constitucional, son, creemos de gran magnitud.

A todos estos inconvenientes que se oponen a una solucion de tipo cooperativo(107), a los que se suman el excesivo numero de CCAA y la escasa entidad de algunas de ellas, hay que añadir uno de capital importancia, la especificidad de la autonomia vasca y catalana ^{de haute} enfrentada al Poder Central(108). Argumentando a la inversa puede decirse que lo que se busca con una solucion de caracter cooperativo es precisamente diluir esa especificidad, pues no puede obviarse que a traves de este sistema se produciria una imposicion practica de los criterios del ejecutivo central a traves del control de que dispone sobre la mayoria de las CCAA el partido gobernante. En un sistema cooperativo como el aleman, en el que se obliga a los entes autonomos a encontrar un minimo comun denominador previo a las negociaciones con el PC, dada la disparidad de concepciones autonomicas mayoritarias de un lado en Cataluña y el Pais Vasco, y de otro en el resto de las CCAA, el acuerdo parece dificil de alcanzar y dado este resultaria probablemente muy por debajo de las aspiraciones vascas y catalanas. No existe el consenso

politico imprescindible para la viabilidad de un sistema de regionalismo cooperativo que incluya a Cataluña y el Pais Vasco. La heterogeneidad politica de ambas comunidades con respecto al resto de regiones es enorme. Una base consensual si puede encontrarse en el resto de CCAA, donde un sistema de caracter cooperativo podria implantarse. Nada impide a nuestro juicio, que ambos sistemas puedan ponerse en vigor como prueba del respeto a la diferente voluntad autonómica existente.

Con frecuencia se intenta invalidar las soluciones heterogeneas aduciendo la complejidad que las acompaña, frente a la eficacia que se obtiene con la homogeneidad. Mas ^{semplice} sencillo parece, que sea uno, en este caso el PC, quien decida por los demas. Mas conforme con la norma constitucional es que participen las CCAA. Mas en conformidad con valores democraticos es que esta participacion se realice respetando la especificidad, mayoritariamente respaldada, en Cataluña y el Pais Vasco. Naturalmente esto implica soluciones mas complejas pero la complejidad es precisamente el distintivo que la autonomia vasca y catalana suponen en el Estado de las autonomias. Se pueden articular textos juridicos que no tomen en consideracion esa heterogeneidad, con el animo de terminar con ella a traves de mecanismos homogeneos sobre la base de una mayor eficacia. El que no se consensuase la Constitucion de 1978 con el nacionalismo vasco, la posterior falta de respaldo constitucional y la

conflictualidad imperante en las relaciones con el PC, no es precisamente ejemplo de eficacia.

Dos sistemas de participacion, de un lado relaciones bilaterales PC-Cataluña, Pais Vasco y de otro un sistema cooperativo CCAA-PC aparece a nuestro juicio como la mas adecuada. El caracter particular en la participacion del Pais Vasco puede encontrar incluso un respaldo constitucional en materia comunitaria. El art.20.3. del Est.vas. dispone: "ningun Tratado o convenio podra afectar a las atribuciones y competencias del Pais Vasco si no es mediante el procedimiento del art.152.2. de la Constitucion, salvo lo referido en el art.93 de la misma". El art.152.2. especifica que los estatutos de autonomia solo podran ser modificados de acuerdo a los procedimientos en ellos establecidos y con referendum posterior. El art.46 Est.vas recoge la necesidad de la aprobacion por mayoria absoluta de la propuesta, asi como la aprobacion por las Cortes generales mediante ley organica. De esta rigidez modificativa de la autonomia vasca, se exceptua el art.93, que es precisamente el empleado para las relaciones comunitarias. Este articulo dice: "Mediante ley organica se podra autorizar la celebracion de tratados por los que se atribuye a una organizacion o institucion internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitucion. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, segun los casos, la garantia del cumplimiento de estos

tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesion".

La clausula vasca hay que entenderla, no como un impedimento a la celebracion de convenios o a la incorporacion de tratados. Lo que se pretende es proteger la autonomia, atribuciones y competencias, frente a posibles efectos del Tratado; el Estado podria pretender a traves de esta via apropiarse de competencias regionales bien asumiendo la tarea de ejecucion, bien adjudicandose la tarea elaborativa. El desarrollo de la autonomia se fundamenta en ambas. No puede evitarse la perdida de autonomia mediante la cesion de competencias a organismos inter o supranacionales, ya que la celebracion de Tratados es competencia del PC. Lo que pretende evitarse es que la cesion de competencias lleve aparejada una alteracion de la distribucion interna de competencias, lo cual se produciria caso de que el PC hiciera suya la tarea ejecutiva y elaborativa.

Si de lo que se trata es de estructurar un sistema que conforme una participacion adecuada, no solo se debera tener en cuenta el equilibrio constitucional de competencias, sino tener en consideracion que en el caso comunitario se trata de un proceso dinamico de integracion. El que las fuerzas nacionalistas vascas reciban mas de los 2/3 de votos y escaños, supone una particularidad de primer orden que configura el que la autonomia vasca presente unos requisitos de desarrollo que no son, ni

pueden, a menos de que se incurra en un gravísimo error político, equiparables al del conjunto de las CCAA. Por tanto, en la modificación que el proceso de integración europeo va a implicar para el desarrollo del proceso autonómico en España, creemos que se debe tener en cuenta el hecho diferencial de la autonomía vasca. También la autonomía catalana presenta rasgos que la encuadran dentro de esa categoría diferencial. El resto de las CCAA presenta entre sí rasgos mucho más homogéneos(109).

La articulación participativa al interior del Estado cara a estructurar la dimensión comunitaria, es una oportunidad para establecer un nuevo marco de relaciones PC-CCAA que tenga en cuenta las especificidades a las que venimos refiriéndonos. Las soluciones adoptadas en otros Estados Miembros pueden aportar interesantes ejemplos, pero hay que entenderlos referidos a las estructuras de cada EM.

Hasta la fecha la problemática que plantea la Adhesión en sentido participativo regional, dista mucho de haber recibido respuestas definitivas ni por parte del PC, ni de las CCAA, ni de la doctrina y Tribunales.

2.1.3.2. Sistema de elaboración de la posición estatal.

El establecimiento de la posición estatal ante una proposición de la Comisión equivale a la concreción de los

intereses a defender por el EM y el margen de flexibilidad a ejercitar durante las negociaciones en Bruselas. Debido a la cantidad y diversidad de intereses políticos, sociales, economicos...intervinientes, asi como porque el marco comunitario no forma parte del ambito tradicional de relaciones exteriores ni es parte estricta de las politicas estatales, no resulta aplicable el esquema tradicional de coordinacion y decision existente en las Administraciones de los EM. Se hace necesario, el establecimiento o la adecuacion de mecanismos y organos de coordinacion para la fijacion de la posicion estatal. Se trata de establecer vinculos informativos, consultivos con los actores economicos, sociales y politicos interesados, con los diversos sectores de la Administracion central, regional, comisiones parlamentarias...

En España el modelo de coordinacion para cuestiones comunitarias tiene su origen en el proceso de negociaciones para la Adhesion(110). En 1978 se creo el ministerio para las relaciones con la CE que dio origen a un Consejo coordinador de caracter interministerial presidido por el ministro de Asuntos Exteriores(111). En 1981 desaparece el ministerio para las relaciones con la CE y en su lugar se crea una Secretaria de Estado en el seno del ministerio de Asuntos Exteriores(112) cuya funcion de coordinacion se refuerza posteriormente atribuyendole la tarea de coordinar la accion de la Administracion del Estado en las instituciones comunitarias(113). Simultaneamente con la creacion de una comision interministerial para asuntos economicos

relacionados con la CE(114), se busca establecer una coordinacion en el ambito del gobierno central. La presidencia de la misma corresponde al Secretario de Estado para la CE y formar parte de la ella representantes de Presidencia de Gobierno, y de los ministerios de Hacienda, Industria, Pesca y Alimentacion, Comercio, Trabajo...y actua en estrecha vinculacion con la comision delegada del gobierno para asuntos economicos.

De la estructura de este sistema resalta el papel de canalizacion y de coordinacion interna que se confia al ministerio de Asuntos Exteriores mientras que el peso de las decisiones se funda en los ministerios y a traves de la comision interministerial para asuntos economicos, y en su defecto por la falta de consenso o la transcendencia de las decisiones, en la comision delegada del gobierno o en el Consejo de ministros. Sin embargo, este esquema teorico viene en la practica sustituido por un procedimiento informal de toma de decisiones, ya que la comision interministerial no puede fijar las posiciones sobre los innumerables temas comunitarios, y cuando lo hace, es ya en el estadio final del procedimiento decisorio (115). Normalmente el origen de la posicion o de las instrucciones al representante español en el comite o grupo de trabajo tiene su origen en los contactos y reuniones informales entre funcionarios de la Secretaria de Estado y de los ministerios interesados (116).

Las Comunidades Autonomas carecen de un marco institucionalizado de participacion en este proceso. Los contactos que la Secretaria de Estado para las relaciones con la CE efectua con los organos competentes de las Administraciones Autonomas son ocasionales, sin que exista una obligacion de realizarlos. Estos contactos dependen en gran medida de la voluntad e intenciones de los responsables de la Administracion central de realizarlos, y de la mayor o menor eficacia de las administraciones regionales en estar al corriente de las cuestiones comunitarias y de su capacidad organizativa para elaborar sus propias posturas en relacion a las mismas(117). Esta marginalizacion regional en el proceso elaborativo ha obligado a lgunas CA a abrir oficinas de informacion en Bruselas con el fin de procurarse informacion y en la medida de lo posible influenciar el proceso decisional.

2.1.3.2.3. Perspectivas participativas de las CCAA en cuestiones comunitarias.

Hasta la fecha, con vistas a su participacion comunitaria, el gobierno central se ha limitado a promesas verbales y a la redaccion de dos textos como proyectos de convenio entre el Poder Central y las CCAA sobre cooperacion en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. El primer documento con fecha de diciembre de 1985 fue rechazado por las CCAA(118). El segundo proyecto, que data de abril de 1986, no ha recibido tampoco el apoyo de las CCAA(119).

El primer proyecto de Convenio se articula en dos partes. La primera, puntos 1-8, versa sobre el desarrollo y ejecución del ordenamiento comunitario, la segunda, puntos 9-13, sobre la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal. Su estudio resulta de interés tanto por ser un documento que proyecta la posición del Poder Central en la materia, como por la escasa asociación, que se perfila en el proyecto de convenio, con el sistema elaborativo existente para la Administración central.

La primera parte, a nuestro juicio, es desafortunada, puesto que lo que el punto 1 recoge, y en puntos posteriores se desarrolla, "el gobierno central y las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias desarrollaran y ejecutarán las disposiciones comunitarias en un espíritu de colaboración recíproca", "siendo el gobierno central garante del cumplimiento y ejecución de las obligaciones del Estado ante la CE", no son sino principios de origen constitucional cuya interpretación, al menos en los términos que a continuación analizaremos, difícilmente pueden ser objeto de convenio. De cualquier forma, el estudio de esta parte del proyecto de convenio es interesante en cuanto pone de manifiesto las intenciones del Poder Central de limitar el principio de participación regional enunciado en el punto 1. Efectivamente, si bien el punto 2 especifica que "el desarrollo normativo de las directivas y las disposiciones comunitarias en el ámbito interno, se llevara a cabo por el Estado y las CCAA de

acuerdo con la ordenacion comunitaria". Sin embargo en el punto 3 se dispone que "las normas estatales precisaran los preceptos basicos directamente aplicables en todo el territorio nacional y las que por su caracter supletorio solo se aplicaran en ausencia de normativa autonómica". El Poder Central no respeta por tanto la distribucion competencial, sino que impone a todas las CCAA las normas basicas de aplicacion, impidiendo que aquellas CCAA que sean competentes en la materia puedan desarrollar directamente la normativa comunitaria, tal y como i.e. el nuevo sistema italiano recoge para las regiones de estatuto de autonomia especial. Tampoco hace distincion entre las CCAA. A estas correspondera la definicion de los preceptos de desarrollo que el mismo Poder Central habra circunscrito al servirse de su funcion de garante, para definir los preceptos de caracter supletorio que solo se aplicaran en ausencia de normativa autonómica. Los puntos 4 y 5 hacen referencia a la informacion reciproca y la convocatoria de conferencias sectoriales para coordinar la Administracion central y autonómica cara a ese desarrollo ejecutivo de la normativa comunitaria, aunque sin especificar el funcionamiento efectivo. Los puntos 6 y 7 preveen la colaboracion de ambas administraciones y el respeto a la ordenacion constitucional de competencias en orden a la ejecucion administrativa de los actos y disposiciones comunitarias. Por ultimo el punto 8 que prevee la intervencion la intervencion del Gobierno , de acuerdo a la Constitucion, se refiere sin duda al art.155, para el caso, de que a su juicio alguna CA adoptara medidas de aplicacion que constituyan violacion

sustancial de la normativa comunitaria, "a fin de velar que el Estado no incurra en incumplimiento ante las CE".

La segunda parte, participacion de las CCAA en la formacion de la voluntad estatal, es aquella que sustancialmente debiera ser objeto de convenio, pues su objetivo no es interpretar preceptos constitucionales, tal como hace la primera, sino articular un dispositivo participatorio cara a la elaboracion de la posicion española en materia comunitaria. El proyecto de convenio ofrece un ambito de participacion muy reducido a las CCAA.

El punto 9 señala que " la representacion del Estado español ante la CE es competencia y responsabilidad exclusiva del gobierno de la nacion". No se admiten matices ni distinciones cara a esa representacion en las diversas instituciones, i.e. Consejo, grupos y comites del Consejo y de la Comision...comunitarias. Ademas, se propone limitar cualquier posibilidad de relacion directa entre las CCAA y la CE, "toda comunicacion se llevara a cabo a traves de los cauces de la accion exterior del Estado.

El punto 10 introduce otra limitacion, en cuanto se fundamenta la colaboracion entre el gobierno y las CCAA "en la defensa de los intereses generales del Estado" supeditandose la incorporacion de los criterios y posiciones de las CCAA a esos intereses asi como a los comunitarios europeos. El gobierno central se constituye asi, en juez y parte de la interpretacion sobre el alcance de los

misimos. El punto 11 regula el procedimiento informativo. El gobierno remitira a las CCAA la documentacion procedente de la CE, pero limitandola a " la relativa a los asuntos en tramitacion ante las instituciones comunitarias, que por su contenido sea susceptible de afectar a competencias autonomicas". De nuevo el gobierno, a traves del ministerio de Administracion Territorial decidira sobre el volumen informativo. Las CCAA podran a traves del MAT presentar las observaciones que consideren oportunas.

El gobierno, punto 12, " procurara incorporar las observaciones de las CCAA en las propuestas que formule ante los organos comunitarios". "Para hacer efectivo tal objetivo, se promovera la celebracion de reuniones con las CCAA afectadas, asi como la convocatoria de comisiones mixtas u otros organos de cooperacion cuando las respectivas posiciones hagan aconsejable la celebracion de este tipo de contactos". No se regula por tanto ningun tipo de vinculacion del gobierno a las posiciones de las CCAA, ni tan siquiera se garantiza la previa audiencia de las posturas de las mismas, ni se prevee un sistema de coordinacion para la definicion de la posicion autonómica. No hay un diseño de un marco cooperativo entre las CCAA y de estas con el Poder Central semejante al existente en Alemania. En el caso que nos ocupa puede tratarse tanto de relaciones del Poder Central con todas o con una sola de las CCAA sin que se establezca un sistema que prevea las diferentes posibilidades practicas. El punto 13, establece al Ministerio de Administracion Territorial, en el marco de la comision interministerial sobre asuntos economicos relacionados

con la CE, como el organo permanente de enlace entre los Departamentos ministeriales y la CCAA. Sera el encargado de coordinar la convocatoria de las conferencias sectoriales y demas organos de cooperacion, y asegurara el traslado de informacion entre ministerios y CCAA.

En resumen este proyecto participativo, de un lado incluye cuestiones si no por principio ajenas a un convenio, las relativas a la participacion regional en la fase ejecutiva, si lo hace conforme a un espiritu centralista, ofreciendo a nuestro juicio una discutible interpretacion de los principios constitucionales. En cuanto a la participacion de las CCAA en la fase elaborativa, verdadera cuestion necesitada de convenio, esta se plantea de una forma insuficiente y deficiente.

El segundo proyecto de Convenio de abril de 1986, se divide como el primero de diciembre de 1985 en dos partes. La primera gira en torno al desarrollo y ejecucion del ordenamiento comunitario; y la segunda, lo hace alrededor de la participacion de las CCAA en la formacion de la voluntad estatal ante las CE. Añade como novedad en su estructura, una clausula final con la que se busca dar una estabilidad temporal al acuerdo, 5 años, preveyendose un procedimiento de revision, a nuestro juicio diferido por un periodo de tiempo excesivamente largo. La revision total o parcial del convenio, solo puede acontecer al expirar el cuarto año, y dada la novedad que suponen en España los mecanismos

de coordinacion en general, y en concreto uno de estas características, teniendo tambien en cuenta las particularidades y complejidad del procedimiento comunitario, al que ademas España se ha incorporado solo recientemente, sufriendo problemas de coordinacion, es muy probable, que resulten necesarias modificaciones en el convenio en una fecha anterior a la prevista. Por otra parte no se especifican las mayorias necesarias para la aprobacion de estas modificaciones. La clausula final tambien contiene un procedimiento de renovacion automatico, cada cinco años.

En relacion al contenido de la primera parte, desaparecen de las disposiciones relativas al desarrollo y ejecucion del ordenamiento comunitario, bastantes de los elementos de critica a los mismos señalados al comentar el texto del primer proyecto. De cualquier forma, continuamos siendo de la opinion que esta primera parte del convenio no deberia de ser objeto del mismo, en cuanto las normas para el desarrollo y ejecucion del ordenamiento comunitario, se desprenden del ordenamiento constitucional, que no puede ser modificado por un convenio de estas características. Precisamente los dos primeros puntos del texto interpretan el ordenamiento constitucional, según criterios con los que estamos conformes:

El texto de la primera parte del proyecto gana en claridad, el numero de puntos se reduce de ocho a tres, estableciendose los principios basicos de actuacion, eliminando una casuistica

innecesaria. El gobierno central se reconoce como responsable del cumplimiento y ejecución de las disposiciones comunitarias del Estado español (p.1), cuyo desarrollo y ejecución se llevarán a cabo por el Poder Central y las CCAA en función de la ordenación material de competencias establecida por el bloque de constitucionalidad (p.2). El punto 3, establece un compromiso, de puntual y recíproca información, entre las autoridades del Poder central y de las CCAA, y de colaboración, a través de los instrumentos de cooperación existentes y de los que se constituyen en el presente convenio. Resalta a este respecto, la no mención de las conferencias sectoriales, tal como se producía en los puntos 4 y 5 del texto de diciembre 1985. También se elimina la referencia a la intervención del Poder central en los supuestos de violación de la normativa comunitaria por parte de las CCAA durante la fase de ejecución, p.8 del anterior texto.

La segunda parte consta de cuatro puntos. El primero, p.4, además de establecer el compromiso del gobierno central de facilitar la participación de las CCAA en el proceso de formación de la voluntad del Estado ante la CE, dispone con este objetivo, de un lado, la transmisión, del gobierno a las CCAA de información y documentación relativa a las Comunidades Europeas, que sea "susceptible" de afectar a sus competencias, y de otro lado, afirma la voluntad del gobierno en incorporar " en la medida de lo posible " y cuando sean "compatibles" con los "intereses generales del Estado" y con el "proceso de integración europeo", los

criterios y posiciones de las CCAA. Resulta evidente, por una parte, que se limita la información a transmitir sobre la base de un concepto tan impreciso y subjetivo como la susceptibilidad, reservándose el Poder central la interpretación del mismo en cada caso. El contraste con la casi ilimitada información y la automaticidad de su transmisión a los Länder establecida en el nuevo acuerdo alemán es frapante. Por otra parte, y también en contraste con el sistema alemán que a la Unión a razonar los motivos, de integración europea y de política exterior del Estado, no el más ambiguo de los intereses generales del Estado, que le han llevado a no incorporar los criterios de los Länder, en este proyecto de convenio tal obligación no existe, lo que sumado a la inaprensabilidad de los motivos que se especifican en favor del Poder central como condicionantes para no incorporar los criterios de las CCAA, ofrece al Poder central una especie de carta de impunidad para sus actuaciones.

El punto 5 recoge la futura creación de un organismo de coordinación de las CCAA con el Poder central para asuntos relacionados con la CE, el cual será el encargado de llevar a la práctica los principios enumerados anteriormente. La practicabilidad no ya de cumplir con estos objetivos, sino la simple creación de este organismo, presentan a nuestro juicio importantes dificultades:

- exige un acuerdo entre todas las CCAA, una decisión ya de por sí novedosa y probablemente, por el número de CCAA y las diferentes

mayorías políticas entre las mismas, especialmente las de los partidos nacionalistas en Cataluña y País Vasco, difícil de alcanzar. El p.5 prevee que a este organismo se incorporen todas las CCAA en pie de igualdad;

- las numerosas y complicadas funciones a desarrollar por este organismo, p.6, en especial la referida a asegurar la coordinación entre todos los organismos competentes de todas las administraciones concernidas, que exigirán un gran nivel de eficacia y una importante dotación de medios. Este organismo dependerá financieramente de las CCAA quienes establecerán las cuotas respectivas, p.5.

Por otro lado, se dispone que las CCAA tendrán libertad para acordar:

- la denominación, presidencia y régimen interior de este organismo;
- proponer para su designación por el gobierno, el nombramiento corresponde al ministro de asuntos exteriores, un Observador y un Observador adjunto de las CCAA en la Representación Permanente de España ante la CE.

Estas dos figuras y sus funciones se desarrollan en el P.7 y último del texto del proyecto de convenio. El Observador y su homónimo adjunto formarán parte de la RP con status diplomático de consejero y agragado, bajo la dependencia del Embajador Permanente, al contrario que el Länderbeobachter que no depende sino del Land al que está adscrito como funcionario, conservando

una autonomia mayor en la realizacion de sus funciones. Las correspondientes al Observador y al Observador adjunto son principalmente:

- remitir informes y documentacion a organismo de coordinacion;
- asistir en calidad de miembros de las correspondientes delegaciones españolas a las sesiones de trabajo de los comites y grupos constituidos en el seno del Consejo.

Sin embargo, el ejercicio de estas funciones estan sometidas a importantes limitaciones:

- el envio de informacion y documentacion esta sometido a la dependencia con el criterio del Embajador (asi interpretamos el "sin perjuicio" contenido en el p,7).
- su asistencia a las sesiones de los comites y grupos de trabajose hace depender de la previa autorizacion del Embajador;
- en ningun caso podra formular puntos de vista distintos de los que adopte la delegacion española, con lo que su influencia en el proceso decisional, queda bastante reducida;
- el periodo de ejercicio de sus funciones, dos años, nos parece muy limitado, pues de esta forma, sus conocimientos e influencia sobre el proceso decisional obtenidos a traves de la experiencia acumulada en el seguimiento constante de los temas, y su relacion con los participantes, desapareceria muy pronto.

En conclusion, este texto si bien mejora al anterior es bastante deficiente, en cuanto no garantiza a las CCAA, ni el acceso a una informacion amplia, ni establece mecanismos que

aseguren o en su defecto constringan al Poder central a tomar en consideracion sus puntos de vista, y tampoco prevee la participacion de representantes regionales en el proceso decisional ante las CE. El mecanismo de coordinacion que se diseña de bera superar importantes dificultades de consenso politico y de infraestructura para poder cumplir eficazmente con sus tareas. Esta insuficiencia de infraestructura, fue una de las causas del fracaso del procedimiento directo de 1979 en la RFA, siendo sintomatico que el actual se conduzca a traves del Bundesrat, algo imposible en España por el distinto caracter y experiencia del Senado. Por su parte, las figuras del Observador y del Observador adjunto se diseñan sometidas a graves limitaciones.

En proyecto(120) se encuentra un nuevo texto de convenio, que parece diferirse "ad calendas graecas"(121). Por el momento, las CCAA no disponen de ningun tipo de participacion en materia comunitaria. La participacion es exclusiva de la Administracion central. La descordinacion entre sus ministerios y la Representacion Permanente en Bruselas ha sido objeto de debate parlamentario(122).

2.1.4. REGIONES AUTONOMAS PORTUGUESAS.

La participacion de las regiones autonomas portuguesas en la preparacion de la posicion portuguesa se realiza a traves de la comision interministerial para las Comunidades Europeas creada el dia anterior a la Adhesion de Portugal a la CE(123). Esta comision depende del ministerio de Asuntos exteriores y esta encargada, art.2, de asegurar la coordinacion entre los diversos ministerios, regiones autonomas y servicios del Estado con miras a definir las posiciones a asumir por el gobierno portugues en las diferentes instituciones comunitarias. La comision esta compuesta, art.3, por representantes de los diversos ministerios y de las regiones autonomas. La comision que se reune semanalmente, instituye subcomisiones especializadas de coordinacion tecnica, art.5. Su funcion es la de efectuar una sintesis concertada de los intereses nacionales en estrecha ligazon con el ministerio de asuntos exteriores que es el competente en asuntos comunitarios. En concreto la coordinacion de este ministerio y la comision interministerial se realiza a traves de la Direccion General de las Comunidades Europeas que ocupa la secretaria de las reuniones de la comision interministerial(124). Es esta Direccion General la encargada de tramitar las instrucciones a la Representacion Permanente de Portugal ante las CE. No estan previstos representantes regionales en la Direccion General.

2.1.5. LA PARTICIPACION DE LOS LÄNDER DE LA RFA.

2.1.5.1. Planteamiento.

En la RFA, existen posturas enfrentadas acerca de la interpretacion que de los arts.24 y 32 de la Ley Fundamental de Bonn hacen los Länder de un lado y el Bund de otro. El art.32.1 LFB, señala que la responsabilidad de las relaciones externas corresponde a la Union. Los Länder consideran que la interpretacion que del mismo efectua el Bund, es desmesurada, al atribuirse la competencia y representacion en exclusiva, y defienden la postura de que a la hora de la elaboracion normativa la posicion de los Länder venga incorporada en lo que se refiera a aquellas materias sobre las que dispongan de competencia.

Por otro lado, y como ya hemos senalado anteriormente, el art.32.3 LFB, permite a los Länder tras el consentimiento del Bund, efectuar tratados con otros Estados, siempre que dispongan de la competencia legislativa, se interpreta exclusiva, en la materia(125). El art.24.1 LFB, preve que la Union pueda mediante ley traspasar derechos soberanos a instituciones interestatales. Los Länder sostienen el criterio de que el orden interno de competencias no debe por ello verse afectado.

En la practica, el resultado de la combinacion de la interpretacion que de ambos articulos efectua el Bund, ha servido para que especialmente el proceso de integracion europeo modifique el reparto interno de competencias, tareas, fortaleciendo la posicion del Bund y limitando la actividad extraterritorial de los Länder. A pesar de estas posturas enfrentadas, ni los Länder ni el Bund, han recurrido al tribunal Constitucional. La explicacion reside en el respeto que ambas partes manifiestan a los principios del regionalismo cooperativo, la busqueda constante del acuerdo a traves del compromiso.

Este compromiso se alcanzo dando lugar al "Acuerdo de Lindau"(126). Este acuerdo ha permitido a los Länder obtener una garantia del gobierno federal segun la cual este se compromete a no celebrar Tratados internacionales sin su consentimiento, si estos recaen sobre materias de su competencia exclusiva, sin al menos previamente haber podido expresar sus opiniones, en caso de que los tratados afecten intereses esenciales de los Länder independientemente de si estos disponen o no de competencia exclusiva.

En cuanto a la participacion descendente, se ha alcanzado un acuerdo, que posibilita a los Länder el desarrollo normativo en la fase de ejecucion para las materias de su competencia. En un primer momento, el PC defendia la postura de que era a el, a quien correspondia, en virtud de su poder de

integración, art.24 LFB, y su competencia en materia de relaciones internacionales, arts.32, 59 y 73 LFB, la competencia ejecutiva comunitaria. En la RFA(127), el art.83 LFB consagra el principio de ejecución regional conforme al cual los Länder son los encargados de ejecutar tanto sus competencias como las normas reglamentarias y legislativas de la Federación, a salvo de las excepciones a este principio contenidas en el art.86 LFB.

La Federación dispone de un poder de sustitución (art.37 LFB).

En cuanto al desarrollo normativo del derecho comunitario, los Länder en materias de su exclusiva competencia legislativa pueden desarrollar las directivas comunitarias. Como regla general es la Federación, tanto el Bundestag como el Bundesrat quienes las desarrollan, aunque también el gobierno federal, previa autorización parlamentaria puede hacerlo, sobre todo cuando se trata de materias técnicas. Según la LFB, el Bund dispone de esta competencia sobre determinadas materias que coinciden con muchas de las directivas comunitarias. El control de la aplicación se ha confiado al Ministerio Federal de Economía, y su preparación al Departamento federal para asuntos europeos (Europa Referat).

2.1.5.2. La participación ascendente.

La participación ascendente de los Länder(128) se ha venido efectuando en dos niveles: indirectamente a través de su representación en un órgano federal (Bundesrat), y directamente mediante un procedimiento establecido a partir del acuerdo

alcanzado con el Canciller Federal el 30 de enero de 1980. Si bien desde fecha muy reciente, el primero de estos procedimientos ha sido modificado, y el segundo ha dejado de estar en vigor, a consecuencia de un nuevo compromiso alcanzado entre los Länder y el gobierno federal, vamos a estudiarlos en este capítulo, pues hasta hace apenas unos meses han constituido durante lustros la fórmula participativa, y han servido de orientación en el diseño del nuevo modelo que analizaremos con posterioridad.

2.1.5.2.1. Los antiguos procedimientos.

a) Procedimiento indirecto.

Este primer modelo participativo descansa en el rol del Bundesrat como órgano federal, compuesto por representantes de los gobiernos de los Länder, en el proceso legislativo y administrativo del Estado (arts.50,51...LFB). La ley sobre el Tratado de creación de la CECA fue aprobado sin la participación del Bundesrat(129). Por el contrario los Tratados de Roma requirieron en virtud tanto de sus amplias metas integradoras, las cuales afectaban en profundidad la autonomía de los Länder, como por su repercusión en la estructura administrativa del Estado, del consentimiento del Bundesrat. Este, a cambio de su consentimiento exigía: su participación en el envío de representantes al Parlamento Europeo, y la asunción por parte del Gobierno Federal de que las instrucciones a impartir a los representantes alemanes en el

Consejo de Ministros comunitario se realizaran tras haber consultado previamente con el Bundesrat. De ahí la procedencia del art.2 de la ley de ratificación del Tratado de Roma, que dice:

"El Gobierno Federal tiene que informar periódicamente al Parlamento y Senado sobre la evolución en el Consejo de la CEE y del Euroatom. En la medida en que decisiones del Consejo hagan necesarias leyes internas alemanas, o creen derecho directamente aplicable en la República Federal, debe efectuarse la información previamente a la toma de decisión en el Consejo". Este artículo sirve de base al "Zuleitungsverfahren" que facilita la participación indirecta regional, pues como sabemos el Bundesrat no es un genuino órgano de representación regional. El Bundesrat cumple la función, establecida en la LFB, de garantizar la colaboración de los Länder en el sistema federal.

En 1957, y a través del Acuerdo de Lindau, se estableció un procedimiento para garantizar la participación del Bundesrat e indirectamente de los Länder en la esfera comunitaria. Este acuerdo establece diversos mecanismos de información acerca de la elaboración normativa en la CE, cumpliendo así con el mandato informativo establecido en el art.32.2 LFB, dando al Bundesrat la oportunidad de ejercitar funciones consultivas.

El gobierno federal envía al Bundesrat los documentos preparatorios de la Comisión-CE, así como las propuestas publicadas en el Boletín Oficial, y las presentadas ante el

Consejo. El departamento para cuestiones comunitarias del ministerio federal de asuntos economicos trasmite al Bundesrat una copia de toda propuesta de la Comision, via Representacion Permanente alemana, desde donde el Länderbeobachter envia una copia a los Länder (130). En caso de modificacion en las proposiciones el ministerio federal competente esta obligado a comunicarlas. El examen de las proposiciones se realiza en diversas comisiones parlamentarias, cuyos resultados son coordinados por el comite para asuntos europeos (Ausschuss für Fragen der EG), que es quien las sintetiza y elabora una mocion que sera sometida al pleno. La decision se comunica al Canciller Federal que las trasmite al ministerio de economia y a los otros departamentos federales a quienes concierna. El gobierno federal no esta juridicamente sujeto a las orientaciones del Bundesrat, que tienen solo un caracter consultivo.

Sin embargo, a pesar de la ventaja que representa el disponer de infraestructura y de contar con especializacion en la materia, las cifras en torno al funcionamiento del Zuleitungsverfahren, no son optimistas. Si en 1960 el numero de propuestas de la Comision para reglamentos, directivas, comunicadas al Bundesrat por el gobierno federal fue de cinco, en 1970 eran ya 171 y en 1985 ascendian a 364. Actualmente la cifra es de cerca de 30 mensuales. Siendo la finalidad del procedimiento no tanto la comunicacion de informacion, sino sobre todo la elaboracion de posturas para el posterior intercambio de opiniones

(131), el numero final de estas ultimas no se corresponde con las primeras. Del numero de las transmitidas por el gobierno federal, tan solo se tratan aquellas que son pedidas por algun Land, unas 10 mensuales, que representan un 20% del total de materias sobre las que el Bundesrat inicia un procedimiento. Tan solo un 60% de estas propuestas culminan en una decision que representa la postura del Bundesrat sobre las propuestas de la Comision. Es decir, que anualmente el gobierno federal recibe, sobre un posible total de cerca 400, en torno a 60-80 recomendaciones del Bundesrat para las negociaciones en Bruselas(132).

Por otro lado, e independientemente del "Zuleitungsverfahren", se celebraron entre 1964 y 1967 conversaciones entre la Union y los Länder en orden a clarificar cuestiones de representacion en negociaciones y organizaciones internacionales, conocidas como "Kramer-Heubl Gespräche". Los Länder han logrado tambien acuerdos puntuales con la Union de cara a concretas cuestiones comunitarias(133).

b) Procedimiento directo.

Los Länder han siempre mantenido un interes en alcanzar sin intermediarios un acuerdo sobre un procedimiento formal de caracter general que regulara su participacion en cuestiones y proyectos de la CE. La historia, el desarrollo, el analisis de los

acuerdos de este procedimiento, unico en su genero, seran por su interes objeto de un estudio detallado.

Se trata de un procedimiento que elude la participacion del Bundesrat e incluye la intervencion del "Länderbeobachter", figura que estudiaremos mas adelante. Primeramente estudiaremos la postura mantenida por los Länder, para posteriormente analizar las negociaciones y los acuerdos alcanzados, presentandose el texto integro de los mismos. Tambien se hace mencion de las diversas interpretaciones sobre el valor del acuerdo, y por ultimo presentaremos el reglamento de actuacion.

1. La Posicion de los Länder.

Los jefes de las cancillerias estatales de los Länder, constituyeron el 4 de Septiembre de 1975 un grupo de trabajo para examinar la cuestion general de la colaboracion con la Union en proyectos de la CE que afectaran a materias de su exclusiva competencia, con el fin de alcanzar un compromiso. El grupo de trabajo(134) debia presentar un proyecto que asegurase la participacion regional. Finalmente(135) este se presento a los Jefes de Gobierno de los Länder, quienes tras aprobarlo comisionaron a los jefes de las cancillerias a iniciar conversaciones con la Union. Los Länder exigian:

1. En tanto por parte de los organos comunitarios se tome o se prepare una medida que, segun la opinion de los Länder

corresponda en el ordenamiento interno al campo de sus competencias exclusivas, tiene la Union la obligacion de representar el punto de vista de los Länder.

2. En caso de que las medidas comunitarias afectasen intereses esenciales de los Länder, la Union sostendra tanto en cuanto sea posible, el punto de vista de estos.
3. La Union informara a los Länder tan pronto tenga conocimiento de medidas comprendidas en los puntos 1 y 2, a fin de posibilitar que estos puedan hacer valer su punto de vista. Lo mismo ocurrira caso de producirse modificaciones sustanciales en las medidas comunicadas.
4. Si la medida prevista corresponde segun la opinion de los Länder al campo de su exclusiva competencia, deberá la Union caso de exigirsele, incorporar dos representantes de los Länder a los grupos consultivos de la Comision y del Consejo.
5. Mediador para los procedimientos previstos en los puntos 3 y 4 sera el Länderbeobachter.

Puede decirse que sustancialmente los Länder exigian un derecho de instruccion sobre la Union. Las divergencias solo serian posibles por razones de integracion politica. Caso de que las medidas afectaran competencias compartidas con la Union la responsabilidad del compromiso alcanzaria solo a la parte correspondiente a los Länder. Dentro del concepto de "medidas" quedarian comprendidas no solo las normas juridicas recogidas en el art.189 TCEE(136), sino cualquier tipo de decision de los

organos comunitarios. En cuanto a los "intereses sustanciales de los Länder" se entendian en ellos especialmente comprendidos, todas aquellas medidas que supongan una carga financiera, administrativa o de cualquier tipo(137). Los Länder mantenian y mantienen el criterio, de que la participacion del Bundesrat no puede suplir sus intervenciones directas en defensa de sus genuinos intereses. Se defendio la postura de que miembro de la CE es la RFA y no la Union, por lo que esta no tiene la competencia para decidir por si sola y en todos los casos las posturas a defender por sus representantes. Los Länder consideran que en ningun caso pueden los arts.24 y 32 LFB suponer un medio para que se produzca una nueva distribucion de competencias. Basicamente fueron estos los criterios que el 15 de noviembre de 1977 se presentaron a la delegacion de la Union, en una reunion celebrada en München y con la cual se dio inicio al proceso negociador.

2. Negociaciones.

Una importante materia de enfrentamiento la constituyo, la denominada por la Union "Integrationskompetenz" o competencia de integracion, que segun su criterio se encontraba inmersa en los arts.24 y 32 LFB, y que era de su competencia exclusiva. Los Länder argumentaron que la LFB no contemplaba tal competencia, y que ademas esta resultaba extraña al sistema de distribucion de competencias. La adopcion de tal indeterminado concepto provocaria que los limites competenciales quedaran indeterminados. Se

trataria según los Länder de un recurso interpretativo que en ningún caso podría cumplir la función de cláusula general en favor de la Unión. La Unión sustentaba su posición en la doctrina y práctica de los Tratados internacionales(138). Sobre esta cuestión no se alcanzó ningún acuerdo. Otro punto importante de desacuerdo fue la exigencia de los Länder de alcanzar un acuerdo formal del tipo del "Lindauer Abkommen". La Unión no era partidaria de ello, pues no deseaba comprometer su posición existiendo interrogantes constitucionales que distaban de ser aclarados. Por el contrario una declaración unilateral garantizaba mejor un grado de flexibilidad.

