

LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DEL ESTADO-NACIÓN EN LA EUROPA COMUNITARIA (*)

Por ALBERTO PÉREZ CALVO

SUMARIO

UN CLIMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.—EL ESTADO COMUNITARIO.—EL ALCANCE DE LA TRANSFORMACIÓN COMUNITARIA DEL ESTADO.—LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO.—ESTADO DESCENTRALIZADO Y UNIÓN EUROPEA.—ACCESO DIRECTO DE LAS REGIONES AL ESCENARIO EUROPEO.

Parece evidente que actualmente el Estado está experimentando cambios en toda Europa. Pero, mientras que en Europa occidental la transformación comunitaria comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que tiene un peso histórico que facilita su análisis, en la Europa del Este los cambios del Estado han comenzado a partir de la caída del Muro de Berlín y de la desaparición de los regímenes comunistas. No obstante, dada la fuerte aspiración de muchos Estados del Este al ingreso en la Unión Europea, cuando se llegue a esa deseada situación, muchas observaciones que hoy se hacen sobre el Estado comunitario, podrán ser hechas igualmente en relación con estos Estados orientales (1).

(*) Ponencia presentada al *Colloque «Les mutations de l'Etat-Nation en Europe à l'aube du 21ème siècle»*, organizado por la Comisión de Venecia, del Consejo de Europa, el IRENEE (*Institut de recherches sur l'évolution de la Nation et de l'Etat en Europe*) y la Facultad de Derecho, Ciencias Económicas y Gestión de la Universidad de Nancy 2, durante los días 6, 7 y 8 de noviembre de 1997 en Nancy, Francia.

(1) Los Estados democráticos de Europa occidental y la Comunidad Europea han constituido durante mucho tiempo el modelo que ha inspirado a los demócratas de los países que, antes de experimentar las

La desaparición del bloque comunista tiene también unos efectos importantes en el Oeste y no sólo en la República Federal de Alemania, que debe hacer frente al reto de la unión alemana. La desaparición de este bloque relaja la postura defensiva de los Estados occidentales en tanto que se abren nuevas posibilidades de colaboración entre los Estados de los antiguos bloques. Pero no creo que este fenómeno conduzca hacia nuevas transformaciones estructurales en los Estados occidentales, sino que se limita a modular o estimular las tendencias de cambio que ya existían con antelación.

Creo que la transformación más importante que en conjunto están experimentando los Estados del Oeste viene dada por la integración europea. Otra transformación que cabe mencionar es el proceso de descentralización de algunos Estados occidentales.

Antes de continuar quisiera precisar qué entiendo por «transformación estructural del Estado».

Los Estados, en tanto que artefactos para la organización social contruidos por los hombres, están en constante movimiento y transformación en función de las necesidades de quienes los dirigen (un príncipe, una clase social, la mayoría del pueblo...). Así, desde su nacimiento en el siglo xv hasta ahora, el Estado ha sufrido con carácter general unas transformaciones de hondo calado que, además de permanecer en el tiempo, han tenido el impacto suficiente como para que la doctrina científica las haya elevado a la condición de categorías. De esta forma, se puede afirmar que el Estado, que nació como *absoluto*, que cristalizó en *Estado de Derecho* tras las revoluciones liberales y que otras revoluciones lo convirtieron en *democrático*, más tarde, de la mano de la democracia, el Estado abstencionista se transformó en *social*.

También la creación de la Unión Europea ha transformado sustancialmente la situación del Estado y la de sus propias instituciones, por ejemplo, a la hora de decidir determinadas políticas, ante la primacía del Derecho comunitario o la desaparición selectiva de las fronteras.

La descentralización también es obviamente una fuente de transformaciones en el seno de un Estado anteriormente unitario.

Los conceptos aludidos anteriormente de *Estado de Derecho*, *democrático* y *social* constituyen categorías perfectamente definidas. En el terreno de la realidad social pueden ser perfeccionadas en algunos de sus elementos o, también, en el caso de las dictaduras, suprimidas. En cambio, respecto del carácter *comunitario* del Estado como categoría, en la medida en que estamos siendo testigos de la transformación que está sucediendo ahora mismo, desconocemos su perfil último. Del mismo modo resultan inciertas y difíciles de precisar las tendencias descentralizadoras que se observan y los caracteres últimos que pueden presentar mañana los Estados que están o pueden verse inmersos en esos procesos.

transformaciones que vamos a ver aquí, han pasado otra previa y fundamental: la democratización. Es el caso de Portugal y de España. Algo parecido ha debido suceder en muchos países del Este.

