

Sra. FULLET (*)

*AUTONOMIA REGIONAL Y DESCENTRALIZACION:
¿CLAVES PARA UNA INTEGRACION EUROPEA? (**)*

1. EL CONCEPTO DE REGION

1. Antes de examinar las ventajas de la regionalización así como sus repercusiones sobre el proceso de integración europea es preciso, en primer lugar, clarificar los conceptos de región y autonomía.

El concepto de región puede ser objeto de definiciones muy diferentes.

2. Así, existen criterios diferentes para delimitar las zonas de investigación económica y social y las regiones que son objeto de un plan. En la República Federal de Alemania, por ejemplo, se definen estas últimas como zonas de imbricación o de influencia de los centros. En el campo de la geografía, se distingue región climática, región de montaña y región fronteriza. La ciencia política define, frecuentemente, como regiones unas unidades administrativas.

(*) Miembro del parlamento europeo.

(**) Extracto del documento de trabajo de la Conferencia de las regiones de la Comunidad Europea y de los países candidatos, España y Portugal, que tuvo lugar del 25 al 27 de Enero de 1.984 en Estrasburgo. Traducido por J.J. Benítez Rochel. Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.

(***) Estas conclusiones recogen las de los informes FUILLET y PANCHERI.

3. En los Estados de la Comunidad Europea, así como en España y Portugal, se reconocen las formas siguientes de regiones:

- regiones administrativas: su delimitación responde a un deseo de racionalización; estas regiones deben permitir una administración tan eficaz como sea posible;
- grupos étnicos y regiones naturales en el sentido de la definición del Consejo de Europa. En esta categoría se incluyen, por ejemplo, las regiones italianas que disfrutaban de un estatuto especial (Alto Adigio, Valle de Aosta, etc.) o, en Dinamarca las islas Féroè;
- las regiones fronterizas y las regiones transfronterizas (por ejemplo, Euregio) constituyen una forma particular de ordenación de los Estados. En el curso de la historia, cambios de fronteras han separado varias veces grupos étnicos (por ejemplo, Alsacia-Baden); además, las regiones fronterizas están frecuentemente enfrentadas a los mismos problemas (en particular en el campo del desarrollo económico y, por lo tanto, en los campos de la ordenación del territorio y de la protección del medio ambiente), de manera que una cooperación transnacional transfronteriza es necesaria.

4. Estas definiciones pueden ser clasificadas en dos grandes categorías; de una parte, bajo el signo de la tradición: la región se define por la historia, por la existencia de un grupo humano étnicamente homogéneo, formado a través del tiempo; por otra parte, bajo el signo de la modernidad, necesidades de puesta en marcha de políticas gubernamentales contemporáneas de desarrollo y de ordenación de los territorios en el marco de circunscripciones apropiadas a los progresos técnicos (principalmente comunicaciones) y en la distribución de las cuencas de empleo que conducen así a la elaboración de planificaciones regionales en el campo de la economía (y, en consecuencia, en los sectores de la investigación, de la formación, de la educación general o profesional) así como de programas que tienden, de acuerdo con la especificidad de las regiones, a la mejora de las condiciones de la vida social y cultural.

5. Las regiones fronterizas están llamadas a desempeñar un papel importante en el futuro de Europa. Son un ejemplo de vitalidad de ciertas poblaciones preocupadas, después de la separación

producida entre ellas por la historia, de no dejar extinguir todos los elementos de su identidad común. Desean consolidar las posibilidades de desarrollo que están favorecidas por relaciones interregionales entre regiones con afiliaciones nacionales diferentes. Buscan fórmulas que permitan la coexistencia de los símbolos nacionales y de las competencias transnacionales a las que no deben obstaculizar consideraciones basadas en el absolutismo de la soberanía.

6. Todos estos tipos de regiones no son, sin embargo, el punto de partida de los movimientos de regionalización (búsqueda de la autonomía) que han adquirido importancia en Europa a partir de la segunda guerra mundial. Estas regiones son, ante todo, comunidades humanas estrechamente ligadas a un lugar y caracterizadas por la armonía entre historia, cultura, geografía y economía; armonía que une a la población en la persecución de objetivos y de intereses comunes (1). Entre estas regiones figuran especialmente el País Vasco, la Bretaña o, también, el Alto Adigio, y Córcega.

7. El concepto de una colectividad territorial en el marco de este informe se define como entidad situada entre el nivel de las colectividades locales y el gobierno central.

2. AUTONOMIA REGIONAL Y DESCENTRALIZACION

8. La imprecisión del concepto de autonomía es tan grande como los objetivos perseguidos bajo este título.

La incertidumbre subsiste respecto a lo que hay que entender exactamente por autonomía así como respecto a la distinción entre este concepto y el de desconcentración, descentralización y federalismo.

El diferente empleo que, a veces, se hace de estos conceptos en diferentes Estados acrecienta la confusión. La autonomía es modulable en sumo grado. Se aprecia y se mide a la vista de un conjunto de índices que se combinan o se añaden. Entre éstos, son determinantes la forma originaria de devolución de las competencias, el potencial de recursos y la capacidad financiera de las regiones.

