

# COMUNIDADES EUROPEAS, ESTADOS, REGIONES: EL IMPACTO DE LAS ESTRUCTURAS DESCENTRALIZADAS O FEDERALES DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCION COMUNITARIA (\*)

Por VLAD CONSTANTINESCO (\*\*)

«Europa es más antigua que las naciones que la componen», decía Denis de Rougemont. ¿No podría afirmarse lo mismo de las regiones? ¿No son acaso éstas más antiguas que los Estados que las agrupan? ¿Acaso las regiones de Europa no son aún más que las naciones, el lugar en el que emerge la sociabilidad elemental, el lugar donde surgen las raíces básicas, en definitiva, no siguen siendo hoy los espacios primigenios de la patria? A pesar de un éxito a veces paroxístico, el modelo del Estado nación —entendido como un espacio político unitario y homogéneo— no ha llegado jamás a ocultar totalmente ni la dimensión regional ni la dimensión europea. Estas últimas constituyen, en efecto, manifestaciones permanentes del principio de subsidiariedad tan esencial en el reparto de las competencias en relación con el ejercicio óptimo de las mismas.

El nacimiento del Estado-nación —fenómeno que sólo puede ser registrado por una historia «geológica»— se ha consolidado en realidad en contra de las prefiguraciones de las estructuras regionales de hoy en día. La centralización administrativa, la unidad de la lengua y del derecho aplicable, la unidad de la Justicia, de la fiscalidad y del ejército, son fenómenos que sólo han podido ser establecidos laminando los particularismos regionales o locales. La Revolución francesa y sus prolongaciones en Europa proporcionaron una cabeza colectiva y consensual —la nación o el pueblo— al

---

(\*) Traducido por Patricia Jiménez de Parga y Maseda, Ayudante de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense de Madrid.

(\*\*) Catedrático de la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo, Profesor del Colegio de Europa de Brujas.

Estado. Desde ese momento, garantizada por el apoyo del principio democrático, la ocultación de las realidades regionales no ha podido llevarse a cabo más que apareciendo como una negación de los valores liberales. Y precisamente en nombre de estos valores el regionalismo pasa a reivindicar, hacia finales del siglo XIX, su reconocimiento por el Derecho positivo del Estado: la separación de los poderes es anterior al debate de la democracia local. Por lo menos así aconteció en Francia. En el Reino Unido, la unidad del Estado monárquico respetó, no obstante, las partes constitutivas del Reino. En Alemania, la unidad nacional, tardía, al igual que en Italia, se construyó sin duda alguna alrededor de una desigualdad entre las entidades regionales, pero sin destruir por ello su existencia y su «connivencia». En España, el peso de las regiones históricas es un dato persistente de la unidad regional.

La construcción comunitaria no se enfrentó de inmediato con el problema regional. Ello se debió a que le pareció, en un cierto grado, complementario.

Los dos movimientos, regionalización y unificación europea, ¿no formarán acaso las dos vertientes de un mismo fenómeno: la insuficiencia y hasta quizás la superación del Estado-nación soberano, titular exclusivo del poder político? De este modo, regionalización y unificación europea pueden revelarse como las dos caras de un mismo y único fenómeno: el replanteamiento del Estado soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política.

La evolución de los cuadros territoriales del espacio político muestra, desde la Antigüedad, una tendencia hacia la extensión del campo de las unidades políticas. Desde la polis (pasando por los efímeros imperios) al Estado territorial, tanto en Europa occidental o en el Estado continental, como en la Unión Soviética o en América, se asiste a un ensanchamiento progresivo del marco político. Sin embargo, al mismo tiempo y a modo de una especie de movimiento dialéctico, el «localismo» y el regionalismo constituyen los contrapuntos frente al vértigo producido por los espacios desmedidos.

No fue, por tanto, sorprendente que la construcción comunitaria se encontrara finalmente con el espacio regional. En un primer momento se trató para la Comunidad Económica Europea de tener en cuenta los desequilibrios regionales, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado CEE: ello permitió el nacimiento de la política regional, una de las políticas basadas en el artículo 235 CEE y apoyada por un instrumento financiero importante: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La adhesión de nuevos Estados miembros y la revisión de los Tratados ope-

rada por el Acta Unica Europea han conducido a introducir nuevas disposiciones relativas a la cohesión económica y social, las cuales abogan por una racionalización de los fondos estructurales comunitarios. De este modo, es evidente que existe ya una dimensión regional en la actividad de la Comunidad.