UN CLIMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Después de la Segunda Guerra Mundial se asiste en el mundo a un fuerte impulso de la idea de cooperación entre los Estados: Surgen así una multitud de organizaciones internacionales de las cuales la fundamental es la ONU.

Este impulso hacia la cooperación internacional adquiere en Europa occidental unos matices muy singulares que responden a preocupaciones concretas de estas sociedades y que se manifiestan en la creación de las dos organizaciones internacionales fundamentales que nacen en esa época: el Consejo de Europa (1949), organización de cooperación política, cuya labor en la defensa de los Derechos Humanos es bien conocida, y las organizaciones CECA —1951—, CEE y CEEA —1957— que, pasando el tiempo, han dado lugar a la Unión Europea.

La pertenencia de un Estado al Consejo de Europa y la ratificación de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales así como el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Comisión y del Tribunal Europeos de Derechos Humanos, como es bien sabido, pueden significar para un Estado tener que cumplir una sentencia del Tribunal mencionado aunque sea a costa de la remoción de otra sentencia del órgano superior de su propio sistema judicial.

Pero más allá de la trascendencia política y jurídica del Consejo de Europa, la mayor transformación del Estado desde el punto de vista de la cooperación internacional se define hoy fundamentalmente en Europa occidental a partir de la Unión Europea. En primer lugar, por la eficacia del Derecho comunitario, dotado de efecto directo y que, en cualquier caso, prima sobre el Derecho interno. En segundo lugar, por la amplitud y profundidad materiales que ha adquirido la integración europea.

La cooperación internacional en Europa nace de las necesidades que experimenta el Estado ante sus propias limitaciones y fracasos. Éstos habían sido evidentes en cuanto a la defensa de los derechos y libertades fundamentales, a causa de los regímenes totalitarios, o en cuanto a la paz, dada la continua sucesión de guerras europeas que habían tenido lugar.

Por ello, al Consejo de Europa se le asigna la finalidad fundamental de asegurar las libertades como reacción frente a los anteriores totalitarismos y como manifestación de una línea divisoria respecto de los países de régimen comunista.

De otro lado, a las Comunidades Europeas se les encomienda ante todo el objetivo de la paz (2). A este objetivo primordial se van a añadir otros como la mejora de las condiciones de vida de los pueblos europeos y un desarrollo económico estable, que se consideran fines ordinarios de un Estado social, pero respecto de los cuales los propios Estados consideran que los van a alcanzar más eficazmente en el marco cooperativo de las Comunidades Europeas. Otro fin que se atribuye a las

(2) Ver los dos primeros «considerandos» del Tratado CECA así como los «considerandos» preliminares de los tratados CEE y CEEA.

Comunidades, que al mismo tiempo es un medio para la consecución de los fines económicos y sociales anteriores, es la constitución de un espacio económico amplio.

Para el logro de estas finalidades, los Estados fundadores dotan a las Comunidades Europeas de unas instituciones capaces de elaborar un Derecho con las características que he señalado antes y de un Tribunal de Justicia que dictará sentencias inmediatamente aplicables.

EL ESTADO COMUNITARIO

Una vez fundadas las Comunidades Europeas o cuando un Estado se incorpora a ellas, surge el Estado comunitario que presenta unos cambios sustanciales respecto de su situación anterior.

El mayor cambio se produce por el hecho de que a partir de ese momento, las competencias que se han encomendado a las Comunidades escapan a la decisión autónoma del Estado y pasan a ser ejercidas por las instituciones comunitarias. El Estado, entonces y respecto de esas competencias, deja de ser la instancia decisoria suprema, que pasa a residir en las Comunidades. Desde este punto de vista, el carácter comunitario supone una limitación para el Estado.

La transformación es menor en el ámbito organizativo puesto que, como la Comunidad carece de una Administración directa, se sirve de las Administraciones de los Estados miembros para la ejecución de su Derecho. Por el contrario, la transformación es mucho más importante desde el punto de vista funcional, como lo comprobaremos en seguida.

En efecto, el Estado comunitario está obligado a desempeñar nuevas funciones que no ejercía antes. Así, en relación con la Unión Europea, se puede hablar en primer lugar de una función que sólo se ejerce en ciertas ocasiones y que consiste en conducir el proceso de integración europea mediante la ampliación de la Unión o la profundización en la integración o el perfeccionamiento o la adecuación a nuevas circunstancias de los procesos de decisión, etc... Estas actuaciones requieren la intervención de los Estados mediante el instrumento del Tratado.