9. Mientras que en el Reino Unido la desconcentración significa la transferencia de los poderes centrales de la capital a otros

lugares del país, este concepto se asocia en Francia a una transferencia de tareas estatales a unas autoridades subordinadas dependientes del gobierno (por ejemplo, la administración de los departamentos antes de la reforma de la descentralización).

Para la transferencia de competencias a unos órganos responsables que disponen de personalidad jurídica (por ejemplo, la región), en Francia se emplea el concepto de descentralización y en el Reino Unido el de devolución.

No hay que confundir descentralización y regionalización que son dos términos no asimilables.

Por contra, el federalismo se fundamenta en la agrupación, inicialmente voluntaria, de varios Estados independientes, que ceden ciertas competencias a la administración federal que ellos crean.

10. Una reforma de la autonomía regional adaptada a las estructuras actuales debe inscribirse entre los dos extremos que constituyen una transferencia demasiado sustancial de poderes, de un lado, y el mantenimiento de hecho del poder central del Estado, de otro. Una descentralización que pretenda la transferencia de competencias en materia de política exterior es en la mayoría de los casos muy difícil. Por contra, la práctica actual de la participación de las regiones en procesos de decisión del Estado en el campo de una planificación regional limitada al aspecto económico no puede constituir más que una forma poco satisfactoria de descentralización. No se tiene en cuenta suficientemente necesidades que están formuladas con rigor creciente en las regiones.

11. Si se consideran los dos aspectos —identidad común a un grupo humano y zonas de ordenación económica— la reivindicación de la autonomía regional debe comportar los dos elementos siguientes:

- reordenación territorial de las zonas regionales con el objeto de crear unas regiones tan coherentes como sea posible desde el punto de vista étnico y cultural;
- reforma funcional (redistribución de las tareas) a fin de permitir a las nuevas regiones unas más amplias posibilidades de acción que la de una unidad administrativa inferior.

12. Si la mayoría de los Estados miembros han procedido, en el curso de los pasados años, a unas reformas institucionales territoriales, pocos Estados han concretado, aparte de los criterios administrativos, las exigencias, mencionadas anteriormente, de regiones autónomas coherentes.

13. Concretamente, los elementos que componen la autonomía regional son los siguientes:

- unos órganos legislativos y ejecutivos propios basados en el sufragio universal;
- el poder de regular los asuntos regionales y de las colectividades territoriales con la presunción de principio de la competencia legal regional;
- la cooperación entre órganos regionales y nacionales y la participación de las regiones en las decisiones nacionales y supranacionales que les afectan.

14. Desde el punto de vista del fondo, las materias tradicionalmente regionales son la protección del medio ambiente y la naturaleza, la ordenación del territorio y la reglamentación del suelo, la construcción y la política de infraestructura regional así como la política cultural y la política de la educación.

3. CONSECUENCIAS DE LAS ESTRUCTURAS DESCENTRALIZADAS

15. A fin de permitir un juicio ponderado de la actitud que debe buscar la Comunidad Europea en lo que concierne a las regiones hay que examinar, sobre todo, de manera profunda las ventajas y los inconvenientes de un aumento de la autonomía regional.

16. Un cierto número de diversos argumentos defienden un incremento de la autonomía regional respecto a la situación actual de los Estados europeos.

- a) Uno de los argumentos fundamentales, cuya evidencia no escapa tampoco a los Estados nacionales, reside en la eliminación deseable de competencias demasiado

centralizadas. La descentralización así considerada permite incrementar a la vez la calidad del trabajo administrativo y el nivel de control democrático ejercido sobre las actividades del Estado central y de las regiones.

b) Las consideraciones relativas a la democracia son de una gran importancia en el debate sobre la regionalización. Una transferencia efectiva de competencias a nivel regional está encaminada a incrementar la posibilidad de participación y, por tanto, a un reforzamiento de la motivación política ("la región, escuela de la democracia").

La opinión según la cual los principios democráticos apelan a la regionalización es totalmente pertinente.

La participación en los procesos de decisión regional permite poner fin a la impotencia frecuentemente experimentada por el ciudadano frente al poder del Estado central (y en la organización de su vida cotidiana).

La mención de minorías culturales o étnicas de los Estados miembros y de las posibilidades que les ofrece un incremento de la autonomía de las regiones pone en evidencia la importancia de estos esfuerzos: se puede esperar que los intereses de las minorías sean más ampliamente representados en el conjunto del Estado.

c) Descargado parcialmente de ciertos problemas de carácter puramente regional, el Estado central podría concentrarse más especialmente sobre las actividades propias del Estado.

d) La posibilidad de acortar la distancia entre la administración competente y los interesados supone una triple mejora: unos contactos más fáciles eliminan buen número de los bloqueos, lo que incrementa la efectividad así como la adecuación y la equidad de las decisiones de los poderes públicos.

e) Al lado de las exigencias democráticas concretas, los problemas económicos ocupan un lugar fundamental. En ciertos Estados miembros la descentralización está encaminada a reducir el temor que padecen ciertas regiones de sufrir la dominación sea del Estado centralizador, sea de otra región (ejemplo: Bélgica, Escocia).