Durante el desarrollo de las negociaciones, la Unión reconoció que la colaboración con los Länder en esa materia y en virtud de razones de Estado era necesaria. Si bien el texto original habla de "Treuerverhältnisse", una traducción política del mismo dado el sistema de relaciones PC-RG y de la importancia del tema, hacen que en la RFA las relaciones de lealtad lo sean de Estado. Para la Unión el punto esencial de esa colaboración debía residir en la participación de los Länder en la formación de los criterios a defender por el gobierno federal a nivel comunitario. Los criterios debían formarse en todo caso con la participación federal, y no como querían los Länder prescindiendo de ella en algunos casos. Reconocía que la fase de información debía de ser ampliada y dirigida directamente a los Länder, además de la ya existente a través del Bundesrat. Responsable de este cauce de

información sería también el ministerio federal de Economía, y abarcaría a todos los documentos del Consejo. La Unión se declaraba también dispuesta a informar sobre los trabajos de la Comisión, y se comprometía a enviar los documentos al departamento que en su caso fuera responsable en la materia. De esta manera, los Länder debían de tener la posibilidad de expresar sus puntos de vista de forma completa y detallada. En materia de integración política, en el marco del Consejo Europeo, que hasta la fecha había sido de la competencia exclusiva de la Unión, esta se declaró favorable a la elaboración conjunta con los Länder de las posiciones de la RFA, si bien pedía a los Länder su colaboración posterior a fin de mantenerlas. Se redactó en este sentido una cláusula de intenciones(139). La oferta de la Unión se concretizaba en:

1. Incorporar a la fase de negociación personalidades de los Länder cuando por razón de la materia, y en virtud de su competencia profesional fueran necesarios para un desarrollo óptimo de las negociaciones en sede comunitaria.

La incorporación se daría dentro de los grupos de trabajo del Consejo y de la Comisión, así como en determinados comités.

2. Limitar el alcance del acuerdo a las competencias que según el ordenamiento interno fueran competencias legislativas exclusivas de los Länder.

No se incluirían por tanto:

- las competencias legislativas compartidas; - las leyes marco y naturalmente tampoco el área perteneciente a las competencias

exclusivas de la Union; - los cometidos de tipo comun recogidos en el art.92 LFB; - los proyectos comunitarios que afecten los intereses esenciales de los Länder.

La oferta de la Union fue rechazada.

Los Länder consideraban irrenunciable que dentro del acuerdo quedaran incluidos aquellos supuestos en que sus intereses esenciales fueran afectados, entendiendose comprendidos todos aquellos que supongan una carga financiera, administrativa o de cualquier tipo. En este sentido los Länder pueden verse afectados por las medidas comunitarias en tres formas:

- las medidas comunitarias pueden preveer su financiacion en forma obligatoria y de manera parcial o total a cargo de los EM, eg. la politica agraria donde Bund y Länder aportan respectivamente el 60 y 40% respectivamente.
- los Länder pueden verse obligados a renunciar a sus ingresos, eg. las tasas de control sanitario sobre carnes, pescado...
- aumento en los gastos administrativos.

La Union acepto la inclusion de este tema para su posterior concertacion y coordinacion, quedando recogido en el reglamento.

3. El Acuerdo.

La Union presento finalmente, una propuesta sensiblemente mejorada. En ella la Union limitaba sus posibilidades de divergencia en relacion a la posturas de los Länder y estos

renunciaban a la exigencia de alcanzar un acuerdo formal. Estas reciprocas concesiones permitieron poner fin a las negociaciones. Por parte de la Union, estas se cerraron con el escrito del Canciller Federal de 19 de Septiembre 1979. Se trata de una declaracion unilateral del Canciller Federal dirigida al Presidente de la Conferencia de Ministros-Presidentes de los Länder, en la cual el Canciller sobre la colaboracion de la Union y los Länder en cuestiones comunitarias declara:

"que la Union subraya que sobre proyectos comunitarios que total o en alguna de sus disposiciones afecten a la competencia legislativa exclusiva de los Länder, la Union y los Länder, en virtud de la reciproca relacion de confianza, estan obligados a una leal y estrecha colaboracion". Por estas razones emite la siguiente declaracion:

1. La Union informa puntual y ampliamente sobre los proyecyos de las Comunidades Europeas.
2. En tanto proyectos comunitarios total o en algunas de sus disposiciones, segun el ordenamiento interno recaigan en competencias legislativas exclusivas de los Länder, tendran estos la posibilidad de presentar detallada y expresamente sus puntos de vista.

La Union espera que los Länder alcancen una posicion uniforme, y que teniendo en cuenta los periodos de negociacion en Bruselas, la comuniquen dentro de un plazo adecuado.

La Union presupone que los Länder se esforzaran en adecuar sus aportaciones a las metas de politica exterior y de integracion, asi como a las necesidades de la Union.

La Union se esfuerza en alcanzar conjuntamente con los Länder una posicion comun, para en el transcurso de las negociaciones y en tanto sea posible, presentarla e imponerla. La Union divergira de la posicion de los Länder solo cuando razones de caracter externo y de integracion politica lo exijan. En ese caso comunicara a los Länder las razones.

Caso de corresponder la medida prevista a una competencia exclusiva de los Länder, se compromete la Union, en tanto sea posible, a introducir dos representantes de los Länder en los grupos consultivos de la Comision.

3. En proyectos comunitarios que afecten intereses esenciales de los Länder la Union escuchara a estos. En relacion a estas medidas la Union tendra en cuenta las responsabilidades que de la estructura federal de la republica se desprenden; especialmente cuando los intereses financieros de los Länder sean afectados.

4. Concertaciones que fuera de la competencia comunitaria, pero que en el marco de sus organos o en relacion a las decisiones de estos, se adopten sobre proyectos, que segun el ordenamiento interno recaigan en

competencia legislativa exclusiva de los Länder o afecten sus intereses esenciales, serán tratados conforme a lo dispuesto en los puntos 1-3.

El procedimiento de colaboración se establecerá de acuerdo con los Länder, en el reglamento conjunto de los ministerios federales. En el reglamento se especificarán reglas de procedimiento sobre las responsabilidades de información y de introducción de representantes de los Länder en las delegaciones alemanas.

La declaración es de un nivel inferior a lo que los Länder pretendían, y está reducida al ámbito de materias que recaigan en el campo de competencias legislativas exclusivas de los Länder, si se exceptúa la referencia a los intereses esenciales en el apartado 3. La Unión sigue manteniendo la dirección del proceso.

La aceptación en estos términos de la oferta de la Unión se produjo mediatizada por la creciente inquietud del Bundesrat, que veía en estas negociaciones un debilitamiento de su posición. Mediante un escrito del Ministro-Presidente de Renania del Norte Westfalia de 26 de Septiembre, este en nombre de los jefes de gobierno de los Länder aceptó la declaración, haciendo constar "sin perjuicio de las divergentes opiniones jurídicas mantenidas durante las negociaciones por la Unión y los Länder".

El jefe de la Cancillería federal calificó el acuerdo en los siguientes términos(140):

"Durante las negociaciones, no fue posible alcanzar un acuerdo sobre un convenio entre la Union y los Länder. Para crear una posibilidad de practicar el procedimiento en cuestion, acordaron ambas partes establecer el procedimiento en una declaracion escrita del Canciller federal".

La Cancilleria de Baviera, por el contrario valoro que:

"de la declaracion se desprende la voluntad de ambas partes de que tuviera lugar la celebracion de un convenio entre el gobierno de la Union y los Länder".

En favor de la tesis de la Union puede argumentarse que para la constitucion de un convenio falta un elemento esencial que no es otro que la voluntad de constituirlo, ausencia manifestada repetidamente durante las negociaciones. Ademas, formulaciones del tipo de "en un plazo adecuado", "en la medida de lo posible"... ,cuya interpretacion queda en manos de la Union, parecen apoyar el caracter de declaracion unilateral del acuerdo. En favor de la tesis bavara, cuenta sobre todo, el que posteriores cancilleres federales hayan dado respaldo a este procedimiento, otorgandole de esta forma un apoyo institucional que aleje las dudas del caracter puntual del acuerdo. En cualquier caso, las anteriormente citadas razones, reconocidas por la Union en la clausula de intenciones, "lealtad federal o Bundestreu", que expresan la necesidad de un procedimiento conjunto como medio para garantizar la colaboracion de ambos en torno al proceso comunitario, parecen impedir no ya la revocacion unilateral del

acuerdo, sino incluso una interpretacion parcial de la Union en su beneficio.

4. Reglamento.

En la declaracion se mencionaba que el procedimiento de colaboracion se regularia en el reglamento conjunto de los ministerios federales. Estas reglas se establecerian de acuerdo con los Länder. Con esta finalidad se reunieron las delegaciones de la Union y los Länder el 28 de Abril en München. El reglamento contiene reglas para regular el procedimiento entre la Union y los Länder, no entre los Länder entre si. El reglamento no dice como hay que decidir en el procedimiento, simplemente contiene disposiciones de procedimiento, y sobre la forma en que tienen que actuar los diversos departamentos y ministerios. Se orienta en las medidas contenidas en el reglamento de ejecucion del acuerdo de Lindau.

En el primer parrafo se establece el papel del Ministerio Federal de Economia. "El MFE se responsabiliza de que el Länderbeobachter tenga a su disposicion los documentos del Consejo, que desde su secretaria se envien al gobierno federal". En la fase de informacion no se distingue entre los proyectos comunitarios que recaen sobre competencias legislativas exclusivas de los Länder y aquellas que afectan a sus intereses esenciales. Acerca de la informacion previa a los debates del Consejo, periodo en el cual

la comision escucha tanto a los gobiernos como a los comites de expertos, se decidio que "el ministerio correspondiente se responsabiliza de que proyectos y documentos que a el lleguen de la Comision, le sean enviados al Länderbeobachter, a no ser que claramente traten de materias que total o parcialmente no recaigan en competencia legislativa exclusiva de los Länder ni que afecten los intereses esenciales, especialmente financieros de los Länder. En relacion a la cuestion de la introduccion de representantes de los Länder en diferentes organismos comunitarios, el reglamento se remite a la solucion pragmatica alcanzada en la declaracion de 19 de Septiembre 1979(141).

Puede decirse que:

El procedimiento de 1980 intensifica e institucionaliza la participacion de los Länder en la formacion de la posicion alemana en asuntos comunitarios. Preve una intervencion de los Länder cuando sus competencias legislativas exclusivas, o sus intereses vitales se hallen comprometidos. En el primer supuesto, los Länder pueden mediante peticion enviar delegados a los organismos comunitarios. En el segundo caso, se intensifican las obligaciones del gobierno federal de tener en cuenta los intereses de los Länder. Como la mayoria de las competencias tienen el caracter de compartidas, es este segundo supuesto el que se da con mayor frecuencia.

El procedimiento no ha dado los resultados esperados por los Länder, pues:

- El concepto de interes vital se ha interpretado restrictivamente, cuasi equiparandolo al de competencia exclusiva.
- El Acuerdo supone un compromiso de caracter meramente consultativo.
- No resuelve los problemas de procedimiento para lograr acuerdos entre las partes, (los Länder entre si, y posteriormente estos con el Bund).
- No da respuesta a los problemas financieros de los Länder cara a la ejecucion de las politicas comunitarias.
- No se ha resuelto el problema juridico-politico de fondo. Los Länder si bien admiten que se transfieran competencias a una organizacion supranacional, consideran que esto no debe afectar al reparto interno de competencias, y que por tanto son ellos y no el gobierno federal quienes deben dar instrucciones imperativas o vinculantes a los representantes alemanes ante la CE.
- En la fase informativa, la transmision de documentos de la Comision a cargo de los ministerios federales no tiene un funcionamiento sistematico (142).
- La fase elaborativa presenta como mayores deficiencias: las diferentes estructuras organizativas existentes, en cada Land, en la relacion entre los Länder (143), en la relacion Bund-Länder, que dificultan enormemente la operatividad del procedimiento; la inexistencia de una estructura propia de las

G.S; tambien las diferentes cualificaciones del personal administrativo de los Länder (144).

- En cuanto a la fase de negociacion, no hay coordinacion con el tiempo negociador en Bruselas, y al Länderbeobachter se le situa al margen de las fases coordinativa y decisional perdiendo con ello recursos.

En opinion de expertos (145) este sistema de participacion directa no ha contribuido a aumentar la influencia de los Länder. Tampoco ha aportado novedades, sino recoger lo que en la praxis ya existia.

A estas criticas se suman las provenientes de un analisis numerico del funcionamiento del procedimiento.

Desde 1980, de mas de 1000 propuestas comunitarias transmitidas por el Länderbeobachter, tan solo 300 dieron lugar a la intervencion de una Oficina de coordinamiento, y de estas, tan solo 37 dan lugar a una toma de postura de los Länder, y en ningun caso (146), o tan solo en una (147) ocasion (148), se llego a transmitir la postura de los Länder al Gobierno federal para la elaboracion conjunta. A las razones de este catastrofico resultado, ademas de las ya indicadas, hay que sumar la necesidad de unanimidad que se requiere en el procedimiento entre los Länder.

2.1.5.2.2. EL LÄNDERBEOBACHTER.

La institucion del Länderbeobachter ocupa una posicion importante en las relaciones entre, los Länder y los organos comunitarios de una parte, y entre el Bund, en especial el gobierno federal, y los Länder. No se trata simplemente, como su traduccion indica, de un mero observador, cuyas funciones se limitan a estar presente, y su actividad a transmitir a los Länder lo visto y oido. Ademas de constituir un importante recurso de informacion, es un medio del que los Länder disponen para estar en contacto con la CE y poder ser capaces de influir en las decisiones de caracter comunitario. Su caracter es hibrido, pues si de un lado es un funcionario de un Land al servicio del conjunto de estos, de otro lado es ante las autoridades comunitarias, un representante de la RFA.

A consecuencia de un Acuerdo entre los Ministros-Presidentes de Baviera y Baden-Württemberg con el Ministro Federal de Asuntos Exteriores desde el verano de 1956 hasta la firma del Tratado de Adhesion, un alto funcionario(149) participo como observador en representacion de ambos Länder, tanto en las reuniones de la delegacion alemana, como en los encuentros mantenidos con otras delegaciones cara a la elaboracion de los Tratados de Roma. El 3 de julio de 1958 se logro un acuerdo, gentleman's agreement, entre los representantes de los Länder y de la Union, mediante el cual se establecia, que un observador de todos los Länder participaria en las negociaciones que por aquel entonces se llevaban a cabo para la creacion de una zona europea

de libre comercio. La configuracion definitiva de su figura se obtuvo, tras el apoyo que el ministro de economia federal(150), presto a una iniciativa de la Conferencia de Ministros-Presidentes de los Laender, donde se decidio que la labor del Länderbeobachter se extendiera al conjunto de actividades de la CEE. Tras la fusion de los organos comunitarios en 1965(151) , el Länderbeobachter esta tambien presente en todas las reuniones que celebra el Consejo sobre cuestiones relativas al Euroatom y a la CECA. Este crecimiento de su ambito de actuacion quedo reflejado en el tratamiento oficial que, de Observador de los Estados Federados ante las Comunidades Europeas, recibe(152) .

Hasta el momento, las personas que han ocupado este puesto han sido funcionarios adscritos a las Administraciones de tan solo dos Länder: Renania del Norte y Baden-Württemberg(153). Los costes de este y de su Departamento se integran en el presupuesto de Renania del Norte, siendo los gastos sufragados proporcionalmente por todos los Länder(154) . En cuanto al aspecto organizativo se refiere, ademas de disponer de una oficina en Bruselas, la coordinacion se lleva a cabo a traves del Ministerio de Economia de Baden-Württemberg, estando su residencia oficial en la Delegacion que este Land tiene en Bonn. Organicamente el actual Länderbeobachter es un alto funcionario de Renania del Norte.

Su nombramiento se realiza por la Conferencia de ministros de economía de los Länder. La Conferencia de Ministros-Presidentes, que fue quien nombro al primer Länderbeobachter, es informada al respecto. El nombramiento se comunica oficialmente a la Presidencia del Gobierno Federal, al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Ministerio Federal de Economía.

Dentro de sus actividades es posible distinguir dos tipos de funciones: las que realiza de cara al interior del Estado y las que se dirigen hacia la CE. En cuanto a las primeras:

- Toma parte en todas las reuniones del Consejo, incluso en aquellas que se celebran "en cadre restreint".
- Esta normalmente presente en las sesiones preparatorias del Consejo que se celebran en el Ministerio Federal de Economía (MFE), recibiendo también los documentos finales.
- El MFE le envía copias de las instrucciones que se dan a los Representantes Permanentes Alemanes en la CE, y puede asistir a las reuniones preparatorias que sobre esta materia se celebran(155) .
- Todos los documentos del Consejo que su Secretaria envía a los Estados Miembros, les son enviados. A petición el MFE pone a su disposición informes suplementarios.

Entre sus deberes de orden interno figura:

- El distribuir los documentos según un procedimiento que ha distribuido las responsabilidades por materias entre los Länder(156). Cada Land está obligado a distribuir el documento

entre todos los Länder si el asunto por su importancia lo justifica. El Länderbeobachter si la trascendencia del documento es manifiesta puede disponer su traslado a todos los Länder(157).

- el tener regularmente informados a los ministros de los Länder sobre los principales proyectos de la CE.

Esta fuente de informacion propia, que el Länderbeobachter representa para los Länder, permite a estos estar en posicion de poder influir sobre Gobierno Federal. Su presencia en las conversaciones, ya en el Consejo, ya en el COREPER, asi como en el comite especial agricola, incluso en los grupos de trabajo del Consejo..., le permiten no solo ser observador, sino controlador de la posicion alemana.

Ademas de estas funciones (158) , el Länderbeobachter se ocupa de transmitir las posturas de los Länder en su conjunto, o de uno de ellos en particular, ante la Comision-CE. Se responsabiliza de establecer contactos con la Comision y la Secretaria del Consejo de cara a proyectos, planes, propuestas...de las autoridades comunitarias, y de transmitirselos a los Länder. Este tipo de funcion externa(159), la realiza como representante de la RFA, pues los Länder como tales no son miembros de la CE. El Gobierno Federal le considera miembro oficial de la Delegacion alemana, y esta, asi como los miembros

del COREPER, no solo le aceptan como tal, sino que le prestan su apoyo colegiadamente(160).

Sus funciones han sido fijadas de una manera bastante general en la Declaracion del Canciller federal de 19 de Septiembre y en el art.85a,ly2 del reglamento. Anteriormente, aun sin estar expresamente mencionadas se desprendian del Lindauer Abkommen. La institucion del Länderbeobachter, creada mediante un "gentleman's agreement", se ha ido consolidando con el tiempo, de la mano del proceso de regulacion de las relaciones entre el Bund y los Länder frente a la problematica comunitaria. Este proceso lleno de tensiones dista aun mucho de una solucion final.

Dentro de las propuestas encaminadas a mejorar su posicion, destaca una proposicion del Parlamento bavaro(161) , que finalmente fue retirada ante las presiones del Gobierno Federal. Se pretendia por un lado aumentar el numero de Länderbeobachter, y de otro dotarle de un derecho de veto. La existencia del Länderbeobachter no ha supuesto en todo caso que los Länder no hayan establecido contacto directo con la CE. El ejemplo de Baja Sajonia, el Sarre, Renania del Norte, con una oficina de informacion en Bruselas, o los frecuentes contactos que los Länder mantienen con el Parlamento Europeo, son una muestra de que las aspiraciones de los Länder no se agotan en esta figura(162).

2.1.5.2.3. El nuevo Acuerdo participativo.

a). El debate en torno al AUE.

La ley de Ratificación del Acta Unica Europea se ha convertido en la RFA en el detonante de la insatisfacción participativa de los Länder en el ámbito de la CE (163). El 21 de enero 1986, el Ministropresidente de Baviera envió al Bundesrat una propuesta de ley que recogía una serie de observaciones de este gobierno autónomo, que esperaba, el Senado hiciera suyas (164). Los principales puntos de la misma giraban en torno a :

- El nuevo art.100a TCEE relativo a la armonización de disposiciones, las cuales pueden poner en peligro la alta cualidad de los standards alemanes en materia de sanidad, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor.
- La nueva redacción del art.145 TCEE, que posibilita el traspaso de funciones ejecutivas en favor de la Comisión, y que puede perjudicar las competencias que en este campo disponen los Länder.
- En materia de investigación y desarrollo tecnológico la formulación fue considerada excesivamente vaga y podría utilizarse en perjuicio de la autonomía elaborativa de que disponen los Länder.
- La cláusula general sobre medio ambiente da a entender un traspaso total de esta materia en favor de la CE que debería reducirse a competencias concretas.

Además se pide una reforma del art.24 LFB, de tal manera que el traspaso de competencias en favor de organizaciones supraestatales

se haga depender de la ratificación del Bundesrat, al mismo tiempo que se pide un procedimiento que conecte la formación de la voluntad interna con el comportamiento de la representación alemana en estos organismos.

La postura del gobierno bavaro fue compartida mayoritariamente por los Länder y asumida por el Bundesrat(165), que a su vez deplora que el Gobierno Federal no le tuviera al corriente de la elaboración del Tratado.

Las objeciones del Gobierno Federal se centraron en las dificultades decisionales y de negociación que una mayor participación de los Länder supondría en la esfera comunitaria (166).

Por parte de los Länder, el AUE, ha servido como base para una crítica general de su escasa participación y para la formulación de alternativas (167). De un lado son conscientes de que la CE se ocupa cada vez más de sectores de competencia de los Länder. El proceso integrativo les despoja de importantes competencias permaneciendo sin capacidad de influencia sobre el proceso de integración en cuanto su participación y capacidad decisional es muy reducida (168). De otro lado no desean bloquear la integración alemana. La cuestión es compaginar el respeto a la estructura federal y la voluntad integrativa europea (169).

Es opinion mayoritaria, que los procedimientos hasta la fecha existentes, "Zuleitungsverfahren" y "Länderbeteiligungsverfahren" no resuelven el dilema. El analisis de ambos procedimientos(170), tal como hemos visto, ofrece a los Länder unos resultados practicos deficientes.

b). La propuesta del Bundesrat.

Teniendo en cuenta estas criticas a los modelos participativos, y a las particulares relativas al AUE(171), los Länder en el seno del Bundesrat elaboraron una serie de alternativas que pueden quedar recogidas en las diferentes opiniones recogidas durante la sesion del Bundesrat de 16 de mayo 1986 (172). Algunas de las opiniones mas asumidas por parte de los Länder, se centran en defender la interpretacion de que la politica comunitaria es progresivamente politica interna (173), que la construccion europea debe basarse en un modelo federal para el que la estructura alemana debe servir de ejemplo (174), y a favor de una mayor participacion de los Länder y del Bundesrat en el proceso integrativo (175).

En la opinion del Bundesrat sobre el proyecto de ley de ratificacion del AUE destacan los siguientes puntos:

- La introduccion de un articulo la que prevee:

1. El gobierno federal comunica al Bundesrat completa y lo mas rapido posible, sobre todas las propuestas que en el ambito de la CE sean de interes de los Länder.

2. El gobierno federal se obliga antes de decidir, a recibir la opinion del Bundesrat sobre aquellas propuestas que total o parcialmente recaigan en la competencia legislativa exclusiva o afecten a los intereses esenciales de los Länder.

3. El gobierno federal tiene en cuenta las opiniones durante las negociaciones comunitarias.

Sobre propuestas que total o en algunas disposiciones recaigan en la competencia legislativa exclusiva de los Länder, podra disentir solo en base a razones de politica exterior o integrativa.

4. En este caso debera comunicar las razones al Bundesrat.

5. Los Länder dispondran de representantes en los comites consultivos del Consejo y de la Comision.

6. Las particularidades informativas y de participacion se regularan en un Acuerdo.

- Los Länder quieren tambien que la participacion de los Länder en la formacion de la voluntad interna sobre decisiones en el ambito comunitario, se incluyan en la LFB.

Ademas, el traspaso de competencias a organizaciones internacionales debera necesitar del consentimiento del Bundesrat.

- El Bundesrat hace depender su consentimiento sobre la ley de ratificacion del AUE, de la inclusion del art.1a.

- Sobre el art.10 AUE, el Bundesrat se pronuncia en favor de limitar el traspaso de competencias ejecutivas a la Comision a determinados campos, cautelarmente y parcialmente (sin competencia ejecutiva completa).
- La harmonizacion en sectores de sanidad, seguridad, medio ambiente, consumidores, no debe conducir a reducir el nivel de que gozan en la RFA. En todo caso aquellos EM con niveles inferiores podran paulatinamente harmonizar hasta alcanzar ese nivel.
- La promocion economica regional es competencia de los Länder y no debe quedar sustituida por el art.10 AUE.
- El Bundesrat se declara en favor de que la politica comunitaria se oriente hacia principios federales, respetandose el principio de subsidiariedad.

c). Las modificaciones del Bundestag.

Tras un largo periodo de tratativas, el Bundestag aprueba la ley de ratificacion del AUE, asumiendo diversas propuestas del Bundesrat y modificando otras(176).

En relacion al art.1a, cuyo contenido reproducimos en el Anexo II(177), destaca que:

1. El dispositivo informativo se acepta sin alteracion.

2. Se sustituye la obligacion del gobierno federal de recibir una opinion del Bundesrat, por dar a este la oportunidad de que emita una opinion en un tiempo adecuado.
3. Sustituye razones forzosas "zwingende Grunden" por razones incontestables "unabsweisbaren Grunden" como motivos para variar la opinion del Bundesrat.
4. Comunicara al Bundesrat las razones del cambio solo en caso de competencias legislativas exclusivas de los Länder, en el resto de los casos , el Bundesrat debera solicitarlas.
5. Los Länder dispondran de representantes en los comites consultativos, si al Gobierno federal le es posible.
6. En lugar de un Acuerdo se celebrara un convenio para regular las particularidades.

El comite de asuntos exteriores del Senado recomendo la aceptacion del texto del Bundestag (178) y opino que la aplicacion del art.1a no debe depender de un futuro convenio, sino que debe entrar en vigor a partir de la ratificacion.

Finalmente una decision del Bundesrat (179) recoge las recomendaciones de la comision de exteriores y aprueba el texto presentado por el Bundestag.

Añade algunas puntualizaciones:

- que en caso de modificacion esencial durante las negociaciones, el gobierno federal volvera a dar oportunidad al Bundesrat para elaborar una opinion (B.3).

- Un futuro convenio debera servir para desarrollar y aclarar cuestiones, pero el Bunderat es de la opinion de que el art.1 entra en vigor tras la aprobacion de esta Ley, y no cuando se apruebe el Convenio, que debera servir para facilitar la aplicacion de las disposiciones de este art.1a y aclarar las dudas sobre las mismas (B.2).
- El Bundesrat presupone que se garantiza la inclusion de representantes de los Länder en comites consultivos de la Comision y del Consejo, art.1a.5 de la ley, a menos que a ello se opongan obstaculos objetivos propios del funcionamiento de estos gremios (B.4).
- El Bundesrat se congratula de que el gobierno federal este dispuesto a integrar al Länderbeobachter en el oficio externo de la representacion alemana (B.5).

Asi como el Bundesrat ha servido para paliar la perdida de competencias de los Länder en favor del Bund, a traves de la participacion de estos en tareas legislativas, aumentando su roll en materia comunitaria, se dice, se puede compensar la perdida de competencias de los Länder. El nuevo procedimiento incorpora la mayoria de las disposiciones del Länderbeteiligungsverfahren legalizandolo y sustituyendo la estructura organizativa por el marco del Bundesrat. El dar inicio al procedimiento sigue dependiendo de la voluntad de los Länder, ofeciendo el gobierno federal da al Bundesrat la oportunidad de pronunciarse, por lo que basicamente, seguira dependiendo de los

Länder la funcionabilidad del procedimiento. Tampoco hay una vinculacion al parecer del Bundesrat. El gobierno federal tan solo se compromete a tener en cuenta sus opiniones, si bien las excepciones previstas para divergir de las mismas continuan siendo bastante laxas. Este posible amplio margen de divergencia se atenua por la justificacion que del uso de las mismas debe rendir el gobierno federal, si bien la automaticidad justificativa, se reduce a las materias de competencia legislativa exclusiva. Un aspecto particular del nuevo procedimiento es aquel que gira en relacion a la representacion de los Länder en diversos comites del Consejo y de la Comision, cuestion que analizaremos mas adelante (CAP.II).

El Bundesrat no alcanza con este nuevo procedimiento una funcion decisional en materia comunitaria del estilo de la que disponen los parlamentos del Reino Unido y Dinamarca (180). En Dinamarca, en materia comunitaria existe un procedimiento semejante al mandato imperativo. El gobierno debe con anterioridad a tomar decisiones en Bruselas, consultar con un comite parlamentario reunido especialmente. El ministro de Asuntos Exteriores no varia practicamente nunca de estas instrucciones (181).

2.1.5.2.3.1. El Convenio de 17.12.87.

Se trata de un Acuerdo previsto en el art.2 de la ley de ratificación del AUE para dar aplicación a la participación del Senado y de los Länder en proyectos del marco de la CE. Es un acuerdo formal, entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Länder, no un simple compromiso, en base a un texto legal, a diferencia del anterior acuerdo de septiembre 1979. Regula fundamentalmente 3 cuestiones:

1. La comunicación y transmisión de información al Senado.

La categoría de proyectos, propuestas comunitarias a transmitir, se define de una forma muy amplia, abarcando a todas aquellas que se dirijan a una decisión de carácter normativo. El Bundesrat recibirá la práctica totalidad de documentos, informes, comunicaciones...de los órganos y organismos comunitarios, así como del Gobierno Federal que en el marco de la CE puedan ser de interés para los Länder (I.1), en el plazo de tiempo y forma más breve posible (I.2). Además, el Gobierno Federal y sus ministerios se comprometen a facilitar al Senado y a los gobiernos de los Länder acceso a los bancos de datos de la CE (I.3). La información versará también sobre proyectos dirigidos a una decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, y no de los órganos comunitarios, al no disponer la CE sobre la competencia en tales materias. También sobre proyectos que den lugar a los llamados acuerdos mixtos. Los Länder van a contar con una información muy amplia, las dificultades las van a proporcionar la necesidad de una eficiente organización para

catalogar y hacerla util cara a la elaboracion de opiniones del Bundesrat.

2. Elaboracion de resoluciones del Bundesrat.

Tres son los problemas a superar para lograr que la participacion de los Länder en el proceso elaborativo a traves del Bundesrat sea eficaz:

- que los Länder sean capaces, contando con la infraestructura que proporciona el Bundesrat, y teniendo en cuenta que a diferencia de la unanimidad requerida en el procedimiento del 1979 se requiere ahora mayoria para alcanzar decisiones, de presentar resoluciones.
- que las resoluciones se presenten en tiempo util a lo largo de las diferentes fases del procedimiento negociatorio comunitario, estando previsto con este fin una reforma del reglamento de esta Camara.

Solo la practica demostrara si las dificultades que presentan los plazos comunitarios seran superadas. En caso contrario dejaria en letra muerta la capacidad participativa. Para evitarlo, el Gobierno Federal se compromete a comunicar en cada procedimiento el plazo de tiempo limite para que la opinion del Bundesrat puede ser tenida en cuenta (II.1). El Senado puede variar y completar su resolucion en el transcurso del procedimiento, para ello el Gobierno Federal mantendra un contacto permanente con el Bundesrat a traves de los medios adecuados. Estos medios no se definen en el texto, de su articulacion eficaz dependera la superacion de una de

los problemas de coordinacion mas agudos en el procedimiento negociador (II.2). El texto del Acuerdo recoge (II.3) la consideracion de resoluciones, no solo a las decididas en pleno, sino tambien a las procedentes de alguna de las comisiones establecidas a tal efecto. Es indudable que a lo largo del proceso negociador la agilidad de estas comisiones resultara decisiva.

- que el Gobierno Federal tenga en cuenta estas resoluciones y no abuse de las posibilidades de divergencia que le concede la ley. En el caso de que la divergencia, por razones de politica exterior o de integracion europea, se produzca en relacion a materias de la competencia legislativa exclusiva de los Länder, el Gobierno Federal debera comunicar las razones de peso en forma escrita. En el resto de los casos, el Bundesrat tendra conocimiento a traves de las comunicaciones de la Representacion Permanente, y caso de exigir las, el Gobierno Federal las ofrecera verbalmente ante el Pleno o la comision correspondiente (III.4). Las resoluciones del Bundesrat no son obligatorias sino facultativas, y la vinculabilidad del Gobierno Federal a las mismas se encuentra muy atenuada, por la imposibilidad de definir y limitar las razones de politica exterior o integrativa. El Gobierno Federal debera en todo caso, sopesar al lado de estas razones, el coste politico de un enfrentamiento con el Senado, si la justificacion de su

divergencia se produce de forma sistemática o con poca credibilidad.

La III parte se refiere a la introducción de representantes de los Länder en los gremios consultativos comunitarios. Además de que el Gobierno Federal se compromete a facilitar información sobre las actividades de los mismos (III.1), destaca la elaboración conjunta de una lista de comités y grupos de trabajo del Consejo y de la Comisión por parte del Gobierno Federal y de los Länder, en los cuales representantes de estos podrán participar en cuanto se ocupen de materias de competencia legislativa exclusiva o afecten a los intereses esenciales de los Länder (III.2). Esta lista se encuentra aun en fase de elaboración, debiendo los Länder previamente a la discusión de la misma con el Gobierno Federal, decidir entre ellos la distribución de comités y grupos. Está previsto en base a un acuerdo verbal, que el COREPER, el más importante de todos ellos, será excluido de la presencia de representantes de los Länder, con lo que la eficacia de tal participación se limita en gran manera. A petición de los Länder, y en la medida en que le sea posible, el Gobierno Federal introducirá al menos un representante, en caso de tratarse de materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder, a dos representantes de los mismos. Mismo número de representantes para las reuniones del Consejo caso de que este se ocupe también de materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder. El Länderbeobachter ejercerá funciones sustitutorias (III.2).

Los representantes de los Länder son miembros de la Delegación Alemana y se encuentran vinculados al contenido de la resolución del Bundesrat, pudiendo participar en las reuniones preparatorias de la Delegación (III.4). Las funciones de dirección y de portavoz de la delegación son competencia del Gobierno Federal, pudiendo los representantes de los Länder hacer uso de la palabra, solo con el consentimiento del jefe de la delegación (III.5).

Interesante es también el contenido de las Disposiciones Finales. El procedimiento que a raíz del intercambio de cartas entre el Canciller Federal y los presidentes de la Conferencia de primeros ministros de los Länder se instituyó con fecha 19/26 de septiembre de 1979, y que como sabemos no dio ningún resultado práctico, es sustituido por el art.2 de la ley de ratificación del AUE y por este Acuerdo (DF1). Este Acuerdo se aplicará también a las materias de competencia mixta, comunitaria y estatales (DF2). Se respeta la praxis hasta ahora vigente en las reuniones de los Consejos de ministros de la Cultura que permiten a los representantes de los Länder hacer uso de la palabra (DF3). Las posibilidades de información y participación del Länderbeobachter con respecto al Gobierno Federal y a los gremios comunitarios se mantienen en vigor (DF4).

Por último un Protocolo referente al capítulo informativo prevee disposiciones en materia de confidencialidad (p.1) así como la facilitación de documentos preparatorios de la

Comision que se encuentren a disposicion de los ministerios federales en favor de los Länder.

El Convenio de fecha muy reciente, 17 de diciembre 1987, mejora sustancialmente el volumen y la calidad de informacion a disposicion de los Länder. Es una incognita la eficacia de que seran capaces los Länder para elaborar resoluciones en el Bundesrat y presentarlas en tiempo util durante el proceso negociatorio(182). La vinculabilidad del Gobierno Federal a las posturas del Bundesrat es una cuestion politica. El Gobierno Federal debera de sopesar las razones comunitarias y las de respeto a su estructura politica interna. En cuanto a la introduccion de representantes de Los Länder en gremios consultivos, la eficacia de tal presencia debe matizarse con la exclusion participativa en el COREPER(183), y la limitada influencia decisoria de estos gremios en general. La sustitucion del procedimiento directo de 1979 es totalmente razonable dado los nulos resultados practicos alcanzados. El contar con la infraestructura del Bundesrat y que las decisiones se adopten por mayoria facilitaran la elaboracion de resoluciones.

Somos excepticos, por las razones ya expresadas, de que este nuevo procedimiento, a pesar de las ventajas que ofrece, resuelva la problematica participativa de los Länder. En todo caso garantizara la participacion del Bundesrat como organo federal en el proceso elaborativo comunitario.

2.1.5.2.4. LA PARTICIPACION DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES.

No queremos concluir este capítulo sin al menos referirnos a una cuestión importante y delicada, que dentro de la problemática que nos ocupa ha recibido poca atención. Nos referimos a la función de los parlamentos regionales. Así como los órganos legislativos centrales se ven no solo despojados de competencias, sino que su capacidad decisional es sustituida, con frecuencia, en favor de los órganos ejecutivos, las cámaras legislativas regionales, aun en mayor medida, acusan la pérdida de competencias en el proceso integrativo europeo. Esta tendencia se viene produciendo desde hace décadas en la RFA, ejemplo más ilustrativo de esta cuestión, pero no exclusivo de este EM que presenta una problemática trasladable a los otros EM. En España la disminución del rol de los parlamentos regionales en favor de sus ejecutivos es también real y semejante a la situación italiana (184).

Resulta significativo que ni el art.2 de la ley de ratificación del AUE, ni el Convenio entre el Gobierno federal y los gobiernos de los Länder han mencionado la posición de los legislativos regionales, que son los grandes perjudicados del federalismo cooperativo(185). En perjuicio de su actividad, está el uso extensivo y detallado de la actividad legislativa del Bund en materia de competencia concurrente y de leyes marco, así como

la coordinacion entre Bund y Länder que ha traído en la practica una ulterior disminucion de sus funciones, pues ambos ejecutivos ejercitan actividades independientemente de que la competencia corresponda a los respectivos organos legislativos (186).

La perdida de competencias de los Länderparlamente es especialmente significativa en sectores de la exclusiva competencia legislativa regional, i.e. cultura, educacion, donde los ejecutivos regionales, a traves de la colaboracion que mantienen entre ellos, se apropian de las competencias en principio reservadas a los legislativos. Algo semejante ocurre mediante los convenios en materia administrativa, a traves de los cuales los ejecutivos regionales predeterminan el contenido normativo. Los parlamentos regionales estan privados de representacion en los organismos de cooperacion regionales, asi como en aquellos comunes con el Bund, donde la representacion en exclusiva la ocupan los ejecutivos regionales. La representacion regional en el Bundesrat, a traves de los ejecutivos, es tambien determinante para la posicion de subordinacion de los Länderparlamente.

La perdida de competencias en favor de los ejecutivos no se ha correspondido con una mejora de la funcion de control parlamentaria. Por el contrario, esta se hace progresivamente mas dificil, tanto por la creciente actividad del ejecutivo, como por la especializacion que se requiere. La democracia en cuanto balance y control de poderes se lesiona gravemente. Se hace

necesario reformar el procedimiento legislativo de la Union a fin de ampliar el plazo para la emision de opiniones del Bundesrat de tal forma que permita a los parlamentos de los Länder el a su vez elaborar opiniones tanto en referencia a proyectos del ejecutivo central como del Bundestag (art.76 LFB). Esta progresiva perdida de importancia de los legislativos regionales esta ligada directamente al desarrollo de un sistema de relaciones PC-RG que reducela capacidad regional de mantener areas de su exclusiva competencia.