Además, los Estados miembros conforman asimismo las instituciones comunitarias: El Consejo Europeo, integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo, formado por los Ministros de los Gobiernos nacionales o el Parlamento Europeo, elegido por los ciudadanos de los Estados. Incluso la Comisión y el Tribunal de Justicia están constituidos por comisarios o jueces nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.

El Estado comunitario, por último, está obligado a la ejecución del Derecho comunitario, cuando ello sea preciso, y a su aplicación ordinaria a través de sus órganos judiciales.

Asimismo, en relación con su propia vida interna, en cuanto al pluralismo del Estado, éste está llamado a hacer la síntesis del interés nacional y la consiguiente elaboración de las proposiciones políticas que ha de trasladar a las instituciones de la

Unión Europea. En este sentido, el Estado se convierte en un escalón necesario entre las múltiples demandas que tienen lugar en su seno y las instituciones de la Unión.

Esta función presenta relieves muy singulares en el caso de los Estados de estructura territorial compuesta ya que entre esas demandas están las de los *Länder*, Comunidades Autónomas o regiones. El Estado adquiere de esta manera el papel de articulador en torno a sí de su compleja organización territorial interna —volveré más adelante sobre este asunto—.

De la presencia del Estado en las instituciones de decisión comunitaria, especialmente en el seno del Consejo Europeo y del Consejo, se deduce que aquél recupera una participación en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión Europea. Esas competencias ya no serán ejercidas por el Estado aisladamente, como en épocas anteriores, sino en cooperación con los demás Estados miembros. Más aún, puede decirse que ya que la capacidad de decisión de un Estado aislado sobre ciertas cuestiones se ha convertido en algo puramente teórico, al menos para muchos de los miembros de la Unión, su presencia en los órganos de decisión comunitarios les permite participar en ellas.

Finalmente, cabe hablar de un efecto de gran contenido simbólico y práctico que encierra el carácter comunitario del Estado. Se trata de lo que podemos llamar la permeabilidad del Estado comunitario frente al carácter estanco del Estado precomunitario. Ya hemos visto esta permeabilidad en el campo jurídico. Pero la podemos observar igualmente en el campo económico y social con el desmantelamiento selectivo de las fronteras interiores de la Unión, con la ciudadanía europea y, pronto, con la adopción de la moneda única. Esto supone que si en el mundo internacional en general la aparición de nuevos actores internacionales, especialmente públicos, pero también privados, ha traído lo que se ha llamado la «relativización de la centralidad del Estado» en el sistema internacional (3), este efecto adquiere proporciones mayores en el seno de la Unión Europea.

Todo lo anterior significa que aunque el Estado sigue manteniendo sus fines históricos, algunos de ellos los va a realizar a través del instrumento comunitario creado al efecto. Así, en el desarrollo de algunas políticas, el Estado va a quedar en un segundo plano en relación con la Unión Europea que será el nuevo sujeto directo de esa actuaciones.

EL ALCANCE DE LA TRANSFORMACIÓN COMUNITARIA DEL ESTADO

¿Hasta dónde ha llegado la transformación del Estado debida a su nuevo carácter comunitario?

J. Pinder trata de responder a una pregunta parecida a partir del hecho de que, ya que al construir la Comunidad Europea se introdujeron «elementos de tipo fede-

(3) Ver P. VILANOVA: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, 1995, págs. 44 y ss.

ral», se trata ahora de juzgar la utilidad de tales elementos y hasta qué punto pueden ser considerados como pasos hacia una federación (4).

El autor, después de repasar la historia de la Comunidad Europea, de sus instituciones, del papel del Tribunal de Justicia, de los pasos hacia la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, así como las diversas políticas de unión aduanera y mercado único, de unión económica y monetaria..., opina que la Comunidad «parece haber proporcionado una respuesta mejor, al reto de hacer crecer la interdependencia, que los tradicionales métodos de cooperación internacional» (5). Y añade que aunque «el Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia son instituciones necesarias en un sistema federal, sin embargo las relaciones entre ellas no serán propiamente federales hasta que el Consejo no comparta el poder legislativo en pie de igualdad con el Parlamento y la Comisión se vea dotada de una capacidad similar a la de un gobierno...» (6).

Creo que las respuestas obtenidas por Pinder desde un punto de vista político ilustran bastante bien sobre lo que en realidad se pretende conocer con la pregunta planteada antes. O sea, que la Unión Europea supera sin duda los estadios de la cooperación tradicional, pero que se mantiene todavía en ese campo de la cooperación de modo que, en lo esencial, los Estados son quienes realmente siguen moviendo la maquinaria.