En un sistema democrático, se puede esperar exactamente lo mismo, un incremento de la participación, una transferencia de competencias está encaminada a permitir un contacto más amplio con la realidad de los problemas socioeconómicos propios de las regiones y a asegurar la promoción de las potencialidades de desarrollo autónomo de las regiones, lo que frecuentemente obstaculiza la política económica del Estado central.

f) El retorno a las tradiciones regionales, la supresión de la política cultural centralizada y el ejercicio de responsabilidades regionales participan en el desarrollo y en el enriquecimiento de la cultura nacional.

g) Un incremento de la autonomía regional en las regiones fronterizas es particularmente recomendable. En este punto, la cooperación transfronteriza se enfrenta a estructuras de decisión diferentes de un lado y de otro de la frontera. Un incremento de los poderes de decisión regionales aumentaría la efectividad de la cooperación y facilitaría las negociaciones sobre problemas comunes, principalmente, los de la protección del medio ambiente.

17. Sin embargo, hay que guardarse de abrigar esperanzas excesivas, pues la descentralización ocasiona ciertos problemas:

a) La experiencia nos enseña que hay que tener en cuenta el hecho de que una reforma de las estructuras existentes es más difícil de realizar que una repartición de competencias en una estructura a crear.

b) Un argumento de peso es aquel según el cual la autonomía regional podría ocasionar un incremento de las desigualdades regionales. Por esta razón, la regionalización debe acompañarse de una coordinación nacional.

c) Es verdad que la descentralización vuelve más complejo el sistema político y administrativo de los Estados miembros, pudiendo, por lo tanto, los diferentes órganos actuar en competencia. Esto está contrarrestado por la ventaja en materia de control democrático de los órganos por los ciudadanos, de los órganos entre ellos, y de la posibilidad de una mejor cooperación.

d) Otro argumento importante contra una descentralización demasiado amplia reside en el riesgo de ver a las regiones desatender al órgano de coordinación superior necesario para mantener un desarrollo armonioso y asegurar el equilibrio entre los intereses de las diferentes regiones y el interés nacional.

Una coordinación tal es esencialmente necesaria. Frecuentemente, los gobiernos nacionales juegan este papel de regulador.

18. Los argumentos mencionados arriba en favor de un incremento de la autonomía regional están de acuerdo con la evolución histórica de los movimientos de regionalización. Estos son desarrollados principalmente en las regiones siguientes:

- en los Estados centralizados en donde no hay posibilidades de completo desarrollo de las colectividades regionales, ni de aprovechamiento de las diferencias entre grupos de población;
- en las regiones que acusan un retraso en el desarrollo económico respecto a la media nacional, situación generalmente debida a una posición periférica;
- en regiones desarrolladas sea porque se sienten abandonadas por el gobierno central que busca, sobre todo, desarrollar a las regiones débiles, sea por obtener el poder de disponer ellas mismas de sus riquezas nacionales (por ejemplo, yacimientos de petróleo a lo largo de las costas de Escocia).

4. EJEMPLOS DE ESTRUCTURAS REGIONALES

19. Para ilustración, son citados a continuación algunos ejemplos. El informador ante la obligación de hacer una elección de los casos más característicos, se ha centrado en ciertas regiones cuyos problemas son significativos para la situación de las regiones en Europa.

A pesar de los datos geográficos que han causado en la antigüedad la formación de numerosas ciudades-Estados y a pesar de una fuerte división administrativa, en la actualidad, Grecia es un Estado centralizado. Con la excepción del distrito del monte Athos, las otras 51 regiones (NOMOI) no tienen ni personalidad jurídica ni

autonomía. Al frente de cada región se encuentra el nomarca, que representa al gobierno. No es elegido sino nombrado a título temporal por el Presidente de la República.

Cada nomos comprende una representación regional de los ministerios nacionales.

Desde 1.982 ha estado creado un consejo compuesto de miembros elegidos en segundo grado (por las localidades) cuyo papel es de "custodiar" al nomarca. Por primera vez en la ley, está previsto una participación de las regiones en la política nacional de sostén en las inversiones. Ultimamente, se ha podido constatar esfuerzos por parte del gobierno central, en favor de la descentralización económica (aumento del presupuesto de las regiones) y decisional.

20. Contrariamente a una opinión difundida, el Reino Unido se presenta como una estructura fuertemente centralizada en lo que concierne a la distribución de las competencias y de las atribuciones del Estado. Las competencias locales y regionales están asumidas por una multitud de órganos diferentes que, a diferencia de otros Estados miembros, no hacen contrapeso al gobierno, sino deben más bien ser considerados como unos órganos exteriores de éste. Resulta que estas colectividades no tienen el derecho, en el Reino Unido, de hacer, de manera autónoma, una elección de tareas.