Por otra parte, y entroncando con el creciente debate sobre la participacion de los Länder en asuntos comunitarios, con ocasion del debate en torno a la ratificacion del AUE en el Bundesrat, la conferencia de presidentes de parlamentos regionales propuso entre otras medidas (187):

- la obligacion de los ejecutivos regionales de informar a los parlamentos sobre proyectos comunitarios que puedan ser de interes para el Land.
- los Länder deben de tener la oportunidad de emitir opiniones de acuerdo a un procedimiento que debe instituirse, acerca de los proyectos comunitarios que afecten total o particularmente materias de competencia legislativa exclusiva, o a sus intereses sustanciales, antes de que el Bundesrat emita una opinion.
- en caso de variacion sobre la opinion del parlamento regional, el ejecutivo regional debe informar a este sobre las razones.

remedios que son perfectamente trasladables tambien para la posicion de los parlamentos regionales de los otros EM.

Un mayor protagonismo de los organos legislativos regionales, puede ayudar a limitar el aumento de poder de los ejecutivos y de la burocracia y contribuir a un mayor pluralismo, transparencia y control democraticos, tanto del Estado como del proceso integrativo.

Conclusiones Parte II. Cap.I.

Asi como en general resulta insuficiente la conexion entre las regiones con el Poder Central del Estado de que forman parte, la regionalizacion no esta tampoco conectada a la adhesion comunitaria ni temporal ni institucionalmente. En algunos EM, el modelo regional se crea con posterioridad al origen de la CE, Belgica; otros, disponen de una estructura autonómica, España, o cuentan con parte de su territorio dotado de autonomia, Portugal, en el momento de su entrada en la CE; o en el caso de Italia, donde con anterioridad a la creacion de la CE ya existian formas de autonomia regional, la regionalizacion de su territorio se realiza decadas despues de su adhesion a la CE. El resultado es que tan solo la RFA, unico Estado que contaba con una estructura regionalizada en el origen de la CE, ha institucionalizado varios sistemas de participacion regional en la fase elaborativa de las politicas comunitarias. En el resto de los EM, que cuentan con regiones autonomas dotadas de competencias legislativas sobre distintas materias, las formulas de participacion regional en la fase ascendente son muy limitadas o inexistentes.

La marginacion regional en los sistemas de coordinacion estatales articulados para la formacion de la posicion de los EM en la fase ascendente de las politicas comunitarias responde a varias causas. Un limite participativo resulta de la consideracion del marco comunitario como perteneciente a la esfera de relaciones

exteriores y por consiguiente sujeto a la competencia exclusiva del PC, especialmente del ejecutivo. Otro obstaculo participativo es el argumento de la responsabilidad exterior del Estado que elimina en funcion de una interpretacion estricta del mismo, el desarrollo de una funcion ejecutiva en la fase descendente por parte de las regiones.

La negacion de una participacion regional en el marco comunitario para ambas fases de las politicas comunitarias, sobre la base de ambos argumentos, el ejemplo de las regiones italianas es ilustrativo en este sentido, ha sido superada mediante:

- la articulacion de sistemas de garantia ejecutiva que aseguren a las regiones su participacion en la fase descendente, y al Poder Central la posibilidad de intervencion caso del no cumplimiento de sus responsabilidades por parte de las administraciones regionales para dejar a salvo su responsabilidad exterior;
- la progresiva aceptacion de la evidente conexion del marco estatal con el comunitario, muy diferente del clasico esquema de las relaciones exteriores, que justifica la participacion regional en la elaboracion de las posiciones estatales.

Una vez aceptada la participacion regional, el siguiente obstaculo para la misma, se centra, para la fase descendente, en las limitaciones al desarrollo legislativo de reglamentos y directivas mediante la superposicion de una previa intervencion estatal a la actividad regional, y en la marginacion de las

regiones en los modelos de coordinacion establecidos para asociar a los diferentes sectores de la Administracion en la elaboracion de las posturas estatales. En Italia tras varias etapas, España y Belgica, el primero de estos obstaculos ha sido superado, y las regiones y el Poder Central desarrollan las tareas de ejecucion conforme al reparto interno de competencias.

Muy distinto es el panorama participativo que concierne a la fase elaborativa. Como ya hemos puesto de manifiesto, la insuficiencia de mecanismos de coordinacion y colaboracion al interior del Estado, la ausencia de organos centrales representativos de las regiones, resultan, a nuestro juicio, factores determinantes de la prolongada marginacion regional en la fase elaborativa comunitaria al interior de los EM.

Los sistemas de coordinacion asocian esencialmente a organos de la Administracion central. Asi, la participacion comunitaria de las regiones belgas no se organiza satisfactoriamente. No se incorpora a las regiones a participar en el proceso elaborativo de forma regular, y se provoca una desconexion entre los organos centrales y regionales, comunitarios, encargados de la ejecucion. El organismo encargado de articular la participacion, la Comision Economica Interministerial, y en especial sus grupos especializados, no disponen de una estructura adecuada, y admiten la participacion regional solo de forma limitada. Por su parte las CCAA se encuentran aun a la espera de un procedimiento que posibilite su incorporacion a la fase elaborativa. El gobierno

central, que ha presentado hasta la fecha dos textos rechazados por las CCAA, desea una participacion limitada, reducida a funciones informativas y consultivas, dando un tratamiento homogeneo a las regiones. En Italia la Conferencia de Presidentes de regiones y provincias autonomas es un ejemplo de las deficiencias de la organizacion inter-regional.

Tan solo en la RFA se han puesto en practica modelos de asociacion entre la Union y los Länder. El mas antiguo canalizado a traves del Bundesrat, les permite un acceso informativo y consultivo; el existente desde 1979, que relacionaba directamente a los Länder con el Bund, ha sido, dado su fracaso, eliminado. La simple existencia de un sistema federal que se traduce en una estructura estatal donde los Länder cuentan con un organo central de representacion y con numerosos mecanismos de asociacion con el Poder Central, la antigüedad del modelo y un visible consenso entre las fuerzas politicas, son a nuestro juicio algunas de las razones que explican este contraste participativo.

La ausencia de organismos que asocien a las regiones entre si, es otro factor que en Belgica, España e Italia se suma a los anteriores y hace extremadamente dificil el establecimiento de mecanismos participativos si estos estan basados en una coordinacion multilateral con el Poder Central. En la RFA el fracaso del procedimiento directo fue una consecuencia de la ausencia de un organismo adecuado de estas caracteristicas.

El nuevo Acuerdo participativo a través del Bundesrat de 17.12.86 y el Convenio derivado del mismo es el único sistema participativo que asegura a las regiones, Länder, una información y asocia las posiciones regionales al procedimiento de elaboración de los intereses estatales cara a la negociación comunitaria. Los Länder dispondrán a través del Bundesrat de una mejor información, y de la posibilidad de elaborar resoluciones sobre cuestiones que afecten a su competencia legislativa exclusiva o a sus intereses esenciales, durante el proceso de elaboración de la posición alemana, así como de contar con representación en diversos gremios consultativos comunitarios durante la fase decisional en sede comunitaria. La eficacia práctica del sistema es hoy por hoy una incógnita, debido, tanto a lo reciente de su establecimiento, como a las dificultades de elaboración de resoluciones, dentro de lo limitado de los plazos de tiempo y de otras características del decision-making process comunitario, teniendo en cuenta siempre, la no vinculabilidad del Gobierno Federal a estas opiniones.

En los otros EM la reformas, hasta el momento, son de un alcance e importancia muy limitada. En Bélgica, las regiones y comunidades culturales disponen de una participación coyuntural y limitada a algunos sectores, que se traduce en una representación en pocos organismos consultivos comunitarios. En Portugal las regiones autónomas, en el seno de la estructura elaborativa de la administración portuguesa para cuestiones comunitarias, son consultadas en aquellas materias de su competencia y disponen

ademas de sendos representantes en la Representacion Permanente portuguesa en Bruselas. En España las CCAA se encuentran por el momento totalmente marginadas en la fase elaborativa, tras el rechazo por parte de las CCAA de dos textos del Poder Central que pretendian establecer un convenio de colaboracion, si bien limitado a unas funciones informativas y de consulta. En Italia la participacion de las regiones en la formacion de la posicion nacional continua siendo inexistente.

PARTE 2.

CAPITULO 2. LA PARTICIPACION REGIONAL EN LAS
INSTITUCIONES COMUNITARIAS. Relaciones
Comunidad Europea-Regiones.

Una vez definida la posición del Estado sobre una cuestión de competencia de la CE, antes de que esta se transforme en un acto comunitario, se abre una fase de negociación a lo largo del proceso decisorio, que reúne en el seno de diversos organismos a representantes de los EM y de las instituciones comunitarias. En este segundo capítulo vamos a analizar la participación regional en la sede comunitaria estudiando los distintos comités, grupos de trabajo, órganos consultivos, coreper... a través de los que discurre el procedimiento hasta terminar en una decisión del Consejo. También analizaremos otras formas de participación regional, concretamente la dispuesta en algunos instrumentos financieros comunitarios de interés regional, y las formas indirectas de participación, influencia regional, en el proceso decisorio, mediante contactos con representantes comunitarios, y el establecimiento de oficinas regionales de representación en Bruselas que nos permitan completar la perspectiva y análisis de la participación regional.

Como sabemos, los Tratados comunitarios y las instituciones y organismos de la CE no contemplan la

representacion de las regiones dotadas de autonomia politica, ni de las regiones en general. Son los ejecutivos de los Poderes Centrales quienes monopolizan la representacion de los Estados Miembros durante el proceso negociador en la sede comunitaria.

Los gremios consultativos del Consejo y de la Comision, presentan posibilidades participativas para las regiones, hasta el momento poco utilizadas. En la RFA el nuevo Acuerdo participativo y el Convenio derivado del mismo, prevén la participacion de representantes de los Länder en comites del Consejo y de la Comision sobre la base de una lista a elaborar conjuntamente entre la Union y los Länder. De cualquier forma el peso efectivo de estos comites en el proceso decisional debe ser relativizado.

Podemos adelantar que el Consejo consultivo de los representantes territoriales, locales y regionales recientemente establecido en el seno de la Comision, no es en absoluto una forma de dar respuesta a la participacion de las regiones dotadas de autonomia politica, sino la oficializacion del reconocimiento de diversas asociaciones que reagrupan a entidades territoriales, para favorecer la consulta de los sujetos pasivos de la politica regional comunitaria. Este regionalismo asociativo se caracteriza como un reagrupamiento de sujetos "regionales" de un caracter heterogeneo en exceso, vinculado ademas a otras formas de autonomia territorial, que ha logrado meras funciones consultivas ante diversas instituciones europeas y una enorme confusion en torno al caracter regional.

El Parlamento Europeo ha sido hasta el momento la institucion comunitaria que ha mostrado mayor apoyo a las posiciones regionales, y por su composicion es aquella a la que los representantes regionales cuentan con la posibilidad de acceso directo. Por el contrario, los representantes regionales no participan, salvo ocasionalmente, en el Coreper y en el Consejo, organos de maxima importancia en el proceso decisorio comunitario. De otro lado, la participacion regional en los varios instrumentos financieros comunitarios de interes regional, es tambien escasa, si bien esta en curso una evolucion tendente a incorporar a las regiones a los procedimientos para la obtencion de recursos y gestion de programas de ayuda.

La accion regional, habida cuenta de las dificultades institucionales para la promocion de sus intereses, se ve abocada a dirigirse en el proceso decisonal, a traves de la apertura de oficinas de representacion y de contactos directos con la administracion comunitaria, hacia formas de influencia caracteristicas de lobbies de intereses.

2.2.1. LA PARTICIPACION REGIONAL EN EL PROCESO DE
NEGOCIACION COMUNITARIO.

Los Tratados fundadores de la CE ignoraban a las regiones y en sus textos no se hacia mencion a ningun tipo de participacion regional en las instituciones comunitarias. El Acta Unica Europea representa la ultima y una de las mas importantes modificaciones de los Tratados comunitarios, y que tal como recoge en su Preambulo, constituye un paso, si bien limitado, hacia la Union Europea. Sin embargo, y a pesar de que por primera vez se inserta en el Tratado la politica regional, tampoco en esta ocasion se contiene alguna disposicion de participacion regional:

- No se recoge ninguna alusion en el Preambulo.

En el malogrado Tratado de Union Europea(1), en su preambulo, se recogia entre otros objetivos y principios que debian guiar la accion de la Union "el convencimiento de la necesidad de permitir la participacion, segun las formas apropiadas, de las colectividades locales y regionales en la construccion de Europa. Esta afirmacion no encontraba desarrollo a lo largo del Tratado. Parecia estar dirigida al legislador comunitario quien debia de tenerla en cuenta .

- Tampoco se recoge referencia alguna a la participacion regional entre las disposiciones del AUE.

Ni entre las disposiciones institucionales (Titulo II, Capitulo II), ni en el Titulo V relativo a la cohesion economica y

social, si bien la CE se propone con ella "reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas".

- Tampoco cuando se enuncian los principios rectores del FEDER, ni cuando se preveen las modificaciones a introducir en la estructura y funcionamiento de los diferentes fondos, si bien se menciona, no se institucionaliza una participacion regional.

Sobre estas bases, la participacion de representantes regionales en las instituciones y organismos comunitarios, se canaliza a traves de la incorporacion de los mismos a las delegaciones nacionales, como parte de los representantes estatales que participan en el proceso decisorio. El proceso decisonal comunitario es un procesc largo y complejo donde los actores, organismos e instituciones participantes son numeros. Con objeto de facilitar una mejor transparencia y hacer mas comprensible el analisis, vamo a continuacion a ofrecer un resumen sumario del mismo. Esto nos permitira evaluar de forma mas matizada una posible participacion regional en el mismo.

- Por norma general, y tal como esta previsto en el Tratado de Roma, es la Comision, el organo comunitario, que a modo de motor esta encargado de proponer e impulsar el proceso. El Consejo de Ministros, asi como el Consejo Europeo, dispncen tambien de esta facultad, si bien la mayoria de las proposiciones surgen desde la Comision.

- Bien un comisario, o una determinada Direccion General presentan una proposicion. Con vistas a su desarrollo elaborativo suele convocarse un grupo de expertos, por regla general funcionarios de los ministerios nacionales, que colaboran en la redaccion. Posteriormente suele intervenir un comite consultivo, que a diferencia del grupo de trabajo, dispone de un status institucionalizado y cuyos miembros suelen ser tambien representantes de los EM. Este comite consultivo emite una opinion. La Direccion General concernida, a menudo implicando varias unidades, finaliza la proposicion.

- Se hace necesaria la adopcion formal de la proposicion por la Comision, la cual podra efectuarse segun diversas formulas, habilitacion, procedimiento escrito o colegiadamente(2).

- Una vez aprobada, la proposicion se envia al PE y/o al CES a fin de recibir su parecer. Esta opinion puede constituir un requisito facultativo o obligatorio del procedimiento elaborativo. En esta fase y en referencia a la opinion del PE, pueden tambien distinguirse diversos procedimientos: consultativo, de cooperacion, presupuestario y de "avis conforme"(3). El primero de ellos, consultativo, es tambien el unico existente para el CES. Implica una primera lectura por el PE y unas posteriores modificaciones eventuales de la Comision, asi como una posicion comun por el Consejo. Por el contrario el procedimiento de cooperacion, legado del AUE, supone una segunda lectura del PE, unas ulteriores modificaciones de la Comision en su proposicion y una decision final del Consejo sometida a ciertas limitaciones. La

posicion del PE resulta reforzada(4). Solo en el procedimiento presupuestario y en materia de relaciones internacionales tiene el PE un poder de codecision.

- La intervencion del Consejo sobre la proposicion de la Comision conlleva la intervencion de tres organismos. Por lo general la materia es previamente analizada en un grupo de trabajo del Consejo, que a diferencia con los grupos de trabajo de la Comision, cuenta con una organizacion y composicion mas formalizada. En su seno se reunen representantes del Consejo y de los EM, por lo general representantes de los departamentos ministeriales. Por su parte el Coreper se divide a efectos practicos en dos secciones. La primera reune a los representantes permanentes adjuntos y se ocupa de las materias de caracter tecnico, en la segunda seccion los representantes permanentes con el rango de embajadores trata materias de contenido mas politico. Las decisiones las adopta el Consejo, pudiendo distinguirse materias que con la designacion de puntos A son adoptadas sin deliberacion, esto significa que en la practica han sido decididas en el Coreper, y puntos B que implican una deliberacion, decision. Hay que resaltar que con mucha frecuencia son las mismas personas, quienes en el seno de diversos comites, grupos de trabajo de la Comision y del Consejo, participan en el proceso elaborativo. Se trata de funcionarios de los ministerios nacionales que con posterioridad intervendran al interior de los EM en el proceso de ejecucion de la normativa comunitaria.

2.2.1.1. Comites del Consejo y de la Comision.

La participacion regional en los comites del Consejo y de la Comision puede servir como formula para mejorar la presencia regional en las instituciones comunitarias. Sin embargo es importante distinguir entre los diferentes comites y las limitaciones decisionales de los mismos, para poder analizar mas rigurosamente los efectos de esta incorporacion regional a la fase elaborativa institucional comunitaria, mediante la presencia de representantes regionales en los mismos.

Conforme a lo previsto en los tratados comunitarios, diversos comites han sido creados con el fin de ayudar tanto al Consejo como a la Comision en sus tareas(5), aunque la mayoria de estos comites tiene su origen en el derecho comunitario derivado (6). El numero de comites no cesa de aumentar, 224 recogidos en el presupuesto de 1987 (7), y su importancia en el decision-making process se ha revalorizado. Puede distinguirse entre los comites segun diversos criterios: aquellos cuya consulta es un requisito obligatorio en la elaboracion de los actos comunitarios, y aquellos otros en que esta no lo es(8); conforme a que tengan su sede en la Comision o en el Consejo, segun sus funciones consultivas, de gestion o reglamentacion.

La organizacion, asi como la composicion del numero creciente de comites es variable, por lo que en cada caso se hace

necesario remitirse a su estatuto particular. Cerca de 3/4 partes han sido creados por un acto del Consejo, si bien la Comision esta tambien facultada para constituirlos(9). A diferencia de los comites, los grupos de trabajo, o grupos de expertos, no se hallan institucionalizados, es decir fundados en un acto del Consejo o de la Comision, y tienen siempre un caracter consultivo. Generalmente es la Comision quien preside y tiene la secretaria, si bien algunos son presididos por representantes de EM, i.e. CREST. El numero de miembros es variable.

La mayoria de los comites tienen su sede en la Comision y entre ellos son mas abundantes aquellos cuya consulta es obligatoria. Pueden distinguirse 4 tipos diferentes de comites:

- Comites cuya consulta, si bien es obligatoria en el procedimiento decisonal, su opinion, cualesquiera que sea su contenido, no tiene ninguna influencia juridica en el ulterior desarrollo del procedimiento. De entre ellos, por su conexion regional, resaltan el comite de politica regional y el comite permanente de estructuras agricolas.
- Comites de gestion.

El procedimiento varia segun la opinion del comite. Una vez que la Comision ha sometido al comite un proyecto:

- a. si el comite adopta una resolucion favorable con mayoria cualificada, o no adopta una posicion, la Comision puede adoptar medidas inmediatamente aplicables.

b. en caso de opinion desfavorable, la Comision puede igualmente adoptar medidas, pero el Consejo, generalmente en el plazo de 1 mes puede con mayoria cualificada adoptar una medida diferente.

Son mayoritariamente comites relacionados con la agricultura.

Destacan por su interes regional, el comite del FEOGA, el comite del FEDER, y el comite permanente de estructuras pesqueras.

- Comites de reglamentacion.

Tambien en ellos existen diversos procedimientos(10):

a. procedimiento "avec filet".

En caso de opinion favorable a la propuesta de la Comision funcionan como los comites de gestion. Si la opinion es desfavorable, o no se produce, la Comision somete una propuesta al Consejo y si este en el plazo de, normalmente, 3 meses no se pronuncia, la Comision puede adoptar las medidas propuestas, es decir el asunto cae en la "red" de la Comision.

b. procedimiento "contre filet".

En el caso de que transcurrido el plazo de 3 meses, el Consejo no haya adoptado medidas, la Comision puede poner en practica las suyas, salvo en el caso de que el Consejo se hubiera pronunciado por mayoria simple en contra de las mismas, es decir, el Consejo elimina la red, e impide que el asunto lo recoja la Comision.

Se trata generalmente de comites para la adopcion de medidas de caracter tecnico o cientifico, comites veterinarios.

- Comites con procedimientos ad hoc.

De entre ellos resalta el comite del Fondo europeo de Desarrollo.

Es necesario subrayar que asi como los comites consultivos cumplen una funcion participativa que con claridad forma parte del procedimiento elaborativo, los comites de gestion y reglamentacion cumplen tambien tareas ejecutivas. Sin embargo, a nuestro juicio, estan tambien inmersos en la fase elaborativa, en la medida en que de las opiniones de estos comites resultan actos normativos comunitarios, aun cuando estos se hallen basados en previos actos comunitarios. Efectivamente, la intervencion de este tipo de comites de gestion y reglamentacion se da en el marco de reglamentos de ejecucion de la Comision que desarrollan previos reglamentos marco del Consejo.

El AUE en su art.10 introduce una disposicion complementaria, bajo la forma de un añadido del art.145 TCEE, mediante la cual extiende el ejercicio de la competencia de ejecucion de la Comision, art.155 TCEE. Se trata de conferir salvo excepciones, el ejercicio por la Comision de las competencias de ejecucion de las reglas que el Consejo establece. En todo caso, el Consejo puede someter el ejercicio de estas competencias a ciertas modalidades. La declaracion n.1 que figura en el Acta preve la determinacion de los principios y reglas que definen esta competencia de ejecucion. Con este objeto se produjo una decision del Consejo que fija las modalidades(11).

Se establecen tres procedimientos, art.2, que definen tres procedimientos diversos que coinciden con los tipos de comites ya existentes(12).

1. Comite consultivo. Mediante el cual la Comision puede adoptar su propuesta con o sin el consentimiento (avis) del comite.

2. Comite de gestion. Funciona como los comites de gestion agricolas establecidos en 1961. El termino gestion es inadecuado puesto que no son los comites quienes gestionan. La decision corresponde a la Comision, pero si en el comite una mayoria se opone, la Comision debe transmitir su decision al Consejo, que puede en un plazo determinado, variantes a y b, adoptar una decision diferente. La decision puede decidirse en aplicar o no su decision durante el intervalo.

3. Comite de reglamentacion. Funcionan como los comites de reglamentacion clasicos. Las medidas previstas por la Comision deben ser aprobadas por el comite con mayoria cualificada. Si esta no se produce, la Comision debe someter su proposicion al Consejo, que decide por mayoria cualificada. Si el Consejo no decide durante un cierto periodo, las medidas pueden ser adoptadas por la Comision (variante a), salvo que el Consejo se pronuncie contra las mismas por mayoria simple (variante b).

El art.4 de esta decision posibilita el mantenimiento de los comites anteriores a la entrada de esta decision. El art.5 preve un informe de la Comision al Consejo sobre el funcionamiento de estos procedimientos antes de 1991. La decision no recoge ningun

criterio para la calificación de los comites en una u otra categoría(13).

Menos numerosos son aquellos comites cuya consulta no constituye un requisito obligatorio en el procedimiento de formación de actos comunitarios. Entre ellos pueden distinguirse tambien diversos tipos:

- Comites compuestos por representantes de EM.

Pueden estar destinadas a facilitar una actitud comun entre los EM, una colaboracion entre ellos y la Comision, o asistir a esta en sus tareas.

Son los mas numerosos de esta categoria. Han sido creados por el Consejo y abarcan multitud de campos. Por su interes regional destacan, el anteriormente citado comite de educacion, el CREST, el comite de politica economica.

- Comites compuestos por representantes de EM, Comision y organizaciones sindicales, profesionales o economicas.

En general tienen como funcion la de ayudar a la Comision en materias relacionadas con el mundo del trabajo y de la formacion profesional sanitaria.

- Comites compuestos por representantes de sectores profesionales y economicos.

Especializados en materias agricolas, sociales.

- Comites compuestos por hombres de ciencia, personas altamente cualificadas.

De numero reducido y altamente especializados.

El numero habitual de componentes de los comites varia en general de 30 a 50 miembros.

Solo una minoria de comites tiene su sede en el Consejo. Entre ellos pueden distinguirse, aquellos que como el COREPER I y II y el comite especial de agricultura tienen como funcion la preparacion de los trabajos del Consejo, de aquellos que como el comite especial del art.113, el comite de educacion y cultura, comite de la energia, CREST...(14), que tienen como funcion la de asesorar o facilitar una colaboracion de los EM y de estos con la Comision, o de ambos con las fuerzas sociales. Estos comites estan compuestos por representantes de los EM y ocasionalmente por miembros de la Comision.

Podemos concluir de lo expuesto, que las ventajas de una representacion regional en estos comites cara a facilitar su participacion en el proceso elaborativo debe ser relativizada.

- En general la importancia de estos comites consultativos en el proceso decisional es pequeña.
- Los comites cuya consulta no es obligatoria son los mas numerosos, con lo que una representacion regional en los mismos no equivaldria ni tan siquiera a tener la seguridad de ser consultadas.
- En aquellos cuya consulta es obligatoria, los representantes de los EM cumplen mas bien una funcion de control de ejecucion que elaborativa, pues es a la Comision a quien corresponde esta

tarea. Sera materia de competencia del Consejo, en su caso del Coreper, si la Comision no obtiene el respaldo mayoritario.

- Es en el Coreper, donde la participacion regional tendria mayor trascendencia, por la importancia de este en el proceso decisional(15).
- La presencia regional es estos comites constituiria esencialmente una ventaja informativa mas que elaborativa.
- Se trata de una cuestion a decidir por cada EM. La CE no tiene competencia en la eleccion de los miembros de estos comites, salvo ciertas excepciones(16).

Los EM con regiones dotadas de autonomia politica, podrian incorporar representantes regionales a la representacion estatal, o designar a los representantes regionales como representantes estatales. Por parte de la CE en cuanto a esta ultima posibilidad, tampoco deberia de existir inconveniente, teniendo la mayoria de estos comites su origen en el derecho comunitario derivado, siendo la referencia a sus miembros, las de representantes estatales sin mas especificaciones. Una participacion en todos aquellos comites que se ocupen de materias de competencia regional podria ser la base participativa. Logicamente, se hara necesario un acuerdo con los Poderes Centrales y previamente de las regiones entre si. Se deberan de establecer reglas internas de representacion, uso de la palabra, voto... La RFA con un sistema estatal que descansa en esta cooperacion y acostumbrado a mecanismos de coordinacion, lleva ventaja sustancial sobre España e Italia. En cuanto a

Belgica, el reducido numero de regiones y comunidades culturales facilita la tarea.

2.2.1.1.1. Participacion regional en estos comites.

BELGICA.

Las comunidades culturales participan en los trabajos del grupo "cultura", del grupo ad hoc "Yes for Europe" (juventud), y del grupo ad hoc "radiodifusion". No disponen de representantes por el contrario, ni en el grupo "cuestiones sociales", "salud publica", ni en el comite de "educacion". Representantes de las regiones belgas, salvedad de Bruselas, han asistido en calidad de expertos a la delegacion belga en el comite del FEDER, y como suplentes en el comite de politica regional (17).

El ejecutivo flamenco, sin embargo, ha mostrado en repetidas ocasiones su voluntad de reforma del actual marco institucional en cuestiones comunitarias(18).

Uno de los objetivos flamencos es el de posibilitar la participacion de sus representantes en diversos comites de la Comision(19). Concretamente se enumeran los siguientes:

- comite de altos funcionarios para la salud publica.
- comite de educacion.
- comite de adaptacion de directivas de caracter tecnico y científico.

- comite para la gestion de desechos industriales.
- comite del Fondo Social Europeo.
- comite FEOGA (seccion orientacion).
- comite de acciones concertadas.
- comite permanente para estructuras agricolas.
- comite permanente para la investigacion agricola.
- comite de medio ambiente.
- comite consultativo para la formacion profesional.
- comite consultativo para la formacion cientifica y tecnica.
- comite consultativo para la gestion de programas de investigacion.
- FAST.

La presencia de representantes de la comunidad flamenca se hace depender de que la agenda prevea cuestiones que sean de la competencia de la Comunidad flamenca.

Tras las reformas de 1988-89, aun cuando no existe un acuerdo formal, parece irse aceptando por parte del Poder Central la participacion de representantes regionales y comunitarios en un numero creciente de comites. Se trata de compromisos alcanzados entre el ministerio central correspondiente y la administracion regional, comunitaria competente, i.e., habra representantes de las comunidades en el comite de educacion, y regionales en el comite consultativo de las colectividades territoriales. Como previsto, sera en la siguiente fase de reforma cuando se

regularice formalmente la participacion de representantes de regiones y comunidades.

ITALIA.

En cuanto a su participacion en el proceso decisonal comunitario, las regiones tienen tan solo el recurso de ser invitadas a discrecion de los jefes de delegacion italianas en los diversos grupos y comites(20). Los contactos directos con las instituciones comunitarias requieren una autorizacion del ministerio de Asuntos Exteriores y/o de Presidencia del Gobierno.

ESPAÑA.

No hay representantes de las CCAA en ningun comite.

PORTUGAL.

Representantes de Azores y Madeira presentes en algunos comites (21).

RFA.

Como ya hemos visto al analizar el nuevo Acuerdo de participacion de los Länder en cuestiones comunitarias y el Convenio derivado del mismo de 17.12.86., esta prevista la

presencia de representantes de los Länder en diversos comites del Consejo y de la Comision, si bien hasta el momento no se ha elaborado la lista de los mismos prevista en el Convenio.

El art.1a.5 del Acuerdo dispone que en el caso de que corresponde al Bundesrat dar una opinion, sin perjuicio de las reglas hasta ahora existentes, a peticion y en cuanto le sea posible al gobierno federal, se introducirán representantes de los Länder en las negociaciones que tengan lugar en los comites consultivos del Consejo y de la Comision. En el Convenio, en su titulo III, el gobierno federal se compromete a facilitar informacion sobre las actividades de los mismos, III.1, y prevee la elaboracion conjunta de una lista de comites donde representantes de los Länder podran participar en cuanto estos se ocupen de cuestiones de materias de competencia legislativa exclusiva, o que afecten a intereses esenciales de los Länder, III.2. El gobierno federal se compromete en la medida que le sea posible a introducir al menos un representante de los Länder en los comites, dos en el caso de tratarse de materias de competencia legislativa exclusiva. En este caso tambien se introducirán dos representantes de los Länder en las reuniones del Consejo.

Como hemos visto al analizar los comites del Consejo y de la Comision existen comites sobre los que no existe una obligacion juridica de consulta, y dentro de la categoria de aquellos que deben ser obligatoriamente consultados, existen

algunos cuya opinion, cualquiera que esta fuera, no tendria fuerza juridica. Si la participacion regional se redujera a la presencia en estos comites y se excluyera en los llamados comites de gestion y de reglamentacion, donde la influencia de los Länder seria mayor, en cuanto en que estos comites disponen tambien de funciones ejecutivas, el verdadero aumento de la influencia regional en el proceso elaborativo seria minimo. Por la importancia de sus funciones, es especialmente el COREPER, un comite donde la participacion de los Länder tendria un especial significado. En general debe pues relativizarse la capacidad decisional que los Länder y las regiones ganarian con su presencia en los comites. Hasta el momento han contado con un representante como suplente en el comite de politica agricola, y con un representante en la delegacion alemana en el comite feder y en el comite de estructuras agricolas(22). En el caso de una participacion restrictiva esta capacidad seria minima, reduciendose a una mejora informativa. En el caso de una participacion sin restricciones, la influencia regional seria mayor aunque tambien bastante limitada, en la medida en que la capacidad decisional de los comites en su conjunto, es reducida y los representantes regionales serian una minoria.

2.2.1.1.2 El Consejo Consultativo de las colectividades regionales y locales.

Vamos a analizar separadamente en virtud de su especial interes regional, el texto de una reciente decision de la Comision relativa a la creacion de un Consejo consultivo de las colectividades regionales y locales(23), cuya institucionalizacion formal se realizo el 21 de diciembre 1988. Conforme al art.1 de esta decision, se instituye en el seno de la Comision un Consejo consultivo, con objeto, tal como se contempla en el preambulo, de asociar a estas colectividades a la elaboracion y ejecucion de la politica regional, cuyos miembros seran representantes electos de las mismas. Este Consejo podra ser consultado por la Comision sobre toda cuestion relativa al desarrollo regional, particularmente en referencia a la elaboracion y ejecucion de la politica regional comunitaria, comprendiendo esta las implicaciones regionales y locales de otras politicas comunitarias (art.2).

Se establece que el Consejo consultativo comprenda 42 miembros y otros tantos miembros suplentes, un anexo recoge una distribucion entre todos los EM comunitarios conforme a un estricto criterio de poblacion, nombrados a titulo personal en razon de su competencia particular relativa a los problemas de desarrollo regional, la mitad de ellos , y la otra mitad en funcion de su competencia cara a los problemas de las colectividades locales e intermedias (art.3.1). El nombramiento lo efectuara la Comision a propuesta conjunta de: Consejo de Regiones de Europa, de la Union internacional de Ayuntamientos y Poderes

Locales, y del Consejo de Ayuntamientos y Regiones de Europa (art.3.2.). El Consejo se dividira en al menos dos secciones que reagruparan a los representantes regionales y a los representantes locales, y designara un bureau. El Consejo conjuntamente , o una de sus secciones sera consultada a peticion de la Comision, pudiendo el bureau solicitar a la Comision la realizacion de una consulta (arts.4 y 5). Tal como se hace constar en el preambulo del proyecto, la Comision con esta propuesta, pretende recoger la demanda expresada por el PE(24) cara a la oficializacion de sus relaciones con los representantes de las autoridades locales y regionales. Si bien, en esta resolucion del PE, en concreto en sus puntos 7 y 18, se menciona tan solo a las regiones.

A nuestro juicio, este comite como formula de participacion de representantes regionales en el proceso elaborativo presenta numerosas deficiencias. Es preciso subrayar, tal como lo hace el propio documento de trabajo del PE sobre la creacion de este Consejo consultivo (25), que mas que una oficializacion de relaciones con las instituciones regionales, se trata del reconocimiento politico e institucional que a traves del mismo reciben diversas asociaciones de regiones europeas(26), puesto que seran estas quienes propongan los representantes territoriales en el Consejo consultivo, tal como especifica el art.3, en virtud no de su caracter representativo , sinc por su calidad de expertos... Una de ellas(27) es la CRE, siglas que corresponden al Conseil de Regions d'Europe, asociacion

constituida en 1985 y a la cual las regiones, cerca de 121 regiones son miembros de la misma, consideran como su organo representativo. Esta asociacion considera como regiones, a las entidades regionales en los Estados federales europeos, y en los otros Estados, a aquellas colectividades territoriales que disponen de una representacion politica situada inmediatamente por debajo del nivel del Poder Central. A esta amalgama de sujetos profundamente heterogeneos se añade el hecho de que en el previsto Consejo consultivo, esten tambien representadas las colectividades locales y las colectividades territoriales de caracter intermedio, i.e. las provincias. La representacion se hace depender de la asociacion a una o varias de las tres organizaciones(28).

Este Consejo consultivo, no puede por tanto entenderse como un organo de representacion regional sino como la institucionalizacion oficial en tareas consultivas de algunos miembros de tres organizaciones asociativas de caracter territorial. La relacion Regiones-CE continua sin ser directa, se hace depender de diversas asociaciones. La CE no define el caracter regional sino que adopta los parametros de categorizacion extremadamente laxos de varias asociaciones. La representacion en base a criterios tecnicos se deja en manos de las asociaciones. No se ha pretendido dar respuesta a la problematica de aquellas regiones que mas sufren su marginalizacion en el marco comunitario por la perdida de autonomia politica que a consecuencia del mismo

experimentan, debido al desequilibrio entre sus competencias jurídicas al interior del Estado Miembro, y su falta de participación en el proceso elaborativo de la normativa comunitaria. No se establece una conexión competencial Regiones-Poderes centrales- CE que constituye la base de la problemática de esta tesis, y de las regiones dotadas de autonomía política.

Este Consejo consultivo hay que entenderlo como una respuesta dirigida a la democratización de la política regional comunitaria por cuanto se formaliza un canal consultativo, si bien con todas las limitaciones que acabamos de subrayar. Las regiones dotadas de autonomía política son una minoría tanto en el Consejo consultivo, como al interior de la asociación regional. Su problemática es mucho más aguda y crucial que la de otras "regiones" que no disponen ni de competencias jurídicas, ni financieras, ni por consiguiente de autonomía política en base a su capacidad de autogobierno, y en muchos casos no reciben el reconocimiento ni voluntad de afirmación de sus propios habitantes.

El colocar sujetos y problemáticas tan diversos a un mismo nivel no procura sino entorpecer soluciones. Que a esto se añada el recoger en un mismo organismo a los entes locales y territoriales de carácter intermedio, no es sino otra prueba de la visión de carácter espacial y contenido socio-económico con que la CE enfoca el carácter regional, como objetos de política económica

sin mayor relevancia particular. Incluso las garantías de que estos sujetos pasivos tengan participación en la elaboración de la misma, son escasas, puesto que el Consejo no tiene funcionabilidad propia sino que es dependiente de las solicitudes de consejo por parte de la Comisión, no teniendo sus opiniones otro carácter de las meramente consultivas.

Con este comité, la CE se dota de un órgano consultivo regional, como en su día lo hiciera el Consejo de Europa(29). De cualquier forma, el ritmo de trabajo de este comité, su eficacia práctica, no parece ser por el momento muy elevada. A pesar de haber sido creado en junio de 1980, la primera reunión del comité y de sus dos secciones tuvo lugar el 20-21 de diciembre. Durante 6 meses tan solo ha adoptado como decisión el nombramiento de los presidentes y miembros de sus órganos directivos, aun cuando en ese período tuviera lugar la trascendental reforma de los Fondos estructurales. La próxima reunión prevista para abril de 1989 se ocupará de la elaboración del reglamento interno. Se calcula que el comité se reunirá dos o tres veces por año, a proposición de la Comisión. Las opiniones del comité no tienen carácter jurídico contrañante, y se emitirán previa propuesta de la Comisión que será quien elaborará el orden del día. En principio está previsto el voto consensual. El carácter político de este comité parece depender de la voluntad de sus miembros a este respecto.

2.2.1.2. Organos consultivos de vocacion general.

Se trata sustancialmente de dos organos que resultan de interes a las regiones por razones diversas, y en los que una participacion regional al lado de otras categorias podria ser conveniente.

- Comité consultativo de la CECA.

Tal como dispone el art.18 TCECA, se constituye en torno a la Alta Autoridad, un comite consultativo compuesto por un igual numero de representantes de los trabajadores, productores, consumidores e intermediarios (30). Una presencia en el mismo de representantes de algunas regiones, que como Walonia, Asturias, Pais Vasco, Renania del Norte, el Sarre...tienen una estructura industrial en las que el carbon y/o el acero representa un sector de importancia fundamental para sus economias, tendria indudable transcendencia.

- Comité Economico y Social.

El interes regional en este comite, que tal como disponen el art.4 y los arts.193-198 TCEE, tiene como funcion la de ayudar al Consejo y la Comision en sus tareas, se funda en la perspectiva que puede ofrecer como modelo a un futuro comite regional, por las funciones que realiza y el lugar que ocupa en el proceso decisorio. Se trata de un comite compuesto por, 198, representantes de las organizaciones sindicales, empresariales y de grupos de interes europeos que segun lo dispuesto en el AUE debe ser consultado obligatoriamente en areas de: mercado interno, politica economica y social, medio ambiente, investigacion tecnologica y desarrollo. El CES emite opiniones

en sectores de relevancia regional tales como: agricultura, pesca, transporte, politica industrial, salud publica, consumo, politica regional... Ademas de esta labor consultiva el CES desarrolla una importante tarea como forum de las organizaciones economicas y sociales(31) .