El profesor Lejeune ha tratado de analizar recientemente la naturaleza jurídica de la Unión Europea y para ello compara la calificación que de la UE se proporciona desde los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y la que se hace desde el propio de la Unión.

Desde el punto de vista de los Estados, el autor observa que las Constituciones nacionales se inclinan por la tesis del carácter interestatal de la Comunidad, dotada por sus fundadores de prerrogativas de poder público en un área de competencias. Y obtiene la misma conclusión a partir de la jurisprudencia constitucional de algunos Estados miembros, citando concretamente la conocida decisión 92-308 DC adoptada por el Consejo Constitucional francés el 9 de abril de 1992 y la sentencia de 12 de octubre de 1993 del Tribunal Constitucional Federal alemán cuyas tajantes expresiones a este respecto no necesitan ser recordadas (7).

Después, cuando examina la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, encuentra una posición muy distinta, especialmente en las sentencias Van Gend & Loos (1963) y Costa c/ENEL (1964) y en el dictamen 1/91, de 14 de

(4) J. PINDER: *The New European Federalism: The Idea and the Achievements*, en M. BURGESS y A.-G. GAGNON: *Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions*, New York, 1993, pág. 46.

(5) *Ibidem*, pág. 63.

(6) *Ibidem*.

(7) Y. LEJEUNE: «L'idée contemporaine de confédération en Europe: Quelques enseignements tirés de l'expérience de l'Union Européenne», en *Le concept moderne de confédération*, ed. del Consejo de Europa, col. *Science et technique de la démocratie*, núm. 11, Estrasburgo, 1995, págs. 126-148.

diciembre de 1991, en el que el Tribunal considera que «el tratado CEE, aunque concluido bajo la forma de un acuerdo internacional, constituye la carta constitucional de una comunidad de derecho...» (8).

Sin embargo, el autor concluye, siguiendo el análisis del Tribunal Constitucional alemán: «la fundación convencional de la Unión y de las Comunidades europeas implica normalmente la subordinación jurídica de éstas a sus fundadores. Los Estados no han abdicado de su soberanía ni conferido a la Unión o a sus componentes interestatales la competencia de la competencia. No hay duda de que la “legitimidad” o la soberanía... reside en los Estados. En el plano jurídico, éstos no se han despojado definitivamente de los derechos soberanos que han conferido a unos órganos internacionales especiales, colocados a la cabeza de administraciones personalizadas y dotadas de una autonomía orgánica y técnica. La personalidad de estas agrupaciones es “secundaria” o “derivada”... tales personas morales no están dotadas de una vida jurídica “en virtud de su propio derecho” y el dominio de sus competencias, incluso en relación con los individuos, permanece jurídicamente tributaria de la buena voluntad común de los Estados asociados» (9).

Creo que estamos ante una opinión que expresa claramente la realidad actual de la Unión Europea.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Parece que actualmente tiene lugar también un movimiento bastante generalizado de descentralización estatal (10). El Estado compuesto no es obviamente un fenómeno nuevo en Europa occidental. Suiza, la República Federal de Alemania o Austria tienen una larga tradición federal si bien en estos dos últimos casos hubo la interrupción del período nacionalsocialista. España, de 1931 a 1936 tuvo una Constitución que preveía la posibilidad de descentralización política de los territorios que decidieran constituirse como regiones (11). Y la Constitución italiana de 1947, reconoce la autonomía de las regiones de Estatuto especial y la posibilidad de formación de nuevas regiones de Estatuto ordinario. Veamos, pues, cuál es la novedad en este terreno (12).

(8) *Ibidem*. Ver *Recueil de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal de première instance -1991-10*, p. 1-6102.

(9) *Ibidem*. El autor trata de demostrar finalmente que la Unión Europea es una Confederación de Estados.

(10) Ver H. P. SCHNEIDER: *The regions in Europe. From a constitutional perspective*, en M. FÄRBER/G. FORSYTH (Hrsg.): *The Regions. Factors of Integration or Disintegration in Europe?*, Baden Baden, 1996, pág. 46. En relación con los reflejos de este movimiento en las recientes constituciones, ver V. CONSTANTINESCO: *Contenu et structure de la Constitution*, en R. BIEBER y P. WIDMER (eds.): *L'espace constitutionnel contemporain*, Zürich, 1995, pág. 109.

(11) De hecho Cataluña y el País Vasco llegaron a constituirse en regiones autónomas cuya vida acabó con la victoria militar de Franco y la consiguiente abolición de la Constitución de 1931.

(12) En este trabajo utilizo la palabra «región» como equivalente, cuando sea posible, a los *Länder*, Comunidades Autónomas, Comunidades, Regiones...