Las reformas de estructura puestas en marcha sobre el conjunto del territorio nacional en los años setenta han creado solamente nuevas divisiones territoriales (por cierto, varias modificaciones sustanciales); no han asegurado la redistribución de tareas que implican una reforma institucional. Las competencias concretas de los *counties*, en tanto que unidades administrativas regionales superiores, apuntan ante todo a la seguridad pública, la construcción de carreteras y, en parte, a la ordenación de ciudades y la planificación urbana.

21. A pesar del hecho de que las competencias de los *counties* y, más aún, las de los *districts*, unidades administrativas regionales inferiores (construcción de viviendas, higiene pública, cultura, planificación y ordenación urbana) son modestas, se ha observado en los últimos años una clara tendencia a la transferencia de las competencias de los órganos superiores. La planificación nacional, actualmente importante a nivel regional en lo que

concierno al sector económico, está garantizada en cada región en el seno de los *councils*, que cuentan con 30 miembros nombrados por el gobierno y tienen un papel únicamente consultivo, así como en las *boards*, compuestas de funcionarios regionales que tienen por tarea coordinar las medidas públicas regionales.

Por lo que respecta al Reino Unido, no se podría hablar de una autonomía interna, en materia de definición y de cumplimiento de las competencias en la región, ni de una representación apropiada de los intereses regionales en el dispositivo administrativo del Estado.

22. La primera constitución de Europa en haber previsto unas regiones autónomas es la constitución italiana de 1.947.

El reconocimiento de la autonomía regional pretendía impedir la secesión de territorios periféricos (que dominan, en la mayor parte de los casos, unas minorías étnicas); eso se explica por el hecho de que Italia ha sido la última nación de la Comunidad en unificarse. La constitución distingue regiones de estatuto normal y regiones de estatuto particular.

Las regiones son organismos autónomos (artículo 115 de la constitución italiana de 1.947).

23. Sus competencias están fijadas por la constitución (estatuto normal) o por leyes propias (para las regiones con estatuto particular). La autonomía reconocida a las regiones con estatuto particular difiere de una región a otra (autonomía más avanzada: Sicilia, Trentino Alto Adigio ha cedido su autonomía a las provincias). En los términos del artículo 117 de la constitución, las regiones con estatuto normal pueden adoptar disposiciones legislativas en un cierto número de campos especializados (por ejemplo: policía regional, ferias y mercados, instituciones de educación y culturales, planificación urbana, turismo, caza y pesca, etc.). Las competencias legislativas de las regiones con estatuto especial engloban otros campos especializados (principalmente los bancos y el crédito, la legislación social y la educación). En los campos previstos por la ley, las regiones no pueden adoptar más que leyes que no vayan en contra de la unidad del país. Toda ley regional debe ser presentada al comisario regional del gobierno, que supervisa las actividades de las regiones. Si el gobierno central no tiene nada que objetar a la ley propuesta, el comisario la firma. Es solamente entonces cuando puede entrar en vigor.

En caso de litigio entre el gobierno y la región, es el consejo constitucional quien resuelve.

Los órganos regionales, el consejo legislativo nacional y su órgano ejecutivo son elegidos directamente por la población.

Las regiones disponen de recursos propios (impuestos y créditos) así como subvenciones concedidas por el Estado para llevar a cabo sus proyectos. Las subvenciones financiadas por el Estado representan alrededor del 65% del presupuesto de las regiones con estatuto normal y el 25% de aquél en las regiones con estatuto especial.

24. Holanda se divide en 11 provincias, 2 regiones definidas por ley y 51 *gewest* (asociaciones financiadas). El territorio de las regiones y el de las provincias no coincide. Las dos regiones fijadas por ley "Openbaar Lichaam Rijnmond" y "Aglomeratie Eindhoven" no han sido creadas más que por un periodo limitado. Los 51 *gewest* no tienen personalidad jurídica. En consideración a su pequeño tamaño se puede hablar de pequeñas regiones (de 101 a 1.572 km²). Se trata, en efecto, de asociaciones de municipios o de municipios y provincias o de otras colectividades públicas. Son las provincias las que responden mejor a la definición de región sobre la cual nos basamos. Sus órganos comprenden el consejo nacional elegido por la población y su órgano ejecutivo. Como en Italia, un comisario real —pues está nombrado por la soberana— está encargado de supervisar las actividades de los órganos de la provincia. Las provincias pueden formular deseos en cuanto a la cualificación del comisario. Esta posibilidad no existe en Italia. El comisario es también el órgano ejecutivo del Estado. Las competencias de los Estados provinciales están regidas por los artículos 143 a 148 de la constitución holandesa y son ejecutados por el consejo regional. Aquella prevé que los Estados provinciales son competentes en los siguientes campos:

- reglamentación y gestión del presupuesto provincial (artículo 143 párrafo 1), que debe ser aprobado por la soberana (artículo 146 párrafo 1);
- adopción de los reglamentos necesarios en las provincias de acuerdo con la constitución, las leyes nacionales y el interés general;

- en la medida prevista por las disposiciones legislativas nacionales correspondientes, los Estados provinciales adoptan reglamentos que afectan a campos especializados mencionados en estas disposiciones.