No obstante, no vamos a abordar la cuestión de las regiones y la Comunidad desde ese ángulo. Nos proponemos el estudio de un problema nuevo surgido como consecuencia de la transformación de las estructuras clásicas de los Estados miembros: esta mutación tiene por efecto, desde el punto de vista de la organización administrativa interna, crear lo que podemos denominar, a falta de una expresión más acertada «Estados compuestos». Sin duda alguna, desde el origen de las Comunidades, algunos de sus Estados miembros presentaban la misma configuración. Estados como Alemania Federal (y en menor medida Italia) fueron los primeros en tener que afrontar el delicado problema de la articulación entre las instancias regionales y las instancias comunitarias. Desde 1957, otros Estados miembros han evolucionado también en una dirección comparable: Bélgica, España, con la Constitución de 1978; Francia, con las leyes de descentralización de 1982 han transformado profundamente sus estructuras administrativas y el modo de gestión de sus competencias, operándose un nuevo reparto de las tareas entre el Estado y las entidades regionales. Desde entonces se plantea la cuestión de saber si este reparto interno ha tenido repercusiones en las condiciones en las que se establecen las relaciones entre las instituciones centrales y el nivel comunitario. Desde este punto de vista, la cuestión puede presentarse en términos de un dilema: ¿cómo conciliar el monopolio de la representación internacional del Estado reservado, en general, por la Constitución al Gobierno con la existencia de entidades regionales, las cuales detentan, a su vez, en virtud de la Constitución, determinadas competencias específicas?

La cuestión, en realidad, no ha sido ignorada jamás por los sistemas políticos federales: se trata, en efecto, de garantizar el respeto del principio de la participación de los Estados miembros en la organización y en la gestión de las competencias a nivel federal. Garantía ésta que, sabemos ya, puede ser el resultado de dos técnicas distintas, o bien hay participación orgánica, o bien hay participación funcional. En el primer caso, un órgano de la colectividad compuesta sale directamente de la representación de las colectividades que lo componen: en general, éste es el caso de las cámaras federales que representan a los Estados federados: Senado americano, Bun-

desrat alemán, Consejo de Estado suizo, por ejemplo. En el segundo caso, las entidades federadas se hallan ligadas al ejercicio de ciertas funciones federales: así, por ejemplo, el Senado de los Estados Unidos debe autorizar, por mayoría de 2/3, la ratificación de los Tratados internacionales firmados por la Presidencia. La problemática se complica cuando se superpone un tercer nivel, como el de las Comunidades Europeas: la solución que a este respecto aporte la República Federal de Alemania, y en cierta medida España, podrá servir de base para el examen de dicha cuestión (1).

Para ello, es preciso preguntarnos, en primer lugar, cuáles son las diversas modalidades de participación de las entidades regionales en la aplicación de las competencias europeas del Estado (I) antes de abordar el posible significado de las soluciones hasta ahora dadas (II).

#### I. LAS MODALIDADES PRÁCTICAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES REGIONALES

La unidad del Estado en la conducta de sus relaciones exteriores es un principio admitido incluso por las Constituciones federales (2). Este principio se traduce en el monopolio conferido al ejecutivo federal para establecer relaciones diplomáticas con terceros Estados: tanto el «*ius legationis*» como el «*ius tractatiis*» le pertenecen, bajo la reserva de un control parlamentario que puede ir hasta hacer del consentimiento de la cámara federal una condición de existencia de ciertas categorías de tratados. Sin embargo, no se trata en este momento de estudiar el problema de las competencias externas de los Estados Federados, si bien debemos admitir que las soluciones aportadas por el derecho positivo inciden bajo diversos aspectos en el objeto de nuestro estudio.

Es conveniente examinar aquí si existen y de qué forma, por parte de las instancias gubernamentales nacionales, en sus obligadas relaciones con

---

(1) Las experiencias belga e italiana han sido dejadas de lado, no por ausencia de interés, sino por falta de espacio. Un estudio comparativo de los sistemas de organización administrativa de los Estados miembros de las Comunidades queda por realizar.

(2) Sin duda, algunos textos constitucionales autorizan a los Estados federados a celebrar acuerdos internacionales con Estados terceros en el ámbito de sus competencias. Pero hay que ver aquí la excepción que confirma la regla. Vid., por ejemplo, los artículos 9 de la Constitución Federal de la Confederación helvética de 29 de mayo de 1874, y 32, párrafo 3, de la Ley fundamental alemana de 23 de mayo de 1949.

las instancias de la Comunidad, fórmulas de participación de las entidades descentralizadas en la elaboración de las posiciones gubernamentales y con la ejecución de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias. No corresponde en el marco limitado en el que nos movemos, emprender el examen detallado del derecho positivo de los Estados relativo a esta cuestión. Sin embargo, las experiencias estatales pueden agruparse en tres tendencias. En virtud de la primera, se ha aplicado una reglamentación de carácter jurídico (A); en un segundo caso, es el empirismo de las soluciones lo que ha prevalecido (B). Por último, en una tercera categoría, puede afirmarse que el problema se ha abordado casi por preterición (C). Los casos de Alemania Federal, España y Francia ilustran estas tres tendencias.