Al iniciarse el proceso de integración comunitaria, tan sólo la República Federal de Alemania era un Estado plenamente descentralizado. Italia lo era parcialmente, aunque poco después comenzaría la aplicación general de la descentralización prevista por la Constitución. Fuera de la Comunidad Europea, Suiza y Austria tenían igualmente una estructura federal.

Hoy, a estos Estados descentralizados se les han unido España, que constituye un Estado llamado autonómico, Francia, que ha iniciado un singular proceso de descentralización, Bélgica, cuya Constitución, tras su última reforma, proclama a este Estado federal, y Portugal, en cuyo seno existen las regiones insulares de Azores y Madeira. Además, el Reino Unido inicia finalmente la descentralización de Escocia y de Gales.

O sea, ha aumentado el número de Estados descentralizados.

Lo nuevo, pues, es que estos Estados, antes unitarios, se han descentralizado, dando lugar en algunos casos a un proceso de federalismo por desagregación.

Esto significa que, además de los ya existentes, se están buscando nuevos espacios para la política, en algunos casos, o para la gestión, en otros. Cuando hablo de espacios para la política, me estoy refiriendo a que mediante el proceso de descentralización se crean unidades con autonomía política cuyas decisiones se expresan mediante leyes de igual valor jurídico que las del Parlamento nacional. Y en lo que respecta a espacios para la gestión, pienso en la creación de unidades con una autonomía administrativa o gestora.

Por otra parte, las razones por las que estos Estados buscan esos nuevos espacios para lo público son, sin duda, muy diversas entre sí (13) pero creo que en los últimos años destacan, por un lado, las exigencias técnicas que demandan una reforma territorial del Estado y, por otro, los impulsos de carácter nacionalista procedentes de movimientos implantados en ciertos territorios.

En el primer caso, la descentralización se explica por el gran número de funciones que hoy despliega un Estado social. A mi juicio, Francia sería el prototipo de descentralización «funcional» «no identitaria» (14). Los franceses han considerado que podían resolver los problemas planteados con este tipo de regionalismo administrativo sin necesidad de acudir a la autonomía política.

Junto a esta descentralización «funcional» y «no identitaria» tenemos la que responde a demandas nacionalistas. Es el caso de España o de Bélgica.

En España, la Constitución de 1978 instauró un Estado autonómico fundamentalmente como respuesta a las demandas de los nacionalismos vasco y catalán. No

(13) H. P. SCHNEIDER nos habla de cuatro tipos de impulso para la creación de regiones en Europa: necesidades técnicas del Estado actual; como consecuencia de las políticas económicas keynesianas; como respuesta a unas demandas económicas y culturales que surgen desde las mismas regiones; otras demandas muy variadas entre las que cita la imposición por los aliados del federalismo en la República Federal de Alemania o la reacción en Italia frente al centralismo excesivo del fascismo, *op. cit.*, págs. 46 y 47.

(14) Según las expresiones de G. MARCOU, G.: *L'expérience française de régionalisation. La décentralisation régionale dans l'Etat unitaire* en G. FARBER/M. FORSYTH (Hrsg), *op. cit.*, pág. 161.

obstante, el entusiasmo generalizado por la descentralización, especialmente en el seno de los partidos de izquierda, así como una confianza quizás excesiva en sus beneficios hizo que todo el territorio español quedara dividido en Comunidades Autónomas. Este proceso comenzó en 1978, o sea, después de la caída de la dictadura franquista, época en la que hubiera sido imposible no sólo la fórmula autonómica, sino hasta su simple expresión como deseo político. Hasta cierto punto, el actual Estado autonómico español supone una continuación del Estado regional previsto en la Constitución de 1931. Al menos, la mayoría de los problemas que se quiere solucionar son fundamentalmente los mismos y las técnicas aplicadas muy parecidas. Es decir, ha sido necesaria la democracia para poder expresar unas aspiraciones políticas concretas y, asimismo, el carácter democrático de la Constitución ha reconocido el pluralismo político y social existente en España, una de cuyas manifestaciones más importantes es la existencia de distintas «nacionalidades y regiones» que «integran» la «Nación española» (15).

En cuanto a Bélgica, el motor de su descentralización ha sido la dinámica de las relaciones entre sus dos principales comunidades lingüísticas que ha establecido el modelo de organización y el calendario de su implantación (16).

Desde un punto de vista general, la descentralización equivaldría en cierto modo al reverso del proceso que conduce a la integración europea. Los Estados reservan a sus órganos centrales unas funciones concretas, encomiendan otras a la Unión Europea y, por último, realizan otras por medio de sus regiones. Sin embargo, y es preciso insistir en ello, las regiones forman parte integrante de sus Estados cosa que no ocurre, evidentemente, en relación con la Unión Europea.