Como el gobierno central en Italia, la soberana puede, en Holanda, oponerse a las leyes de los Estados provinciales que vayan en contra de leyes nacionales o de la unidad del país. Las provincias disponen de fondos propios.

No obstante, como se ha indicado ya, el presupuesto debe ser aprobado por la soberana.

25. La división administrativa local y departamental de Francia es una innovación racional de los años que siguieron a la revolución de 1.789. Eso significa que las situaciones históricas y étnicas no han sido la principal preocupación, sino que en la elección han primado las consideraciones ligadas a la eficacia de la gestión.

Se trataba de hacer del reino, compuesto de provincias que disfrutaban de libertades más o menos amplias, un Estado unitario e indivisible.

26. Desde el siglo XIX esta división racional y la supresión, que lleva aparejada, de las provincias históricas de la estructura administrativa del Estado fue objeto de críticas. En 1.901 Charles Brun funda la "Fédération Régionaliste", cuyo objetivo era la reorganización de Francia sobre la base de grandes regiones homogéneas desde el punto de vista de la población y que constituyen colectividades territoriales autónomas.

Hasta 1.982, la estructura regional de Francia tenía su origen en un decreto de 1.956 que instituía 22 regiones. Se inspiraba, en gran medida, en la antigua división en provincias y respondía menos a las necesidades socioculturales que a consideraciones de orden económico ("circonscriptions d'action régionale").

27. El sistema que Francia conocía antes del septenio de François Mitterrand asignaba a la región el estatuto de una simple institución pública cuya competencia estaba estrictamente limitada al desarrollo económico regional; una competencia le impide actuar por su propia iniciativa incluso cuando compromete su presupuesto; el prefecto tiene pleno poder a nivel de la región.

Las competencias de la institución pública regional han sido desvirtuadas por el hecho de que no contenían los medios de una autonomía verdadera: no asumía la financiación de sus decisiones, no podía crear servicios de la región.

El primer elemento de la reforma del 2 de marzo de 1.982 ha sido dar por terminada la tutela prefectorial dando más poderes, más responsabilidades y más medios a los elegidos.

28. No es cuestión de establecer una división del trabajo en campos reservados, sino de dar a cada sector varias intervenciones posibles para un reequilibrio de los poderes que permita una verdadera negociación entre las colectividades territoriales representativas de las necesidades de los ciudadanos y el aparato estatal.

La planificación se hace entonces necesaria para evitar una excesiva planificación de las regiones y la heterogeneidad del tejido nacional.

La región es, por otra parte, responsable del Plan regional de ordenación del territorio y de desarrollo y contribuye al desarrollo cultural.

29. La región se torna una entidad administrativa por un Consejo elegido por sufragio directo y dispone de la plenitud del poder de decisión en el marco de las competencias que les son otorgadas por ley.

Su papel económico se articula en torno de la planificación, la responsabilidad presupuestaria, la intervención económica, principalmente la lucha contra el desempleo, las funciones bancarias y financieras, la investigación, la acción social, ...

La región puede otorgar ayudas a la investigación de las empresas que contribuyen al desarrollo regional y al empleo, puede participar en el capital de las sociedades de desarrollo regional, de las sociedades de financiación regionales, y de las sociedades de economía mixta.

30. Simultáneamente, el control a priori de las decisiones, ejercido por el gobierno a nivel municipal, departamental y regional es reemplazado por un control a posteriori introduciendo así toda la responsabilidad del elegido.

Es todavía difícil, por el momento, aportar un juicio sobre la autonomía regional derivada de la reforma administrativa, dando por sentado que la experiencia es muy nueva y aún en curso de realización, y sobre todo que las disposiciones importantes —concernientes, por ejemplo, a la redistribución de competencias y de fondos entre el Estado, la región y el departamento— no han sido aún totalmente realizadas.

31. El examen de la estructura regional de Bélgica es, particularmente, interesante para el tema de la descentralización, porque allí, los problemas de la integración de los grupos heterogéneos se manifiestan más claramente, así como la necesidad de una definición de la región que tenga en cuenta criterios culturales.

No es posible tampoco aportar un juicio definitivo sobre la estructura regional belga puesto que los esfuerzos de regionalización no han conducido a un resultado definitivo.

En Bélgica, las dos grandes Comunidades francesa, y flamenca están todavía enfrentadas. Si la parte francófona de la población ha dominado largo tiempo, desde el punto de vista cultural y lingüístico, la mayor parte de Bélgica, la parte flamenca, constituye el elemento dominante desde el desarrollo económico de la parte septentrional del país.

32. Además de la división en 3 zonas de desarrollo económico (Flandes, Valonia y Bruselas) se encuentra en presencia de otras delimitaciones regionales independientes como los 4 territorios lingüísticos (flamenco, francófono, germanófono y Bruselas que es bilingüe) y 3 comunidades culturales (flamenca, francesa y alemana).