2.2.1.3. El Parlamento Europeo.

El PE tiene especial importancia para la participacion regional por dos motivos:

- a). debido a su composicion es el organo donde los representantes regionales tienen posible acceso.
- b). es el organo comunitario que hasta el momento mayor simpatia y apoyo ha prestado para aumentar la participacion de las Regiones en el proceso integrativo a traves de diversas propuestas;

2.2.1.3.1. Representacion regional en su composicion.

El PE es la institucion comunitaria compuesta por representantes de los EM electos directamente, segun los procedimientos electorales establecidos en cada uno de los mismos, siendo la distribucion de escaños proporcional a la poblacion. La representacion regional viene en gran medida condicionada por las diferentes leyes electorales estatales. Ante la cuestion, de si las leyes electorales para el PE tienen en cuenta la division territorial existente al interior de los EM, la respuesta no es

homogenea. Algunos EM regionalizados toman en cuenta a la Region como circunscripcion electoral, mientras que otros no lo hacen. Otros incluso, a pesar de no disponer de regiones institucionalizadas, cuentan con circunscripciones electorales regionales.

En los diversos Estados Miembros las leyes electorales previenen (32):

- Italia.

Un colegio nacional y 5 circunscripciones supraregionales. Nord-occidental 22; Nord-oriental 15; Centro 16; Meridional 19 e Insular 9 escaños respectivamente. Este sistema que obviamente perjudica a los partidos regionales se ve corregido en cierta medida para las minorias linguisticas (art.12) por la posibilidad de que puedan coaligarse con otras listas de su misma circunscripcion. Otra dificultad adicional para las regiones, es que las dos unicas incompatibilidades previstas en la ley (art.6), les afectan directamente, i.e. ser presidente de una Junta regional, ser asesor regional.

En el PE el Süd Tiroler Volkspartei (SVP) cuenta con un representante y el Partito Sardo d'Azione (PSd'Az) y la Union Valdotaïne (UV) comparten otro.

- Belgica.

Belgica es el EM que mejor refleja su ordenamiento territorial interno en la ley electoral para el PE, pues esta dispone la existencia de dos colegios electorales (art.5) frances y holandes de 11 y 13 representantes respectivamente, y 3

circunscripciones electorales (art.4) Walonia, Flandes y Bruselas, pudiendo los electores de esta ultima emitir su voto en uno de los dos colegios (33).

La VU cuenta con un representante.

- RFA.

Existe un sistema electoral mixto que permite que las fuerzas politicas se presenten en uno o en todos los Länder.

La CSU se beneficia de este procedimiento y cuenta con diez parlamentarios.

- España.

La ley Organica 1/1987 de 2 de abril (34) dispone en su art.214, la circunscripcion electoral unica para todo el territorio del Estado. Se perjudica con ello claramente a los partidos regionales que caso de acudir al PE lo haran como expresion del EM, y no como representantes de una region particular (35). Ademias fuerza a los partidos de ambito regional a coaligarse con otras fuerzas politicas a fin de obtener el numero de sufragios necesarios. A pesar de diversas propuestas encaminadas a posibilitar que aquellas CCAA que lo desearan se constituyesen en circunscripcion electoral, el PSOE y CP dominantes en todas ellas salvo en el Pais Vasco y Cataluña, se opusieron a la voluntad de estas de acudir al PE en base a su territorio regional, votando conjuntamente la ley (36).

El resultado es una infrarepresentacion de los partidos nacionalistas, especialmente de los vascos debido tanto a lo

reducido de su población (5% del total del Estado), como a su elevado número (4), que contrasta con el cuasi monopolio del nacionalismo catalán en el seno de CiU, y que la población catalana es más del doble que la vasca.

En el PE CiU cuenta con 3 parlamentarios, HB y EA con uno respectivamente.

- Irlanda.

Si bien Irlanda no dispone de una estructura regional, el art.12 de su ley electoral para el PE contempla cuatro circunscripciones: Dublin 4, Connacht-Ulster 3, Leinster 3 y Munster 5 escaños respectivamente. No existen partidos regionales.

- Reino Unido.

La ley electoral británica para el PE, distribuye el número de sus representantes 81, en 79 circunscripciones, correspondiendo 66 a Inglaterra, 8 a Escocia, 4 a Gales y 1 a Irlanda del Norte a quien se adjudican tres representantes en un sistema proporcional (37). Al resto de circunscripciones les corresponde un único representante en un sistema mayoritario.

El SNP cuenta con un representante.

- Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Dinamarca.

Su territorio es una única circunscripción y entre sus representantes no hay provenientes de partidos regionales.

Para garantizar una participación de representantes regionales aparece como decisivo el proyecto de procedimiento

uniforme de eleccion del PE. Si bien tanto el Consejo como el PE desean que las elecciones al PE de 1989 discurran conforme a un procedimiento electoral uniforme, tal como esta recogido en el art.138.3 TCEE, hasta el momento, tan solo existe una propuesta de decision relativa a diversas disposiciones en torno a un procedimiento electoral uniforme para la eleccion de los miembros del PE, adoptada por este el 10 de marzo de 1982 (38). Posteriormente el PE adopto una resolucion en torno al procedimiento electoral uniforme (39), en que urge al Consejo a actuar, asi como le recrimina los perjuicios que por su falta de decision causa a los ciudadanos europeos que residentes en otro EM no pueden ejercer su derecho al voto, al mismo tiempo en que hace un llamamiento a los EM para que adecuen sus leyes electorales conforme a los criterios establecidos en su propuesta de decision. El Consejo a quien se compelia a actuar e hiciera asi posible la eleccion de 1984 conforme a un procedimiento uniforme, no lo hizo. Actualmente el PE se ocupa de preparar un nuevo proyecto de procedimiento uniforme (40).

Los criterios mas importantes recogidos en el proyecto de 1982 (41) pueden resumirse en :

- sistema proporcional de representacion (art.2).
- los EM se dividiran en circunscripciones multi-nominales, de un minimo de 3 y un maximo de 15 escaños (art.2).

- a fin de tener en cuenta factores especiales de caracter geografico o etnico reconocidos en las constituciones de los EM, podran adoptarse medidas excepcionales (art.5).

Un sistema como el propuesto por el PE contribuiria al menos, a mejorar la representatividad de las regiones italianas y de las CCAA, y favoreceria especialmente a aquellas regiones que cuentan con partidos regionales que hasta el momento y a causa de las respectivas leyes electorales al PE en vigor en ambos EM, se encuentran, tal como hemos visto(42), subrepresentadas. Para las regiones belgas y los Länder alemanes el nuevo procedimiento, en estos terminos no supondria perjuicio ni mejora, puesto que se adecua a los existente en ambos EM.

2.2.1.3.2. Apoyo a la participacion regional.

Debido a la escasez de sus competencias, el apoyo del PE ha tenido unas repercusiones mas formales que sustanciales. Ha pretendido involucrar tanto a la Comision como al Consejo en facilitar la participacion regional (43). Entre las diversas resoluciones emitidas en este sentido, destaca la resolucion de 13 de abril de 1984 sobre el roll de las regiones en la construccion de una Europa democratica (44). Este documento, recogido en el Anexo I, es muy interesante puesto que se trata de la resolucion comunitaria mas completa e importante en materia de participacion regional. La valoracion de la resolucion, que fija la posicion del

PE sobre la cuestion, debe a nuestro juicio efectuarse de modo positivo, pero critico.

Como muy positiva hay que valorar la constatacion que el PE hace da la complementariedad de la autonomia regional y el reforzamiento de la CE (punto 1), asi como su valoracion, de que la poblacion concernida debe participar, participacion que hasta el momento no ha sido suficiente (p.10), a traves de sus representantes locales y regionales en la elaboracion y ejecucion de las politicas comunitarias (p.2), algunas de las cuales, enumera (p.5). El PE rechaza el desarrollo de una estructura comunitaria que refuerce a los Poderes Centrales, y pretende democratizar el proceso decisional con el aumento de sujetos, regionales, participantes. Con este sentido, debe entenderse el llamamiento a, la creacion de estructuras regionales en aquellos EM donde no existen (p.3), asi como el reforzamiento de los poderes fiscales y presupuestarios regionales, alli donde las regiones esten ya institucionalizadas (p.4). Una vez establecidos estos principios favorables a la participacion regional, el PE desarrolla en los restantes articulos, la forma de desarrollar institucionalmente esta participacion. Muy positiva, y en contra de los deseos de los Poderes Centrales, es el deseo del PE, de que se establezcan contactos directos entre las regiones y las instituciones comunitarias (p.7 y 18). Muy significativo nos parece, que a pesar de reconocer la importancia del Bureau de Liaison des Organisations Regionales Europeennes (BLORE) y de las

organizaciones que este articula, resalte que no todas las regiones se encuentran en ellas representadas y que además las regiones tienen una estructura muy diversa (p.11). Al recalcar la necesidad de que la CE necesita una organización capaz de representar a las regiones (p.13), y no nombrar al BLORE, es más, habiendo puesto con anterioridad en evidencia sus limitaciones, el PE parece así oponerse a la solución que con posterioridad se ha adoptado por la Comisión, de basar el comité consultativo, con quien las Instituciones Comunitarias deberían oficializar relaciones (p.16), en las organizaciones del BLORE y de la IULA (Union Internationale des Autorites Locales). Por el contrario, nos resulta incomprensible, pues resulta contradictorio con los principios manifestados anteriormente, que el PE comparta la opinión de que la representación regional en el comité consultativo, se pueda establecer mediante el aumento del número de los representantes regionales en las delegaciones nacionales (p.14), y no proponga una representación regional directa. También criticable, a nuestro juicio, es la función meramente consultiva del comité. Como hemos visto, un comité de este tipo no está en posición de garantizar, en el peor de los casos, ni su mera consulta.

En el seno de la Comisión de Política Regional del PE se había planteado la elaboración de una Carta Comunitaria de la Regionalización(45) dirigida a facilitar la regionalización de los Estados de la CE que aun no dispongan de estas estructuras. El

capitulo VI de este documento, en sus arts.24-27 prevee la participacion regional al interior de los Estados Miembros en materia comunitaria respetando el reparto competencial interno, art.24, tanto en su fase ejecutiva, como elaborativa, proponiendo un modelo de regionalismo cooperativo, a traves de mecanismos de informacion y concertacion. Tambien se prevee una participacion regional en organismos comunitarios, consultivos, tecnicos y de gestion a traves de las delegaciones nacionales, mientras no se produzca una revision de los tratados comunitarios, art.27. Si bien el juicio que nos merece el documento y sus intenciones nos parecen positivos, sus objetivos son marginales al interes de esta tesis, puesto que no se ocupa de regiones ya dotadas de autonomia, que se enfrentan a una problematica participativa a la que las instituciones comunitarias no han dedicado suficiente atencion cara a resolverla, prefiriendo como es el caso, dedicarla a fomentar la regionalizacion!. Finalmente, la Carta de la Regionalizacion ha obtenido tan solo la consideracion de anexo de otra resolucion del PE, perdiendo por consiguiente la mayor parte de su valor juridico y politico.

El PE ha aprobado recientemente una resolucion de importancia en materia regional(46). El PE constata que hasta el momento la politica regional comunitaria no ha logrado asegurar un acercamiento entre las regiones comunitarias, y propone la modificacion de la politica regional comunitaria, apoyando los principios de reforma de los FSTR. Considera la regionalizacion en

la CE como factor de desarrollo y de cohesión económica, de democratización en el proceso integrativo y de valorización de las especificidades culturales. Estima (punto 21) que el reforzamiento de las competencias comunitarias, así como la transferencia progresiva de poderes hacia sus instituciones, debe ir acompañada de la descentralización de ciertas funciones, no solamente administrativas, sino de codecisión y cogestión en favor de las autoridades regionales representantes de la voluntad popular. También precisa que debe asegurarse el respeto a las competencias reservadas a las regiones en los sistemas jurídicos de los diferentes EM. Considera indispensable el permitir un espacio de desarrollo a las especificidades culturales al interior del proceso integrativo (p.22). Propone a los EM que no dispongan de estructuras regionales que las creen (p.24). Aprueba la creación por la Comisión del comité consultativo de las colectividades regionales y locales, quien deberá estar facultado para emitir su opinión, no solo sobre medidas de política regional comunitaria, sino sobre las políticas comunitarias que tengan un impacto significativo a nivel regional, así como sobre las materias de competencia regional (p.25). Invita a la Comisión a establecer relaciones de trabajo con las diversas regiones, reconociéndose a las regiones como parte activa en la definición y gestión de programas (p.27). Invita al presidente del PE a institucionalizar la consulta de las regiones en los órganos del PE, y prevé (p.28):

- reuniones de trabajo periodicas entre los miembros de la comision de politica regional y ordenacion del territorio, y los representantes del CCCRL;
- encuentro anual entre miembros del CCCRL y una delegacion del PE encabezada por su presidente;
- celebracion de una conferencia de regiones en cada legislatura europea.

Estima necesario que todo paso hacia la Union Europea debe permitir la institucionalizacion de la representacion regional, y que se debe atribuir a las poderes regionales y locales las competencias necesarias para que participen activamente en la realizacion de la union politica, social y economica de Europa (p.29). De cualquier forma, estima que el proceso de regionalizacion debe provenir de la voluntad popular concernida, ser reflejada en el orden juridico interno y recibir el consentimiento del Estado. Invita a los EM a regionalizar sus estructuras conforme a los principios de: eleccion democratica; nivel elevado de autonomia juridica; creacion de mecanismos de perecuacion; cooperacion transfronteriza, participacion de regiones en organos del PC a traves de mecanismos de informacion y cooperacion (p.31). En el anexo I de esta resolucion aparece la carta comunitaria de la regionalizacion, como documento de trabajo para el futuro.

2.2.1.4. COREPER.

EL Coreper es un Organó del Consejo cuyos miembros están adscritos a la Representación Permanente del EM ante la CE. La Representación Permanente es el órgano de representación diplomática de los Estados ante las Comunidades Europeas. Su función es la de asegurar el seguimiento cotidiano de las relaciones institucionales. También cumple la función de servir de antena informativa, facilitando todo tipo de documentos, así como la de enviar a algunos de sus miembros a las diferentes reuniones de trabajo comunitarias (Consejo, Coreper, comités consultivos de la Comisión...). Sus miembros suelen ser expertos especializados en diversas materias de trascendencia comunitaria y su labor se centra en organizar la coordinación y preparar las negociaciones. El Comité de Representantes Permanentes es un órgano cuya base legal se encuentra en el Tratado de Fusión y que progresivamente ha ido ganando importancia. Si en su origen estaba destinado a facilitar la toma de decisiones por el Consejo, hoy en día lo sustituye en la práctica, si bien no formalmente, a la hora de adoptar numerosas decisiones, los llamados puntos A de la agenda del Consejo que se aprueban automáticamente conforme a lo ya decidido en el Coreper. A esta función suma la originaria de órgano encargado de preparar la toma de decisiones.

Belgica.

En principio su estructura no tiene ninguna dimensión regional, si bien según lo dispuesto en un reciente acuerdo entre el ministerio de asuntos exteriores y la comunidad francesa y región walona, que

permite a estas instituciones autonomas el designar agentes en las representaciones belgas al extranjero, les posibilita tambien el disponer de representacion al interior de la Representacion Permanente Belga ante las CE, y presumiblemente tener acceso al Coreper(47). El punto 2 de este protocolo especifica que a propuesta de la region y/o comunidad el ministerio de relaciones exteriores belga inscribira en representante de las mismas entre los representantes de Belgica ante los organismos internacionales, en este caso la RPB ante la CE, en calidad de "Attache". El titulo de consejero podra atribuirse excepcionalmente. Con fecha 17 de enero 1989 ha entrado en funciones un representante de la region walona y de la comunidad francesa en el seno de la RP(48). Si bien bajo la autoridad diplomatica del jefe de puesto, en este caso embajador, a quien informan de sus actividades (p.3), recibe sus instrucciones y da cuenta de su trabajo a los ministerios regional/comunitario. En caso de divergencias sobre un punto concreto esta previsto la resolucio de las mismas mediante un comite de coordinacion "Asuntos exteriores-Comunidades-Regiones". Dado que este comite no tiene base legal, parece dificil el justificar su capacitacion para la toma de decisiones(49). Es aun pronto para poder establecer el alcance que esta representacion puede beneficiar a la region, comunidad. Por otra parte, la comunidad flamenca en lugar de establecer un protocolo semejante, se ha decidido por crear un "agent de liaison" en el seno del comisariat flamenco de relaciones internacionales. De esta forma aunque no se encuentre bajo la autoridad del embajador, tampoco

dispone de las mismas oportunidades de informacion, participacion que un attache al interior de la representacion permanente.

Italia.

Como puede presumirse por lo hasta ahora expuesto, la representacion permanente italiana no mantiene contactos mas que con las autoridades centrales. Depende del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ocasionalmente mantiene contactos con el Ministerio para las Regiones.

España. No hay ningun representante de las CCAA (50).

Portugal.

Si existen por el contrario representantes de las regiones autonomas de Azores y Madeira en la Representacion Permanente Portuguesa. Un representante de Azores y uno de Madeira integrados en la Representacion Permanente Portuguesa (51). Azores y Madeira eligen cada una a un funcionario para que las represente. Las regiones cuentan habitualmente con representantes en diversos comites y grupos de trabajo. Se trata de un acuerdo no escrito, un "gentlemen's agreement" que posibilita la participacion regional en los grupos de agricultura, leche, tabaco, azucar y pesca, sectores donde las regiones autonomas disponen de competencia y de intereses sustanciales.

RFA.

La representacion permanente alemana se encuentra especialmente vinculada al Ministerio Federal de Economia, que es quien de forma general detenta la competencia en esta materia. Los Länder han reivindicado el derecho a disponer en ella de representantes, pero el gobierno federal se ha opuesto en base a dos criterios: - los Länder deseaban sustraer a sus posibles representantes de la obediencia a la Federacion; - las posibles funciones de estos representantes ya las ejercia el Länderbeobachter(52).

2.2.1.5. El Consejo de Ministros comunitario.

Belgica.

El 22 de noviembre de 1984, con ocasion del debate sobre cooperacion cultural europeo, los representantes de las Comunidades Culturales belgas estuvieron presentes en la reunion del Consejo junto al ministro de Asuntos Exteriores belga. No se descarta que en cuanto a materias de contenido regional y cultural se refiere, esta practica pueda devenir habitual.

Por el momento, solo las comunidades participan en algunas de las reuniones del Consejo, concretamente en materia cultural. Un acuerdo fue alcanzado entre el Poder Central y las comunidades culturales acerca de la representacion belga en los consejos informales (aquellos que no dan lugar a una normativa comunitaria y cuyos gastos no corren a costa del presupuesto comunitario), segun el cual, Belgica estara representada por los

ministros de los ejecutivos de las comunidades encargados de los asuntos culturales. Uno o varios representantes del gobierno central formaran tambien parte de la delegacion belga. Por el contrario, cara a las reuniones formales del Consejo, el ministro de relaciones exteriores belga exige para si, o para otro miembro del gobierno central, la presidencia de la delegacion belga, algo que es rechazado por las comunidades culturales. A consecuencia de este desacuerdo, asi como de la ausencia de proposiciones de la Comision, durante la ultima presidencia belga del Consejo de ministros de la CE, 1987, el Consejo cultural no fue convocado. La participacion de comunidades y regiones en otros Consejos es aun una posibilidad teorica(53).

RFA.

Salvo con la excepcion de la presencia del Secretario de Estado de Renania-Palatinado en los años 1969-70, para discutir cuestiones vinicolas, solo el Länderbeobachter asiste en su calidad de miembro de la delegacion alemana de forma regular a estas reuniones.

Italia.

Ningun caso hasta la fecha.

España.

Ningun caso hasta la fecha.

Portugal.

Ningun caso hasta la fecha.

2.2.2. PARTICIPACION REGIONAL EN INSTRUMENTOS
COMUNITARIOS.

Las Regiones tampoco disponen de una participacion sustancial en los mas importantes instrumentos financieros comunitarios de perspectiva regional. Si bien se procura que las autoridades regionales no sean marginadas, sino asociadas a su gestion, aunque con limitaciones. Estos instrumentos pueden aportar a las regiones, cuya autonomia financiera como hemos visto es insuficiente, medios financieros de importancia. Una participacion de representantes regionales en los diversos comites relacionados con ellos facilitaria a las regiones, tener acceso e influencia directa sobre las proposiciones de decisiones concernientes al empleo y destino de estos recursos. Por consiguiente, vamos a examinar la presencia regional en estos instrumentos comunitarios y sus comites, que por su estructura y posibilidades financieras son de importancia para las regiones.

Antes de proceder al analisis, es preciso referirnos a la reciente Reforma de los Fondos Estructurales con la cual, la CE trata de establecer una politica de coordinacion de los fondos comunitarios. A consecuencia del AUE, tal como esta previsto en el art.130 D TCEE, La Comision debia someter una propuesta global de reforma de la estructura y funcionamiento de los fondos existentes de finalidad estructural (FEDER, FSE y FEOGA orientacion). Con estos objetivos, asi como con una finalidad de coordinacion entre

estos fondos con los restantes instrumentos financieros existentes, especialmente el BEI, aprobo el Consejo en 1988 el llamado reglamento marco(54), y posteriormente los diversos reglamentos de ejecucion de cada fondo y el reglamento de coordinacion(55). Destacan como principios de la reforma, la concentracion de la intervencion, el aumento del volumen de los fondos (de 7,7 m.millones Ecu en 1987 a 13 m.millones Ecu en 1992), nuevo metodo basado en el partenariado, mayor control del gasto.

La accion de la Comunidad tiene cinco objetivos prioritarios y a cada uno de ellos contribuyen uno o varios de los fondos (art.1 del reglamento de coordinacion):

1. promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones en retraso. A este objetivo contribuyen los tres fondos. Las regiones concernidas son aquellas cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria (art.8.1 rgl.coor) (56).
2. reciclar las regiones, regiones fronterizas, partes de regiones seriamente afectadas por el declive industrial. Contribuyen FEDER, FSE. El art.9 contiene los requisitos necesarios, tasa de paro superior a la media, alto porcentaje de empleo industrial y declive del mismo.
3. combatir el paro de larga duracion. FSE. (art.10).
4. facilitar la insercion profesional de los jovenes. FSE. (art.10).
5. con la perspectiva de la reforma de la politica agricola comun (art.11):

- a). acelerar la adaptacion de las estructuras agricolas. FEOGA or.
- b). promover el desarrollo de las zonas rurales. FEOGA or., FSE, FEDER. El art.4 rgl.coor. especifica los requisitos de alto indice de empleo agricola entre el empleo total, bajo nivel de ingresos, bajo nivel de desarrollo socio-economico necesario.

El BEI, arts.129 y 130 TCEE, coopera a la realizacion de estos objetivos de acuerdo con lo establecido en sus estatutos, mientras que los otros instrumentos financieros pueden intervenir segun sus disposiciones especificas en cualquier accion de los objetivos 1 a 5. En el metodo de intervencion basado en la complementariedad, partenariado, asistencia tecnica mutua, se preve una participacion regional pero supeditada a la designacion de los representantes por el PC (art.4). La accion comunitaria se concibe como un complemento de las acciones nacionales correspondientes, o como una contribucion a las mismas. Se establece mediante una concertacion estrecha entre la Comision, el EM concernido y las autoridades competentes designadas por este a nivel nacional, regional o local. Son los Poderes Centrales los encargados de presentar los planes a la Comision. Sin embargo, la Comision puede examinar el mismo en concertacion, art.9 rgl.Feder, con las autoridades regionales que lo hubieran elaborado, art.5 rgl.coor. La participacion regional queda pues diseñada de forma indirecta. No se prevee tampoco una participacion regional en los comites que asisten a la Comision, art.17 rgl.coor.: - comite consultivo compuesto de representantes de EM para los objetivos 1 y 2. - comite consultivo del art.124 TCEE para los objetivos 3 y 4. -

comite de gestion compuesto por representantes de EM para objetivos 5a y 5b.

La intervencion financiera de los fondos puede revestir diversas formas, art.5.2.: - cofinanciacion de programas operacionales; - cofinanciacion de programas de ayudas nacionales; - subvenciones globales; - proyectos puntuales; - asistencia tecnica y estudios. Por su parte la intervencion financiera del BEI y de los otros instrumentos financieros existentes, art.5.3, puede tener la forma de prestamos; prestamos globales; cofinanciacion de asistencia tecnica y estudios; garantias.

La coordinacion entre los diferentes fondos se efectuara mediante el diseño de marcos comunitarios de apoyo, art.8.12, y la ejecucion de programas operacionales integrados, art.13. Los marcos comunitarios de apoyo se dirigen a los objetivos 1 a 4 y 5b, y se establecen en el marco geografico pertinente de forma partenarial con el EM concernido. La decision corresponde a la Comision. Tambien se asocia al BEI a la elaboracion. Cubren un periodo de 3 a 5 años y contienen los ejes prioritarios en relacion a los objetivos del art.1, un plan de financiacion, coherencia con las politicas economicas y sociales de los EM, art.8 rgl.coord. Las intervenciones cubiertas por un marco de apoyo se llevaran a cabo de manera preponderante bajo la forma de programas operacionales que recogen los objetivos especificos y los principales tipos de medidas previstas. Para cada programa operativo se formara un comite de control que reunira a

representantes de la Comision y del EM segun el modelo establecido para los PIM. Estos programas operativos pueden ser ejecutados bajo forma de "aproche integree" si se dan los requisitos previstos en el art.13 rgl.coor.: - si la financiacion esta asegurada por diversos fondos, o por al menos un fondo y un instrumento financiero; - si las medidas a financiar se refuerzan mutuamente a traves de los diversos fondos o instrumentos, siendo una coordinacion estrecha susceptible de ventajas importantes; - si las estructuras administrativas adecuadas estan previstas a nivel nacional, regional y local para asegurar la ejecucion integral del programa. La oportunidad las acciones bajo la forma de un "aproche integre" se examina durante el establecimiento o revision de un marco comunitario de apoyo, art.13.2.

2.2.2.1. Los comites derivados de los Instrumentos
Financieros comunitarios de interes regional.

2.2.2.1.1. Comite consultivo para el desarrollo y
reconversion regional.

En aplicacion del art.17 del reglamento n. 2052/88 desarrollado por el art.27 rgl.coor. se instituye en el seno de la Comision un comite consultivo para el desarrollo y la reconversion regional, compuesto de representantes de los EM y presidido por un representante de la Comision. El BEI designa un representante sin voto. El PE sera informado de los trabajos del comite. Es la

Comision quien presenta al comite las propuestas. El comite emite opiniones sobre las cuales la Comision, si bien no esta obligada a seguirlas las tendra en cuenta tanto en materia de marcos comunitarios de apoyo, como sobre los informes periodicos del Feder previstos en el art.8 rgl.coor., asi como sobre el establecimiento y la revision de la lista de zonas elegibles a titulo del objetivo n.2. Tambien puede la Comision demandar la opinion del comite sobre estudios e iniciativas de la Comision sobre cuestiones tales como la problematica de las regiones transfronterizas, la coordinacion de las politicas regionales nacionales, el desarrollo regional comunitario, o toda otra cuestion concerniente a la "mise en oeuvre" de la accion regional comunitaria de la Comunidad. La Comision podra sobre la base de estas conclusiones enviar recomendaciones a los EM. Las opiniones de este comite se pondran en conocimiento de los otros comites del art. 28 y 29, el comite del FSE y el del estructuras agricolas y de desarrollo rural. El comite establecera su reglamento interno.

2.2.2.1.2. Comite consultivo del Fondo Social Europeo.

Tambien en aplicacion del art.17 rgl.2052/88, el comite previsto en el art.124 TCEE, esto es el comite FSE, se compone por cada EM de dos representantes de gobierno, dos de las organizaciones sindicales, y dos de las asociaciones de empresarios. La Comision esta a cargo de la presidencia, art.28. Por cada EM se nombrara un suplente para cada categoria.

Los miembros de este comite son nombrados por tres años por el Consejo a propuesta de la Comision. El BEI puede designar en funcion del orden del dia, un representante sin voto. El comite emitira opiniones sobre los proyectos de decision de la Comision acerca de las acciones concernientes a los objetivos 3 y 4, sobre los marcos de apoyo de estos objetivos, asi que sobre los marcos comunitarios de apoyo de los objetivos 1, 2 y 5b cuando se trate de cuestiones relacionadas con el FSE. Las opiniones del comite se obtienen por mayoria absoluta de los votos emitidos. La Comision comite de estructuras agricolas y de desarrollo rural. El comite establecera su reglamento interior.

2.2.2.1.3. El comite de estructuras agricolas y de desarrollo rural.

Tambien en aplicacion del art.17 rgl. 2052/88 se crea en el seno de la Comision un comite de estructuras agricolas y de desarrollo rural compuesto por representantes de los EM y presidido por la Comision. El BEI dispone de un representante sin voto. Sera un representante de la Comision quien somete al comite los proyectos de medidas a adoptar. La opinion del comite se emite conforme a las reglas establecidas en el art.148.2 TCEE para la adopcion de decisiones por el Consejo a propuesta de la Comision (ponderacion del voto). La Comision adoptara medidas inmediatamente aplicables. Si estas no son conformes a la opinion emitida por el comite, seran comunicadas al Consejo. En este caso,

la Comision podra suspender la aplicacion de las medidas durante el plazo de un mes. El Consejo, por mayoria cualificada podra durante ese periodo adoptar una decision diferente. El comite emitira sus opiniones sobre proyectos de decision de la Comision relativos a las acciones comunes cara al objetivo 5a, y sobre los marcos comunitarios de apoyo a titulo de los objetivos 5b. Como en los casos anteriores, se informara de sus opiniones a los otros comites. El comite establecera su reglamento interior.

El art. de este reglamento de coordinacion prevee la consulta periodica por parte de la Comision de estos comites previstos en los arts.27, 28 y 29. Ademas podra demandar su opinion sobre cualquier otra cuestion que las ya previstas en el reglamento.

2.2.2.1.4. Otros comites.

El reglamento de coordinacion dispone tambien que la decision 75/185 CEE(57) y la decision 83/517(58) relativas al comite Feder y al comite de politica regional quedan anuladas , asi como que y en lo que respecta al comite Feoga seccion orientacion, esta queda tambien parcialmente derogada(59). Sin embargo aun no se ha producido la desaparicion de los antiguos comites Feder, politica regional, FSE y Feoga orientacion, y su sustitucion por los comites que acabamos de analizar. Es por ello que los incluimos en el analisis a continuacion.

El comite del Fondo de Desarrollo Regional.

A pesar de su proxima desaparicion, sustituido por el comite consultativo para el desarrollo y reconvesion regional, las demandas de proyectos, programas de 1988 continuaran a ser tratadas en su seno(60), sin que se halla establecido aun una fecha para su desaparicion. Este comite se reune por regla general dos veces al año, ocupandose de aquellos proyectos que superen los cinco millones de Ecu. Por debajo de esta cifra decide directamente la Comision sin la intervencion del comite, que es sin embargo informado. Ha sido el principal instrumento comunitario de proyeccion regional. Hasta la nueva regulacion del FEDER en junio de 1984, este se habia caracterizado por constituir un sistema basado en la atribucion de cuotas nacionales entre los diferentes EM, donde tanto las regiones beneficiadas, como los proyectos subvencionados eran seleccionados por los EM, reduciendose el papel de la Comision a una minima expresion. Tras un dificil y laborioso compromiso, el nuevo reglamento (61) introdujo junto a los proyectos la figura de programas, programas comunitarios y programas nacionales de interes comunitario, aumentando gradualmente la capacidad decisional de la Comision. Las antiguas cuotas nacionales se substituyeron por unos limites, maximos y minimos, para cada EM (62).

En relacion a la participacion de las autoridades regionales, no se contemplaba la participacion de estas en el

plano decisonal, tan solo se apunta una timida participacion regional en la formacion y ejecucion de algunas formas de politica regional. Con ocasion de la adopcion del nuevo reglamento institutivo del FEDER, en una declaracion conjunta, si bien no dotada de caracter juridico obligatorio, el Consejo, la Comision y el Parlamento coincidian en resaltar la importancia de unas relaciones mas eficaces entre la Comision y las autoridades regionales. Si se prevee una timida participacion regional en la elaboracion de determinados programas, si bien esta no se impone a los EM. El art.2.3a referente a los programas regionales de desarrollo dispuso que "las autoridades regionales concernidas fueran involucradas en su preparacion, en la medida de lo posible". Por otra parte, el art.11.1 relativo a los programas nacionales de interes comunitario señala que "el EM concernido diseñara el programa en colaboracion con las autoridades o entes concernidos, dentro de los limites dispuestos en el ordenamiento nacional". Tambien el art.34.2.6. dispuso que "la Comunidad y las autoridades nacionales y locales de los EM contribuirán coordinadamente en la ejecucion de las operaciones integradas de desarrollo". En resumen, se facilito la participacion regional pero no se hizo obligatoria.

El Comite de Politica regional.

Ha sido el organismo consultivo (63), para el diseño de la politica regional comunitaria. La composicion de sus

representantes, art.39, se deja en manos de los EM. Asi, en el Comité de Política Regional, los representantes regionales belgas toman parte en calidad de suplentes, lo mismo que los delegados de los Länder alemanes. En cuanto al Comité del Fondo, en Belgica hay un experto por region que aconseja al representante estatal. En la RFA, hay representacion de los Länder cuando estos estan implicados. No hay representantes de las regiones italianas ni de las CCAA en ninguno de los dos comites. Tampoco se modifica el procedimiento de entrega de propuestas para proyectos, que sigue estando en manos de los EM, sin que las regiones puedan hacerlo directamente.

El comite del FSE.

Ha FSE ha constituido otro de los instrumentos financieros, aunque por su volumen de recursos, dos mil setecientos millones de ECUs en 1986, asi como por sus objetivos, combatir el desempleo mediante programas de formacion y readaptacion de trabajadores, programas de creacion de empleo...(64), y ha tenido un impacto regional mas limitado y parcial que el FEDER(65). Desde 1986 gran parte de sus recursos, 44,5%, se han reservado a determinadas regiones consideradas como prioritarias: Mezzogiorno italiano, Grecia, Irlanda, Departamentos Franceses de Ultramar, Portugal y algunas regiones y zonas (ZJR) de España(66). Como regla general, las atribuciones no deber de superar el 50% del total del volumen de recursos con los que

contribuye el EM en cada programa. El resto de los recursos se destinan a aquellas regiones, que si bien no cuentan con la calificación de prioritarias, tienen al mismo tiempo, una alta tasa de paro de larga duración, y una cuota del producto interno por habitante inferior a la media comunitaria. También se dirigen hacia aquellas y zonas especialmente afectadas por procesos de reestructuración industrial y sectorial(67).

Las peticiones y dossiers de demanda para tener acceso a estos recursos pueden provenir tanto de organismos privados como de los poderes públicos, incluidas las administraciones regionales. Sin embargo corresponde a los gobiernos centrales de los EM, el transmitirlos a la Comisión, que los examina asistida por un comité consultivo tripartito - gobiernos centrales, sindicatos, asociaciones empresariales -. La participación de los representantes regionales se efectúa a través de los contactos que sus administraciones mantengan con los representantes de la administración central.

El comité del Fondo Europeo de Orientación y Garantías
Agrícolas (FEOGA).

El Feoga es un fondo comunitario que forma parte de la política agraria común y está dividido en dos secciones(68):

- la seccion de garantia que cubre los gastos para la regulacion del mercado y precios agricolas, en especial mediante subvenciones a la produccion de determinados productos;
- la seccion de orientacion que contribuye a financiar estructuras y aspectos sociales de la politica agraria, contribuyendo con subvenciones para la modernizacion de explotaciones agrarias, ayudas a la agricultura de montaña, subvenciones para la reforma de infraestructuras agricolas...

Por lo que se refiere a la participacion regional, el Comité permanente de estructuras agricolas establecido en 1962 para aconsejar a la Comision, esta compuesto por representantes de los Estados Miembros cuya eleccion se deja a criterios estatales. En la RFA, los Länder estan representados en uno de los miembros de la delegacion alemana. En Belgica, debido a que la agricultura es una competencia central, no hay representacion regional. En Italia, aunque la agricultura es una competencia regional no hay representacion de estas. Otro tanto sucede en el caso de España.

2.2.2.3. El Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El BEI es un organo de la CEE dotado de personalidad juridica, cuyos miembros son los EM. Esta dirigido por un Consejo de gobierno designado por los Estados y compuesto por los ministros de Economia y Finanzas. Existe un Consejo de Administracion compuesto por 19 miembros que se ocupa de las

actividades financieras del Banco. Mas de 2/3 de sus prestamos se destinan al desarrollo regional(69). No existe representacion regional, si bien las Regiones como cualquier otro organismo publico, puede tras la elaboracion de un plan de ayudas, ponerse en contacto con el BEI. Tras la reforma de los Fondos estructurales se coordina su actividad a la de los comites de estos fondos

2.2.2.4. El Nuevo Instrumento de Intervencion Comunitario (NIC).

Existente desde 1979 concede prestamos dirigidos esencialmente a la modernizacion de la infraestructura, al desarrollo de los recursos energeticos y especialmente desde 1982, al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En conexion con el BEI, la mayor parte de sus recursos se han dirigido al margen de una orientacion regional. Aun asi, cerca del 30% del total se ha encauzado hacia proyectos en las regiones menos desarrolladas(70).

El resultado de este examen ofrece una presencia limitada de los representantes regionales en estos(71) instrumentos comunitarios, que dependen de una concertacion con el PC para su representacion, aun cuando el impacto regional de los distintos fondos sea incuestionable.

2.2.2.5. Los Programas Integrados Mediterraneos.

El objetivo de este otro instrumento comunitario(72) es la mejora y el desarrollo socio-economico global de algunas regiones mediterraneas(73), a traves de la potenciacion de sus recursos energeticos, estimulacion del turismo, refuerzo de la pequeña y mediana empresa, acceso al credito...Su importancia radica no tanto en el volumen de sus recursos financieros, sino en la innovacion que aporta a la gestion de la politica regional. El financiamiento de las acciones prevee su conexion a los fondos estructurales (art.10 PIM). Tambien esta previsto el concurso del BEI y del Nuevo Instrumento comunitario (art.3 PIM). El art.5.2 preve que los PIM, acciones plurianuales, sean elaborados a escala geografica pertinente por las autoridades regionales u otras, si bien la designacion de las mismas corresponde al PC.

Es a la Comision a quien compete el examinar y aprobar el programa en su conjunto, asi como el decidir sobre la concesion de las contribuciones financieras a cargo de los Fondos Estructurales, del BEI y del NIC. Esta asistida de un comite consultativo, art.7 PIM, y del comite previsto en el art.124 TCEE para los fondos del FSE. Forman parte de este comite consultativo representantes de los doce EM, asi como del BEI. Sobre la base de las opiniones de este comite, se abre una fase de consultas entre la Comision, los EM interesados y los representantes regionales, aunque su participacion esta condicionada a su designacion por el

Poder Central. Una vez aprobado el PIM por la Comision, tras escuchar el parecer del comite consultativo, el cual reuniendo una mayoria cualificada puede obligar a la Comision a modificar el proyecto, el cual sera de nuevo sometido a la opinion del comite, la Comision decidira finalmente en el plazo de un mes. El programa sirve de base a un contrato publico entre la Comision y los organismos publicos interesados. Estos contratos susceptibles de modificacion, definen a las autoridades responsables, regionales u otras, encargadas de su ejecucion, asi como otras particularidades. La autoridad encargada de ejecutar el PIM esta asistida por un comite administrativo, creado de comun acuerdo entre la Comision y el EM interesado. De este comite formaran parte los responsables regionales, y de los sectores sociales, economicos, de la Administracion central, de la Comision y del BEI (art.9). La Comision sera informada de manera continua sobre la ejecucion del PIM (art.17).