#### A) *Las Reglamentaciones jurídicas*

En Alemania Federal, desde la ley de ratificación del Tratado que instituye la CEE de 27 de julio de 1957 (3), se previeron las modalidades de asociación de los Länder (por intermedio del Bundesrat) a las actividades gubernamentales relativas a la Comunidad. En aquella época dicha asociación tomó la forma de una información dada por el Gobierno al Bundesrat con anterioridad a la adopción de las decisiones comunitarias susceptibles de tener consecuencias legislativas en el orden interno. Además, el Gobierno federal debía comunicar al Bundesrat y a la comisión encargada de las cuestiones comunitarias, los textos comunitarios de los que depende la adopción de actos comunitarios: proposiciones, memoranda, programas y resoluciones del Parlamento Europeo. Esta forma de actuar permite al Bundesrat emitir una opinión que se transmite a la Cancillería, la cual, a su vez, la hace llegar hasta el ministerio competente. Por su parte, el Gobierno federal envía un informe semestral al Bundesrat en el que se analiza la política europea de Alemania y que es objeto de debate.

---

(3) Instituye esta ley el «Bundesratsverfahren» o «Zuleitungsverfahren», procedimiento que permite al «Bundesrat» obtener una debida información del Gobierno sobre los asuntos comunitarios. También esta ley obliga al Gobierno a someter al «Bundesrat» las propuestas de directivas o reglamentos transmitidas por el Consejo a los Estados miembros. El «Bundesrat» puede expresar su opinión, la cual, sin embargo, no vincula al Gobierno. Pero según el principio de lealtad (o fidelidad) federal («Bundestreuepflicht»), el Gobierno no puede ignorar las opiniones de la segunda Cámara.

Sobre esta base, los «Länder» y el «Bund» adoptaron en 1979 las modalidades de su mutua cooperación, de común acuerdo. Es preciso hacer notar que el Gobierno se comprometía, en el caso de que se tratara de un supuesto de competencia exclusiva de los Länder a tener en cuenta la opinión emitida por éstos —opinión que el Gobierno deseaba fuera unánime— y a actuar de manera que la postura mantenida por el Gobierno fuera coincidente con la de los Länder. En el caso de que el Gobierno se viera obligado a apartarse de aquella posición común, debería informar a los Länder acerca de los motivos de su decisión (4).

La ratificación del Acta Unica Europea brindó la ocasión de volver a definir las relaciones entre los Länder y el Bund (5): el procedimiento adoptado refuerza el papel del Bundesrat en las actividades comunitarias de Alemania y se sustituye al procedimiento de 1979. El conjunto de textos que pueden interesar a los Länder debe ser enviado al Bundesrat. En cuanto una competencia exclusiva de los Länder (o intereses esenciales de éstos) queda afectada, el Bundesrat emite su opinión por mayoría cualificada: dicha opinión se impone al Gobierno federal, el cual no puede apartarse de aquello, salvo por razones imperativas de política exterior o europea.

Estos importantes resultados se inscriben en la línea de los principios que rigen la organización del Estado Federal, puesto que vienen a determinar las modalidades de la participación de la institución federal que representa a los Estados miembros en la elaboración de la posición comunitaria del Gobierno federal. En este sentido, puede estimarse que las nuevas relaciones entre el Gobierno y el Bundesrat son ortodoxas respecto a las exigencias del principio federal de participación.

Algo más discutibles con relación al anterior principio son las hipótesis de una representación/participación directa de los Länder en las instituciones comunitarias o ante ellas. Debemos constatar en este sentido dos fenómenos:

---

(4) Para datos más precisos, véase R. HRBEK: «The German Länder and the European Community. Towards a Real Federalism?», in W. WESSELS, E. REGELSBERGER (Ed.): *The Federal Republic of Germany and the European Community: The Presidency and Beyond*, Europa Union Verlag, Bonn, 1988, pág. 215, y la bibliografía citada.

(5) Ver R. HRBEK: «Die Beteiligung der Deutschen Länder an der innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen», in E. G. Angelegenheiten (insbesondere ins Licht von art. 2. EEA Gesetz und der Bund-Länder-Vereinbarung), Voträge, und Leden Berichte ans dem Europa Institut der Universität des Saarlandes N.º 117, 1987.

— Los 11 Länder han abierto oficinas de información ante las Comunidades Europeas, poniendo de este modo en entredicho el monopolio del Gobierno federal en la representación exterior del Estado, fenómeno al que tampoco se ha opuesto este último.

— Todavía más antigua y sorprendente resulta la institución del «Länderbeobachter». Este observador de los Länder es designado por la conferencia de Ministros de Economía de los Länder (o sea, por una instancia que responde a la participación horizontal funcional). Este observador asiste en calidad de miembro de la Representación Permanente alemana a las reuniones de los grupos de trabajo del COREPER y a las de las formaciones del mismo, pero no toma la palabra. Desde 1986, los delegados de los Länder tienen perfecto derecho a ser incluidos en la delegación alemana siempre que algunas de sus competencias exclusivas se vean afectadas. Más aún, los representantes de los Länder forman parte de la delegación alemana ante el Consejo y pueden, por tanto, hacer declaraciones con el consentimiento del jefe de la delegación y hasta pueden obtener de éste el derecho a votar en nombre de la República Federal. El «modelo» alemán es, sin duda alguna, el más acabado y el que refleja mejor, en el ámbito comunitario, la repercusión de las competencias que corresponden a los Länder. Este «modelo» no se puso en marcha de golpe: nació como consecuencia de la presión de los Länder y su representación institucionalizada y al mismo tiempo como consecuencia de la extensión del ámbito de las competencias comunitarias. Este modelo presupone, por último, una práctica y una tradición del federalismo que otros Estados miembros de la Comunidad no comparten.