Las amplias discusiones relativas a la reforma regional condujeron, en 1.977, a la fijación de los principios fundamentales en el pacto de Egmont y, en 1.980, a una modificación de la constitución belga. Para dar respuesta a la división regional de Bélgica en regiones culturales y regiones económicas se ha desarrollado la estructura siguiente:

Tres regiones (económicas) (Flandes, Valonia, Bruselas) han sido creadas en tanto que nivel intermedio entre Estado central y municipios. Paralelamente a las regiones existen dos comunidades culturales (la comunidad flamenca y la comunidad francesa).

33. Las regiones y las comunidades poseen órganos legislativos y ejecutivos propios. En Flandes, la comunidad y la región están reagrupadas en el seno de una misma organización mientras que en Valonia son distintas. Unas disposiciones especiales serán adoptadas por el Consejo de la comunidad cultural alemana.

Los consejos regionales y de las comunidades se componen de miembros del parlamento nacional designados para estos órganos en función de la región en que fueron elegidos y de su pertenencia lingüística (el pacto de Egmont prevé que los consejos regionales serán elegidos directamente por la población afectada).

De este modo, son posibles otras situaciones en el parlamento nacional en materia de partidos políticos.

Las competencias y atribuciones de las comunidades culturales se refieren en particular a los campos de la cultura, la educación y la cooperación nacional.

34. Las competencias de las regiones son más amplias. Se trata de verdaderas colectividades autónomas. La ley les atribuye competencias legislativas exclusivas para ciertos campos especializados (por ejemplo, ordenación del territorio, política económica regional, gestión de las aguas, etc.) y, para otros campos, competencias concurrentes con las del Estado central.

Las leyes adoptadas por los consejos regionales y de comunidad tienen el mismo valor que las del poder central. Están sometidas al control del gobierno, a diferencia de las de las regiones de Italia o de las provincias holandesas.

35. La República Federal de Alemania es, frecuentemente, presentada como un modelo de Estado regionalizado. Sin embargo, se identifica los *Länder* con las regiones. Ahora bien, no responden al concepto de región, tal como ha sido definida aquí. Sus fronteras, en la medida en que son objeto de una elección, no tienen en cuenta grupos étnicos, comunidades históricas, etc...

Por región, se entiende, en primer lugar, en la República Federal, una región que es objeto de un plan. Los criterios de delimitación son diferentes de un Land a otro. Mientras que en la Baja-Sajonia y Renania del Norte-Westfalia las regiones coinciden con las unidades administrativas (en la Baja-Sajonia, los distritos son considerados como tales, en Renania del Norte-Westfalia, los dis-

tritos son considerados como regiones), son delimitados en los otros *Länder* en función de criterios étnicos, culturales, geográficos y económicos o incluso criterios de imbricación (zonas de influencia de centros).

Además, las regiones no disponen de ninguna autonomía a diferencia de los *Länder*. Más aún, estas regiones no se entienden como colectividades territoriales que corresponden a las condiciones de la política regional europea.

36. Al finalizar este examen de algunas estructuras regionales, se constata que Francia, Italia, Bélgica y Holanda emplean, para delimitar las regiones, la definición sobre la cual nos hemos basado y que las regiones belgas disponen de la autonomía más amplia, las regiones italianas y holandesas disponen de una autonomía limitada.

Todas las regiones están delimitadas por las fronteras nacionales mientras que, siguiendo nuestra definición, estas últimas no deberían jugar ningún papel (conviene citar Euregio en tanto que ejemplo de región transfronteriza que dispone incluso de un parlamento regional propio).

5. LAS REGIONES: ¿CLAVES DE LA INTEGRACION EUROPEA?

37. La Comunidad Europea no debería constituir un mosaico basado únicamente en los tratados firmados por los gobiernos nacionales sino, más bien, echar sus raíces en la voluntad popular. Esto supone que la población tenga la posibilidad de participar en la política europea.

La clase política, los representantes sindicales, socioprofesionales, deben repensar sus actitudes. Sus puntos de vista, sus proyectos deben comportar una doble adaptación, por una parte a la realidad de las regiones, de otra, a la de los Estados. La importancia respectiva de estos dos sistemas puede variar con los sujetos, o incluso comportar la desaparición de uno en favor del otro.

La necesidad de una participación política mayor de los ciudadanos nace de una sensibilización hacia unos problemas nuevos, por ejemplo, el de la protección del medio ambiente o con problemas que se plantean con una agudeza particular (pleno empleo,

transportes). Las regiones constituyen el nivel al cual ciertas soluciones pueden ser encontradas.

38. Además, la integración de Europa no puede realizarse para la uniformización y la destrucción de la multiplicidad regional. Las regiones son el símbolo y la garantía de esta multiplicidad. Son las herederas de la historia de Europa y de la riqueza de su cultura, reflejan un valor importante de la civilización europea. El derecho a la autonomía de los pueblos comporta igualmente el derecho de todo hombre a la pertenencia a una nación y a una región. Se puede concluir que el estado de la integración europea alcanzará al final una fase que, como la evolución futura perseguida, denomina Europa de las regiones más que Europa de las naciones, tal como la han concebido los primeros signatarios de los tratados que institúan la Comunidad Europea.