Cuando el Estado se descentraliza, en su seno surgen entidades autónomas cuya presencia modifica sustancialmente su funcionamiento. No es preciso insistir en ello porque es algo bien conocido a partir de las experiencias de los Estados federales históricos.

En cambio, parece conveniente analizar las nuevas situaciones que se producen cuando el Estado es al mismo tiempo comunitario y compuesto.

ESTADO DESCENTRALIZADO Y UNIÓN EUROPEA

Algunos autores han señalado que la existencia de la Unión Europea ha favorecido la regionalización o el fortalecimiento de las regiones en Europa (17).

(15) Expresiones y afirmación contenidas en el artículo 2 de la Constitución de 1978.

(16) Ver G. LOMBARDI: *Un «caso» complesso: il Belgio*, en N. OLIVETTI RASON y L. PEGORARO (a cura di): *Esperienze Federali Contemporanee*. Padova, 1996, págs. 21 y ss. El sentido «de una evolución progresiva» en el seno del federalismo belga y la «búsqueda permanente de un equilibrio entre la unidad y la diversidad» están presentes en el discurso del primer ministro J. L. DEHAENE, en F. DELPEREE (dir.): *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, 1993, págs. 235 y ss.

(17) Ver entre otros, H. P. SCHNEIDER: *op. cit.*, págs. 51 y ss.; F. DELMARTINO: *Belgium after the fourth state reform: completed federalism or confederalism in the making?*, en G. FARBER/M. FORSITH

Por mi parte, aunque pienso que han sido fundamentalmente razones propias de cada Estado las que han promovido la descentralización y las soluciones concretas adoptadas, sin embargo, la existencia de la Unión Europea genera situaciones que tienden a dar un mayor protagonismo a las regiones. Así, en un Estado comunitario y descentralizado surge normalmente la discusión acerca del papel de las regiones en relación con la Unión (18). La Unión ha favorecido también la salida al «exterior» de las regiones, lo que sin duda ha servido para amplificar su voz en diversos foros europeos (19).

Entre otras cuestiones que se plantean en un Estado descentralizado y comunitario (20), la que ofrece mayor interés se refiere a las posibilidades de participación de las regiones en la determinación de las políticas comunitarias o en la elaboración de las normas de la Unión, labor en la que, como se sabe, los Estados juegan un papel esencial a través de su presencia en el Consejo comunitario.

En general, constituye un elemento fundamental de un Estado descentralizado la participación de las regiones en las decisiones de aquél. Cada Estado ha articulado los instrumentos institucionales más o menos adecuados a esa finalidad, normalmente una segunda Cámara parlamentaria federal.

En relación con la Unión Europea, ocurre frecuentemente que cuando el Gobierno conforma su voluntad a fin de trasladarla al Consejo comunitario, la materia que resulta ser el objeto de esa voluntad, corresponde a las regiones según el reparto interno de competencias. Cuando esto sucede, la región ve cómo se le escapa la posibilidad de decidir sobre el asunto. El problema recuerda a aquel que hace ya bastantes años se puso de relieve también en relación con la integración europea y la pérdida de competencias de los Parlamentos nacionales en favor de los Gobiernos. Aquellos perdían una cierta capacidad de decisión sobre las materias que eran de la competencia de las instituciones comunitarias en favor fundamentalmente del Consejo, y de modo indirecto de los Gobiernos de los Estados miembros.

Para salir al paso de este déficit parlamentario se contemplaban dos vías. Una, dentro de cada Estado, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización parlamentaria sobre el Gobierno. La otra, en el seno de la Comunidad a través de la Asamblea Parlamentaria, convertida más tarde en el Parlamento Europeo.

En el caso que nos ocupa ahora, también se han seguido dos vías, interna y externa, que tienen cierta similitud con las que se acaban de mencionar. Veamos en primer lugar la vía interna.

(Hrsg.), *op. cit.*, págs. 141 y ss.; M. FORSYTH: *The region in political science analysis ibidem*, págs. 38 y ss.; R. HERTZOG: *Etat unitaire, Europe et Regions. Un point de vue français, ibidem*, págs. 242 y ss., encuentra un cierto paralelismo entre el desarrollo de las instituciones comunitarias y el avance del regionalismo en la mayor parte de los Estados, aunque ve a menudo difícil encontrar relaciones de causa-efecto.

(18) Así lo indica M. FORSYTH: *op. cit.*, pág. 38.