El area de aplicacion de los PIM cubre la franja mediterranea francesa, ademas de la region de Aquitania y Pirineos Centrales, toda Grecia, el Mezzogiorno italiano mas las regiones de Liguria, Toscana, Umbria y Marche, pero sin incluir sus aglomeraciones urbanas mas importantes (art.1 PIM).

De los 3 EM, ha sido Grecia quien ha elaborado un primer programa integrado, concretamente para Creta(74), constituyendose en garante del mismo el ministro de Economia griego asistido por

un comite interministerial ad hoc(75). La ausencia de representantes regionales se explica por la falta de regionalizacion del Estado griego. Con posterioridad, la Comision ha aprobado diversos PIM para Grecia(76). Por su parte Francia, ha visto aprobados 7 contratos de programa que representan el conjunto de los PIM franceses: Aquitania, Corcega, Languedoc-Rosillon, Pirineos Centrales, Provenza-Alpes-Cote d'Azur, Ardech et Drome. Los contratos de programa ponen de manifiesto las obligaciones reciprocas de todas las partes directamente concernidas: Comision, presidentes de Consejos regionales asi como los prefectos de Departamento interesados(77).

Los PIM ponen de manifiesto la voluntad de la Comision de asociar a las regiones al desarrollo de estos programas.

En cuanto a Italia, es particularmente interesante el esquema interno de elaboracion y presentacion de los PIM en cuanto a la participacion regional que posibilita(78). Son las regiones quienes tienen el rol principal en la elaboracion de los PIM, si bien las autoridades centrales, obligadas a colaborar, se reservan determinados poderes. Asi, la coordinacion de las acciones necesarias para la actuacion del reglamento del PIM, y el vinculo entre las regiones y la CE, corresponde al Presidente del consejo de ministros o en su caso al ministro para la coordinacion de las politicas comunitarias. El procedimiento se articula en dos fases: La primera fase, que presupone la elaboracion por parte de la autoridad regional competente, consiste en el examen de

conformidad, encargado a un comite compuesto por representantes de varios ministerios. Superado este examen, sera el CIPE quien debera aprobarlo. La parte italiana del contrato de programa debera estar compuesta por representantes de ambas administraciones, central y regional, si bien, no se establezca, al contrario que en el caso de los PIM franceses, la firma de las autoridades regionales junto a la de la administracion central.

Los PIM representan una nueva forma de gestion de la politica regional comunitaria que conecta a las administraciones regionales con la Comision europea, si bien los Poderes centrales siguen conservando una posicion importante, en la medida en que son sus representantes quienes estan presentes en el comite consultativo, y de ellos depende la designacion de los responsables de la gestion del programa. Sin embargo, las autoridades regionales pueden tener una presencia en el comite administrativo de gestion , y tal como ponen de manifiesto los PIM franceses e italianos, se asocia tambien a los representantes regionales a la ejecucion de los PIM.

2.2.3. RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES REGIONALES Y LAS COMUNITARIAS.

Las Regiones tratan de fortalecer su participacion mediante el establecimiento de contactos directos con la administracion comunitaria y sus autoridades. Para facilitar esta relacion, diversas regiones han abierdo oficinas de representacion en Bruselas.

2.2.3.1. Contactos directos

Los contactos entre las Regiones y las autoridades comunitarias pueden realizarse de forma directa, entre ambas autoridades publicas, o indirectamente a traves de las representaciones estatales. Los Poderes Centrales, que ya en la fase de participacion comunitaria al interior del Estado, han pretendido basandose en el monopolio, que a su juicio las relaciones internacionales les confieren, marginalizar la actividad regional, se han mostrado muy remisos a permitir que las autoridades autonomas establezcan contactos con autoridades externas, e incluso que en la representacion del Estado "ad extra" figuren otras autoridades publicas distintas de las centrales. Los Poderes Centrales han establecido una serie de limites a los contactos de las Regiones con las autoridades comunitarias.

En Italia, el PC se ha mostrado especialmente intransigente a la hora de permitir contactos directos entre las regiones italianas y las instituciones comunitarias. Ya en una tempranísima circular de la Presidencia del Consejo de Ministros de 20 de Octubre de 1970(79) , se recuerda que la competencia para entablar relaciones con organismos internacionales corresponde al PC, debiendo limitarse la actividad regional a sus límites territoriales. Esta prescripción se extiende tanto a las regiones de autonomía especial como ordinaria. Esta misma filosofía es la plasmada en otra circular de PCM de 28 de mayo 1973(80) referida también a la actividad regional de relieve internacional, sobre la cual, después de resaltarse la falta de competencia regional, se indica que los gastos que tales actividades acarrearán, podrán considerarse legítimos si previamente se habían concordado con la autoridad estatal competente.

Con posterioridad al decreto 616/1977, y de la polémica interpretativa en torno a las actividades recogidas en el art.4(81), la circular de 1 de abril de 1978 dirigida por el Presidente del Consejo de Ministros a los comisarios del gobierno en las diferentes regiones, se atiene a los principios ya establecidos por el art.4 del DPR 616/1977, que reafirma la competencia estatal no solo sobre las relaciones internacionales típicas, sino específicamente, a las establecidas con la CE. Se trata de excluir que los órganos regionales asuman la iniciativa y participen de forma activa y directa en el sistema comunitario,

instaurando relaciones con los organos comunitarios. Esta circular, excluye de la competencia regional toda actividad "que comporte relaciones con representantes de paises u organismos extranjeros", y tambien la posibilidad de articular relaciones ordinarias con los organos comunitarios, aunque acepta "un particular interes de las regiones a seguir algunas practicas, a formular propuestas y, en general a ser tenidas al corriente de los trabajos de los organos comunitarios". Se admiten pues ciertas actividades, pero estas deben estar sometidas a autorizacion estatal, de manera que cualquier contacto que las regiones pretendan tener debe hacerse "por el cauce del ministerio correspondiente".

De contenido aun mas restrictivo, es el Decreto de la Presidencia de Ministros de 11 de marzo de 1980 (82) , sobre disposiciones de direccion y coordinacion para la actividad promocional en el extranjero de las regiones en materias de su competencia, en cuyo apartado 4 se dice "los contactos con organismos de la CEE que sean necesarios para el tratamiento de cuestiones relativas a las materias de competencias regionales, seran desarrolladas por las regiones a traves del cauce de los ministerios en cada caso competentes". Las regiones manifiestan un interes razonable en mantener contactos con la CE, con el fin, no de substituir a la representacion gubernamental, sino de poder colaborar al maximo con las autoridades europeas. La permanente oposicion del PC a institucionalizar cauces para estos contactos,

ha dado a estos un caracter de coyunturalidad e informalidad, reduciendo a las regiones al nivel de grupos de presion.

En la RFA, el ministerio de Asuntos Exteriores, mediante una circular, establecio en 1978, unas reglas para regular los contactos de los Länder con las autoridades comunitarias. Si bien estos contactos no se impiden, si se exige que se tenga al corriente del Ministerio todo contacto de los Ministros-Presidentes, ministros y miembros de los Parlamentos regionales. En España los contactos deben realizarse con previo aviso al Poder Central.

A pesar de la proliferacion de contactos, visitas de autoridades regionales a los servicios comunitarios, en conjunto la participacion regional a traves de estos contactos directos puede calificarse de insuficiente, tanto por la falta de voluntad por parte de las instituciones comunitarias en mantenerlos con caracter estable, temiendo la reaccion de los EM, como por la insuficiencia de medios con que cuentan la mayoria de las regiones. De cualquier forma la falta de institucionalizacion de estas relaciones es determinante para estos resultados deficientes.

2.2.3.2. Oficinas de representacion regional.

Una forma menos coyuntural que tienen las regiones de establecer contactos con la CE, la proporciona el establecimiento en Bruselas de oficinas regionales. Practicamente la totalidad de los Lãnder cuentan con un bureau de estas características. El País Vasco, Cataluña y Canarias han abierto tambien, en base a distintas formulas (83), sus representaciones. El PC se opone a la apertura de oficinas de representacion de las Comunidades Autonomas y ha interpuesto un recurso ante el Tribunal Constitucional para obligar al cierre de la oficina del Gobierno vasco en Bruselas(84) .Por obvias razones geograficas, los entes autonomos belgas no han tenido la necesidad de hacerlo. Internamente las regiones italianas en su mayoria, se han dotado de estructuras organizativas en materia comunitaria (85) . Externamente algunas regiones han tratado de abrir oficinas de trabajo en Bruselas. Otras regiones como el Piamonte y la Liguria, han creado un organismo especial para la coordinacion de las politicas comunitarias.

En la RFA la presencia directa de los Lãnder en Bruselas a traves de sus oficinas de informacion constituye otro tema donde la Union y los Lãnder se hallan enfrentados (86). El gobierno federal no desea que los Lãnder dispongan de oficinas de representacion en Bruselas (87). Se cuestiona la constitucionalidad de dichas representaciones y sus funciones, se dice, son una forma de politica exterior encubierta (88). Una mayoria de los Lãnder disponen o tendran en un plazo muy corto una

oficina de representacion en Bruselas (89). Los Länder defienden su representacion directa en Bruselas enmarcandola en el contexto del creciente "engagement" comunitario(90). Asi por ejemplo el Sarre no solo ha abierto una oficina en Bruselas, sino que esta apertura se conecta a una reforma ministerial en este Land, donde se ha creado un nuevo ministerio para las relaciones con la Federacion y cuestiones especiales, dentro de las cuales se encuentra la defensa de los intereses del Sarre ante las instituciones comunitarias. La oficina de informacion y promocion economica del Sarre en Bruselas tiene los siguientes cometidos (91):

- Transmision y coordinacion de informacion de actividades de las instituciones comunitarias.
- Promocion economica mediante la utilizacion de la informacion y contactos comunitarios.
- Apoyo a la elaboracion de proyectos en el marco comunitario.
- Centro de actividades culturales y foro de discusion.

En opinion de los Länder, ni la representacion alemana, ni el Länderbeobachter, estan capacitados ni dotados con medios suficientes para cumplir con la defensa adecuada de los intereses del Land. Estas oficinas semejantes a las que mantienen Strathclyde, Manchester, Mezzogiorno, las provincias de Ontario, Quebec, se aproximan al caracter de uno lobbies de dimension regional.

Las regiones tratan de establecer mediante el establecimiento de estas oficinas, una relacion mas estable con la Administracion comunitaria, procurando compensar su falta de informacion y capacidad de influencia. La eficacia de estas oficinas esta en relacion con la eficacia general de la Administracion regional y de los contactos que sus representantes puedan establecer, resultando muy dificil su cuantificacion precisa(92).

representantes en algunos comites. De cualquier forma la importancia de estos comites debe relativizarse en la medida que ocupan una posicion alejada de la decision final. La participacion de representantes regionales en ellos exigiria un notable esfuerzo de coordinacion inter-regional.

El Parlamento Europeo es hasta la fecha el organo comunitario donde los representantes regionale tienen un acceso directo y pueden participar en las funciones consultivas que realiza. Asimismo, por el apoyo que el PE ha mostrado a la participacion regional, su importancia es inversamente proporcional a los poderes decisionales de que dispone. Al contrario que las circunscripciones regionales establecidas en la RFA y Belgica y las supra-regionales de Italia, en España y Portugal se ha establecido un procedimiento electoral con circunscripcion unica. Por ello es de interes el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme que contemple la circunscripcion regional tal como ha propuesto el PE. Tampoco en los comites de diversos instrumentos financieros comunitarios establecidos por la CE con evidentes implicaciones regionales, se ha diseñado un modelo que garantice la participacion regional. En efecto, la reforma de los fondos estructurales, tanto cuantitativamente, como por la perspectiva que cara al futuro ofrece como medios complementarios, quizas sustitutivos de las ayudas estatales, tiene una considerable importancia para las regiones, si bien la participacion de estas, aunque prevista, no

se regula suficientemente en los diversos comites de los fondos. La reforma esta en conexion con el objetivo del nuevo art.130 A del TCEE que es el reforzamiento de la cohesion economica y social de la CE, y en particular, la reduccion de la disparidad entre sus regiones, y el atraso de las menos favorecidas. se pretenden establecer procedimientos para asegurar una mas estrecha colaboracion entre la Comision y las autoridades nacionales, regionales y municipales de los EM.

Las regiones marginadas de una participacion interna, se ven obligadas a ctuar como lobbies ante la CE, dependiendo de la eficacia de cada administracion regional para obtener informacion y ser capaces de influenciar en el proceso decisorio. Los Poderes Centrales tambien se han opuesto al establecimiento con estos objetivos de oficinas regionales ante las Comunidades Europeas.

CAPITULO CONCLUSIVO.

Es nuestra intencion, con objeto de completar y enriquecer el analisis, evitando la repeticion de lo ya expuesto, el estructurar estas conclusiones de manera que nos permitan considerar:

- a). la perspectiva participativa regional que se desprende del analisis realizado en este estudio sobre la base del mantenimiento de los actuales modelos participativos.
- b). la alternativa que presentar las tesis del regionalismo teorico radical;
- c). algunas reformas, a nuestro juicio necesarias para adecuar la categoria de regiones autonomas al marco comunitario.

a). La actual perspectiva participativa regional.

La institucionalización regional al interior de un número significativo de EM se ha realizado a través de un complejo y largo proceso, paralelo en el tiempo al proceso de institucionalización comunitario. Sin embargo, el peso de las Administraciones regionales con su autonomía jurídico-política al interior de los EM, aun a pesar de su deficiente participación en órganos centrales del Estado y de la insuficiencia de mecanismos de coordinación, no se corresponde con la marginalidad que ocupan las regiones en el proceso decisorio comunitario, tanto al interior de los EM como en el marco institucional de la CE. A esta deficiente representación institucional hay que añadir la progresiva extensión de las competencias comunitarias sobre materias de competencia regional. La combinación de ambos factores, institucional y material, no solo está provocando una transformación del equilibrio constitucional de distribución de poderes al interior del EM entre las entidades autónomas y el PC en beneficio de este, sino que facilita una actitud regional de rechazo a la profundización del proceso integrativo. En este sentido el debate en la RFA con ocasión de la aprobación del AUE es significativo.

Una importante consecuencia que se desprende de este estudio, es que la inexistencia de una estructura federal en los EM regionalizados, hace imposible que el modelo alemán para la

participacion elaborativa de las regiones en cuestiones comunitarias, que descansa en la existencia de esa estructura federal, y que constituye el unico ejemplo existente de sistema participativo, pueda ser trasladable al resto de los EM que cuentan con regiones autonomas. Un sistema federal implica que junto a un reparto de materias y competencias entre el Poder Central y las entidades autonomas, ambos poderes colaboran regularmente en la administracion del Estado, a traves de numerosos mecanismos de coordinacion, disponiendo las regiones de un Organismo legislativo del Estado que garantiza su participacion.

Por consiguiente, la participacion regional en la fase elaborativa respetandose la distribucion de competencias al interior del Estado, tal como sucede para la fase ejecutiva, debe, a nuestro juicio implicar la reforma de la estructura del Estado regionalizado hacia un modelo federal. Se trata de incorporar a las regiones a los Organismos Centrales del Estado, convertir el Senado en una camara regional, y crear una estructura asociativa Poder Central-Regiones mediante la participacion conjunta en numerosos organismos de coordinacion y cooperacion. A su vez, las regiones se dotarian de sus propios organismos y sistemas de colaboracion.

Los dificultades que una transformacion de este tipo plantea, varian en cada EM regionalizado:

En Belgica el exiguo numero de los entes autonomicos y la no diferenciacion del contenido de su autonomia, en contraste con Italia y España, donde tanto el numero de regiones, como sus diferencias son importantes, actuan como factores favorables de una reforma. Por otro lado, en caso de que falte el consenso politico necesario para que un sistema de caracter cooperativo sea viable, la funcionabilidad necesaria al sistema se obtiene a traves de imponer las decisiones politicas desde los vertices de los partidos politicos de ambito estatal sobre las regiones donde son mayoritarios. Esta opcion resulta ser un factor presente y favorable en Italia y España, con las excepciones de Tirol del Sur, y especialmente de Cataluña y el Pais Vasco, donde los partidos mayoritarios, nacionalistas, podrian oponerse a una solucion homogeneizadora que, debido a las características arriba señaladas, tenderia a que los niveles de autogobierno se dispusieran en funcion de los criterios de una mayoría de regiones con unos intereses y perspectivas diversos a los suyos. Esta solucion cooperativa, característica de la RFA, parece difícil en Belgica donde no existen partidos nacionales.

En caso de que la estructura interna de los EM no se modifique, la participacion regional en la fase ascendente se centrara en ciertos derechos informativos y una limitada capacidad consultiva. Si el proceso de integracion europeo continua progresando, manteniendose la actual estructura institucional representativa, la autonomia regional se ira aproximando a una

forma de descentralización administrativa. Las regiones serán esencialmente competentes para ejecutar las políticas comunitarias. Sus competencias legislativas se convertirán en competencias de desarrollo legislativo de la normativa comunitaria sin participar en la elaboración de sus principios. Los poderes centrales pueden sin mayores dificultades imponer esta solución, debido a que los partidos estatales son también los mayoritarios en las regiones, con las excepciones vasca, catalana y bávara ya mencionadas. Por el contrario en Bélgica los partidos mayoritarios en Flandes y Walonia lo son también en el ejecutivo central.

De cualquier forma, la presente estructura institucional comunitaria impide que una reforma al interior de los EM de carácter federalista sea suficiente para a posibilitar una real participación regional. A nuestro juicio, la desconexión entre ambos sistemas es de tal magnitud, que no puede acomodarse una estructura compleja de forma eficaz, a pesar de las posibles reformas que con carácter interno se realicen, a una estructura institucional como la comunitaria, donde los ejecutivos centrales de los EM monopolizan la representación y capacidad decisional. Las instituciones comunitarias que han ignorado, un muy reciente paso fallido en sentido contrario lo constituye el proyecto de Carta Europea para la regionalización de los EM (1), la autonomía política regional. No se cuenta con una dimensión regional de autonomía política para la construcción de Europa (2). Su papel, sobre la base de lo acontecido hasta la fecha, el comité

consultativo de las colectividades regionales y locales creado en 1988 representa el máximo logro en tres decenios desde el Tratado de Roma, parece va a ^{intere} quedar reducido al de ejecutoras de las políticas comunitarias con una cierta capacidad consultiva, agrupadas junto a otras formas de colectividades territoriales(3).

Si bien esta perspectiva de limitación participativa resulta en general común a las regiones autónomas, el proceso integrativo no se presenta en todas las regiones con la misma perspectiva y el mismo significado. Sería un error el pretender que la cuestión participativa regional tiene el mismo valor para regiones como Catalunya y Euskadi y Murcia y Puglia. Esta perspectiva diversa tiene su fundamento en el distinto carácter regional. Como sabemos, este estudio pone de manifiesto la existencia de una categoría particular de regiones, regiones autónomas, al interior de la CE, que no tienen, a pesar de las similitudes propias de unas entidades autónomas, un carácter homogéneo. Así, para aquellas regiones con un componente etno-cultural diferencial, su preservación resulta de especial interés, por lo que serán particularmente sensibles a materias tales como educación, cultura, medios de comunicación...(4). Para aquellas regiones que cuentan con una tradición histórica de autonomía, el desarrollo de la misma a través del uso efectivo de sus competencias legislativas en el nuevo marco jurídico-político, constituye una cuestión de especial importancia. Para otras

regiones con un problema de identidad con el EM del que forman parte, el marco comunitario, representa una cuestion transcendental para dar expresion a su identidad. Para el resto de regiones, sin una u otra de estas características específicas, la mayoría de las regiones autonomas, el proceso de integracion presenta la problematica comun de marginalidad participativa sin adicionales consideraciones.

Por otro lado, el comportamiento politico regional tambien tiene una transcendencia participativa. Las regiones donde las mayorias politicas se corresponden con las existentes a nivel estatal, especialmente en el ejecutivo central, pueden tener a traves de la via del partido politico comun, un cauce para influir en las posiciones del EM en el marco comunitario. En sentido inverso, el partido politico nacional puede atemperar las posiciones de sus miembros regionales(5). Las regiones donde los partidos de ambito regional son mayoritarios no disponen de este recurso. Para compensarlo, o bien disponen de suficiente peso en el Poder Central del Estado, i.e., forman parte del ejecutivo, este es el caso de Baviera, Flandes Walonia, o cuentan con un organo que las representa, i.e. el Bundesrat. Si por el contrario no cuentan con estos medios, debido a la insuficiencia de mecanismos asociativos, su marginalidad en el marco comunitario se hace mas acentuada.

Si es comun a la mayoria de regiones, su insuficiente autonomia financiera, por lo que la creciente importancia cuantitativa de los fondos comunitarios de interes regional presumiblemente las colocara en una futura dependencia con respecto a la CE.

b). La alternativa del regionalismo teorico radical.

Frente a la actual ^{oscura} sombría perspectiva participativa, se presenta como alternativa la llamada "Europa de las Regiones", que al contrario de las tesis, vigentes, que abogan por la "neutralidad" de las instituciones comunitarias con respecto a la estructura territorial de los Estados Miembros, proponen una estructura comunitaria regionalizada, sin tener en cuenta los diferentes caracteres de los Estados Miembros, ni de las regiones que los componen. Nuestras criticas al modelo comunitario y al papel de las regiones en el mismo no supone que compartamos las posiciones de la que ha venido en llamarse Europa de los Pueblos. Bajo este epigrafe nos referimos a aquellas posiciones, que esencialmente a un nivel teorico se han presentado como abanderadas de la causa regional desde los inicios del proceso integrativo tras el termino de la II guerra mundial.

Esencialmente se trata de una alternativa de caracter teorico radical que con distintas denominaciones, "Europa de los Pueblos", "Europa de las Nacionalidades", es representante de una

escuela de pensamiento que defiende la construcción de una Europa federada en base a comunidades lingüísticas o etno-culturales.

La Europa de las (Grandes) Regiones es sustancialmente un ideal producto de una escuela de pensamiento que reúne y combina en su seno elementos diversos, tales como el etno-lingüismo, el federalismo europeo, el regionalismo... que defiende la construcción de una Europa unida de carácter federal que supere el marco del Estado-Nación de inspiración jacobina(6). La alternativa que defienden la mayoría de los autores de esta escuela se centra en la defensa de un federalismo europeo de carácter étnico(7). No existe elaborado un modelo alternativo concreto, si bien estas bases teóricas se desarrollan progresivamente en diversas propuestas,(8) casi exclusivamente limitadas a defender a la Región como el centro participativo en el proceso integrativo, pero sin dar respuestas concretas a la multitud de cuestiones que una modificación tan radical plantea.

Según esta alternativa, los Estados Unidos de Europa tendrían como base una constitución redactada por una asamblea constituyente, y como miembros, en aplicación del derecho de autodeterminación a nuevos Estados-Regiones(9). Estos Estados-Regiones serían miembros directos de la federación europea debido tanto a la cifra de su población, como por la unidad étnica, económica e histórica que presentan. Conforme a estos principios, se hace obligada, una remodelación de las fronteras actuales, así como de las delimitaciones territoriales interiores(10). Se defiende una Europa de Estados-Regionales federados y subdivididos en Regiones

como factor de equilibrio y democracia, constituyendo el derecho de autodeterminacion la base del federalismo(11). Se prevee que algunos Estados continuen siendo miembros de la Federacion tras regionalizarse internamente, mientras que otros desaparecerian reconvertido su territorio en Estados-Regionales(12). Las regiones se federarian en diversas grandes regiones "Europa de las Grandes Regiones"(13) de caracter etno-linguistico(14). Para estos modelos, la regionalizacion esta basada en la nacionalidad. Se entiende la nacionalidad como etnia en base a una lengua comun, un territorio comun, una historia y cultura comunes. Las naciones constituirian Estados y las subnacionalidades regiones(15). Es comun a toda esta escuela "regionalista", la critica al proceso integrativo existente, ademas de por su caracter estatista (16), por la falta de garantias democraticas que presenta (17). Tambien se oponen al sistema de participacion regional existente o a mejoras reformistas por considerar que no contribuyen a la transformacion estructural que proponen (18).

Se trata en resumen , de un conjunto de propuestas que tratan de conformar una alternativa a la integracion europea existente, mediante la sustitucion del Estado-Nacion por la Federacion de Grandes Regiones, a su vez subdivididas en regiones. Estos nuevos componentes de la Federacion Europea (regiones, naciones, nacionalidades) tienen en su base un componente etnico (linguistico, cultural) corregido (poblacion, viabilidad economica). Puede calificarse como una variante de la teoria

federalista de inspiración integrativa (constitucionalista) que confluye con la defensa del etnicismo de carácter político (Europa de las etnias), cuya traslación política sería la Europa de las Grandes Regiones. Paradojicamente, esta teoría se opone a la participación regional en las instituciones comunitarias, o a la creación de nuevas instituciones que las representen, i.e. Cámara de las Regiones, hasta que la integración no haya alcanzado una estructura tal, capaz de consentir la plena realización de la Europa de las Grandes Regiones(19). Tan solo dentro de una Europa Unida y con una estructura sub-federal homogénea en los EM, tendría sentido el apoyar una representación regional. El medio para alcanzar esa unidad no reside en aumentar el poder del PE (20), sino al contrario reforzar el papel del ejecutivo, del presidencialismo. La estrategia federalista debe por tanto revisarse y dirigirse hacia la creación de un partido federalista europeo (21). A nivel organizativo este tipo de planteamientos dispone de un aparato asociativo aun en gestación, con perfiles aun muy difusos(22) que no se corresponde con el interés que despiertan sus planteamientos en un número importante de regiones.

Creemos que se trata de una alternativa que ofrece una visión excesivamente parcial de las regiones, pues subraya el elemento étnico en exceso y prescinde de consideraciones jurídicas relevantes, dando por supuesto una voluntad política de autodeterminación regional homogénea. Es una equivocación

"alternativa" a muy largo plazo que hoy no ofrece una respuesta a la problemática participativa regional.

c). Propuestas de reforma.

Por nuestra parte, rechazamos el mantenimiento del status quo actual, así como soluciones radicales de carácter regional, y consideramos, que a la necesaria reforma de la estructura interna de los EM regionalizados, en un sentido federal, hay que sumar un redimensionamiento regional en la CE. A pesar de que una participación regional en el proceso elaborativo comunitario aparece a primera vista como una sobrecarga adicional al proceso decisonal, donde los actores participantes son ya numerosos, a nuestro juicio, la eficacia resultante por la incorporación de los representantes regionales actúa como compensación. Efectivamente, la cuestión esencial no consiste tanto en adoptar una decisión sino en adoptar una buena decisión. El conocimiento y la experiencia de los representantes regionales en muchas materias comunitarias, es superior al de los representantes del Poder Central, quienes en numerosas ocasiones no dispone al interior del Estado Miembro de la competencia sobre la materia acerca de la cual deciden a nivel comunitario. Además el incremento del número de actores, con representantes regionales, puede en cierta medida disminuir el déficit democrático del proceso decisonal. Por otro lado, soluciones participativas de mero carácter interno en cada Estado Miembro, no

ofrecen el reconocimiento institucional que a nivel comunitario se debe a las regiones.

Esta reforma comunitaria debería conllevar una serie de transformaciones en su estructura, que favorezcan una participación regional, sobre la de diversos criterios, conforme al diferente carácter de las regiones. En una futura etapa del proceso de integración europeo, caso de que la dimensión de autonomía regional ocupe un papel en el mismo, para facilitararlo, se requeriría un proceso homogeneizador de las competencias regionales. Las regiones contarían en la estructura institucional comunitaria con un órgano para su representación dotado de capacidad de consulta y de decisión. Por otra parte, determinadas regiones, las nacionalidades autónomas, ocuparían una posición intermedia entre los Estados y las regiones autónomas de la CE, disponiendo de mecanismos de representación y participación específicos.

En un estadio previo de reformas:

- El reconocimiento por parte de la CE del hecho regional debería llevar a reconocer la diferenciación entre los EM de estructura compleja de los de estructura unitaria, con la consiguiente necesidad de nuevas fórmulas de participación para los primeros. Estos EM deberían disponer de un alargamiento de los plazos administrativos comunitarios, para facilitarles la conexión entre

sus diversas administraciones, centrales y regionales, cara a la elaboracion de las posiciones nacionales. Ademas, la administracion comunitaria deberia de establecer relaciones directas con caracter informativo y consultivo con las administraciones regionales con objeto de preparar y gestionar las politicas de su reciproca competencia. Las regiones deberian de estar facultadas como parte demandante ante el TJE.

- Se deberia de reconocer y reunir en una nueva institucion la categoria de poder politico que constituyen las regiones dotadas de autonomia. Esta institucionalizacion de la presencia regional en una suerte de "Camara regional" se traduciria en derechos informativos y de consulta obligatoria durante el procedimiento comunitario, tras la propuesta de la Comision, sobre materias de comun competencia regional, tales como educacion, cultura, politica regional, medio ambiente, transporte, agricultura y pesca, sanidad, defensa del consumidor... De esta forma, no solo se favoreceria la posterior funcion ejecutiva regional, sino que evitaria que una progresiva marginalizacion y perdida de autonomia politica de las regiones a consecuencia del proceso de integracion europeo, encuentre (logicamente) una progresiva oposicion al mismo por parte de estas. Ademas se limitaria parcialmente la creciente acumulacion de poder en manos de los ejecutivos centrales, favoreciendose una mayor transparencia y un mayor numero de protagonistas en el proceso decisional e integrativo. Actualmente, dada la complejidad del procedimiento decisional no nos parece

factible ni aconsejable, por las dificultades que conllevaria, el que las regiones dispusieran de un poder decisonal. Cara a un reconocimiento institucional si seria deseable una participacion a nivel consultivo.

- En cualquier caso, La CE deberia de consultar al conjunto de las regiones en cuestiones de politica regional comunitaria.

Si no el respeto, la consulta de los representantes de las regiones, siendo estas los sujetos pasivos de la misma, nos parece un minimo derecho, especialmente por la creciente importancia de los fondos comunitarios de interes regional.

- Por otra parte, aquellas regiones que constituyen mas apropiadamente una suerte de nacionalidades autonomas requieren un tratamiento especifico diverso al de las regiones autonomas.

El nacionalismo, aun compartiendc caracteres, ofrece una problemetica distinta de la regional. Se trata de ofecer una capacidad participativa mayor, acorde con esa mayor voluntad de desarrollo autonomo y de afirmacion colectiva.

La especificidad vasca y catalana en el conjunto de las regiones españolas y europeas, incluso al interior de la categoria de las dotadas de autonomia politica, es la que hace a nuestro juicio aconsejable, en base al principio del respeto de la voluntad politica de sus ciudadanos, cuyo rasgo mas sobresaliente consiste en la reiterada voluntad de autogobierno, que esta, venga protegida al interior de España y de la CE, mediante mecanismos

especiales, de forma que la distinta voluntad de la mayoría no signifique el ahogo por falta de instancias participativas, o por la homogeneidad de estas, en perjuicio de la voluntad de estas nacionalidades, del desarrollo del autogobierno, formula a la que podrian quizas tambien sumarse otras regiones como Baviera o Flandes. A estas regiones vendria posteriormente reconocido el status de nacionalidades autonomas de la CE, y dispondrian de un derecho de consulta obligatoria sobre todas las materias de su competencia, asociandolas al Coreper en el procedimiento decisional. De esta forma el proceso integrativo aportaria una solucion a los problemas de identidad al interior del marco politico actual, i.e., estatal, en un futuro marco politico supraestatal.

- Un potenciamiento del campo de manobra de las instituciones regionales cara a alcanzar acuerdos con otras regiones puede tambien facilitar el ritmo de la integracion. La cooperacion entre diversas regiones puede influir positivamente en el proceso integrativo. Dificultades de todo tipo, armonizadoras, eliminacion de obstaculos a la libre circulacion, a la competencia... que se presentan dificiles de resolver al borde de la piramide institucional comunitaria, pueden mediante acuerdos regionales llevarse a cabo de forma mas sencilla.

El apoyo a la cooperacion regional transfronteriza es tambien una de las iniciativas favorecidas por el PE como medio de fortalecer la integracion europea.

NOTAS.

NOTAS.

INTRODUCCION.

- (1). WEILER, Joseph H. Il sistema comunitario europeo. -
Struttura giuridica e processo politico. Bologna: il
Mulino 1985.

En esta obra, se caracteriza la estructura comunitaria
como un equilibrio entre un supranacionalismo normativo
reforzado progresivamente, y un modelo decisional mas
proximo al intergubernamentalismo.

- (2). Tendremos ocasion de comprobarlo al analizar estas
formulas en la parte segunda de la tesis.

- (3). Esta perspectiva se desarrolla en el capitulo conclusivo.

- (4). HEBBERT, Michael et MACHIN, Howard (ed.). Regionalisation
in France, Italy and Spain. London: London School of
Economics 1984.

- (5). MENY, Yves (dir.). Dix ans de regionalisation en Europe.
Bilan et perspectives 1970-1980. Paris: Cuyas 1982.

- (6). MORGAN, Roger (ed.). Regionalism in European Politics.
London: Policy Studies Institute 1986. Al estudio de la
regionalizacion en Belgica, RFA, España, Italia, se añade
el de Suiza, Austria.

- (7). Estudios sobre Escocia y Gales junto a los Länder alemanes, regiones italianas...en KEATING, Michael et JONES, Barry (ed.). Regions in the European Community. Oxford: Clarendon Press 1985.
- (8). El incluir a las regiones de Francia en los estudios comparados. Vid. obras citadas supra.
- (9). La politica regional comunitaria tiene un contenido y perspectiva esencialmente economico.
- (10). Vid:
 - DONNARUMMA, Maria Rosario. Il decentramento regionale in Italia e il Diritto Internazionale. Milano: Giuffre 1983.
 - HRBEK, Rudolf et THAYSEN Uwe (Hrsg.). Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos Vg. 1986.
 - LASAGABASTER, Inaki. El ordenamiento juridico comunitario, el estatal y el autonómico. Onati: Instituto Vasco de Administracion Publica 1986.
 - LEJEUNE, Marc. Les relations internationales des regions belges. Namur: De Boeck 1987.
- (11). MORATA, Francesc. Autonomie regionale et integration europeenne: l'Espagne face aux experiences italienne et allemande. Firenze: IUE 1986 (tesis doctoral).
WERWEYEN, Jean-Luc. Les autorites regionales dans le processus d'elaboration de politiques communautaires. Maastricht: IEAP 1985.

- (12). Esta conexión competencial se desarrolla en el punto 2.0.2. de la tesis.
- (13). Esta actitud se ha manifestado ya en la RFA con ocasión del debate sobre el Acta Única. "Se trata de evitar que una mayor intervención europea suponga un ser o no ser de los Länder". Palabras de P. Schmidhuber, actual comisario de la CE a cargo de la política regional, como representante del gobierno de Baviera ante el Bundesrat. Vid, Stenographischer Bericht Bundesrat 564. Sitzung 16. Mai 1986, p.306.
- (14). En este sentido nos remitimos a la tesis doctoral de Francesc Morata, supra op.cit., especialmente en lo que concierne al sistema español y al análisis de la cooperación interestatal.
- Su pionera e interesante tesis tiene por lo demás un objetivo y estructura diversa a este estudio. En ella el sistema español ocupa una posición principal tanto por la extensión dedicada al mismo como por la perspectiva general de la obra. El análisis de los modelos alemán e italiano busca esencialmente aportar reflexiones útiles para el modelo español. Por otro lado el estudio de la participación de los Länder alemanes ha quedado desfasado tras la última reforma. La regionalización belga tampoco es analizada.

NOTAS.

PARTE 1. CARACTERIZACION REGIONAL.

- (1). BEAUFAIS, Jean. "La notion de région" en L'Europe et ses régions, pp. 267-287. Faculté de droit, Liege. Martinus Nijhoff: La Haye 1975.
MASSART-PIERARD, Françoise. Pour une doctrine de la région en Europe. Bruxelles: Bruylant 1974.
- (2). VANWELKENHUYZEN, A. "Arbitration in Conflicts between regions or between a Region and the Federal or National Authorities", p.90, en Regionalism in European Politics, ed. Roger Morgan, pp.87-143. London: Policy Studies Institute 1986.
- (3). CRIDDLE, Byron. "Scotland, the EEC and devolution" en Divided Loyalties, ed. Martin Kolinsky, pp.44-69. Manchester: Manchester U.P. 1978.
KEATING, Michael et WATERS, Nigel. "Scotland in the European Community" en Regions in the European Community, pp.60-88. Oxford: Clarendon Press 1985.
- (4). BALSOM, Denis et MADQUICK, PJ. "Wales, European Integration and Devolution" en Divided Loyalties, op.cit, pp.70-89.

- JONES, Barry. "Wales in the European Community" en Regions in the European Community, op.cit, pp.89-108.
- (5). La "Scottish Office" data de 1939 y su homonima galesa de 1964. Estos departamentos gubernamentales estan incorporados al "policy-making process comunitario", no tanto como medio de asegurar la participacion regional, sino en funcion de su capacidad tecnica. Vid. WALLACE, Helen. "Problems of government and administration" en Divided Loyalties, op.cit, pp.90-108.
- (6). BERRINGTON, Hugh. "Centre-Periphery conflict and british politics" en Centre-Periphery Relations in Western Europe, ed. Yves Meny y Vincent Wright, pp 171-206. London: Allen&Unwin 1985.
- JONES, George W. "Regioni e regionalismo in Gran Bretagna". Le Regioni 1984/3 pp 374-405.
- MALANCZUCK, Peter. "Devolution in Grossbritannien. Eine Erscheinungsform des europäischen Regionalismus". Zeitschrift fuer ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaÖRV) 1981 pp 103-148.
- ROBERTS, Glyn. "Ein föderatives Regierungssystem für das vereinigte Königreich" en Foederalismus als Mittel permanent Konfliktregelung, Hrsg. Esterbauer, Heraud, Pernthaler, pp 151-164. Wien: Braumueller 1977.
- SHARPE, L.J. "Regional Government in Britain. The Furtive Tier" en Dix ans de régionalisation en Europe:

Bilan et perspectives 1970-1980, dirigido por Yves Meny, pp75-100. Paris: Cuyas 1982.

URWIN, Derek W. "Territorial Structures and Political Development in the U.K. en The Politics of Territorial Identity, ed. Rokkam y Urwin, pp 19-75. London: Sage 1982.

- (7). LOUGHLIN, John. "Regionalism and ethnic nationalism in France" en Centre-Periphery Relations in Western Europe, op.cit, pp 207-235.

SADRAN, Pierre. "La régionalisation française en pratique, esquisse de un bilan (1972-80)" en Dix ans de régionalisation en Europe, op.cit, pp 169-193.

WRIGHT, Vincent. "Regionalisation under the French Fifth Republic: The triumph of the Functional Approach" en Decentralist Trends in Western Democracies, ed. L.J.Sharpe, pp 193-234. London: Sage 1979.

- (8). KOLINSKY, Martin. "Introduction" en Divided Loyalties, op.cit.