Por esta razón, hay que buscar los medios para incrementar la participación de las regiones, habida cuenta de los objetivos globales de la integración europea, con una política regional más europea, sin que por ello el Estado sea descartado. Debería, al contrario, jugar un papel de coordinador a fin de evitar toda desestabilización eventual.

39. A fin de favorecer la explotación de los potenciales autónomos de las regiones, hay que armonizar las relaciones Estado/región incrementando en ellas las competencias de las colectividades regionales.

Del mismo modo el incremento de la sección regional, al margen de la cuota de los fondos, constituye un medio, importante de promover a las regiones desfavorecidas. En consecuencia, hay que procurar interesar a las regiones en la promoción de la integración europea. Para alcanzar este objetivo, ¿cuáles son las posibilidades de desarrollo de las relaciones entre la región y la Comunidad?.

a) *La información*

40. La información de las colectividades territoriales, sobre las políticas desarrolladas en el seno de la Comunidad, es primordial para que las colectividades descentralizadas estén interesadas en la promoción de la integración.

Para suprimir su sentimiento de marginalidad en relación con el hecho europeo, las regiones deben estar en condiciones de conocer lo que es construido por la Comunidad. A estos efectos, parece oportuno que las regiones puedan efectuar un seguimiento de los asuntos financiados por la Comunidad. Este seguimiento podría realizarse completamente en el marco de la transparencia de las acciones.

41. De acuerdo con el Estado miembro, sería útil asociar la Comisión al terreno regional. Esta asociación Europa/región puede encontrarse tanto en la elaboración de los programas regionales como en la elaboración de los programas comunitarios. En efecto, cuando las colectividades descentralizadas elaboren sus programas de desarrollo, la coherencia implicaría que fijen sus prioridades con el pleno conocimiento y el respeto, de una parte de las prioridades nacionales, y de otra parte, de las obligaciones europeas. Igualmente, por supuesto, para la fijación de las prioridades por la Comunidad.

La transparencia de las acciones comunitarias en el presupuesto del Estado es preliminar a toda posibilidad de conocimiento de la situación para las regiones.

42. Sin embargo, el desarrollo de las relaciones de información no debe hacerse únicamente en el sentido Comisión/región sino de forma bilateral. Después de la elaboración de los programas de desarrollo regionales se puede considerar que las colectividades descentralizadas los dirigen, a título de información, a la Comisión para que aquella aprecie la amplitud y la verdadera naturaleza de los problemas de cada región, y no juzgue las realidades regionales desde el asiento de la institución.

Ciertas regiones han establecido ya este tipo de relaciones muy positivas, para la región y para la Comisión. Por esta razón es necesario desarrollar este proceso, hasta el presente, muy informal y demasiado poco utilizado.

b) *El poder de decisión*

43. Algunos están a favor de una participación directa de los órganos europeos en la política regional, y esto por mediación, por una parte, del recurso directo de las regiones ante las instituciones comunitarias, siendo el gobierno nacional únicamente consultado,

y de otra parte, por la institución de una Cámara de las regiones paralela al Parlamento europeo.

Para supervisar el conjunto, la Comisión tendría un papel de coordinación y resolvería los litigios entre las regiones.

Si esta visión de la integración nos parece utópica, es igualmente muy peligrosa. En efecto, aquélla significaría la negación total de las acciones y elecciones nacionales en materia de ordenación del territorio y un desequilibrio total de las políticas generales de cada Estado miembro.

¿Sería la Comisión de las Comunidades más apta que los gobiernos para definir las prioridades en el seno de cada Estado?, ¿serían los criterios de arbitraje de los funcionarios de la Comunidad mejores que los criterios nacionales?.

44. Es evidente que la separación de las acciones regionales y de las acciones nacionales a nivel decisonal comportaría un fallo inmediato, al no estar la Comunidad obligada a cumplir los compromisos de los gobiernos de cara a sus poblaciones o a sus objetivos nacionales.

Los esfuerzos encaminados a suprimir el centralismo estatal no se reducirían más que a instaurar un centralismo comunitario. Ahora bien, el centralismo comunitario no es ni la condición, ni un elemento de la integración europea.

45. La promoción de la integración no puede apartar al Estado, cuyo papel es buscar la puesta en marcha de las potencialidades regionales. De acuerdo con lo cual deben realizarse la elección de las políticas y acciones a llevar a cabo a nivel regional.

La integración europea deberá pasar por el filtro de las prioridades nacionales. Incluso si las negociaciones deben incluir la participación de las autoridades descentralizadas al más alto nivel, la presencia gubernamental asegura la compatibilidad de los asuntos con las exigencias nacionales, la no concurrencia y la no nocividad de ciertas acciones sobre otras regiones.

46. Sin embargo, a nivel de la gestión de las acciones hay que considerar la posibilidad de una cofinanciación y de una cogestión de los programas regionales entre la Comunidad y la región, en los sectores de competencia local, con el aval del Estado miembro.