(19) Ver H. P. SCHNEIDER: *op. cit.*, pág. 52.

(20) Ver, en general, mi trabajo *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, 1993.

Algunos Estados han organizado sistemas específicos de participación de las regiones en la formación de las decisiones que han de ser trasladadas a las instituciones comunitarias.

El caso más significativo y perfeccionado es el de la República Federal de Alemania que, tal como lo conocemos hoy, es el resultado de un largo proceso que comenzó en 1957 a partir de la Ley de ratificación de los Tratados CEE y CEEA y que ha culminado con la reforma de la Ley Fundamental, con ocasión de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

Lo primero que debe destacarse al respecto es que, de acuerdo con el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental, reformado el 21 de diciembre de 1992, el Estado federal, que está facultado para atribuir por ley derechos de soberanía a organizaciones internacionales, sólo lo puede hacer a partir de ese momento con la aprobación del *Bundesrat* (21).

Además, el procedimiento ordinario actual de participación de los *Länder* en las decisiones comunitarias del Estado federal se basa también en el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental y en la Ley de 12 de marzo de 1993, de cooperación entre el Gobierno Federal y los *Länder* en asuntos relacionados con la Unión Europea. La participación de los *Länder* se realiza a través del *Bundesrat* y su intensidad varía en función del carácter de las competencias de los *Länder* que resultan afectadas. El grado más alto de participación se produce fundamentalmente cuando el proyecto comunitario afecta a las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*. En este caso, el gobierno federal debe tomar en consideración de forma determinante la postura expresada por el *Bundesrat* a fin de establecer la posición negociadora. Si el punto de vista del Gobierno no coincide con el informe del *Bundesrat*, ambas partes deben tratar de conseguir un acuerdo, pero si éste no se alcanza, prevalece el informe del *Bundesrat* si es ratificado por una mayoría de dos tercios.

De todos modos, debe precisarse que quedan a salvo de este procedimiento la responsabilidad del Estado federal así como las exigencias de la política de defensa y de la integración europea.

España y Austria han seguido con bastante fidelidad el modelo alemán (22). Bélgica ha ido construyendo un sistema basado en la coordinación del Gobierno

(21) Ver al respecto M. BURGESS y F. GRESS: *The quest for a Federal Future: German Unity and European Union* en M. BURGESS y A.-G. GAGNON, *op. cit.*, pág. 174.

(22) En España, dado que el Senado es muy diferente del alemán, la participación de los gobiernos autónomos se realiza en el seno de las Conferencias Sectoriales que reúnen a los ministros del Gobierno nacional y a los consejeros correspondientes de las Comunidades Autónomas en función de los sectores de la acción administrativa. El Gobierno nacional y los de las Comunidades Autónomas firmaron el 29 de octubre de 1992 un acuerdo en este sentido en el marco de la Conferencia para los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Recientemente, la Ley 2/1997, de 13 de marzo, acaba de proporcionar rango legal a la regulación de esta Conferencia.

En Austria, tras la adhesión de este país a la Unión, el 12 de marzo de 1992, se han firmado dos acuerdos, uno, entre la Federación y los *Länder*, relativo al derecho de participación de los *Länder* y de los municipios en los asuntos de la integración europea, y otro, entre los nueve *Länder* austríacos,

federal y los de las Comunidades y Regiones con reglas específicas según las materias a tratar (23). Finalmente, Italia ha desarrollado poco el sistema de participación de sus regiones en estas decisiones del Estado (24).

En otras ocasiones, el Estado se sirve también de representantes de las regiones para articular su propia presencia ante la Unión Europea. De este modo, representantes de las regiones pueden estar presentes en las actividades de los diferentes Comités de la Unión Europea o, incluso, en el Consejo. Esta última posibilidad la ha abierto el Tratado de la Unión Europea al modificar la composición del Consejo de manera que hace posible la presencia en él de representantes de «rango ministerial» que no formen parte del gobierno nacional concernido, como se exigía antes (25). Esta posibilidad ha sido complementada en algunos casos por las propias legislaciones nacionales que la prevén (26). Cuando esto ocurre, obviamente, el representante de la región o de las regiones, o bien está integrado en la delegación de su país o, en todo caso, compromete al Estado del que procede. En definitiva, en estos casos, los representantes de las regiones actúan por cuenta del Estado en su conjunto y no por el de sus respectivas regiones.

ACCESO DIRECTO DE LAS REGIONES AL ESCENARIO EUROPEO

Pero las regiones pueden también acceder directamente al propio escenario comunitario europeo.