WALLACE, Helen. "Problems of government and administration" en Divided Loyalties, op.cit.

- (9). Clausula 25 de la Scotland and Wales Bill, house of Commons, November 1976.

- (10). FOIGHEL, Isi. "Home Rule in Greenland: a Framework for local Autonomy". Common Market Law Review, 1980/17, pp.91-108.

(11). Tratado de 13 de Marzo de 1984 por el que se modifican los tratados constitutivos de las CE en lo que respecta a Groenlandia. Queda derogado el Protocolo n.4 relativo a Groenlandia, incorporado como anexo al Acta de Adhesion de Dinamarca de 22 de Enero de 1972.

El Tratado considera que el regimen aplicable a los paises y territorios de ultramar (Parte IV TCEE), representa el marco adecuado para las nuevas relaciones con Groenlandia. El art.3 del Protocolo del Tratado especifica que el Anexo I de la decision del Consejo de 16 de Diciembre de 1980 relativo a la asociacion de los paises y territorios de ultramar a la CEE quedada completado con el texto siguiente: "comunidad diferenciada dentro del Reino de Dinamarca: Groenlandia".

El art.5 del Tratado dispone que el TCEE no se aplicara a Groenlandia. El Protocolo recoge las disposiciones especificas suplementarias para las relaciones con Groenlandia; principalmente se trata de la exencion de los derechos de aduana para los productos del sector pesquero, si bien esto se condiciona a que las autoridades groenlandesas ofrezcan un buen acuerdo de pesca a la CE.

(12). MIRANDA, Jorge. "Le regioni autonome portoghesi". Le Regioni, 1986/5, pp.1042-1063.

- (13). Portugal al contrario de los otros cuatro EM no dispone de una estructura regionalizada. La especificidad de la autonomía de ambos archipiélagos nos ha decidido por un tratamiento separado.
- (14). En concreto los arts. 256-263 de la Constitución, que han permanecido hasta el momento inaplicados.
Vid. el análisis sobre el regionalismo en Portugal contenido en el Apéndice de esta Parte I.
- (15). Se trata de las islas del Canal, Guernsey y Jersey, y de la isla de Mann en el mar de Irlanda. Estos territorios disponen de autogobierno, y no son ni Estados soberanos ni parte del Reino Unido, sino que son dependientes de la Corona.
Gran Bretaña obtuvo para ellos un tratamiento especial durante el proceso de Adhesión a la CE. Conforme al art.227.5.c TCEE, el TCEE solo tendrá vigor en estas islas en la medida en que sea necesario para asegurar la aplicación de las especiales disposiciones previstas para ellos en el Tratado de Adhesión.
El art.3 del Protocolo del Tratado de Adhesión especifica que las normas comunitarias en materia de libre circulación de personas y servicios no tendrán vigencia en ellos. Los productos provenientes de las islas tienen libre acceso al Reino Unido si bien no pueden recibir subvenciones comunitarias.

Vid, Simon A. HORNER. "Isle of Man", en Constitutions of Dependencies and Special Sovereignties. New York: Oceana Publications Inc 1987/2, y St. John A. ROBILLIARD para lo referente a Guernsey y Jersey en la misma coleccion 1986/10.

- (16). En contra de analisis ahistoricos, URWIN, Derek W. "The price of a kingdom: Territory, Identity and the Centre-Periphery dimension in Western Europe" en Centre-Periphery Relations in Western Europe, ed. Yves Meny et Vincent Wright, pp.151-170. London: Allen & Unwin 1985.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe. Diritto costituzionale comparato, p.21. Padova: CEDAM 1981.
- (17). En este sentido: MORGAN, Roger. "Conclusion" en Regionalism in European Politics, pp.202-205. London: Policy Studies Institut 1986.
- (18). EDITORIALE. "Prospettive per le Regioni italiane alla luce delle altre esperienze europee". Le Regione, 1984/6, pp.1081-1083.
- SHARP, LJ. "Decentralist trends in Western democracies: a first Appraisal" en Decentralist trends in Western democracies, ed. LJ.Sharpe pp.9-79. London: Sage 1979.
- LEONARDI, Robert. "Riflessioni conclusive sulle regioni dello sviluppo del regionalismo nell'europa occidentale". Le Regioni, 1984/3, pp.505-510.
- (19). DE WITTE, Bruno. "Regioni e regionalismo in Belgio". Le Regioni 1984/3, pp.294-331.

DELPEERE, Francis. "Le processus de creation des régions en Belgique" en Dix ans de régionalisation en Europe, op.cit, pp.25-40.

FROGNIER, QUEVIT, STENBOCK. "Regional Inbalances and Center-Periphery relations in Belgium" en The Politics of Territorial Identity, op.cit, pp.251-278.

MUGHAN, A. "Belgium: All Periphery and no Center?" en Center-Periphery relations in Western Europe, op.cit, pp.275-299.

VAN DE CRAEN, Frank L.M. "Belgien nach der zweiten Staatsreform: ein Bundestaat in der Bewärung". ZaÖRV 1981 pp.514-578.

(20). Vid Frognier, Quevit, Stenbock, op.cit, p.276. Tambien Mughan, A, op.cit, p.294.

(21) Las razones de la prolongacion durante 10 años del proceso, hay que buscarlas en diversos factores:

- la rigidez procedimental que exige la reforma de la constitucion belga, que junto a la disolucion previa de ambas Camaras, requiere el voto favorable por mayoria cualificada de dos tercios tanto de los miembros presentes como de los votantes posibles.
- las dificultades para la elaboracion de una ley de mayoria especial, que ademas del voto favorable de la mayoria de los miembros de cada camara, requiere el respaldo de la mayoria de los miembros de cada grupo linguistico.

- la falta de voluntad politica en el seno de la comunidad flamenca que preferia la division del Estado en dos comunidades y no en regiones, al suponer que una de ellas, Bruselas, con mayoria de francofonos aunque enclabada en territorio flamenco, iba a ser utilizada por Walonia en contra de Flandes.

- (22). Vid Delperee, F, op.cit, p.38.
- (23). Sobre el periodo de ocupacion militar, vid., John H. BACKER. Die deutschen Jahre des Generals Clay. Der Weg zur Bundesrepublik 1945-1949. München: C.H. Beck 1983.
- (24). VIRALLY, M. Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8. Mai 1945 bis 24. April 1947. Baden-Baden 1948.
- (25). DEUERLEIN, Ernst. Föderalismus. München: Paul List Verlag 1972.
- JOHNSON, Nevil. "Some effects of decentralization in the FRG" en Decentralist trends in Western Democracies, op.cit, pp.235-258.
- HAHN, Karl y HOELSCHER, Manfred. "Föderalisierung der Bundesrepublik Deutschland" en Föderalismus als Mittel permanent Konfliktregelung, op.cit, pp.115-127.
- REISSERT, Bernd y SCHÄFER, Gunther F. "La relazioni Centro-Peripheria nella Republica Federale di Germania". Le Regioni 1984/3, pp.351-373.
- URWIN, Derek W. "Germany: From Geografical Expresion to Regional Accomodation" en The Politics of Territorial Identity, op.cit, pp.165-249.

- (26). Fueron tambien los Aliados quienes impusieron a los Länder como base del proceso constituyente, en oposicion a la voluntad alemana de elecciones generales.
- (27). El sistema federal fue en 1948, una solucion tanto impuesta como deseada. Vid LINDERMAN, H. Das antiqerte Grundgesetz. Hamburg 1966.
- (28). M. Ehard, quien fue Ministerpraesident de Baviera y posteriormente Canciller Federal, declaro acerca de la negativa de ese Land a aprobar la Ley Fundamental de Bonn, que lo hacia a fin de conservar las manos libres y limpias, cara a la futura participacion de Baviera en el Bundestag y Bundesrat, para de esta forma salvaguardar los principios federales, que consideraba amenazados por las tendencias centralizantes presentes en la LFB; en M.EHARD, Bayerische Politik. Ansprachen und Reden der bayerischen Ministerpraesidenten. München 1952.
- (29). Vid., Backer, J.H., op.cit., en especial sobre el periodo constituyente, pp.292-321.
- (30). REISSERT, Bernd et SCHÄFFER, Gunther. "Centre-Periphery relations in the FRG" en Centre-Periphery relations in Western Europe, op.cit, pp.104-122.
- (31). BARTOLE, Sergio. "Il caso italiano". Le Regioni 1984/3, pp.411-429.

CONDORELLI, Luigi. "L'Europe vue des régions: l'expérience italienne" en Dix ans de régionalisation en Europe, op.cit, 293-304.

CHELI, Enzo. "Dix ans de régionalisation en Italie: premières indications pour un bilan" en Dix ans de régionalisation en Europe, op.cit, pp.193-204.

GATTO, Eugenio. Come nacquero le Regioni. Giunta regionale del Veneto 1978.

MERLONI, Francesco. "Le processus de creation des régions en Italie: problèmes de la mise en oeuvre" en Dix ans de régionalisation en Europe, op.cit, pp.41-57.

(32). LILL, Rudolf. "The historical evolution of the Italian Frontier Regions" en Frontier Regions in Western Europe, (ed) Malcom Anderson, pp.109-125. London: Frank Cass 1983.

(33). - Sardegna disponia, mediante decreto ley n.21 de 27 enero 1944, de una Junta consultiva, posteriormente Consulta regional, parcialmente representativa de las organizaciones politicas y sociales de la isla. La ley constitucional n.3 de 26 febrero 1948, que es su Estatuto de Autonomia, recoge unos poderes semejantes a los inicialmente proyectados para las regiones ordinarias.

- Tambien Sicilia dispuso de una organizacion autonoma provisoria, decreto ley n.91 de 15 marzo 1944, hasta la obtencion de Estatuto de Autonomia mediante

decreto legislativo n.455 de 15 mayo 1946 dictado por el gobierno central tras aprobacion casi en bloque del proyecto elaborado por la Asamblea Consultiva Siciliana, con la intencion de detener la corriente separatista emergente. Este texto estatutario es el aprobado sin modificacion como ley constitucional n.2 de 26 febrero 1948.

- En Aosta se constituyo un embrion de Asamblea regional mediante decreto legislativo n.545 de 7 septiembre 1945, destinado a frenar el separatismo dado el peculiar caracter bilingue de la region.

- Mediante el Acuerdo de Paris de 5 de septiembre de 1946 el gobierno italiano se compromete a una eficaz tutela de la minoria linguistica alemana del Alto Adige. La ley constitucional n.5 de 26 febrero 1948 constituira su EdA.

(34). PALADIN, Livio. Diritto regionale. 4.ed. Padova: CEDAM 1985, pp.3-31.

(35). En base a una delimitacion territorial preexistente, que se remonta a la ocupacion napoleonica.

(36). Asi se pronuncia Eugenio Gatto, quien fue ministro per la attuazione regionale en 1970. Se trata pues de un testimonio de gran valor.

(37). Gatto, op.cit, p.31.

(38). Gatto, op.cit, p.11.

(39). Gatto, op.cit, p.168.

- (40). Ley n.62 de 10 de febrero 1953.
- (41). Gatto, op.cit, p.142.
- (42). MERLONI, Francesco. "Italian Regions in the European Community" en Regions in the EC, op.cit, pp.160-172.
- (43). BARBERA, Augusto. "1970-1985: come superare le insufficienze del decentramento". Democrazia e diritto, 1985/1, pp.41-49.
- (44). PASTORI, Giorgio. "Le regioni senza regionalismo". Il Mulino, 1980/268, pp.204-216.
- (45). LINZ, Juan. "Early State-Building and late Peripheral Nationalism against the State: The case of Spain" en Building States and Nations, vol II, pp.32-116, ed. S.N.Eisenstadt & Stein Rokkam. London: Sage 1973.
- (46). Linz, op.cit, p.36.
- (47). Linz, op.cit, pp.60 y ss. sobre nacionalismo catalan y pp.74 y ss. sobre nacionalismo vasco.
- (48). DIAZ LOPEZ, Cesar E. "The politicizations of Galician Clevages" en The politics of Territorial Identity, op.cit, pp.389-424.
- (49). "En el Pais Vasco y Cataluña la voluntad de autogobierno no puede discutirse,...en el resto de las regiones, si bien el sentimiento regional es obvio, en cambio la voluntad de autogobierno es mucho menos clara. En Galicia la abstencion en el referendum para la aprobacion del estatuto de autonomia fue del 73%".
Vid PEREZ DIAZ, Victor. "Gobernabilidad y

Mesogobiernos" p.54. Papeles de Economía Española, 1985/21, pp.40-76.

- (50). Esta forma de acceso a la autonomía constituye una especialidad con respecto a las regiones de los demás EM.
- (51). Si bien algunos territorios, como fue el caso de Segovia, fueron incluidos contra la voluntad de sus órganos representativos en una CA, eg. Castilla La Mancha.
- (52). Es significativo que en la tercera de las nacionalidades históricas, Galicia, la aprobación del Estatuto de Autonomía en referéndum, recibiera tan solo un 20,8% de votos positivos y una abstención del 70%. Vid TORNOS, Joaquín. "Creation des régions et processus de transferts des pouvoirs en Espagne" en Dix ans de régionalisation en Europe, op.cit, pp.59-74.
- (53). Así se manifiesta el ex Presidente de la Generalitat de Catalunya, Josep Tarradellas. El País semanal, domingo 4 de mayo 1985.
- (54). Un índice cronológico de este proceso aun inacabado!, en El País de 6 de mayo 1988.
- (55). En un solemne discurso ante el Parlamento, 21 de julio 1988, el Rey resalto que "el objeto de la reforma es la transformación de las estructuras de nuestro país en un Estado federal, con objeto de adecuar mejor las

especificidades de cada una de las regiones y comunidades". Le Soir 22.07.88.

- (56). Vid. reflexiones en torno a estas transformaciones en MOLITOR, Andre. "La premiere phase des nouvelles reformes" en Administration Publique T 3/88, pp.268-278.
- (57). El texto del acuerdo ha sido publicado como anexo en Cahiers Hebdomadaires du CRISP n.1176/1987.
- (58). VAN IMPE, Herman. "L'autonomie culturelle en Belgique" en Dix ans de regionalisation, op.cit, pp.227-242.
- (59). Ley de 15 de julio 1988. Moniteur belge de 19 de julio 1988.
- (60). BOURTEMBOURG, Jean. "L'enseignement et la communautarisation" en Administration Publique (belgique) T3/1988, pp.183-199.
- (61). Moniteur belge de 13.08.88.
- (62). HAUBERT, Beatrice et VANDERNOOT, Pierre. "La nouvelle loi de reformes institutionnelles du 8 Aout 1988" en Administration Publique T3/88, pp.211-267.
- (63). Para una exposicion detallada de estas modificaciones, vid. articulo de Haubert et Vandernoot ya citado.
- (64). Vid. interpretacion sobre este articulo en la Camara y Senado. Rapport de la commission de la Chambre, Doc.Parl, Chambre SE 1988 n.516/6 pp.163 y ss. Rapport de la commission du Senat, Doc.Parl, SE 1988, Senat n.405/2 pp.143 y ss.

- (65). Cour d'Arbitrage, arret n. 66 de 30 junio 1988, partie 13-B. (66). VAN BOLL, Jean-Marie. "Les matieres communautaires et regionales". Journal des Tribunaux 1981, pp.633-642.
- (67). Loi speciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelaise. MB 14.01.89.
- (68). VANWELKENHUYZEN, A. "Redistribution des pouvoirs et repartition des competences dans la Belgique de demain". Journal des Tribunaux 1982, pp.219-221.
- (69). Van Boll, op.cit, p.641.
- (70). Interpretacion opuesta es la defendida por Michel PAGUES en " Les problemes de competence apres la reforme des institutions" en Administration Publique (Belgique), pp.245-274, especialmente pp.248-252.
En opinion de Pagues, en los bloques de competencias atribuidas a las regiones, el principio de poder residual en favor del Estado, corresponde a las regiones, mientras que el poder de atribucion lo es del Estado, p.251.
- (71). Van Boll, op.cit, p.639.
- (72). Van Boll, op.cit, p.642.
- (73). FROMONT, Michel. "L'evolution du federalisme allemand depuis 1949" en Melanges offertes a Georges Burdeau. Paris: Pichon 1977.
- (74). MAUNZ et ZIPPELIUS. Deutsches Staatsrecht. 24 Auflage, pp.240-262. München: Beck 1982.

- HESSE, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. 19 ergänzte Aufl. Heidelberg: Müller 1982.
- (75). ARNOLD, Rainer. "La ripartizione delle potesta fra Bund e Länder alla luce della Giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca. Le Regioni 4/1988, pp. 868-914.
- (76). BULLINGER, Martin. "Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung". Die Öffentliche Verwaltung 1970/22, pp.761-777.
- (77). BLECKMANN, Albert. "Zur Bindung der Länder an die Ziele der Bundesrepublik". Die Öffentliche Verwaltung 1986/4, pp.125-132.
- (78). BLECKMANN, Albert. "Zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern: Bezieht sich art.30 GG auf die gesamte staatliche Tätigkeit?". Deutsches Verwaltungsblatt 1985, pp.832 y ss.
- (79). Hay que precisar que en el caso de Bruselas, esta aun no existe como region, y en el caso improbable de su institucionalizacion, no dispondra quizas de la autonomia de las otras dos regiones.
- (80). PALADIN, Livio. Diritto regionale. Padova 1985, 4.ed.
- (81). ISAP. La regionalizzazione. Milano: Giuffrè 1983.
- (82). BOTTARI, Carlo. "Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento". Le Regioni 1985/1, pp.77-82.
- CARLASSARE, Lorenza. "I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali". Le Regioni 1985/1, pp.29-40.

- (83). BARTOLLE et VANDELLI. Le regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Bologna: Il Mulino 1981.
- (84). ROLLA, Giancarlo. "L'attività di indirizzo e coordinamento ed i suoi limiti di esercizio nelle regioni ad autonomia speciale: considerazioni in merito all'art.2 del DPR 19 giugno 1979, n.348". Le Regioni 1983/6, pp.1190-1206.
- (85). Una buena exposicion del modelo español de distribucion de competencias entre el PC y las CCAA en: PAREJO, Luciano. La prevalencia del derecho estatal sobre el regional. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1981.
- Un analisis mas amplio en: MUÑOZ MACHADO, Santiago. Derecho Publico de las CCAA. Vol I y II. Madrid: Civitas 1982.
- Vid. tambien AJA, Eliseo ET ALTRE. El sistema juridico de las Comunidades Autonomas. Madrid:Tecnos 1985.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Las Comunidades Autonomas: su ordenamiento juridico. Madrid: Civitas 1985.
- Tambien nos remitimos a la tesis doctoral de Morata ya citada.
- (86). GARCIA CANALES, Mariano. "La reforma de los estatutos y el principio dispositivo". Revista Española de Derecho Constitucional n.23/1988, pp. 157-184.
- (87). Hesse, op.cit, pp.218 y ss.

- (88). Un estudio comparado del bicameralismo en perspectiva de la reforma del Senado belga, en UYTENDAELE, Marc. Le Senat et la reforme des Institutions. C.H.CRISP n.1196-1197/1988.
- (89). El acuerdo de gobierno preve dos opciones:
- El Senado estara compuesto por los miembros de los consejos regionales y comunitarios, y dispondra de una competencia legislativa limitada para la reforma de la Constitucion, sobre legislacion institucional y sobre materias complementarias a aquellas de competencia regional y comunitaria.
 - El Senado asegura la conjuncion entre la camara legislativa nacional y los consejos. Tendra una composicion mas limitada pero unas competencias mas amplias que en la primera opcion.
- En ambos casos el Senado conservara una competencia sobre: la monarquia; candidaturas a la corte de casacion, de arbitraje y al consejo de Estado.
- El gobierno decidira entre ambas opciones, en colaboracion con el Parlamento.
- (90). ROLLA, Giancarlo. La Commissione per la questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni. Milano: Giuffre 1979.
- (91). En torno al 10%.

- (92). Vanweilkenhuyzen, "Arbitration in Conflicts between regions or between a Region and the Federal or National Authorities", op.cit.
- (93). GREYWE-LEYMARIE, Constance. Le federalisme cooperatif en RFA. Paris: Economica 1981.
- (94). GREWE-LEYMARIE, Constance. "Bilan et perspectives du federalisme en RFA". Pouvoirs 1982/32.
- (95). JOHNSON, Nevil. State and Government in the federal Republic of Germany. Oxford: Pergamon Press 1983.
- (96). Fromont, op.cit, p.74.
- (97). Fromont, op.cit, p.47.
- (98). Vid, Van Boll, op.cit.
- (99). Expose des motifs, Doc.Parl, Chambre, SE 1988 n.516/1 p.1 y ss.
- (100). Moniteur belge de 8 de julio de 1983.
- (101). BASSANINI, Franco. "La repubblica delle autonomie: rilancio o declino". Democrazia e diritto, 1985/1, pp.7-40.
- (102). SANTI, Fiorenza E. "Classe politica" en ISAP, op.cit, pp.533-616.
- (103). ENDRICI, Giovana. "La presenza regionale in organi statali". Le Regioni 1979/5, pp.767-817.
- (104). BALDASSARE, Antonio. "I raccordi istituzionali fra Stato e regioni speciali". Le Regioni 1984/4, pp.663-699.

- (105). El d.dl. "Spadolini" y el proyecto "Bassanini" estan publicados en Quaderni costituzionale 1982 n.1, pp 107 y 191 y ss. respectivamente.
- (106). Publicado en Quaderni regionali 1983, pp. 1383 y ss.
- (107). BARTOLE, Sergio. "Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali". Quaderni costituzionali 1982/1, pp.95-105.
- (108). RUGGERI, Antonio. "Prime osservazioni sulla conferenza stato-regioni". Le Regioni 1984/4, pp.700-718.
- (109). CAPODIECI, Francesco. "Parlamento", en especial, I raccordi Parlamento-Regioni, pp.104 y ss, en ISAP, op.cit, pp.60-109.
- (110). Esta imprevision, propia de un modelo separacionista, ha llevado erroneamente a algunos, a considerar que el Poder Central cuenta en España con menos medios que los poderes centrales en los Estados federales, y podria equipararse a los de una Confederacion primitiva. Vid, BURGOS, Javier de. España: por un Estado Federal. Barcelona: Argos Vergara 1983.
- (111). MORATA, Francesc. Autonomie regionale et integration europeenne: l'Espagne face aux experiences italienne et allemande. Firenze: IUE 1986 (tesis doctoral).
- (112). Vid El Pais de 25 de agosto de 1986.
- (113). Fromont, op.cit, p.666.
- (114). Los ingresos sobre la renta y sociedades se reparten de acuerdo al procedimiento establecido en la

"Zerlegungsgesetz" de 1971 (Bgb1 1971, 1er p,145). El IVA se exceptua del principio de localidad; 1/4 se reparte entre los Länder mas pobres y el resto conforme a un criterio de poblacion.

La perecuacion se reglamenta en la "Finanzausgleichgesetz" de 1976 (Bgb1 1976, 1er p,173).

(115). GRIMM, Dieter. "Les relations financieres dans le systeme federal allemand" en Les problemes financieres dans l'Etat regionalise, pp.1-34. Bruxelles: Bruylant 1981.

(116). QUERTAINMONT, Philippe. "Les relations financieres entre l'Etat Central, les régions et les communautés en Belgique" en Les problemes financieres dans l'Etat regionalise, op.cit, pp.89-144.

(117). El mecanismo establecido en el art.5 de la ley ordinaria de 9.8.80, consistia en una dotacion global anual cuyo reparto entre las regiones se efectuaba en base a tres criterios: 1/3 segun la superficie; 1/3 segun la poblacion; 1/3 segun el rendimiento del impuesto sobre la renta. El montante global se adaptaba en base al indice medio de fluctuacion de los precios al consumo, y no como anteriormente, en base al volumen del presupuesto del Estado. Esta variacion en perjuicio de las regiones hacia predecir que las dotaciones presupuestarias perderan importancia en favor de otros recursos.

Conforme al presupuesto de 1980 la combinacion de los tres criterios arrojaba estos resultados:

	Poblacion.	Superficie.	Renta.	Total.
Fl.	56,91%	44,27%	55,23%	52,14%
Wa.	32,77%	55,20%	30,14%	39,37%
Br.	10,32%	00,53%	14,63%	08,49%

Evolutivamente, Flandes experimento un aumento progresivo, debido fundamentalmente al impuesto sobre la renta; Walonia frena su descenso en base a su mayor superficie y Bruselas es quien experimenta una evolucion mas desfavorable. La ley de 9 de Agosto, y hasta que se encuentre solucion al problema bruselense previo para su financiacion un procedimiento de reparto entre la Comunidad flamenca y la Region walona.

Por su parte, el art.6 l.o. establecio que el credito global reservado en el presupuesto del Estado a las Comunidades linguisticas, se repartiria anualmente en una proporcion del 55% para la Comunidad flamenca y un 45% para la Comunidad francesa, en donde estaban comprendidos los creditos culturales y los relativos a materias personalizables.

(118). Moniteur Belge 17.1.89.

- (119). INSTALLE, Marc et PEFFER, Michel. Le financement des communnautés et des régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988. CH.CRISP n.1209-1210/1988, pp.63-66.
- (120). CASSESE, Sabino. "La regionalizzazione economica in Italia: Un sistema a la ricerca di un equilibrio". Le Regioni 1984/1-2, pp.9-17.
- (121). MELQUIZO SANCHEZ, Angel. "El nuevo sistema de financiación de las CCAA". Revista del Colegio de Economistas de Madrid. Numero extraordinario 23/1986, pp.69-71.
- (122). Para una relacion detallada en cifras, vid. Boletín de Información Comercial Española del 24-30 noviembre 1986 y BOE de 24 diciembre 1986.
- (123). Vid. El País de 9 de noviembre 1986.
- (124). ARTOLA, Miguel. La Hacienda del Antiguo Regimen. Madrid 1982.
- (125). En Navarra el origen de este sistema data de 1841 y para las provincias vascogadas de la ley de 21 de julio de 1876.
- (126). MARTINEZ DIEZ, Gonzalo. "Fueros y Concierto Economico". Documentacion Administrativa n.181/1979, pp.583-620.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. Derecho Publico de las CCAA, op.cit. Vol. II, pp.442-449.

- (127). El ultimo Convenio Economico entre Navarra y el Estado fue aprobado por Decreto-Ley de 24 de julio de 1969 y hasta la fecha no se ha producido su actualizacion.
- (128). Frecuentemente las intereses regionales se ven supeditados a intereses de tipo partidista debido al control que los organos centrales del partido ejercen sobre sus agrupaciones regionales.
- (129). FROGNIER, Andre-Paul et altre. "Vote, Clivages socio politiques et Development regional. Louvain: Vander 1973.
- MUGHAN, Anthony. "Belgium" en Electoral Change in Western Democracies, (ed) Ivor Crewe & David Denver, pp.319-341. London: Croom Helm 1985.
- (130). The Economist Intelligence Unit (EIU). Country Report: Belgium, Luxembourg. No.1/1988.
- (131). FITZMAURICE, John & VAN DEN BERGHE, Guido. "The Belgian General Election of 1985". Electoral Studies, 1986/1, pp.73-76.
- MABILLE, Xabier et LENTZEN, Evelyne. "Les elections du 13 Octobre 1985". Courrier hebdomadaire, 8 novembre 1985. Bruxelles: Crisp 1985.
- (132). Del conjunto de votos validos en 1968, los flamencos representaban al 54,76%; los walones al 31,63% y bruselas al 12,91%. En 1985 59,26%; 30,90% y 09,83% respectivamente.

- (133). SCHLANGEN, Walter. Die deutschen Parteien in Überblick. Düsseldorf: Athenäum Verlag 1979. Este autor recoge los datos electorales federales y regionales desde 1946.
- (134). La voluntad autonomista de la población bavara representada mayoritariamente en el apoyo que recibe la CSU, debe relativizarse en la medida en que la CDU, que como la CSU es representante del espectro político conservador no concurre en beneficio de la CSU a las distintas elecciones en el territorio de Baviera.
- (135). Datos sobre las elecciones regionales en las regiones de autonomía ordinaria de 1975, 1980 y 1985 en KEESING'S CONTEMPORARY ARCHIVES (K'CA), pp. 30520 y 33789.
- (136). Datos electorales en K'CA, pp.29686 y 31046.
- (137). Resultados en Il Corriere della Sera de 23 noviembre 1988.
- (138). Datos sobre elecciones regionales de 1983 y 1978 en K'CA, p.32377.
- (139). Vid., La Repubblica de 28 de junio 1988.
- (140). Datos sobre elecciones regionales de 1979 y 1984 en K'CA, pp. 29910 y 33.788.
- (141). Datos sobre elecciones regionales de 1978 y 1983 en K'CA, pp.32377 y 32996.
- (142). Datos sobre elecciones regionales de 1976 y 1981 en K'CA, p.31046.

- (143). Vid. resultados electorales en "La Repubblica" de 18 de Junio 1987.
- (144). Datos electorales de las primeras elecciones a los parlamentos regionales de las CCAA de la vía del art.143, en EL PAIS de 24 de junio de 1986.
Datos electorales sobre las segundas elecciones regionales a esta categoría de CCAA, en El País de 12 de junio 1987.
- (145). Vid. El País de 28 de junio 1987.
- (146). La mayoría de votos afirmativos requeridos en cada provincia no se produjo en el referendun estatutario.
Vid K'CA, p.20358.
- (147). Datos sobre las elecciones al parlamento andaluz de 1982 en K'CA, p.31766.
- (148). Datos sobre las elecciones al Parlamento andaluz de 1986 en EL PAIS de 24 de junio de 1986.
- (149). Vid K'CA, p.32803.
- (150). Datos sobre las elecciones al parlamento gallego de 1981 y 1985 en K'CA, pp.31250 y 34019.
- (151). Resultados recogidos en K'CA, p.30357.
- (152). Datos electorales recogidos en K'CA, p.33546.
- (153). Vid. El País de 31 de mayo 1988.
- (154). Datos de todas las elecciones celebradas en la CA vasca en EL PAIS de 2 de diciembre de 1986.

- (155). LLERA RAMOS, Francisco. "El sistema de partidos en la CA del Pais Vasco" en Revista de Estudios Politicos 46-47/1985 (numero monografico sobre el sistema politico vasco), pp.527-552.
- (156). Resultados electorales en K'CA, p.30357.
- (157). Resultados electorales de las elecciones al Parlamento vasco de 1984 en K'CA, p.32801.
- (158). Resultados de las elecciones al Parlamento vasco de 1986 en EL PAIS de 1 de diciembre de 1986.
- (159). La autonomia politica del PSE/PSOE, como rama territorial del PSOE es puesta en entredicho incluso por sus socios de coalicion, cuando determinadas leyes del parlamento vasco consensuadas y aprobadas con el respaldo de ambos partidos, son posteriormente recurridas ante el Tribunal constitucional por el gobierno del PSOE en Madrid.
- (160). MIRANDA, Jorge. A Constitucao de 1976. Lisboa: Petrony 1978.
- (161). MIRANDA, Jorge. "Le regioni autonome portoghesi". Le Regioni 1986/5, pp.1042-1063.
- (162). Estos Estatutos tienen la condicion de leyes ordinarias, especiales en cuanto a su elaboracion y su relacion con otras leyes (art.169.1 CP).
- (163). Ley n.39/80. Diario da Republica 8 de Agosto 1980.
- (164). Dl.n.318-D/76. Diario da Republica 30 de Abril 1976.

- (165). La mayoría de las leyes regionales, cerca de 20 al año, se han concentrado en el adaptamiento de las leyes generales de la Republica a las condiciones regionales; Miranda, J. op.cit.pp.1060 y ss.
- (166). FERREIRA, A. As regioes autonomas na Constituição Portuguesa. Coimbra 1980.
- (167). Este titulo no existe en el Estatuto de Autonomia de Madeira.
- (168). Tambien recogen el derecho a participar en la elaboracion y ejecucion de tratados y acuerdos internacionales de los organos ejecutivos regionales, el art.229.1.1. y los arts.44 EAAZ y 33.j. EAM.
- (169). Art.82 EAAz dispone que constituyen ingresos regionales, todos los impuestos, tasas...
- (170). Miranda, op.cit. p.1062.(171). Decreto n.44/IV. Diario da Republica de 19 de agosto 1986.
- (172). Vid. discusiones parlamentarias tras intervencion del Presidente de la Republica en Diario da Republica de 5 de septiembre, de 8 de octubre y 31 de octubre 1986.
- (173). LILL, Rudolf. "The historical evolution of the Italian Frontier Regions" en Frontier Regions in Western Politics, (ed) Malcom Anderson, pp.109-125. London: Frank Cass 1983, op.cit.
- (174). Linz, "Early State-Building and Late Peripheral Nationalism against the State: The Case of Spain", op.cit.

- (175). Las referencias a las regiones autonomas portuguesas se reducen, tanto por la falta de estatuto de autonomia definitivo, como por la escasa concrecion del mismo, i.e no existe un listado de materias de interes especifico regional en el EA de Madeira, al archipiélago de Azores.
- (176) Esta calificacion de nacionalidades, se corresponde con la definicion que de la misma, efectua de manera semejante Karl Deutsch, para quien la nacionalidad se fundamenta en una comunidad cultural, pueblo, que se ha esforzado por adquirir un poder coercitivo sobre sus miembros, demandando un control de parte del Estado, y que una vez adquirido, se considera como una nacion, pp.104-105. Vid., DEUTSCH, Karl.W. Nationalism and Social Communication. An inquiry into the foundations of nationality. Sexta edicion. Massachusetts: MIT 1972.
- (177). Vid. Le Soir de 1 de Mayo 1988 y la entrevista al vice-primer ministro del nuevo gabinete belga, H. SCHILTZ, miembro de la Volksunie, en Le Soir de 4-5 de junio 1988.
- (178). Especialmente en Aragon, donde el PAR alcanza la presidencia regional con casi el 30% de los votos. El ascenso de otras fuerzas regionales en otras CCAA, Baleares, Rioja, Cantabria, tambien se produce aunque con un caracter mucho mas moderado, sin alcanzar el 10%. A medio camino entre ambos ejemplos se situa

Canarias, donde la Agrupacion Independiente de Canarias, con principal apoyo en Tenerife, se acerca al 20%, semejante al que recibe la UPN en Navarra, constituyendose como segunda fuerza mas votada. En el resto el regionalismo es insignificante.

Vid. El Pais de 28 de junio 1987.

(179). Vid. sobre estas reivindicaciones, asi como las declaraciones del ministro para Administraciones Publicas, en El Pais domingo 20 diembre 1987.

(180) Se condiciona la transferencia de nuevas competencias a:

- funcionamiento optimo en la gestion de competencias de que ahora disponen.
- puesta en marcha del Fondo de Nivelacion de Servicios que prevee la LOFCA.
- aumento de la corresponsabilidad fiscal.
- creacion de un procedimiento administrativo comun para evitar duplicidades.

Vid, El Pais de 18 de abril de 1988.

(181). Jordi SOLE TURA. El Pais 29 de agosto 1987.

(182). Este traslado al poder judicial, sobre cuya composicion las regiones disponen de un papel marginal, responsabilidades de caracter politico, cuya resolucion corresponde en primer orden a los representantes populares, es una tendencia muy acentuada para los conflictos entre el Poder Central y

la CA del Pais Vasco, sintoma de la falta de consenso politico entre ambas, y que alcanza cifras espectaculares. Asi, desde 1981 los conflictos de competencia planteados ante el Tribunal Constitucional ascienden a 121 de los que 88, es decir mas del 70%, fueron promovidos por el gobierno vasco. Hasta el momento, se han resuelto 47, tan solo en cinco ocasiones el Tribunal Constitucional ha resuelto estimatoriamente!. Vid. El Pais de 6 de mayo 1988.

- (183). Vid. El Pais 12 febrero 1987.
- (184). El Pais 14 abril 1987.
- (185). El Pais 15 de enero 1988.
- (186). El Pais 29 de septiembre 1986.
- (187). En opinion de Livio PALADIN. "Le Regioni oggi". Le Regioni 1/1985, pp.7-28:
- Faltan aun por desarrollar muchas leyes previstas en el DPR 616.
 - Las leyes marco han sido utilizadas para limitar la autonomia politica, confundiendo principios con normas de detalle.
 - Las leyes sectoriales estatales generalmente no respetan las competencias regionales contenidas en el art.117 CI.
 - Falta una verdadera autonomia financiera, tanto por la escasez de tributos propios, como porque el PC

vincula los fondos de transferencia comprometiendo la capacidad de decision regional en el gasto.

- El Poder Central trata uniformemente a las regiones, no teniendo en cuenta las particularidades de las regiones diferenciadas.

- (188). Livio Paladin, *sopra op.cit.* p.14.
- (189). Mas conocida por el nombre de su presidente (Bozzi).
- (190). LOPEZ AGUILAR, Juan Fdo. "La relacion conclusiva de la Comision bicameral del Parlamento italiano para la reforma institucional de 29 de enero de 1985. Un comentario a la commissione Bozzi". Revista de las Cortes Generales n.13/1988, pp.8-52.
- (191). Vid. Servizio legislativo del Consiglio regionale di la Regione Emilia-Romagna. "Riforme istituzionali e riflessi sullo statuto regionale". Bologna: Regione Emilia-Romagna 2/3 1985, pp.35 y ss.
- (192). De cualquier forma, las reformas institucionales concernientes a las regiones, ocupan en la relacion de la comision Bozzi un lugar marginal.
- (193). Se trata de Livio Paladin, antiguo presidente de la Corte costituzionale y actual ministro para las reformas institucionales, Paladin, L. *sopra op.cit.* p.27.
- (194). Vid. Corriere della Sera, La Repubblica de 14 de mayo 1988.
- (195). Bundestags-Drucksache 7/5924 de 2 de diciembre 1976.

- (196). Landtags-Drucksache 10/1150 de 9 de enero 1985.
- (197). Hasta la fecha es el Bund quien decide en las Verordnungsermächtigungen, si la normativa de desarrollo tendra rango de ley y como consecuencia correspondera al Parlamento regional, o si tendra la forma de reglamento y sera competencia del ejecutivo.
- (198). THAYSEN, Uwe. "Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente. Vorschläge einer von dem Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SDP und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe". Zeitschrift für Parlamentsfragen 1985, pp.179-187.

NOTAS.

PARTE 2. LA PARTICIPACION REGIONAL COMUNITARIA.

Capitulo 1. La participacion regional comunitaria en
los Estados Miembros.

- (1) . Una exposicion de algunos problemas relacionados con la
integracion europea en:

HAY, Peter. Federalism and Supranational Organisations.
Champaign: University of Illinois P. 1966.

HOFFMANN, Stanley. "Obstinate or Obsolate?. The Fate of
the Nation State and the case of Western
Europe". Daedalus 1965/95, pp.862-915.

HOFFMANN, Stanley. "Reflections on the Nation-State in
Western Europe Today". Journal of Common Market
Studies 1983/21, pp.21-37.

TAYLOR, Paul. The limits of European Integration.
London: Croom Helm 1983.

WALLACE, Helen et altre (ed). Policy-Making in the
European Communities. London: John Wiley & Sons 1977.

WEILER, Joseph. "The Community System: The dual
Character of Supranationalism. Yearbook of European Law
1981/1, pp.267-306.