Cuando la descentralización implique una cierta autonomía financiera de la región, esta última podría, sin la ayuda del Estado financiar con la Comisión, proyectos de interés puramente local que no entren en competencia con la planificación nacional.

Así es como en el marco de los contratos de programas, son considerados en la nueva reglamentación del FEDER, la región podría cofinanciar y coadministrar acciones comunitarias, por ejemplo, en favor del desarrollo de las energías renovables.

6. CONCLUSIONES (*)**

Los informadores:

A. Considerando que las colectividades regionales están en mejores condiciones de determinar los problemas e intereses de las regiones, que el gobierno central,

B. partiendo del principio de que la transferencia a las regiones de un mayor número de competencias por parte del Estado central no debe modificar en nada la competencia de los Estados miembros en lo que afecta a la defensa de los intereses generales del país,

C. convencido de que un fortalecimiento de las competencias de los órganos regionales elegidos contribuye igualmente a reforzar el interés de los ciudadanos por el porvenir de su región y la integración europea así como su empeño en esta consideración,

D. convencido que una extensión de la autonomía de las regiones en Europa, conduce también a un reforzamiento de su identidad regional y consciente de la importancia de la salvaguardia y de la valoración de tal identidad igualmente en lo que concierne a las minorías lingüísticas.

E. basándose en la idea de que un reforzamiento del interés y del empeño de los ciudadanos conduce finalmente a la expansión, deseada y necesaria, del potencial de desarrollo autónomo, principalmente en las regiones desfavorecidas de la Comunidad,

F. convencido de que un reforzamiento de las competencias de las regiones conducirá también a una reducción de las disparidades regionales en la Comunidad,

G. recordando que la autonomía regional significa más que la desconcentración de la administración del Estado. Implica la elección por sufragio universal de una asamblea regional deliberante y la existencia de un ejecutivo regional responsable ante ella. Implica que la región sea dotada de competencias propias y significativas, y de medios administrativos y financieros necesarios para el ejercicio de sus competencias.

Implica en fin, una estrecha colaboración con las colectividades locales, no debiendo la regionalización atender a su autonomía, como tampoco la autonomía regional no debe atender a la unidad del Estado.

1. Propone a la Conferencia de las regiones invitar a la Comisión y al Consejo a recomendar a los Estados miembros de la Comunidad Europea acordar la autonomía de las colectividades territoriales y otorgarles poderes de organización propios para resolver algunos de sus problemas, principalmente una capacidad de imposición fiscal autónoma respecto a la política fiscal nacional; aquélla no debe influir para nada en las competencias del Estado central en el campo de la salvaguardia del interés nacional;
2. propone a la Conferencia de las regiones invitar a la Comisión y al Consejo a dar a las regiones la posibilidad de participar más en la definición y en la puesta en marcha de la política regional europea, en particular, ser oídas por el Comité de política regional y por el Comité de las infraestructuras de transporte;
3. propone a la Conferencia de las regiones invitar a la Comisión y al Consejo a recomendar a cada uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea consultar, según las formas que cada Estado considere como las más apropiadas, a las autoridades regionales y locales cada vez que a nivel comunitario sean adoptadas medidas de interés eminentemente regional;
4. propone a la Conferencia de las regiones invitar al Consejo a recomendar a los Estados miembros permitir a las regiones de la Comunidad Europea establecer relaciones de información, tan completas como sea posible, con las instituciones de la Comunidad Europea, y a velar para que las regiones puedan establecer relaciones análogas con otras regiones de la Comunidad;
5. propone a la Conferencia de las regiones invitar a la Comisión y al Consejo a instaurar las medidas propias para institucionalizar

un intercambio mútuo de informaciones entre las regiones y la Comisión, dentro de la perspectiva de la política regional comunitaria por medio:

a. del reconocimiento formal del Comité consultativo de las instituciones locales y regionales de la Comunidad Europea y asegurándoles un sostén administrativo y financiero necesario para su funcionamiento,

b. del recurso a acuerdos de cooperación con la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales de Europa, en utilización del artículo 230 del Tratado de Roma (Cooperación con el Consejo de Europa);

6. deseo en consecuencia el reforzamiento de la presencia regional en las delegaciones nacionales oficiales de la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales de Europa; en consecuencia, aquélla asegurará, en virtud del reglamento, una presencia más justa de las regiones en el seno del Comité consultivo en relación con lo expuesto en el párrafo 5a;

7. propone a la Conferencia de las regiones invitar a la Comisión y al Consejo a establecer los reglamentos de cara a permitir a las regiones intercambiar directamente con la Comisión informaciones útiles para la elaboración de los programas generales de desarrollo, así como a la cofinanciación de proyectos de interés puramente regional cuando aquéllos sean compatibles con los programas nacionales de los Estados miembros afectados;

8. propone a la Comunidad Europea estimular la cooperación interregional transfronteriza y apoyar especialmente la puesta en marcha de la Convención marco sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades territoriales del Consejo de Europa.