B) El caso de España muestra hasta qué punto soluciones empíricas, adoptadas bajo presión de las necesidades, no suelen contribuir al establecimiento de un régimen satisfactorio. En efecto, a pesar del reconocimiento constitucional de Comunidades Autónomas dotadas de competencias propias, la gestión de las relaciones internacionales del Estado español se encomienda esencialmente, al poder ejecutivo. Sin duda, el artículo 94 de la Constitución española exige la previa autorización del poder legislativo, pero éste no puede ser calificado como garante de la representatividad de las Comunidades Autónomas: el Senado, en efecto, no es la cámara de las Comunidades Autónomas. De ello se podría deducir que, en apariencia, las Comunidades Autónomas no disponen del ejercicio internacional de las competencias que tanto la Constitución del Estado como los mismos Estatutos de Autonomía

vienen a reconocerles. Tan sólo el Estado dispondría de la competencia exclusiva de las relaciones convencionales internacionales. En lo que atañe a las Comunidades Europeas, las cuestiones que se plantean son las siguientes: ¿Cómo se debe interpretar el silencio de la Constitución española en lo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas? ¿Es preciso excluir cualquier tipo de participación de aquéllas en los procedimientos de elaboración y de ejecución del derecho comunitario? ¿Es conveniente reconocer que el ejecutivo, en la gestión de las relaciones internacionales, puede actuar con total independencia de las Comunidades Autónomas? O, por el contrario, ¿cabría suponer que las Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias que la Constitución viene a conferirles, podrían, como tales, imponer al Gobierno sus instrucciones, ya que este último actuaría, en el despacho de los asuntos europeos bajo un doble mandato: como representante del Estado y como representante de las Comunidades Autónomas?

A decir verdad, cualquiera de estas dos tesis resultaría excesiva, porque cada una de ellas, en su valor absoluto, conduce a la negación de uno de los elementos del problema. En efecto, si se elige la tesis de la competencia exclusiva del Gobierno, ¿acaso no se está conculcando el reparto de competencias constitucionales? Si, a la inversa, se prefiere la tesis de un ejecutivo subordinado a las Comunidades Autónomas, ¿no se está poniendo en peligro el margen de libertad del que necesariamente debe disponer el ejecutivo en el momento de enfrentarse en el seno del Consejo de Ministros con complejas negociaciones fruto de las cuales será la legislación comunitaria?

En consecuencia, la doctrina parece inclinarse hacia una solución de compromiso: hacia el exterior, se prefiere el monopolio de la representación del Estado por el Gobierno; hacia el interior, se opta por una asociación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición del Gobierno. No obstante, la práctica aparece algo menos rica, debido a la ausencia de marcos institucionales que permitan una colaboración estrecha entre Comunidades Autónomas y Gobierno central. En efecto, el Senado español no es el Bundesrat. Existen, sin embargo, determinadas estructuras, como las conferencias sectoriales, que permiten a los representantes del Estado y a los de las Comunidades Autónomas cooperar en un sector determinado. Pero dichas fórmulas sectoriales, limitadas en el tiempo, dejan de lado la necesaria y quizá preferible previa concertación entre Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias respectivas. En cuanto a la técnica de las reuniones de información convocadas por el Gobierno y en las que



participan los representantes de las Comunidades Autónomas, tienen lugar a iniciativa del ministro encargado de la materia que será objeto de las subsiguientes sesiones del Consejo: por ello mismo, estamos más ante un procedimiento de elaboración de la posición nacional. La insuficiencia de tales procedimientos condujo a las partes afectadas a elaborar un «proyecto de convenio entre el Gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas sobre la cooperación en los asuntos relativos a las Comunidades europeas». Este proyecto de abril de 1986, a pesar de su interés, no ha sido todavía adoptado. El mismo prevé un organismo de cooperación, constituido por las Comunidades Autónomas, el cual se convertirá en una estructura permanente, así como un observador y un observador adjunto de las Comunidades Autónomas, quienes formarán parte de la representación permanente del Gobierno español ante las Comunidades europeas. No obstante, estos dos últimos no tienen por derecho propio acceso directo al conjunto de las reuniones celebradas bajo los auspicios del Consejo, sino que su asistencia deberá ser autorizada por el representante permanente. Estos observadores tampoco podrán expresar un punto de vista distinto al emitido por la delegación española de la que son miembros (6).