- (2). Tal como indica BLECKMANN, Albert. "The competence of the EEC" en Division of Powers between the EC and their MS in the Field of external relations, pp.3-14, en el seno del Consejo de Ministros de la CE, se discuten trasposos de competencias de los EM.
- (3). Segun Hay, op.cit. p.37, el termino supranacionalismo se puede aceptar como termino descriptivo de un grupo de factores legales, politicos y economicos, y como breve referencia a la CE.
- (4). Carole Webb en la introduccion a la obra de Wallace et altre op.cit, resalta el papel de los gobiernos de los Estados Miembros como elementos claves y controladores del proceso decisional.
- (5). Tal como esta dispuesto en la Introduccion a los Tratados de Roma.
- (6). Un analisis de las principales teorias integrativas en BEHRENS, Peter. "Integrationstheorie, internationale wirtschaftliche Integrations als Gegenstand politologischer, okonomischer und juristischer Forschung". Rabels Zeitschrift 1981/1-2, pp.8-50.
- (7). Resumidamente, puede decirse que, los funcionalistas basan la integracion europea en la formacion de un consenso entre las partes, mientras que los neofuncionalistas resaltaban la estructura institucional como factor clave en las relaciones entre Comunidad y los gobiernos y administraciones

nacionales. Las nociones de spil-over y engranaje son comunes a ambas teorías. Los federalistas, en opinión de Hoffmann (Daedalus, p.909), seguían una concepción roussoniana de creación del Estado-Nación europeo.

Para Hoffmann, Europa no puede ser lo que algunas naciones han sido, que su población haya creado un Estado, ni lo que es más frecuente, que el Estado haya creado la Nación.

- (8). En este sentido, puede argumentarse que, la iniciativa ha sido asumida progresivamente por el Consejo, la preparación por el Coreper, y numerosas tareas ejecutivas han quedado en manos de comités de gestión...
- (9). Hoffmann, JCMS op.cit, p.35 (10). En este sentido, Hoffmann, Daedalus op.cit, p.908 y SMITH, Gordon. "The reintegration of the State" en Divided Loyalties op.cit, pp.172-194.
- (11). Ver en este sentido, Max BELOFF. "The Political Crisis of the European Nation-State" en Between Sovereignty and Integration, pp.25-31. Ghita IONESCU (ed). London: Croom Helm 1974. Según Beloff, la ligazón existente con los EEUU supone un condicionante al proceso de integración.
- (12). GREILSAMMER, Ilan. "Some observations on European Federalism" en Federalism and Political Integration,

- ed. Daniel J. Elazar. pp. 107-131. Jerusalem: Institute for Federal Studies 1979.
- (13). WALLACE, Helen. "National Politics and Supranational Integration" en Regionalism and Supranationalism, ed. David Cameron, pp.111-125. Montreal:The Institute for Research on Public Policy and Policy Studies Institute 1981.
- (14). SMITH, Gordon. "The Crisis of the West European State" en Regionalism and Supranationalism, op.cit, pp.21-36.
- (15). De acuerdo a la terminologia empeada por Weiler, op.cit, a la profundizacion en el supranacionalismo normativo le ha acompanado un debilitamiento del supranacionalismo decisonal.
- (16). Algunas obras de caracter general sobre Derecho comunitario:
- AA.VV. Treinta anos de Derecho comunitario. Bruselas: CE 1984.
- BEUTLER, BIEBER, PIPKORN, STREIL. Die Rechtsordnung und Politik der EG. Baden-Baden 1979.
- LOUIS, J.V. L'ordre juridique communautaire. Bruselas 1979.
- WEILER, J.H.H. Il sistema comunitario europeo. Bologna 1985.
- WYATT, Derrick y DASHWOOD, Alan. The substantive law of the EEC. London; Sweet & Maxwell 1980.
- (17). Una breve pero concisa exposicion sobre las mismas en :

MUNOZ MACHADO, Santiago. "Comunidades Autonomas y Comunidad Europea". Revista Espanola de Derecho Constitucional. 1985/14, pp.9-76, especialmente sobre este punto, pp.14-24.

(18). El art.2 del TCEE dispone:

La Comunidad tendra como objetivo, mediante el establecimiento de un mercado comun y el acercamiento progresivo de las politicas economicas de los Estados Miembros, promover, un desarrollo armonico de las actividades economicas en el conjunto de la Comunidad, una expansion continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevacion acelerada del nivel de vida, y relaciones mas estrechas entre los Estados que la componen.

El art.3 enuncia lo que la accion de la Comunidad llevara consigo, segun las condiciones y ritmos previstos en esta tratado. Asi: eliminacion de derechos de aduana y restricciones cuantitativas a la importacion y exportacion de mercancias, establecimiento de tarifas aduaneras comunes, politicas comunes en el sector de la agricultura y el transporte, eliminacion de obstaculos ala libre circulacion de personas, servicios y capitales, coordinacion de politicas economicas, creacion de un Banco Europeo de Inversiones, armonizacion legislativa...

- (19). Acerca de la distincion entre competencias compartidas entre la CE y los EM, y competencias exclusivas de la comunidad, asi como sobre el problema de las lagunas juridicas, vid., BIEBER, Roland. " Zur Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung von Lücken im EG-Recnt". en Roland BIEBER et Georg RESS (Hrsg.). Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/ The dynamics of EC-law. Baden-Baden: Nomos Vlg. 1987, pp.283-310.
- (20). Munoz Machado, op.cit, p.19. (21). Art.235 TCEE:
"Cuando una accion de la Comunidad resulte necesaria para lograr, cara al funcionamiento del Mercado Comun, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente tratado haya previsto las potestades necesarias al respecto, el Consejo, por unanimidad a propuesta de la Comision y previa consulta a la Asamblea, adoptara las disposiciones pertinentes".
- (22). Vid. el punto 2 de las conclusiones de Parte I.
- (23). Ministerpräsidentenkonferenz vom 21. bis 23 Oktober 1987 in München.
- (24). Los EM utilizan con preferencia hasta el momento los mecanismos de cooperacion intregubernamental, pero nada les impide en el futuro el recurrir al art.235 TCEE. Asi, DE WITTE, Bruno. "The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequeny Practice" en Bieber et Ress sopra op.cit., pp.261-281.

(25). CHIAVARINI AZZI (ed). L'Aplication du droit Communautaire par les Etatas Membres. Maastricht: IAPE 1985.

HRBEK u. THYSEN (ed). Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos Verlag 1986.

STROZZI, G. Regioni e addattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale. Milano: Giuffre 1983.

LASAGABASTER, I. El ordenamiento juridico comunitario, el estatal y el autonomico. Oñati: IVAP 1986.

LENAERTS, K. "The Application of Community Law in Belgium". CMLR 23/1986, pp.253-286.

(26) . Las obras de Verweyen y Morata ya citadas, no abarcan al conjunto de EM regionalizados y tras la entrada en funcionamiento del nuevo acuerdo aleman han quedado en cierta medida desfasadas.

(27). GRASSI, Stefano. "Parlamento, governo, regioni e attuazione delle direttive comunitarie nel DDL governativo 7 Agosto 1982". Le Regioni 1983/4, pp.652-671.

(28). MORVIDUCCI, Claudia. Il Parlamento italiano e la CE. Milano 1979.

CASSESE, Antonio (dir.). Parlamento e politica estera. Padova: Cedam 1982.

- (29). Vid., PALADIN, Livio. "Le Regioni oggi". Le Regioni 1985/1, pp.7-40.
- (30). BASSANINI, Franco. "La reppublica delle autonomie: rilancio o declino". Democrazia e diritto 1985/1, pp.7-40.
- (31). BALDESSARRE, Antonio. "I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali". Le Regioni 1984/4, pp.663-699.
- (32). LA PERGOLA. "Note sull esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale". Giurisprudenza Costituzionale 1960, pp.1051 y ss.
- (33). CONDORELLI, Luigi. "Le regioni a estatuto ordinario e la riserva estatale nei rapporti internazionali". Politica del diritto 1973.
- (34). GU n.127 del 22 maggio 1970.
- (35). GU n.46 del 19 febbraio 1972.
- (36). GU n.220 del 20 Agosto 1975.
- (37). GU n.146 de 4 junnio 1976.
- (38). GU n.234 de 29 de Agosto 1977.
- (39). BARBERA, A y BASSANINI, A. I Nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Comentario al decreto n.616 di attuazione della legge 382. Bologna: il Mulino 1978.
- (40). Sobre los problemas relativos a la interpretacion de la funcion de direccion y coordinacion, vid CARLASSARE, Lorenza, op.cit.

- (41). Sentencia de la Corte constitucional de 30 septiembre 1987 n.304. Le Regioni 1/1988, pp.196-242.
- (42). En una previa y proxima sentencia de 8 de junio 1987 n.216, Le Regioni 6/1987, pp. 1659-1682, la Corte constitucional no habia reconocido con tanta claridad esta competencia regional, incluso habia sometido su actuacion al control del Poder Central.
- (43). Sobre la aplicacion del Derecho Comunitario en Italia y la participacion regional, ver:
- CARETTI, P. Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Milan 1979.
- CONSIGLIO REGIONALE della Lombardia. Comunita Europee e ruolo delle regioni. Milano 1981.
- D'ATENA, A. Le regioni italiane e la Comunita Economica Europea. Milano 1981.
- DONNARUMMA, M.R. Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale. Milano 1983. (Esta obra contiene en las pp.187-198, referencias al caso belga).
- STROZZI, G. Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale. Milano 1983.
- (44). Como señala Paladin, "Le Regioni oggi", op.cit., con frecuencia se confunde por parte del legislados estatal principios con normas de detalle.
- (45). GU n.146 de 4 de junio 1976. (46). Vid. ley de 16 de abril 1987 comentada en el punto 3.3.2.3. de la tesis.
- (47). Ley de 16 abril 1987 n.183. G.U. de 13 mayo 1987.

- (48). En el art.4 del DPR 616/1977, así como en en los correspondientes dd.PR de actuación de los estatutos especiales, se asumía que al Poder Central le estaban reservadas las funciones de relaciones internacionales, también para las materias de competencia regional.
- (49). Sobre los sistemas federales y su participación en la esfera de las relaciones internacionales, vid., DEHOUSSE, Renaud. *Federalisme et relations internationales: Une reflexion comparative*. Florence: IUE 1988.
- (50) El derecho constitucional comparado ofrece diversas formas participativas de tipo regional:
- Reconocimiento de la facultad de instar y propiciar la negociacion de tratados.
 - Comunicacion de textos adoptados provisionalmente o borradores, en tiempo util para poder formular observaciones.
 - Participacion directa de agentes regionales en la negociacion.
 - Establecimiento de comisiones mixtas permanentes.
 - Exigencia de autorizacion para materias que forman parte dentro del ordenamiento interno de la competencia regional.
- Ademas de estas formas participativas, existen ejemplos que ponen al descubierto un " ius contrahendi

" autonomo en favor de los entes territoriales del Estado. Asi:

- El art.9 de la Constitucion suiza, tras haber atribuido en el art.8 la competencia para celebrar todo tipo de tratados a la Confederacion, senala que "excepcionalmente, los cantones conservaran el derecho a concluir con los Estados extranjeros tratados sobre asuntos concernientes a la economia publica, relaciones de vecindad y policia".
- En la RFA, el art.32.2 de la Ley Fundamental de Bonn no impide a los Länder el suscribir convenios, "en la medida en que los Estados tengan competencia para legislar, podran, con el consentimiento del gobierno federal, concertar tratados con Estados extranjeros.
- La Constitucion de los Estados Unidos de America, recoge en su art.1, seccion 10 "... ningun Estado, sin el consentimiento del Congreso, ... participara en ningun convenio o acuerdo con otro Estado o con una potencia extranjera".
- Incluso la Constitucion portuguesa de 1976 incluye entre los poderes de las regiones autonomas de Azores y Madeira, "participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que les afecten directamente, asi como en los beneficios derivados de los mismos (art.229.1).

(51). Las regiones son conscientes de la imprecisión de los límites de la noción de relaciones internacionales, que se presta a englobar innumerables aspectos de la actividad estatal, así como que el Poder Central, haciendo uso de su competencia para concluir tratados internacionales, puede de esta forma intervenir en materias de competencia regional.

(52). Sobre la actividad de relieve internacional de las regiones italianas:

AZZENA, Alberto. "Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri" *Le Regioni* 1983/6, pp.1131-1180.

AZZENA, Alberto. "Prespettiva di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del potere estero allo Stato Centrale. *Le Regioni* 1985/1, pp.94-106.

CHELI, Enzo. "Le attività svolte all'estero delle Regioni". *Le Regioni* 1983/6, pp.1181-1189.

CARETTI, Paolo. "Le attività di rilievo internazionale delle Regioni". *Le Regioni* 1985/1, pp.107-114.

DONNARUMMA, M.R. *Il decentramento regionale in Italia e il Diritto internazionale*. Milan 1983.

MORVIDUCCI, Claudia. "The international activities of the Italian Regions". *IYIL* 1976, pp.201-223.

- (53). Cheli, "Le attività svolte all' sterco dell' Regioni", op.cit., p.1184, habla de un tertium genus, al lado de las relaciones internacionales stricto sensus y de las actividades promocionales recogidas en el art.4 del DPR 616/1977.
- (54). Ver MORVIDUCCI, Claudia. "Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l' interpretazione governativa del DPR 616". Le Regioni 1980, pp.933 y ss., y la bibliografía allí recogida.
- (55). Giurisprudenza Costituzionale, 1975, p.1451.
- (56). El texto del Acuerdo está recogido por MALINTOPPI. "I Lombardi alla prima crociata; negoziati e preintese fra Milano e Mogadiscio" en Rev.Dr.Inter. 1976, pp.439 y ss.
- (57). Tal como recalca Dehousse, R., op.cit., p.39, " la evolución de las relaciones internacionales provoca excepticismo en cuanto a la posibilidad de utilizar conceptos tales como 'asuntos internos' o 'asuntos exteriores' con fines jurídicos. Se quiera o no, es imposible de definir a priori y de manera objetiva aquello que puede interesar a la comunidad de naciones.
- (58). SALERNO, Francesco. "La Partecipazione regionale al potere estero nella evoluzione costituzionale". Rivista de diritto internazionale 1982, pp.505-554.
- (59). Ver supra nota 38

(60). Sobre los debates preestatutarios en algunas Regiones de autonomia especial:

CONTINI. Lo statuto della regione sarda. Documenti sui lavori preparatori. Milano 1971.

ROTELLI. "La genesi dell'autonomia valdostana" en L'alternative delle autonomie. Milano 1978.

SALEMI. Lo statuto della regione Siciliana. I lavori preparatori. Padova 1961.

(61). Sent. n.32/1960. "...en la esfera de las relaciones entre el Estado y otros sujetos de derecho internacional, las regiones no pueden inmiscuirse".
Giu.cost 1960, p.556.

Sent. n.49/1963. Se excluye el que las regiones italianas fueran titulares de autonomia en el ordenamiento internacional. Giu.cost. 1963, p.219.

Sent. n.44/1967. Ibidem. Giu.cost 1967,p.1794.

Sent. n.21/1968. Sobre limites impuestos a la autonomia regional para la gestion de la plataforma continental.
Giu.cost 1968,p.411.

Sent. n.37/1972. Limites a la autonomia en materia de ayudas a terceros paises. Giu.cost 1972, p.164.

Sent. n.138/1972. Limites a participacion regional en ferias internacionales. Giu.cost. 1972,p.1393.

Sent. n. 123/1980. Sobre la participacion sarda en la ejecucion de la Convencion de Ramsar.

- (62). Tal como señala en su tesis Renaud DEHOUSSE, op.cit., p.90, "el concepto de interes nacional no tiene un contenido neutro susceptible de una apreciacion objetiva; se presta por el contrario a una gama muy extensa de evaluaciones divergentes en funcion de las preferencias filosoficas y politicas de cada uno".
- (63). Frente a este tipo de posicionamientos, entre otros, CONDORELLI, L. "Le regioni a estatuto ordinario e la riserva estatale nei rapporti internazionalli" en *Politica del diritto* 1973.
- (64). Hay que tener presente, tal como especifica Dehosse, R., op.cit., p.308, "que ateniendose a los principios juridicos, el gobierno federal es en la mayoria de los casos la competencia en exclusiva sobre la decision; las garantias reconocidas a las autoridades regicrales en terminos de representacion o de consulta son relativamente debiles".
- (65). Vid, art.3 de la ley de 19 de noviembre 1984. *Gazzetta Ufficiale* n.18 de 22 de Enero 1985.
- (66). Sentencia de la Corte constitucional de 12 de mayo 1987 n .179, *Le Regioni* 6/1987, pp. 1423-1441.
- (67). Unas reflexiones en torno a la busqueda de un equilibrio de colaboracion en BARTOLE, Sergio. "La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni". *Le Regioni* n.3/1988, pp.563-589.

- (68). CARETTI, Paolo. "Le attività di rilievo internazionale delle regioni". Le Regioni 1985, pp.107 y ss.
- (69). PITRUZZELLA, Giovanni. "Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle regioni al proceso di formazione delle politiche comunitarie". Le Regioni 1986/1-2, pp.63-89.
- (70). SPAZIANTE, Vincenzo. "L' iniziativa legislativa delle regioni". Milano: Giuffrè 1978.
- (71). Decreto del Presidente del Consejo de 12 de octubre 1983. G.U. de 2 de noviembre 1983.
- (72). Vid. el analisis sobre la Conferencia al referirnos a los mecanismos de coorinacion en el punto 1.3.2.c de la tesis.
- (73). Ver los capitulos dedicados a Italia en la obra "L'Application du Droit Communautaire par les Etats Membres", (ed) Chiavarini Azzi. Maastricht: IAPE 1985.
- (74). BALDASSARRE, Antonio. "Rapporti tra Regioni e Governo: I dilemni del regionalismo". Le Regioni 1983/1, pp.43-76.
- CARETTI, P. ed CHELI, E. "I rapporti tra regioni e parlamento, esperienza attuale e prospettive". Le Regioni 1983/1, pp.25-42.
- (75). VERWEYEN, Jean-Luc. "Les autorites regionales dans le processus d'elaboration de politiques communautaires". Maastricht: Institut Europeenne d'Administration Publique 1985.

- (76). Avis n. L 13622/V.R. de 6 de junio 1980, Doc.Parl, Senat 1979-1980, n.434/1 anexo, p.14.
- (77). LEJEUNE, Marc. Les relations internationales des communes et des regions belges. Namur: De Boeck 1987.
- (78) . En base a argumentos muy semejantes a los defendidos en Italia en la decada de los sesenta, se niega a las regiones esa capacidad. La interpretacion combinada de los arts. 3 y 68 CB, asi como la ausencia de una disposicion en favor de las regiones del sentido de la favorable a las comunidades culturales recogida en los arts. 59bis y 59ter, considera al gobierno central y al Parlamento como capacitados para ejecutar la normativa comunitaria tambien en materias de competencia regional.
- Vid. LENAERTS, Koenraad. "The Application of Community Law in Belgium". CMLR 23:pp.253-286, especialmente, pp.269-278.
- (79). En este sentido, el articulo y la bibliografia en el contenida de PAQUES, Michel. " L'integration en droit belge de la directive du Conseil 82/501 (directive Seveso) concernant les risques d'accidents majeurs". Administration Publique (Belgique) 4/1987, pp.245-274.
- (80). Avis de la section legislation du Conseil d'Etat, Chambres reunis, donne le 13 juillet 1988. Doc.Parl, SE 1988, Chambre, p.9.

- (81). Vid. LENARTS, Koen. "La Belgique communautarisee et regionalisee face a la communaute europeenne" en La colaboracion de l'Etat, des communautes et des regions dans le domaine de la politique exterieure, op.cit., pp.119-126.
- (82). DEFALQUE, Lucette. "Belgique: Synthese nationale" en L'application du droit communautaire dans les Etats Membres, op.cit, pp.17-32.
- (83). Sobre Belgica en particular, y los demas Estados Miembros: "L'application du droit communautaire dans les Etats Membres". Revue francaise d'administration Publique, n.34, 1985.
- (84). TJCE Sent.77/69, 1970, pp237 y ss.
TJCE Sent.102/79, 1980, pp.1473 y ss.
- (85). CJCE Com/Belgique, 2 fevrier 1982, 68/81-73/81. Rec.1982, pp.163 y ss.
- (86). TJCE 21 juin 1979 n. 248-78, R.1979 p.2137.
- (87). Vid. Verweyen. J-L. op.cit, pp.66-71 y Defalque, I. op.cit, pp.17-32.
- (88). En este sentido se manifiesta Erik SUY (jefe de gabinete del ministro de la comunidad flamenca encargado de Relaciones exteriores) en "La colaboracion de l'Etat, des communautes et des regions dans le domain de la politique exterieure: les communautes europeennes", en La colaboracion de l'Etat, des communautes et des regions dans le domain de la

politique exterieure. Revue de Droit Public 6/1988, pp.71-75.

- (89). Moniteur belge de 9 de abril 1981.
- (90). Ver las conclusiones del comite en Cahiers Constitutionnels 1987/1-2, pp.87-89.
- (91). MASSART-PIERARD, F. "Regions et Communautés dans le systeme international. Acquis et perspectives" en La politique exterieur de Belgique (1984-1985). Louvain-la-Neuve: Unite des relations internationales, p.64.
- (92). LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. El ordenamiento juridico comunitario, el estatal y el autonomico. Oñati: Instituto vasco de Administracion Publica 1986.
- (93). ORTEGA, Luis. "El art.93 de la Constitucion como titulo estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimiento autonomicos de las obligaciones comunitarias". REDA 55/1987, pp.353-369.
- (94). Vid. en este sentido:
- MANGAS MARTIN, Araceli. Derecho comunitario europeo y Derecho español. Madrid: Tecnos 1986.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. La ordenacion de las relaciones del Estado y las Comunidades Autonomas con la Comunidad Europea en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, dirigida por Garcia de Enterrria, Gonzalez Campos y Muñoz Machado. Madrid: Tecnos 1986.
- TORNOS MAS, Santiago. El sistema juridico de las Comunidades Autonomas. Madrid: Tecnos 1985.

- (95). REMIRO BROTONS, Antonio. La accion exterior del Estado. Madrid: Tecnos 1984.
- (96). Vid. Ortega, Luis, op.cit, p.356-357.
- (97). RODRIGUEZ IGLESIAS,. Problemas juridicos de la adhesion de España a la Comunidad Europea en Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz. Vitoria: Universidad del Pais Vasco 1985.
- (98). Ortega, Luis, op.cit, pp.357-358.
- (99). SANTAOLALLA GADEA, Francisco. "La aplicacion del derecho comunitario en España". Documentacion Administrativa 1984/201, pp.82-255, en especial pp.164-173.
- (100). Ortega, Luis, op.cit, p.368.
- (101). El art.16 de la Constitucion austriaca recoge un precepto semejante.
- (102). SANTAOLALLA GADEA, F y MARTINEZ LAGE, S. "Spanish accession to the european communities: legal and constitutional implications". Common Market Law Review 1986/23, pp.11-37.
- OLIVARES MARTINEZ, Ismael. "La incidencia de la integracion sobre las competencias de las CCAA". Documentacion Administrativa 1984/201, pp.257-323.
- (103). BJC 14, pp.458 y ss.
BJC 16/17, pp.677 y ss.
- (104). Muñoz Machado, op.cit, p.52.

- (105). REMIRO BROTONS, Antonio. La accion exterior del Estado. Madrid: Tecnos 1984, en especial pp.211 y ss.
- (106). MUÑOZ MACHADO, S.
- (107). DIAZ LOPEZ, Cesar E. "The autonomic state: a democratic challenge to the creative imagination" en Dix ans de regionalisation en Europe, op.cit, pp.123-150.
- (108). DIAZ LOPEZ, Cesar E. "Centre-Periphery structures in Spain: From historical conflict to territorial consociational accomodation" en Centre-Periphery relations in Western Europe, op.cit, pp.236-272. Este autor ademas de subrayar la conflictualidad de las relaciones entre el PC y Cataluña y el Pais Vasco, recoge el interesante dato, de que hasta la fecha de 23 recursos de anticonstitucionalidad por conflicto de competencia iniciados contra por el Poder Central contra las CCAA, 11 lo fueron contra Cataluña, 12 contra el Pais Vasco y tan solo 1 contra otra CA, en este caso Valencia. Por otro lado, de 14 recursos contra el PC por conflicto de competecia, todos los han presentado Cataluña y el Pais Vasco. Vió p.258.
- (109). Es indudable que la concepcion autonómica del PSOE y de CP, que corresponde con la voluntad política de los ciudadanos de las CCAA, no coincide con la de la mayoría de los ciudadanos vascos y catalanes que con respecto a la posición de sus respectivas CCAA en Europa tienen una muy distinta perspectiva.

Desde concepciones jacobinas se pretende articular un sistema jurídico de carácter homogeneizante para todas las CCAA que ahogue la especificidad vasca y catalana. La Constitución de 1978 a pesar de diseñar un modelo autonómico en este sentido, en absoluto ha podido terminar con esa especificidad. El no refrendo del texto constitucional en la CA vasca ya fue una clara muestra de la invalidez del modelo propuesto. Con el transcurso del tiempo los conflictos y enfrentamientos de índole jurídico, reflejo de diversas concepciones políticas de la autonomía, son y han sido constantes. Sin embargo persiste un empeñamiento político, con expresión jurídica, en intentar mantener el diseño constitucional a toda costa, sin explorar soluciones más adecuadas con la heterogeneidad vasca y catalana. Pues bien, de persistir la voluntad de imposición de soluciones homogéneas, los conflictos lejos de desaparecer van a incrementarse adquiriendo dimensiones comunitarias.

- (110). Sobre el modelo español, GONZALEZ SANCHEZ, Enrique. "El procedimiento decisorio comunitario". Revista de Instituciones Europeas. 1987/3, pp.687-718.
- (111). Real Decreto 341/1978 de 2 de marzo. BOE n.57 de 8 de marzo 1978.
- (112). Real Decreto 279/1981 de 27 de febrero. BOE n.51 de 28 de febrero 1981.

- (113). Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto. BOE n.207 de 29 de agosto 1985.
- (114). Real Decreto 1567/1985 de 2 de septiembre 1985. BOE n.213 de 5 de septiembre 1985.
- (115). En 1986 la comision interministerial celebro 36 reuniones a lo largo del año. Vid., Gonzalez Sanchez, supra opus citatis, p.700.
- (116). La Secretaria de Estado para las relaciones con la CE cuenta con una plantilla de una 150 personas, en su mayoria funcionarios de los diversos ministerios.
- (117). Algunas Administraciones autonomas cuentan con un departamento para las relaciones con la CE, i.e El Pais Vasco; otras como Cataluña tienen intenciones de crear uno, otras, la mayoria no cuentan con ninguno. Estos departamentos estan, en teoria, la practica es bastante deficiente, en coordinacion con las oficinas regionales en Bruselas.
- (118). Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nacion y las CCAA sobre cooperacion en los Asuntos relacionados con las CCAA. Madrid: Ministerio de Administracion Territorial 1985.
- (119). Nuevo texto de proyecto de convenio entre el Gobierno de la Nacion y las Comunidades Autonomas sobre cooperacion en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Madrid: Ministerio de Administraciones Publicas 1986.

Los textos de ambos proyectos estan recogidos en sendos anexos en la obra de Francesc Morata, Autonomia regional i Integracion Europea, ya citada.

(120). Vid., la sesion informativa de la Comision mixta para las Comunidades Europeas en torno del proyecto de convenio celebrada el 3 de febrero de 1987. DSP 58/1987, pp.2279-2298, en especial las declaraciones del ministro Almunia, segun el cual el Länderbeobachter surge en el año 1979 (Vid.sus afirmaciones y reiteraciones al respecto en p.2286).

(121). Vid. las preguntas en este sentido dirigidas al ministro Almunia, en la sesion de la comision mixta para las Comunidades Europeas celebrada el 16 de diciembre 1987. DSP 78/1987, pp.5088 y ss.

(122). DSP 52/1987 de 27 mayo 1987, pp.3084 y ss.

Segun diversos miembros de la oposicion el vicepresidente de la Comision, Marin, habria enviado un informe a Presidencia del Gobierno (El Pais, 10 de mayo 1987) en el que se presenta como rutinario, el olvido de comunicar a la Representacion en Bruselas instrucciones sobre la postura a defender en diversos comites, el envio de ordenes discrepantes sobre un mismo tema por dos ministerios diferentes...

(123). Decreto-Ley n.527/85 de 31 de diciembre.

(124). Decreto-ley n.526/85 de 31 de diciembre 1985.

- (125). MAUNZ, DÜRIG, HERZOG. Grundgesetzskommentar. München: Beck 1976.
- (126). "Lindauer Abkommen" de 23-25 de Octubre 1957.
Acuerdo entre el gobierno federal y las cancillerías de los Länder sobre el derecho en favor de la Unión a celebrar tratados internacionales.
- (127). BIRKE, H.E. Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften. Berlin 1973.
MALENCZUCK, P. "European affairs and the Länder of the Federal Republic of Germany. CMLR 1985/22, pp.237-272.
MORAWITZ, R. Die Zusammenarbeit von Bund und Länder bei Vorhaben der EG. Bonn 1981.
SCHWANN, HH. Die deutschen Bundesländer in Entscheidungssystem der EG. Berlin 1982.
- (128). GERSTENBAUER, Hans-Georg. "German Länder in the EC" en Regions in the EC, op.cit, pp.173-190.
- (129). BGBl. 1952 II p.447.
- (130). El estudio de esta figura integrada en la Representación Permanente alemana en las instituciones comunitarias lo efectuaremos al interior de este capítulo con objeto de favorecer la comprensión de los procedimientos participativos, en cuyo funcionamiento el Länderbeobachter realiza un papel importante.
- (131). Vid. 181.Sesión del Bundesrat de 19.07.1957. p.745.

- (132). ZILLER, Gebhard. "Die EG-politische Mitwirkung des Bundesrates" pp.93 y 94, en Hrbek u. Thaysen (Hrsg) op.cit. pp.89-102.
- (133). Un ejemplo lo ofrece el procedimiento que se sigue en materia de politica regional.
- (134). Bajo la direccion de Baviera, y en el que participaban representantes de Baden- Württemberg, hamburgo, hessen, Renania del Norte y Renania Palatinado.
- (135). En la Conferencia del 27-29 de Octubre 1976 celebrada en München.
- (136). Reglamento, Directiva, Decision, Recomendacion y Asesoramiento.
- (137). En virtud de la complejidad de la cuestion, los GLänder separaron formalmente esta cuestion de la financiacion de las cuestiones comunitarias de las negociaciones.
- (138). Vid MAUNZ, DÜRING, HERZOG. Grundgesetzskommentar, op.cit.
- (139). "La Union se esfuerza conjuntamente con los Länder en alcanzar un criterio comun a desarrollar, en la medida de lo posible, por la delegacion alemana".
- (140). Vid. Morawitz, R., op.cit.
- (141). Sobre esta cuestion la Declaracion en su parrafo 2 menciona "competencia exclusiva de los Länder" y no, competencia legislativa exclusiva, lo cual amplia las posibilidades de representacion de los Länder.

- (142). i.e. en el ministerio de agricultura, cada responsable de seccion decide que es lo que se transmite.
- (143). i.e. Kreis der EG Referenten der Landwirtschaftsministerien, EG Arbeitskreis der Abteilungsleiter.
- (144). Tan solo en algunos Länder: existen funcionarios con formacion comunitaria.
- (145). HANNALECK, Ilva u. SCHUMANN, Wolfgang. "Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes: Probleme und Alternative. Z Parl, 3/1983. pp.362-371.
- (146). EINERT, Günther. "EG-Entwicklung unter Ländervorbehalt? p.41, en Hrbek u. Thaysen (Hrsg) op.cit. pp.41-50.
- (147). STAVENHAGEN, Lutz G. "Europa-Politik der Bundesregierung unter den Bedingungen föderativer Ordnung" p.54, en Hrbek u. Thaysen (Hrsg) op.cit. pp.50-56.
- (148). Asi lo confirma Morawitz, p.72, durante las discusiones recogidas en de la obra de Hrbek u. Thaysen (Hrsg) op.cit; segun lo cual se trato de una directiva para arquitectos.
- (149). Ministerialdirigent May adscrito al Ministerio de Economia de Baden- Württemberg.
- (150). M.Erhard, posteriormente Canciller Federal.
- (151). Tratado de Fusion de 8 de Abril de 1965.
- (152). El titulo oficial es el de "Beobachter der Länder bei der EG".

- (153). I. Ministerialdirigent May (1958-1968) Baden-Wuerttemberg.
II. Ministerialdirigent Grunert (1968-1972). Baden-Wuerttemberg.
III. Ministerialrat Oberthuer (1972-1974). Nordrhein-Westfalen.
IV. Ministerialrat Stoeger (1975-...). Nordrhein-Westfalen.
- (154). Los gastos se incorporan al presupuesto del Ministerio de Economia, Calidad de Vida y Transporte de Renania del Norte.
La cuantia de los gastos en 1980 ascendio a 334.700 DM.
Los ingresos procedentes de otros Laender sumaron 203.300 DM.
Cada Land contribuye de acuerdo a un sistema proporcional, "Königsteiner Schlüssel".
- (155). Estas sesiones se celebran todos los martes en Bonn
- (156). Por ejemplo, Renania-Palatinado y Baden-Württemberg son responsables en materia vinicola, Hamburgo lo es sobre energia...
- (157). En Stuttgart existe una central de documentacion de los Länder.
- (158). OETTING, Ulf. Bundestag und Bundesrat in Willensbildungsprozess der EG. Berlin 1973.

- (159). RUDOLF, Walter. Bundesländer und europäisches Gemeinschaftsrecht.
- (160). OBERTHUER, Karlheim. Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG.
- (161). Ds.9/2555 de 11 de Octubre de 1979.
- (162). Propuesta de la CSU al Gobierno de Baviera para la creacion de una Representacion de Baviera en Bruselas.
- (163). Esa insatisfaccion a trascendido a los circulos comunitarios y a la opinion publica. Vid. EG magazin Nr.2y3 1986.
- (164). Antrag des Freistaates Bayern 23.1.86. Drucksache 50/86.
- (165). Beschluss des Bundesrates de 31.1.1986. Stenographischer Bericht 560 Sitzung.
- (166). HRBEK, Rudolf. "Bundesländer im Bremser häuschen?". Europäische Zeitung. März 1986.
- (167). Un resumen en lengua inglesa en Rudolf HRBEK. "The German Länder and the European Community" German Foreign Affairs Review 2/87 pp.120-133.
- (168). "Die Gemeinschaft ist kein Staat, aber sie steht im prozess fortschreitendes Integration". BVerf GE 22, 293-296; 37, 277.
- (169). HRBEK, Rudolf. "Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder in EG-Entscheidungsprozess" en Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften pp.17-36.

(Hrsg) Rudolf Hrbek u. Uwe Thaysen. Baden-Baden: Nomos Verlag 1986.

(170). Ambos procedimientos han sido previamente ya tratados en este estudio. Vid, Parte II punto 2.4.2.

(171). Vid. las reflexiones en torno a esta problemática y las referentes al nuevo acuerdo participativo en:

- GRABITZ, Eberhard. "Die Deutschen Länder in der Gemeinschaft.- Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Grundgesetzes". EuR 4/1987, pp.310-321.

- EIKE zur HAUSEN, Götz. "Die deutschen Länder als Souffleure auf der Brüsseler Bühne?.- Das Ratifizierungsgesetz zur EEA aus Brüsseler Sicht". EuR 4/1987, pp.322-332.

- MONTERO CHINER, Maria Jesus. "La Ley alemana de Ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de decisiones comunitarias". REDA 55/1987, pp.371-380.

Vid. también, aunque con anterioridad a la aprobación de la ley de Ratificación:

RESS, Georg. "Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus." EuGRZ 19/1986, pp.550-558.

(172). Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur EEA. Drucksache 150/86.

Vid. Stenographischer Bericht Bundesrat 564. Sitzung
16.Mai 1986.

- (173). Vid. intervenciones en este sentido del Dr.Vogel,
Einert y Schmidhuber en representacion de los gobiernos
de Renania-Palatinado, Renania del Norte y Baviera
respectivamente.
- (174). Vid. intervenciones del Dr.Vogel (p.302), Schmidhuber
(p.307) y del Dr.Hahn (p.308), este ultimo en nombre
del Sarre.

En este sentido hay que entender tambien el
posicionamiento del Parlamento de Baden-Württemberg de
29.01.86. Drucksache 9/2613.
- (175). "Se trata de evitar que una mayor integracion europea
suponga un ser o no ser de los Länder". Schmidhuber
p.306.
- (176). Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages de 5.12.86.
Drucksache 600/86.
- (177). El articulo de Montoro Chiner antes citado, p.276,
ofrece una traduccion imprecisa del contenido del
art.1a.
- (178). Empfehlung der Ausschuss für Auswärtige
Angelegenheiten des Bundesrates de 11.12.86. Drucksache
600/1/86.
- (179). Beschluss des Bundesrates zum Gesetz zur EEA vom
28.febrero 1986 de 19.12.86. Drucksache 600/86.

Stenographischer Bericht 572 Sitzung.

- (180). HELLWIG, Renate. "Anspruch und Wirklichkeit parlamentarischer Mitwirkung des Bundestages" p.112, en Hrbek u. Thaysen (Hrsg) pp.111-117.
- (181). Ulrich Everling, op.cit. p.98.
- (182). Sobre estas dificultades, vid. BORCHMANN, Michael. "Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer". Die Öffentliche Verwaltung 15/1988, pp.623-632.
- (183). TORTORA DE FALCO, Fulvio. Il Comitato dei Rappresentanti permanenti dai Trattati istitutivi alla prassi Comunitaria. Napoli: Giannini Editore, Università degli Studi 1980.
- El autor define así, la importancia sin equívocos de este gremio: "El COREPER, eje entre la instancia técnica y política, mediador entre el orden nacional y comunitario, centro neuralgico del proceso decisional comunitario", p.224.
- (184). PEREZ DIAZ, Victor. "Gobernabilidad y Mesogobiernos. Autonomías regionales y necorporativismo en España". Papeles de Economía Española 21/1985, pp.40-76.
- (185). Sobre la creciente pérdida de poder de los parlamentos regionales, HAAS, Evelyn. " Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben- Neure Entwicklungen im Gefolge der Luxemburger Akte-". Die Öffentliche Verwaltung 15/1988 pp. 613-622, en especial pp.620 y ss.

- (186). ALBRECHT, Martin. "Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken". Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1984, pp.278-291.
- (187). Declaracion de 4 de noviembre 1986 recogida en pp.287-289 de la obra ya citada de Hrbek u. Thaysen (Hrsg).

NOTAS.

PARTE 2. LA PARTICIPACION REGIONAL COMUNITARIA.

Capitulo 2. La participacion regional en las instituciones comunitarias.

- (1). Francesco CAPOTORTI et alt. Le Traite d'Union Europeenne (Commentaire du projet adopte par le PE le 14 fevrier 1984). Bruxelles: Editions de l'Universite de Bruxelles 1985.
- (2). Tanto la habilitacion como el procedimiento escrito implican una delegacion a uno o varios miembros de la Comision. Pero asi como la habilitacion implica una deliberacion, el procedimiento escrito no la exige. Por el contrario la tercera formula requiere la presencia y debate entre todos los miembros de la Comision.
- (3). Vid. DE RUYT, Jean. L'Acte Unique Europeen. Commentaire. Editions de l'Universite de Bruxelles 1987, pp.119-138.
- (4) . Segun el rapport annuel de la Comision 1988, las opiniones del PE han sido tenidas en cuenta por la Comision en un 76% de los casos, y por el Consejo en un 57% de las ocasiones.