Esta presencia directa se manifiesta, por ejemplo, en los contactos, normalmente de carácter informal desde el punto de vista de los ordenamientos jurídicos internos (27), entre las regiones y representantes o funcionarios de la Unión Europea.

Asimismo, desde mediados de los años ochenta, algunas regiones tienen una presencia ante la sede de las instituciones europeas a través del mantenimiento de oficinas en Bruselas. Estas oficinas, que normalmente han levantado recelos en los Estados afectados, comenzaron teniendo formas jurídicas privadas y posteriormente

concerniente a la formación de una voluntad común de los *Länder* en estos mismos asuntos. En este caso se utiliza también un camino distinto al del *Bundesrat* austriaco dadas sus diferencias con el alemán.

(23) El sistema está regulado por las Leyes de 5 de mayo de 1993, fecha de la última reforma constitucional, sobre las relaciones internacionales de las Comunidades y de las Regiones y por el Acuerdo General de Cooperación firmado el 8 de marzo de 1994 entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones.

(24) El sistema, basado en la Ley de 16 de abril de 1987, se lleva a cabo en el marco de la Conferencia Estado-Regiones.

(25) Ver el artículo 146 del Tratado CEE y los correspondientes de los tratados CECA y CEEA.

(26) Ver el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, la Ley de 12 de marzo de 1993 y el Acuerdo de 12 de octubre de 1993, ya citados, de la República Federal de Alemania. Bélgica y Austria siguen también esta práctica.

(27) La Ley citada de 12 de marzo de 1993, de la República Federal de Alemania, artículo 8, reconoce la posibilidad de estos contactos.

han adquirido carácter público, de manera que hoy, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico de su respectivo Estado, representan oficialmente a la región afectada (28). Por lo general, estas oficinas tienen como finalidad recoger la información que puede resultar de interés para la región representada, así como la promoción de sus intereses específicos.

De todas formas, desde este punto de vista, la vía más importante es la del Comité de las Regiones, creado por el Tratado de la Unión Europea. El Comité está integrado por representantes de las regiones, provincias y municipios en función de la voluntad de cada Estado y de acuerdo con el número de miembros en el Comité que les asigna el Tratado. El Comité emite dictámenes consultivos para el Consejo o la Comisión, en los casos previstos en el Tratado de la Unión o a petición de cualquiera de esas dos instituciones.

Finalmente, es preciso mencionar la cooperación horizontal establecida directamente por las regiones, especialmente cuando son fronterizas. En este caso, estas relaciones u organismos establecidos entre regiones de distintos Estados suelen tener carácter informal o se amparan en el Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, aprobado por el Consejo de Europa en Madrid, el 21 de mayo de 1980, complementada por los respectivos tratados entre Estados que definen el marco concreto de la colaboración. En otros casos, el propio ordenamiento jurídico interno reconoce esta posibilidad (29).

* * *

A mi juicio, éstas son las dos transformaciones que el Estado experimenta hoy en la Europa comunitaria: una está producida por el proceso comunitario; la otra por la regionalización. En ambos casos se trata de respuestas del Estado a nuevas necesidades.

De esta manera, el Estado, que sigue manteniendo sus objetivos en tanto que Estado de Derecho, democrático y social, o bien deja en manos de la Unión Europea ciertas funciones, hasta ahora exclusivas, y a veces expresivas (por ejemplo, moneda) de la categoría estatal misma, o bien organiza en su seno unidades autónomas para realizar otras tareas. Al mismo tiempo, estos cambios dan lugar al nacimiento de otras nuevas funciones, especialmente de dirección política, de coordinación y de participación que van a ser ejercitadas por los órganos centrales del Estado.

(28) En el caso de la República Federal de Alemania, la Ley de 12 de marzo de 1993, artículo 8, reconoce oficialmente las *Informationsburö*. En España, el carácter oficial de estas oficinas ha sido reconocido por la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional.

(29) Ver, por ejemplo, los artículos 31.3 y el nuevo artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn, que reconocen respectivamente a los *Länder* la capacidad de concluir tratados con Estados extranjeros y la posibilidad de una atribución de derechos de soberanía a organizaciones federales transfronterizas, con el consentimiento del Gobierno federal en los dos casos.

Es posible que al tratar de dar respuesta a los nuevos retos, al adaptarse a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, los actuales Estados europeos, que, hoy por hoy, son el marco por excelencia de la garantía de los Derechos fundamentales, de la democracia y de la solidaridad, estén asegurando su futuro. Si es así, el Estado, sus regiones y la Unión Europea tendrán cada uno sus propias funciones y por ello su lugar específico en la organización política presente y futura de los ciudadanos europeos.