C) El ejemplo de Francia ofrece una tercera perspectiva: la de un Estado durante largo tiempo unitario y centralizado que recientemente se ha introducido en la vía de la descentralización. La cuestión del acceso de las regiones a la esfera internacional es tratada con prudencia e incluso con recelo. Sin embargo, experiencias y reflexiones doctrinales muestran cómo, incluso en una situación menos favorable que en otros países, esta cuestión suscita interés. Las leyes de descentralización adoptadas en 1982 constituyen, en efecto, el punto de partida de un reconocimiento limitado de la posibilidad —para determinadas colectividades territoriales, las regiones— de iniciar relaciones internacionales. Debe apuntarse que no se trata aquí de prever algún tipo de representación o asociación de las regiones en la determinación de la posición del gobierno nacional en los ámbitos afectados

---

(6) Los datos que se refieren al caso de España están tomados de la Memoria que redactó, bajo mi dirección, la señorita COLERA GARZÓN: *La participation des Communautés autonomes espagnoles à l'élaboration des normes communautaires*, Mémoire pour l'obtention du D. E. A. de Droit communautaire, Strasbourg, 1988; Adde. F. MORATA: *Autonomie régionale et intégration européenne: La participation des régions espagnoles aux décisions communautaires*, EUI Working Paper, N.º 86/248.

por la integración comunitaria. Como máximo se trata de admitir que las regiones —e incluso sólo algunas de ellas— pueden establecer relaciones con colectividades públicas extranjeras. El marco de la cuestión se halla, por tanto, muy circunscrito. La evocación de los textos precisos, así como la de la discusión doctrinal pueden, sin embargo, mostrarnos cómo la relación región/Comunidad es susceptible de perfilarse en un contexto que, aparentemente, no le deja espacio.

El artículo 65 de la Ley de 2 de marzo de 1982 permite al Consejo regional, con la autorización del Gobierno, «organizar, con fines de concertación y en el marco de la cooperación transfronteriza, contactos regulares con colectividades descentralizadas extranjeras que posean una frontera común con la región». La formulación prudente de esta disposición no permite en verdad deducir la existencia de una aptitud general de todas las regiones para llevar a cabo relaciones internacionales en el ámbito de actuación de sus respectivas competencias. Las relaciones examinadas se hallan, en efecto, circunscritas al criterio de la contigüidad geográfica y al ámbito de la cooperación transfronteriza, en el marco de una concepción horizontal de las relaciones internacionales regionales. No obstante, en favor de algunas regiones, en particular las denominadas regiones de Ultramar, sí se ha reconocido el inicio de una competencia internacional (7). La ley de 31 de diciembre (8), en su artículo 9, establece que los Consejos Regionales de Guadalupe, Guyana, Martinica y La Reunión serán competentes para estudiar cualesquiera proyectos de acuerdos sobre cooperación regional en materia económica, social, técnica, científica, cultural, de seguridad civil o de medio ambiente que se celebren entre la República Francesa y sus Estados vecinos. Una vez más, se trata de un supuesto y de un ámbito de actuación reducidos, asignado a esa categoría particular de regiones periféricas.

Por otra parte, estos textos legislativos que tan sólo permiten abrir estrechas perspectivas han sido objeto de una interpretación restrictiva en una circular del Primer Ministro de 12 de mayo de 1987 (9). Este texto merece un especial interés, ya que, a diferencia de las leyes antes comentadas, trata de los vínculos entre las colectividades territoriales y la Comisión de las Comunidades Europeas. De entrada podemos afirmar que se le da a este texto un cierto tono: sólo quedan admitidas las relaciones que tengan por

(7) En este sentido. F. LUCHAIRE: «La décentralisation dans les départements d'outre-mer», *AJDA*, 1983, pág. 120.

(8) *JORF* de 1 de enero de 1983, pág. 19.

(9) *JORF* de 16 de mayo de 1987, pág. 5391.

interlocutora a la Comisión, pero ni siquiera se prevé la hipótesis de un vínculo entre las colectividades territoriales y el Consejo. Estas relaciones sólo son posibles de modo indirecto, a través del departamento ministerial competente, lográndose de esa forma una cierta toma en consideración de los intereses de una determinada región en la elaboración de la política nacional. Esta circular se presenta, en efecto, como la prolongación de la circular de 10 de mayo de 1985, siendo en realidad el anexo IV de aquélla. Nos limitaremos, por tanto, a la exposición de las grandes líneas de ese documento, en concreto a la parte consagrada a las Comunidades. Es efectivamente, ese aspecto el que permite apreciar de qué modo el Jefe de Gobierno concibe la sistemática de las reglas aplicables a las relaciones entre las colectividades territoriales y la Comisión de las Comunidades Europeas. Estas relaciones son de dos tipos: «los contactos de información "in situ", con expertos de la Comisión o en Bruselas mismo, siempre que se haya avisado con anterioridad al Gobierno por intermedio de los prefectos (...) o, si el contacto tiene lugar en Bruselas, a través de nuestro representante permanente ante las Comunidades Europeas». Por el contrario, tanto la presentación de proyectos como la negociación propiamente dicha son competencias exclusivas del Estado. De este modo aparece claramente que el único canal de comunicación entre las regiones y las instituciones comunitarias sigue siendo el Gobierno, informado al respecto por los prefectos —si no hubiera tenido lugar ninguna visita a Bruselas— y de haberla habido, informado al respecto a través de la representación permanente. Tan sólo están capacitadas para presentar proyectos de negociación las instancias gubernamentales. Existe, por tanto, claramente una separación entre el orden internacional y el orden interno, sin que las colectividades territoriales tengan acceso directo y autónomo ante la Comunidad. ¿Es preciso señalar, además, que, como tales, las regiones no se hallan incluidas en los mecanismos internos de la preparación de la posición nacional? Estos mecanismos siguen siendo puramente interministeriales. Podría, sin embargo, añadirse que tanto el Ministro del Interior como el Ministro encargado de los Departamentos de Ultramar se hallan abocados, en razón de sus atribuciones, a representar las regiones metropolitanas o de Ultramar: no obstante, sería excesivo considerar que se trata de una fórmula de participación institucionalizada...