- (5). Entre los organos consultativos especializados de creacion prevista en el Tratado y con especial interes regional en el seno de la Comision destacan: el comite consultativo de Transporte (comite 83), previsto en el art.83 TCEE y el comite del Fondo Social Europeo (art.124 TCEE).
- (6). Una lista de comites en Boletin de la CE, suplemento especial 2/80.
- (7). BOCE 30.3.87. pp.371-380.
- (8). Para facilitar su distincion, en los presupuestos generales, en su anexo I, aquellos cuya consulta es obligatoria reciben la nomenclatura 2510, y el resto, la numeracion 2511.
- (9). i.e. el comite consultativo para la igualdad de derechos hombre/mujer; comite consultativo sobre mercados publicos en el seno de la DG IV, o el recientemente constituido comite consultativo de las colectividades locales y regionales en la DG XVI.
- (10). Sobre estos y las tecnicas que en argot comunitario se conocen como fillet (red) y contre fillet, vid. Beutler, Bieber et altre, op.cit, pp.136 y 137.
- (11). Decision del Consejo de 13 de julio 1987. BCE L 197 de 18 de julio 1987.
- (12). El procedimiento I coincide con los comites consultativos, el procedimiento II con sus dos variantes equivale a los comites de gestion y el

procedimiento III es semejante con sus dos modalidades a los comites de reglamentacion.

- (13). Vid. De Ruyt, Jean, op.cit.,pp.139-144.
- (14). Una lista y caracterizacion de los mismos en el directorio del Consejo.
- (15). TORTORA DE FALCO, Fulvio. Il Comitato dei Rappresentanti permanenti dai Trattati istitutivi alla prassi Comunitaria. Napoli: Giannini Editore, Universita degli Studi 1980.
- (16). i.e, algunos comites de expertos.
- (17). Vid. "La politique regionale communautaire et le role des regions". Commission de politique regionale et de l'amenagement de territoire. PE 123.460/B/def. Rapport n.6 de 20 octobre 1988.
- (18). Vid. declaraciones del ministro de relaciones exteriores del ejecutivo flamenco en favor de una mayor participacion regional en el proceso de integracion europea, en De Standart de 15 de junio 1987.
- (19). Carta de P.DEPREZ, ministro de relaciones exteriores de la comunidad cultural flamenca al ministro belga de relaciones exteriores. JVG/CO 025322 de 18 de diciembre 1986.
- (20). Especial importancia reviste para la politica regional comunitaria el Mezzogiorno italiano. Desde 1950 existe un Ministerio encargado del desarrollo del sur de

Italia, que tras la adhesion a las CE centraliza todas las relaciones en este campo con las autoridades comunitarias. Desde 1970 existe un comite consultativo compuesto por todas las regiones implicadas, que deben ser obligatoriamente consultadas, pero solo por invitacion expresa participan representantes de estas regiones en el comite de politica regional.

- (21). Vid. punto 2.2.1.4. al tratar la presencia de representantes de Azores y de Madeira entre los miembros de la Representacion Permanente Portuguesa, quienes asisten en esta calidad a algunos de los comites y grupos de trabajo del Consejo.
- (22). Vid. rapport PE 123.460/B/def. ya citado, pp.86-87.
- (23). Decision de 24 junio 1988. JO n.L 247 de 6.9.1988.
- (24). PE, resolucion de 13 de abril 1984. JO n. C127 de 14 mayo 1984, pp.240 y ss.
- (25). PE, documento de trabajo "sur la creation du Conseil des Regions d'Europe", n.103.498 rev.
- (26). Para una historia del movimiento regionalista y sus organizaciones, vid., PIERRET, Georges. Vive l'Europe autrement. Paris: Piccllec 1984.
- (27). Caben señalar como las mas importantes asociaciones regionales:
 - La Asociacion de Regiones Fronterizas (AGEG) fundada en 1971 .

- La Conferencia de Regiones Perifericas Maritimas (CRPM) de 1973.

- El Comite de Regiones del Arco Alpino (CRAAL) de 1973.

En 1980 estas tres asociaciones decidieron fundar conjuntamente el BLORE, o Departamento de Union de Organizaciones Regionales Europeas.

No existe, a pesar del importante numero de regiones que agrupan, una unidad de criterio definitorio de region. De esta forma, es posible que al interior de la CRPM, si bien en Irlanda no existe una estructura regional institucional, se encuentran representantes de 5 regiones irlandesas; mientras Gales cuenta con un unico representante, Escocia esta representada con 8 regiones; no hay representacion de las regiones belgas...en total 65 regiones con diversos status.

En 1982 el BLORE alcanzo un acuerdo con representantes de la IULA (Asociacion de Municipios Europeos) y de la CEE, mediante el cual se crea un comite consultativo tripartito dentro del marco de la politica regional , siendo este hasta fecha muy reciente el maximo logro participativo alcanzado a nivel comunitario.

(28). Sobre la genesis del Consejo consultivo y las distintas organizaciones regionales y locales europeas, vid. "La politique regionale communautaire et le role des regions". Commission de la politique

regionale et de l'aménagement du territoire. PE Doc. 2-1545/84 rapport n.5.

- (29) Un mayor status consultivo es el alcanzado por las regiones dentro del Consejo de Europa, si bien este organismo internacional en absoluto dispone de competencias y de una importancia semejante a la CE en materia regional.

En su seno existe una Conferencia de representantes de los municipios europeos con el caracter de asamblea consultiva permanente, que en 1975 se extendió en su composición a representantes regionales.

Los miembros de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y regionales, cuyo numero se corresponde con el numero de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, 170, deben ser elegidos, art.2 de su carta, por los EM entre aquellos representantes elegidos para una función municipal o regional, y tienen como función el representar a los municipios y regiones de Europa.

No existe un concepto homogéneo de autoridad local o regional, correspondiendo a cada EM, conforme a su ordenamiento jurídico el decidirlo. Por tanto, además del inconveniente que presenta la mezcolanza de Municipios y de Regiones, se añade la falta de claridad en la definición de ambos ámbitos.

La RFA de hecho no considera a los Länder como Regiones, y en otros EM i.e. Holanda, no son estas sino las provincias a quienes se identifica con ese caracter. No hay representantes de todas las regiones italianas ni de las CCAA, y si por el contrario de EM donde estas no tienen existencia institucional.

Entre los objetivos y funciones de la Conferencia, recogidos en el art.1 de la Carta, figura de un lado informar y asesorar al Comité de Ministros y a la Asamblea sobre aquellas cuestiones que interesan a las instituciones locales y regionales, y de otro lado, y a fin de mantener estrechas relaciones entre el Consejo de Europa y la CE, la Conferencia esta autorizada a establecer contactos directos con los organos comunitarios de acuerdo con las directrices establecidas por el Comité de Ministros, a quien se mantiene informado.

Esta tambien capacitada para presentar resoluciones y dictámenes por mayoria de sus miembros a la Asamblea consultiva del Consejo de Europa.

Hasta la fecha ha producido cerca de 150 resoluciones, en su mayoria dedicadas a difundir la idea integrativa, en defensa de la administracion municipal, politica regional, regionalizacion, cooperacion transfronteriza y medio ambiente.

La representatividad regional de la Conferencia queda en virtud tanto de la falta de coherencia con respecto al concepto de region, que viene determinado por cada EM, como por el procedimiento de seleccion de representantes, que se deja en mancs de los PC, seriamente dañada.

Como objetivo a largo plazo de la Conferencia figura su renconversion en una segunda Camara europea, en un Senado de las colectividades territoriales y regiones europas, al lado del Parlamento Europeo .

La intencion de la Conferencia de convertirse en Camara regional de la CE, debe a nuestro juicio rechazarse por la falta de representatividad de que dispone:

- No hay un concepto homogeneo de region, lo cual permite la representacion de entes diversos.
- No estan representadas todas las regiones.
- Los representantes regionales no son elegidos por las regiones.
- Diez miembros del Consejo de Europa son Estados no miembros de la CE.

En general sobre la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, vid., RENGELING, Hans-Werner. "Die Zusammensetzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden

- und Regionen des Europarates aus deutscher Sicht".
Deutsches Verwaltungsblatt 1985, pp.600 y ss.
- (30). Vid. Comité Economique et Social des CE. Les comités Consultatifs Communautaires a composition socio-economique. Bruxelles: Delta 1980 pp.178-192.
- (31). Vid. Annual Report 1986, Economic and Social Consultative Assembly. Luxemburg: Office for Official Publications of the EEC 1987.
- (32). En torno a las leyes electorales para el PE en los EM, vid. AAVV. Parlamento Europeo. Forze politiche e diritti dei cittadini. Milano: F. Angeli 1979.
- (33). Se trata de un reflejo de la problemática que Bruselas sigue representando en el proceso de regionalización.
- (34). BOE de 3 abril 1987.
- (35). Jose Luis RUIZ-NAVARRO PINAR. "El Parlamento Europeo: sistemas electorales de los diez y alternativas a la futura ley española". Revista de las Cortes Generales n.6/1985 pp.341-416.
- (36). Vid. intervenciones de grupos parlamentarios en Diario de Sesiones del Congreso de Diputados de 17 de Marzo 1987.
- (37). En Irlanda del Norte, donde los tradicionales partidos británicos no existen, dos partidos unionistas cuentan con un representante y el SDLP republicano con otro.
- (38). B.O. No C 87/61 de 5 de abril 1982.

- (39). Resolución de 9 de marzo 1983. B.O. No C 96/28 de 11 abril 1983.
- (40). Parlement Europeenne. Fiches techniques sur le PE et les activites de la CE. Luxemburg: PE 1986.
- (41). Estos criterios estan ya recogidos en el documento de trabajo del comite de asuntos economicos, Document. 1-98, 8/81/A de 10 de febrero de 1982.
- (42). Vid. Parte II, punto 2.5.2.d.
- (43). Declaracion comun del Consejo, Comision y Parlamento de 18 junio 1984 relativa a la necesidad de asociar a las regiones al proceso decisional de la CE. JO n.C 72 de 13.3.1984.
- (44). Doc.No C 127/242 de 14 de mayo 1984.
- (45). PE: Comision de Politica Regional y Ordenacion del Territorio. Documento de trabajo sobre "Proyecto de Carta Comunitaria de la Regionalizacion de los Estados Miembros". PE: 123.314 de 5 de mayo de 1988.
- (46). PE. Resolución de 21 noviembre 1988 relativa a la politica regional comunitaria y el rol de las regiones. PE 123460/A/B/def. Este documento contiene en su parte A la proposicion de resolucion, una exposicion de motivos, parte B, y seis rapports de interes. Para mas detalles consultar el PV, Doc A 2-218/88.
- (47). Protocole de 25 juillet 1988 entre le Ministre des Relations exterieures, le Ministre des Relations

internationales de la Communaute francaise de Belgique et le Ministre des Relations exterieures de la Region wallone, relatif au statut des representants de la Communaute francaise de Belgique et de la Region wallone a l'etranger et aupres des organismes internationaux. Documento no publicado.

- (48). M. Pirotte ha sido nombrado representante tanto por el ejecutivo de la comunidad francesa como por el ejecutivo de la region walona, tras un concurso convocado por el secretariado permanente de reclutamiento de personal del Estado, organismo bajo la autoridad del primer ministro, a instancias de la comunidad francesa.
- (49). Con esta base, el protocolo, un gentlemen's agreement podria quizas haber sido anulado por el Consejo de Estado.
- (50). Vid., el articulo de Gonzalez Sanchez en la Revista de Comunidades Europeas antes citado, en especial pp.705 y ss.
- (51). Vid. punto 3.3.4. de la tesis.
- (52). Vid., el analisis de esta figura en el capitulo 1 de esta segunda parte, punto 2.1.5.2.2.
- (53). Vid. MASSART-PIERARD, F. Les Cahiers Constitutionnels 1986/3-4, pp.162-164.
- (54). Reglamento n. 2052/88 de 24 de junio 1988. JO n. L 185/9.

- (55). Se trata de los reglamentos de 19 de diciembre 1988 n.4253/88 (coordinacion); n.4254/88 (FEDER); 4255/88 (FSE); 4256/88 (FEOGA orientacion). JO L 374/88 de 31 diciembre 1988.
- (56). La lista de estas regiones esta recogida en un anexo del reglamento de coordinacion.
- (57). JO n. L 73 de 21.3.1975, p.47.
- (58). JO n. L 289 de 22.10.83, p.42.
- (59). En concreto los arts. 11 a 15 del rgl.n. 729/70.
- (60). 3841 proyectos en 1987.
- (61). Reglamento 1787/84, B.O. 1984, L 169.
- (62). Un excelente resumen del FEDER en Bruno DE WITTE. "The Reform of the European Regional Development Fund". CMLR 23/1986, pp.419-440.
- (63). Decision 75/1851, B.O. L.73/46 modificado por decision 79/137, B.O. L.35/9.
- (64). Para una aproximacion al FSE, vid., COMISION CE, Schede europeee, 19/1986.
- Los datos sobre el volumen de recursos de los diversos fondos estan tomados de COMISION CE. La politica regionale europea. Schede europeee 14/87.
- (65). El volumen de recursos del FEDER ascendio en 1986 a tres mil trescientos millones de ECU. Un ECU equivale aproximadamente a 137 pts.
- (66). A España le corresponde un 16% del total, frente al , 20% de Italia, Irlanda y Portugal, al 12% de Grecia...

- (67). Al Reino Unido, Grecia e Italia se les ha atribuido un 24, 21 y 21% respectivamente del total, mientras que el tercio restante se reparte entre los otros EM.
- (68). COMISION CE. Green Europe, The European Community's expenditure on the Common Agricultural Policy, 42/1988.
- (69). En 1986 el volumen de sus inversiones alcanzaron tres mil quinientos millones de ECU.
- (70). Alrededor de 393 millones de ECU en 1986.
- (71). Aun cabria añadir las aportaciones de la CECA a diversas regiones siderurgicas y carboniferas, que suman prestamos por un total de 14 mil millones de ECU desde 1954, y que en 1986 representaron mil cien millones de ECU.
- (72). Reglamento Consejo CEE n.2088/85 de 23 de julio 1985. BCE L 197 del 27 de julio 1985. p.1 y ss.
- (73). La lista de las mismas esta recogida en el anexo I del reglamento.
- (74). El programa se presento a la Comision el 12 de noviembre 1985 y fue aprobado el 20 de agosto 1986. Vid. BOCE L 282 del 3 Octubre 1986.
- (75). Bull.EC 9-1986.
- (76). Vid. Bull. EC 7-8/1987.
- (77). Bull.CE 7-8/1987.
- (78). Decreto de Presidente del Consiglio de 1 febrero 1986. G.U. 8 febrero 1986.

- (79). Recogida por DE FELICE, Renato. Nuova Rasegna, 7-8/1980, pp.739.
- (80). Tambien recogida por De Felice, op.cit, p.740.
- (81). Sobre un resumen de la misma vid. Pitruzzela, Le Regioni, 1-2/1986.
- (82). Recogido por VITALE, op.cit, pp.168 y ss.
- (83). Debido a la oposicion del gobierno central de que los gobiernos autoncmos abran representaciones en el extranjero, estos lo hacen utilizando diversas instituciones como tapaderas, i.e, camaras de comercio, fundaciones...
- (84). Se trata de un recurso por conflicto de competencias. La interposicion de este recurso implica la suspension automatica de la dsiposicion recurrida. Hasta la fecha el Tribunal Constitucional ha dictado dos autos con fecha 26.09.88 y 8.02.89 (B.O.E. 17 de febrero 89, ref.3804.) en que confirma el cierre de la oficina que figuraba como un servicio administrativo fuera de la Comunidad Autonoma. El Gobierno vasco ha reconvertido la situacion juridica de la misma haciendola depender de una sociedad publica, Interbask, cuyo capital al 100% pertenece al gobierno autonomo. Sera necesario el transcurso de algunos años hasta que el TC emita una sentencia. Por el momento no se ha pronunciado en sus autos sobre el fondo de la cuestion, el principio de territorialidad.

- (85). Vitale, op.cit, pp.38 y ss.
- (86). JANSEN, Thomas. "Bundesländer in Brüssel". Europäische Zeitung. März 1987.
- (87). Vid. intervencion de Stavenhagen, Lutz G. op.cit. en Hrbek u. Thaysen (Hrsg) p.55.
- (88). HAHN, Ottokar. "EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaussenpolitik?" en Hrbek u. Thaysen (Hrsg) pp.105-110.
- (89). SCHÖNDUBE, Klaus. "Auf nach Brüssel. Bundesländer entdecken EG". Europäische Zeitung. Septemberg 1986.
Vid. sobre este tema Der Spiegel Nr.19, 5.Mai 1986.
- (90). STROHMEIER, Rudolf W. "Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess der Europäischen Gemeinschaften durch die Deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel". //ffentliche Verwaltung 15/1988, pp.633-636.
- (91). Vid. Ottokar Hahn, sopra op.cit. p.106.
- (92). Como lobbies, estas oficinas son muy reacias a informar de su influencia.

NOTAS.

CAPITULO CONCLUSIVO.

- (1). Parlamento Europeo. Resolucion de 21 de octubre 1988, n. 123.460/A,B/def. La Carta Europea de la regionalizacion solo figura como anexo en contraste con la posicion central con que figuraba previamente. Vid. Comision de Politica regional y Ordenacion del territorio. Documento de trabajo. PE 123.314 de 5 de mayo 1988.
- (2). El reciente encuentro, de 19 de mayo 1988, en Bonn, entre el Presidente de la Comision Europea, Jacques Delors y los Jefes de Gobierno de los Länder, si bien importante por su novedad, no ha dejado de tener el caracter de "un informal cambio de impresiones". Vid., EG Magazin n.6 de junio de 1988, pp.10-11.
- (3). Ademas, debe tenerse en cuenta, que el filtro comunitario tiene propiedades alquimistas para transformar la sustancia constitucional de los EM. La CE es una suerte de piedra filosofal de que se sirven los ejecutivos centrales para reforzar su poder al interior del Estado. Los Tratados comunitarios son a su vez el crisol donde se macera la autonomia regional.

- (4). La cultura representa la competencia autonoma por excelencia, mientras que el componente etnico es solo uno de los factores de la regionalizacion. Vid., DE WITTE, Bruno. "La pluralite ethnique et l'autonomie culturelle. Etude comparative. en Centres et Peripheries: Le partage du pouvoir. Sous la direction de Yves MENY. Paris: Economica 1982, pp.97-126.
- (5). Como señala Yves MENY, en su obra Politique comparee. Les democracies: Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA. Paris: Ed. Montchrestien 1987, al referirse a la RFA, los intentos de regionalizacion de la vida politica se mantienen puntual y estrechamente subordinados a los imperativos estrategicos de los partidos nacionales.
- (6). Vid. ALBERTINI, Mario et alt. Storia del Federalismo europeo. Torino: Eri 1973, en especial las conclusiones pp.417-431.
- (7). AAVV. Contre les Etats, Les regions d'Europe. Paris: Presses d'Europe 1973.
- (8). MARC, Alexandre. Dialectique du dechainement. Paris: Presses d'Europe 1961.
HERAUD, Guy. L'Europe des ethnies. Paris: Preses d'Europe 1963.
- (9). Vid. anexo I y II de la obra de Guy HERAUD. Les principes du federalisme et la Federation Europeenne. Paris: Presses d'Europe 1968, donde estan contenidos un

proyecto de tratado y una lista de territorios, futuros Estados-Regiones.

- (10). Vid. G. Heraud, supra opus.cit. p.8 del anexo II.
- (11). ESTERBAUER, Fried. "Europa der Regionstaaten und Regionen als föderativer Spannungsausgleich, Selbstbestimmung und Demokratieverehrung" en Föderalismus als Mittel permanent Konfliktregelung. (Hrsg) F. Esterbauer et al. Wien: Wilhelm Braumüller 1977, pp.223-249.
- (12). F.ESTERBAUER (Hrsg). Regionalismus. Wien: Braumüller 1979, pp.190 y ss.
- (13). CHITI-BATELLI, Andrea. Unita Europea e poteri delle Regioni. Trento: Regione Trentino-Alto Adige 1981.
- (14). SALVI, Sergio. "Für ein Europa der Nationalitäten", en Föderalismus als Mittel permanent...opus.cit, pp.241-249.
- (15). Segun Salvi, supra opus.cit. p.248, nacionalidad es equivalente a lengua, subnacionalidad a dialecto.
Vid. un mapa de Europa segun estos criterios en Chiti-Batelli, A. Unita europea e poteri delle regioni, op.cit. pp.187-196.
- (16). El Estado-Nacion se considera una fase de la Historia a superar, pues precisamente su existencia es la causa principal de las dificultades integrativas.
- (17). El modelo comunitario es el resultado de un Tratado internacional, y no ha surgido ni de una consultacion

- popular ni de una Camara constituyente. La normativa comunitaria no es emanacion de una Camara electa.
- (18). Un resumen de estas posturas en las conclusiones de la obra "Unita europea e poteri delle regioni", op.cit, pp.175-183.
- (19). En este momento del periodo integrativo, la representacion regional en una Camara de las regiones responderia a intereses corporativos y sectoriales, calificados como ilegítimos, no merecedores de representacion directa. Vid. Chiti-Batelli "Unita europea e..." op.cit., pp.184-186.
- (20). Vid. CHITI-BATELLI, Andrea. I Poteri del Parlamento Europeo. Milano: Giuffre 1981, donde este autor hace una critica del sistema partitocratico y de la democracia representativa.
- (21). CHITI-BATELLI, Andrea. La dimensione europea delle autonomie e l'Italia. Milano: Franco Angeli 1984. Vid. especialmente pp.337 y ss.
- (22). En 1986 se celebro en Barcelona un Congreso de "Naciones sin Estado" que con unos planteamientos politicos asimilables, decidio crear una organizacion estable. Algunos de los autores de este pensamiento teorico, Guy Heraud, Fried Esterbauer...están integrados en el CIFE, Centre International de Formation Europeenne, que con abundantes medios materiales y secciones en diversos Estados europeos organiza conferencias, seminarios,

sesiones sobre integracion europea, federalismo, autonomias, regionalismo...

Cuenta con una editorial "Presses d'Europe" y una revista "L'Europe en formation" que sirven de vehiculos para la transmision de sus ideas.

ANEXOS.



ANEXOS.

Anexo I.

Resolucion del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984 sobre el roll de las regiones en la construccion de una Europa democratica y el resultado de la Conferencia de las Regiones (14).

El Parlamento Europeo,

- teniendo en cuenta la declaracion final de la "Primera Conferencia de las Regiones" celebrada en Strasbourg del 25 al 27 de enero de 1984 y en la cual participaron alrededor de 280 representantes electos de las regiones de la CE y de los Estados candidatos Portugal y España (PE 88600 fin),

- teniendo en cuenta la propuesta de resolucion suscrita por el Sr. De Pasquale y otros durante la Conferencia de las Regiones de la CE (Doc.1-1212/83),

- teniendo en cuenta el informe del Comite de Politica Regional y de Planificacion regional (Doc.1-91/84),

- teniendo en cuenta su resolución de 22 de abril de 1982 en la que hace un llamamiento a una mayor participación de las regiones y de las autoridades locales en el desarrollo socio-económico regional (OJ No C 125, 17.5.1982),

1. Considera que el refuerzo de la autonomía regional, y la creación de una Comunidad Europea más unificada basada en instituciones con poder real, representan dos aspectos complementarios y convergentes de un desarrollo político que es esencial para resolver con eficacia las futuras tareas de la Comunidad;

2. Considera que la población concernida debe tener el derecho a participar en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias, y en particular, en los programas de desarrollo regional a través de sus representantes democráticamente elegidos en los niveles locales y regionales. Una disposición de este tipo, favorable a la participación representativa de la población, aun no existe en todos los Estados Miembros;

3. Hace un llamamiento al Consejo y a los gobiernos de los EM en los que aun no existan estructuras regionales, a que tomen las medidas necesarias para paliar esta omisión;

4. Hace un llamamiento al Consejo y a los gobiernos de los EM que han garantizado a sus regiones un cierto nivel de autonomía, en

favor de que den a estas, los poderes necesarios para poder llevar a cabo sus tareas. En particular, a que se refuercen las competencias fiscales y presupuestarias regionales;

5. Hace un llamamiento al Consejo y a los gobiernos de los EM a fin de que aseguren que la poblacion de las regiones europeas o sus representantes politicos electos tengan el derecho a participar realmente en la planificacion y organizacion del futuro socio-economico regional. Esto significa en terminos generales, la participacion en la formulacion de las politicas comunitarias presentes y futuras desde una perspectiva regional (planificacion regional, proteccion del medio ambiente, agricultura, reestructuracion economica, nuevas tecnologias, creacion de empleo en el sector terciario, cultura, cooperacion transfronteriza entre regiones pertenecientes al mismo marco geografico o cultural...).

6. Hace un llamamiento al Consejo y a la Comision para que en el futuro presten mayor atencion, a fin de asegurar que la ayuda del FSE y del FEDER, asi como la de otros instrumentos financieros se concentre prioritariamente en las regiones mas debiles de la CE;

7. Llama la atencion de la Comision y del Consejo a fin de que estos adecuen su legislacion conforme a la distribucion constitucional de competencias en los EM, y hagan posible el establecimiento de relaciones directas de las regiones con las instituciones comunitarias;

8. Reconoce que las estructuras institucionales regionales y locales difieren enormemente entre los EM;

9. Resalta la importancia de la Union Internacional de Autoridades Locales (IULA, fundada en 1913) y del Consejo de Municipios Europeos (CEM, fundado en 1951). Ambos proporcionan una estructura organizativa para el agrupamiento de ciudades, autoridades locales, departamentos, condados, provincias, regiones, y organizaciones semejantes;

10. Constata que las autoridades regionales de la CE no han sido consultadas suficientemente a nivel comunitario;

11. Resalta la importancia del Bureau de Union de las organizaciones regionales europeas (BLORE), quien desde 1979 ha agrupado organizaciones regionales tales como la Asociacion de Regiones Fronterizas Europeas (AEFR), el Comite de Accion de las Regiones Alpinas y la Conferencia de Regiones Maritimas Perifericas, pero constata, que aunque estas organizaciones representan a algunas de las regiones de la CE, no son representativas de todas las regiones de la Comunidad, que son ademas muy diversas en sus estructuras;

12. Se felicita del hecho de que la IULA, el CEM y el BLORE hayan acordado trabajar juntos dentro del marco del comite consultativo de Autoridades locales y regionales, sentando las bases para una

única forma de expresión a nivel comunitario, de las opiniones de los gobiernos sub-estatales en las políticas comunitarias que les conciernen;

13. Hace constar que la CE necesita un órgano representativo que este en condiciones de hablar en nombre de estas autoridades y de servir como base permanente de consulta en materia de política regional comunitaria;

14. Comparte la opinión de la Primera Conferencia de las Regiones, de que es deseable el refuerzo de la representación regional en las delegaciones nacionales de "La Conferencia Permanente de las Autoridades Locales y Regionales de Europa" del Consejo de Europa. Al mismo tiempo, la debida representación de las regiones en el "Comité consultativo", puede obtenerse de la misma forma;

15. Defiende el deseo expresado en la Declaración Final de la Conferencia de Regiones de la celebración de una segunda conferencia de las regiones, a convenir por el PE en base a una propuesta de su Comité de Política Regional y planificación regional, en el transcurso del segundo período legislativo;

16. Cree que un comité consultativo ampliado y reformado para representar adecuadamente a las regiones de la CE debe cumplir un rol dirigente en el aumento de la pública toma de conciencia de los problemas europeos, garantizando que la acción comunitaria se

corresponda cada vez mas con verdaderas necesidades de la poblacion, y encauce permanentemente el impacto de tal accion a nivel local y regional, asi com llamando la atencion sobre los requisitos especificos de determinadas zonas tales como las regiones perifericas, regiones fronterizas, zonas monta|osas e insulares, y zonas caracterizadas por estructuras industriales en declive; asimismo confia en que las otras instituciones comunitarias, daran expresion practica a las opiniones que en repetidas ocasiones han mantenido en documentos oficiales a favor de tal participacion, haciendo oficiales sus relaciones con el comite consultativo;

17. Recomienda a su comite de Politica regional y planificacion regional que establezca relaciones directas con las regiones comunitarias, y recomienda que la Comision, respetando los poderes de los Estados Miembros, establezca un dialogo directo con el comite consultativo acerca de aquellas disposiciones que afecten a las regiones;

18. Recomienda a la Comision que se embarque en mantener conversaciones directas con las regiones en materias que les afecten directamente, respetando las competencias de los EM;

19. Instruye a su Presidente a que transmita esta resolucion y el raport, a la Comision, al Consejo y a los ministros encargados de

la politica regional y ordenacion territorial, asi como a las autoridades regionales de los EM.

Anexo II.

Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages

Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte von 28. Februar 1986.

"Artikel 1a"

- (1) El Gobierno Federal comunica al Bundesrat, sin perjuicio de lo dispuesto en el art.2 de la Ley sobre los Tratados de 25 de Marzo de 1957 de constitucion de la CEE y del Euroatom de 25 de Julio de 1957 (BGBl.II S.753), con detalle y a la mayor brevedad posible, sobre todos los Proyectos, que en el marco de las Comunidades Europeas puedan ser de interes para los Länder.
- (2) El Gobierno Federal ofrece al Bundesrat la oportunidad de elaborar su parecer en un plazo adecuado, antes de la votacion sobre cuestiones de las CE, que total o parcialmente correspondan a materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder o afecten a sus intereses esenciales.
- (3) El Gobierno Federal tiene en cuenta el parecer del Bundesrat durante las negociaciones. En la medida en que la Opinion corresponda a una materia de competencia legislativa exclusiva

de los Länder, el Gobierno Federal tan solo podrá disentir, por razones incontestables de política exterior y de integración europea.

En los demás supuestos, valorará las posturas de los Länder recogidas por el Bundesrat.

(4) En los supuestos de disensión sobre una opinión del Bundesrat sobre materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder, el Gobierno Federal comunicará al Bundesrat los motivos; en cualquier otro caso deberá ser requerido para ello.

(5) Teniendo el Bundesrat ocasión de presentar una Opinión, sin perjuicio de las disposiciones hasta ahora existentes, y caso de ser requerido para ello, se incluirán representantes de los Länder a las negociaciones en los gremios consultivos de la Comisión y el Consejo, en tanto en cuanto le sea posible al Gobierno Federal.

(6) Particularidades relativas a la Comunicación y Participación se reservan a un futuro Convenio entre la Unión y los Länder.

X Anexo III.

CONVENIO

entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Länder sobre la comunicacion y participacion del Senado y de los Länder en proyectos en el marco de las Comunidades Europeas en ejecucion de lo dispuesto en el art.2 de la ley de 19 de diciembre de 1986 sobre el Acta Unica Europea de 28 de febrero de 1986 (BGBl II, S. 1102 f.).

El Gobierno Federal y los gobiernos de los Länder manifiestan su adhesion a la Union Europea en base a los Tratados de origen de las Comunidades Europeas y su derecho derivado asi como a los deberes de informacion y participacion resultantes en una reciproca relacion de lealtad.

Por ello colaboran estrecha y con mutua confianza en proyectos en el marco de las Comunidades Europeas. Para la ejecucion de las disposiciones de colaboracion reguladas en el art.2 de la ley de Ratificacion del AUE acuerdan lo siguiente:

I. Comunicacion al Bundesrat (art.2.1. LAUE).

1. El Gobierno Federal informa al Bundesrat, por regla general de forma escrita, sobre todod los proyectos en el marco de la CE que puedan ser de interes para los Länder a traves del envio de:

a) Documentos

- de la Comision y sus servicios, en el caso de que estos se dirijan al Consejo o al Gobierno Federal de forma oficial.
- del Consejo Europeo, del Consejo, de reuniones informales de ministros o de gremios del Consejo.

b) Informes y Notificaciones de Organos Comunitarios sobre reuniones:

- del Consejo Europeo, del Consejo y de reuniones informales de ministros;
- de comites de la Representacion Permanente o de otros comites o grupos de trabajo del Consejo;
- de comites consultativos de la Comision.

c) Informes de la Representacion Permanente concernientes a:

- reuniones del Consejo, encuentor informales de ministros o de comites de la Representacion Permanente;
- decisiones de la Comision,

sobre las cuales el Bundesrat se compromete a que sean transmitidas a un reducido circulo de personas en los correspondientes niveles de la alta administracion de los Länder.

d) Documentos e Informaciones sobre iniciativas formales, opiniones, manifestaciones del Gobierno Federal en relacion a Organos de la CE.

e) Documentos e Informaciones sobre procedimientos en curso ante los tribunales europeos en los que la Republica Federal participa.

La comunicacion se remite tambien sobre proyectos que se dirijan a decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el Consejo.

En cuanto al resto, o aquella que se efectue de forma complementaria, la informacion se realizara oralmente.

La informacion se trasladara tambien durante el periodo vacacional parlamentario.

2. El Gobierno Federal envia la documentacion al Bundesrat en el menor periodo de tiempo posible y por el procedimiento mas rapido y mediante dos ejemplares.

3. Los ministerios de la Union y de los Länder se dan reciprocamente acceso y al Bundesrat en el marco de las disposiciones de proteccion de datos, a los bancos de datos para

proyectos en el marco de la CE. El Gobierno Federal se esforzara en dar acceso al Bundesrat y a los gobiernos de los Länder a los bancos de datos de la CE a que tienen acceso los gobiernos de los Estados Miembros. Particularidades a este respecto seran reguladas por separado.

II. Resoluciones del Bundesrat (art.2.2 bis 4 LAUE).

1. Para posibilitar dentro de plazo una resolucion, el gobierno Federal informa al Bundesrat, sin perjuicio de lo dispuesto en el titulo I de este Acuerdo referente a la comunicacion, sobre todos los proyectos, que manifiestamente correspondan a materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder o afecten a sus intereses esenciales, en el curso de las negociaciones en los gremios del Consejo. Es tambien de aplicacion para proyectos que en opinion del Bundesrat correspondan a materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder o afecten a sus intereses esenciales.

En funcion de cada periodo de negociacion, el Gobierno Federal comunicara al Bundesrat, hasta que momento una resolucion conforme a los plazos del procedimiento comunitario puede ser tenida en cuenta, especialmente tras el nuevo procedimiento de colaboracion entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

2. El Bundesrat puede variar o completar su resolución durante el transcurso de las consultas en los gremios de la CE. Con esta finalidad comunica el Gobierno Federal al Bundesrat mediante contactos permanentes - adecuados a la cuestión de que se trate - sobre las modificaciones esenciales sobre proyectos de la CE.

3. Resoluciones del Bundesrat son también aquellas que sean emitidas por una comisión decisional del Bundesrat, en tanto este exista.

4. Caso de que el Gobierno Federal difiera sobre una resolución del Bundesrat referente a una materia de competencia exclusiva de los Länder, comunicara por regla general en forma escrita las razones de la misma.

En los demás casos, el Bundesrat conocerá de las decisiones sobre proyectos a través de los informes de la Representación Permanente según lo dispuesto en el título I, l.c. Si el Bundesrat exige un razonamiento de la divergencia, el Gobierno Federal la transmitirá oralmente al pleno o a la comisión del Bundesrat.

III. Inclusión de representantes de los Länder en negociaciones en gremios consultivos de la CE (art.2.5 LAUE).

1. Caso de que el Bundesrat disponga de la competencia para emitir una resolucio[n] antes de la posicio[n] del Gobierno Federal en decisiones de los Organos comunitarios, el Gobierno Federal comunicara sin demora al Bundesrat el lugar, hora y demas detalles de las reuniones de estos gremios.

2. Sin perjuicio de la reglamentacion legal del art.2.5 LAUE, el Gobierno Federal y los gobiernos de los Länder elaboran conjuntamente una lista de los grupos de trabajo y comites de la Comision y del Consejo en los que los representantes de los Länder pueden tomar parte, en tanto se correspondan con materias de competencia legislativa exclusiva o afecten a sus intereses esenciales. Esta lista puede en caso necesario ser modificada de comun acuerdo sin que ello precise una modificacion formal de este Acuerdo.

3. El Bundesrat designa al Gobierno Federal los representantes de los Länder o los Länder que envian representantes pudiendo hacerlo para un periodo de tiempo determinado. Caso de la designacion de representantes de los Länder para un caso particular ajeno o modificando la lista, el Bundesrat lo comunicara con anticipacion a las negociaciones.

En la medida en que le sea posible, el Gobierno Federal introducira a peticio[n] de los Länder al menos un representante de estos, caso de tratarse de materias de competencia legislativa exclusiva, de dos representantes.

A petición de los Länder y en la medida en que le sea posible y caso de que afecten materias de la competencia legislativa exclusiva de los Länder, el Gobierno Federal introducirá dos representantes en las reuniones del Consejo.

En los casos previstos en el art.2.5 LAUE si no participa ningún representante de los Länder designado a tal efecto, se considerará al Landesbeobachter como representante designado.

4. Los representantes de los Länder son miembros de la Delegación Alemana. Están vinculados al contenido de la resolución del Bundesrat. Pueden participar en las conversaciones preparatorias de la Delegación, sin perjuicio de las reuniones preparatorias que celebren los representantes de los Länder.

5. Los roles de dirección de la Delegación y de portavoz corresponden al Gobierno Federal. Un representante de los Länder puede en los grupos de trabajo y comités hacer uso de la palabra con el consentimiento del jefe de la Delegación.

Disposiciones Finales.

1. El art.2 LAUE y este Acuerdo sustituyen el procedimiento existente tras el intercambio de cartas entre el Canciller Federal

y los Presidentes de la Conferencia de Primeros ministros de 19/26 de septiembre de 1979.

2. Este Acuerdo se aplicara tambien para aquellos proyectos encaminados a decisiones del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el Consejo.

3. Sin perjuicio del procedimiento ya mencionado, se desarrollaran formas complementarias de colaboracion sectorial entre la Union y los Länder.

Se respeta la praxis* que hasta la fecha existe en los Consejos de ministros de la Cultura, asi como los derechos y obligaciones derivadas de la Declaracion del Canciller Federal de 19 de mayo 1983 sobre las reuniones ministeriales de los ministros de los Estados Miembros competentes para la colaboracion cultural.

Los representantes de los Länder pueden aceptar contraer responsabilidades a cargo del presupuesto comunitario solo con el consentimiento del Gobierno Federal.

4. La Informacion y posibilidades participativas del Landesbeobachter con respecto al Gobierno Federal y los gremios de la CE se mantienen.

* Los representantes de los Länder pueden con el consentimiento del jefe de la Delegacion hacer uso de la palabra en las reuniones de ministros de la Cultura.

Protokollnotiz sobre el titulo I del Acuerdo.

1. La documentacion de la CE se transmitira con independencia de la cualificacion interna que reciba en la CE.

Una eventual clasificacion en la categoria VS conforme a la clave I 1 de la circular del ministerio federal del Interior de octubre de 1985 correra a cargo del ministerio federal de Economia - o al ministerio en su caso competente- previamente a la transmision del documento al Bundesrat.

Independientemente de lo anterior el Bundesrat respetara la maxima discrecion sobre las comunicaciones de los Organos de la CE.

2. El organismo en cada caso competente en el Gobierno Federal se responsabiliza, para proyectos que correspondan a materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder o afecten a sus intereses esenciales, a poner a disposicion del Bundesrat los papeles preparatorios de la Comision de que dispongan, y que puedan ser de importancia para la formacion de la postura de los Länder.

Bonn a 17 de diciembre 1987

Firma del Gobierno Federal y de los 11 Länder.