La gama de las soluciones organizadas por los sistemas estatales nacionales respecto a la asociación de las entidades descentralizadas en el marco de las competencias externas de aquéllos es, sin duda alguna, muy amplia y diversificada. ¿Podemos extraer algunas reflexiones en cuanto al significado de dichas experiencias?

## II. EL SIGNIFICADO DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

Este rápido sobrevuelo de algunas experiencias nacionales en lo relativo a la participación de las entidades descentralizadas (federadas) nos conduce a reflexionar en cuanto al significado común de todas ellas, sin perjuicio de las numerosas diferencias que la confrontación sumaria que acabamos de realizar ha puesto de relieve. De forma esquemática, podemos, en primer lugar, estimar que las experiencias muestran, cualquiera que sea la fórmula del reparto de competencias del Estado, la necesidad de llevar a cabo una reflexión en torno a las modalidades de una participación, la cual es el corolario del principio de autonomía: estas experiencias obligan para su entendimiento a recurrir a los principios estructurales derivados del análisis del Estado Federal (A). Más allá de esta reflexión, ¿acaso cabrá sostener que tanto las experiencias como las soluciones aportadas por los derechos internos constituyen en realidad signos de una mutación profunda del Estado como tal (B)?

A) Resulta impresionante constatar cómo incluso aquellos Estados que no tienen experiencia federal alguna se han ido inclinando empíricamente hacia soluciones que se acercan cada vez más a los principios básicos que configuran la teoría del Estado Federal. Esta última teoría, con sus articulaciones y coherencia propias, ofrece un marco conceptual en virtud del cual las experiencias pueden ser encuadradas y entendidas. Sobre la base de los dos principios rectores, la autonomía y la participación —principios que se corrigen y se equilibran mutuamente— la aparición del fenómeno regional y su relación con las Comunidades Europeas nos conduce a una estructuración territorial y material en tres niveles superpuestos. Porque, en definitiva, las dificultades encontradas para conseguir un diálogo entre la región y las instituciones comunitarias, ¿acaso no se deben, sin más, a una escasa aplicación del principio de participación? Y de ser esto cierto, ¿ello no repercutiría también en una errónea concepción del principio de autonomía?

Efectivamente, las competencias de las regiones proceden en los Estados que han conservado la forma unitaria de una manifestación de voluntad de la colectividad que la compone: el legislador del Estado define tanto los contornos como el ámbito del principio de la autonomía. Por tanto, las competencias de las regiones continúan siendo competencias de atribución. En consecuencia, estas entidades no pretenden ser representadas como tales en el

nivel estatal. Es precisamente esta laguna la que pretende colmar cuando reclaman una presencia, si no en los mecanismos comunitarios, sí, por lo menos, ante las instancias gubernamentales centrales. A decir verdad, en este caso no hay verdadera participación en el nivel superior: la colectividad final no es la resultante de las colectividades que la componen. Por ello mismo, estas últimas están en su perfecto derecho al inquietarse cuando ven cómo el Estado va cediendo competencias en favor de las Comunidades, cesión que afecta directamente el ámbito de sus propias competencias. Por el contrario, una participación correcta a este nivel estatal exigiría un diálogo con el Gobierno.

En su defecto, ¿no sería posible imaginar en el ámbito comunitario una Cámara de las regiones que representasen a éstas directamente? ¿Acaso podría pensarse en una reestructuración del Parlamento Europeo en ese sentido? En este caso cabría imaginar unos europarlamentarios elegidos en circunscripciones regionales o por lo menos una parte de ellos. De este modo, en el ámbito comunitario, tanto los Estados miembros como las regiones estarían representadas: las regiones cesarían de ser el objeto espacial de la actividad comunitaria para convertirse en actoras del proceso de toma de decisiones comunitarias.

Con todo, sea cual sea el atractivo de estas fórmulas para las entidades que componen el Estado, hay que preguntarse si las exigencias que impone el principio de la participación van a ser respetadas. Efectivamente, si la actividad superior representa a las colectividades inferiores, ¿continúan éstas teniendo un derecho específico a ser representadas más allá de ese nivel superior? ¿Debe conducir la lógica de la participación a que exista, a nivel estatal, una instancia representativa de las comunas con competencias propias y órganos por ella elegidos? ¿Por qué no admitir en ese mismo orden de ideas una representación específica de los municipios de los Estados a nivel comunitario?

Estas cuestiones deberían conducirnos a afirmar que una de esas colectividades que componen la colectividad final no debería tener acceso, como tal, a un nivel superior. Podría afirmarse asimismo que la cuestión de la representación de las entidades autónomas interesa en primer lugar al Estado: es efectivamente a ese nivel en que, bien la ley, bien la constitución, sacan las consecuencias de la división interior de las competencias, así como la proyección exterior de estas últimas.

No obstante, las regiones, como tales, ignoran este tipo de objeciones

teóricas. En algunos Estados miembros, como, por ejemplo, Italia (10), las conferencias interregionales solicitan al Parlamento Europeo y a las comisiones parlamentarias competentes el estudio de la participación de las instituciones regionales en la elaboración de la legislación comunitaria: «una tal participación podrá realizarse bien mediante consultas periódicas, bien mediante la constitución de un observatorio institucional permanente que colaborará con el Parlamento y con las otras instituciones de la Comunidad (11).

Asimismo, esta conferencia regional considera oportuna la consulta a las regiones en el momento del examen de las reglas generales relativas a la política regional y al empleo de los fondos estructurales. Es preciso notar que estas exigencias de las regiones italianas no precisan bajo qué forma institucional se llevará a cabo, con carácter permanente, la asociación de las regiones nacionales al Parlamento Europeo y a las otras instituciones comunitarias. Tal imprecisión puede ser implícitamente reveladora de las dificultades teóricas planteadas por tales mecanismos.

¿No será, en realidad, la auténtica cuestión que existe una falta de adecuación entre dos tipos de reparto de competencias? El primero, que afecta a Estados y regiones, es un reparto *material* de competencias y no coincide con el otro, el que funciona entre las competencias internas y externas. Tal discordancia entre dos técnicas de atribución de competencias (que volveremos a encontrarla en el nivel comunitario cuando se plantean preguntas sobre la noción de política comercial del artículo 113 del Tratado CEE, por ejemplo, y cuando aparece la pregunta de si es o no necesario incluir los aspectos externos de la libre prestación de servicios o de propiedad industrial, e incluso de las inversiones) explica un buen número de dificultades con las que tropiezan ciertos Estados miembros para asociar las entidades descentralizadas a su política comunitaria. Tales problemas ponen de relieve la necesidad de tener muy en cuenta los cambios operados en las estructuras del Estado.

B) La mutación del Estado es una de estas cuestiones eternas a la cual no hay que dar demasiada importancia: ¿no está acaso sujeta a transformaciones cualquier tipo de institución? ¿No será que el Estado, desde que apareció, está llamado a cambiar más que cualquier otra institución?

---

(10) Orden del día dirigido por la conferencia de los Presidentes de las Asambleas y de los Consejos de las regiones y de las provincias autónomas, en Cagliari-S. Maria di Pula, días 1 y 2-7-1988.

(11) *Ibid.*

No se trata de emprender de nuevo la cuestión de la transformación de las funciones del Estado, sino de subrayar ciertos aspectos de las mutaciones estructurales por las que atraviesa. ¿En qué sentido se dirige en Europa occidental tal evolución en cuanto a las estructuras internas de los Estados? ¿Cuáles son, a la vez, la dirección y la significación de tales experiencias? En esta segunda mitad del siglo XIX las mutaciones estructurales de los Estados de Europa occidental parecen traducir, en primer lugar, una nueva organización espacial y material de sus competencias. Así, han aparecido niveles superpuestos que disponen de competencias y de instituciones propias, e incluso, a veces, de medios apropiados. Se trata de un vasto movimiento encaminado a hacer que exista y se organice la autonomía de los componentes del Estado. Este movimiento se ha quedado muy incompleto. Un reconocimiento de las autonomías no recibe su verdadera significación si no se completa con una participación real de las entidades autónomas en un nivel más amplio. Para ser más precisos, quizás deberíamos opinar como Claude Nigoul (12), que «conciene a la participación regional todo acto por medio del cual una colectividad regional interviene en nombre propio en la decisión que, tomada por una colectividad que la engloba, le conciene a ella». En tal caso, la representación no sería más que una modalidad de la participación. Sin una participación efectiva no puede hablarse en todo caso de autonomía real. Las dos nociones se encuentran en una relación dialéctica de dependencia mutua.

Y es precisamente en este aspecto donde resultan más interesantes las experiencias dibujadas: la mayor parte de ellas se paran a medio camino, como si las instancias centrales, constituyentes o legislativas, dudasen al franquear el paso que podría conceder una consistencia real a las autonomías proclamadas, garantizando su participación en las decisiones de las colectividades superiores. Ignorando —o haciendo como que se ignora— la necesaria relación de complementariedad entre la autonomía y la participación, la regla jurídica, a causa de su manquedad, se ve expuesta a correcciones, incluso a violaciones. Por todo ello, conviene extraer todas las consecuencias derivadas del reparto de las competencias en lugar de acuartelarse dentro del orden jurídico interno. ¿No podríamos pensar, con una parte de

---

(12) CLAUDE NIGOUL: «La problématique de la participation régionale au niveau des Etats et des organisations internationales», en *La participation régionale*, Actes du Colloque de St. Vincent, 29 noviembre-2 diciembre 1981, Presses d'Europe, págs. 11-23.

la doctrina francesa (13), que la acción exterior reivindicada por las entidades descentralizadas son sencillamente modalidades particulares del ejercicio de sus propias competencias? En tal caso, no se trataría de reivindicar una competencia que pertenece al Estado, sino de una modalidad entre otras de poner en acción atribuciones específicas, previstas por la ley o la Constitución. El problema de la participación de las entidades descentralizadas en los mecanismos de elaboración y ejecución del derecho comunitario puede entonces encontrar un fundamento jurídico que necesita soluciones pragmáticas pero indispensables si es que se desea proporcionar efectos útiles a las autonomías y a las competencias repartidas. De no actuar a tiempo, se corre el riesgo de encontrarse con situaciones de conflicto que en un próximo porvenir obligarían a las instituciones centrales de los Estados a adoptar soluciones pésimas en las peores condiciones (14).

---

(13) Véase, por ejemplo, D. TURPIN, *La Région*, París Económica, 1988, pág. 311, y la bibliografía citada.

(14) Véase, para otro tipo de conclusiones, K. SCHÖNDUBE: «Fédéralisme allemand contre construction européenne?», *Le Fédéraliste*, XIX<sup>e</sup> année, núm. 3, págs. 198 y sigs.



## COMMUNAUTES EUROPEENES, ETATS, REGIONS: L'IMPACT DES STRUCTURES DECENTRALISEES OU FEDERALES DE L'ETAT SUR LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE

### RÉSUMÉ

Cet article est consacré aux problèmes auxquels doivent faire face les «Etats composites», c'est à dire, ceux chez qui il existe une répartition interne des compétences entre les instances centrales et régionales, au moment de leur rencontre avec un troisième niveau, celui des compétences communautaires par le fait d'appartenir aux C.E.

La construction communautaire n'a pas abordé immédiatement le problème régional car celui-ci lui parut complémentaire dans un premier abord. Cependant, l'adhésion de nouveaux Etats et la révision opérée par l'Acte Unique Européen ont été des facteurs capables d'introduire une dimension régionale dans l'activité communautaire.

L'auteur considère un «problème délicat» celui de l'articulation des pouvoirs entre les instances régionales et les institutions communautaires. En effet, est-ce que les Etats composites donnent les mêmes solutions aux matières communautaires qu'à celles qui relèvent de la répartition matérielle entre les Etats et les régions? Les principes de l'autonomie et de la participation propres aux systèmes fédéraux sont-ils applicables dans ce domaine?

Pour répondre à chacune de ces questions l'auteur divise son étude en deux parties: d'abord il analyse les modalités pratiques de la participation des entités régionales telles qu'elles apparaissent dans la RFA, l'Espagne et la France. Ensuite il procède à l'étude de la signification desdites expériences nationales, pour arriver enfin, à montrer la nécessité d'en extraire toutes les conséquences dérivées du principe de la répartition des compétences. Il faut, dit-il, réviser ce principe à la lumière des changements opérés dans les structures des Etats.

EUROPEAN COMMUNITIES, STATES AND REGIONS: THE IMPACT OF  
DECENTRALIZED OR FEDERAL STRUCTURES OF THE STATE ON THE  
CONSTRUCTION OF THE COMMUNITY

ABSTRACT

This study analyzes the problems posed in «composite» States, i.e., those in which there is an internal division of responsibilities between central and regional bodies, when membership of the European Community creates a third level, that of Community responsibilities.

The process of Community constructions did not initially confront the regional problem as it seemed to be somewhat complementary. However, the entry of new States and the revision of the Single European Act have created a new regional dimension to Community activity.

The author considers that the articulation of relations between regional and Community entities is a «delicate problem». Do the composite States offer the same solutions to community matters as those provided in the distribution of responsibilities between central and regional bodies? Are the principles of federal autonomy and participation applicable?

In order to answer these questions, the author divides the work into two parts. In the first, he analyzes practical models of participation by regional governments in three distinct situations, using examples provided by West Germany, Spain and France. Secondly, he evaluates the significance of these national experiences. In his conclusions, the author indicates the need for the analysis of all the consequences of the principle of divisions of responsibility, and the advisability of revising this concept in the light of the changes in the structures of the States.