

**UNA VERDADERA MOVILIZACIÓN SUBESTATAL EN EUROPA**  
**Nicolás Díaz de Lezcano Múxica León**  
*Profesor de Derecho Internacional Público de la ULPGC*

El inicio del proceso de integración europeo en los años 50 fue paralelo en el tiempo a la aparición de los movimientos regionalizadores en el continente. Podríamos resumirlo en el sentido de que a una mayor integración supranacional le ha correspondido de forma paralela una mayor descentralización-regionalización nacional. Este desarrollo político-jurídico-administrativo de los sistemas estatales ha tenido como consecuencia lo que se ha dado en llamar una verdadera “movilización subestatal”<sup>1</sup> con repercusiones más allá de las fronteras estatales. La misma se ha manifestado y se manifiesta de manera muy variada, (p.e. promociones comerciales, turísticas, e industriales en el extranjero, viajes internacionales de carácter general de las autoridades regionales, cooperación transfronteriza, participación en asociaciones regionales, contactos informales, apertura de oficinas de representación, acciones de presión, es decir; lobbies regionales etc...). Tal es así que Duchacek habla de “micro-diplomacia”<sup>2</sup>. Con todo ello, lo que se ha producido es la aparición en la arena internacional europea, de un fenómeno nuevo, las entidades territoriales subestatales<sup>3</sup>. El principal objetivo a perseguir es la cooperación y la organización de las mismas de manera directa sin pasar por el filtro de los gobiernos nacionales<sup>4</sup>.

El primer problema jurídico que plantea esta movilización subestatal, es la variedad enorme de poderes y competencias que tienen las mismas en los sistemas jurídicos de los diferentes Estados. Por un lado, nos encontramos ante verdaderas regiones que podríamos llamar federadas con poderes de actuación en el ámbito internacional<sup>5</sup> y por otro con meras regiones administrativas descentralizadas. En cualquier caso, desde el punto de vista jurídico es esencial establecer que la Región ha de ser competente en el orden interno en la materia que vaya a ser objeto de su actuación fuera de las fronteras nacionales<sup>6</sup>. Con este punto de partida y ante las dificultades

- 
- 1 Vid., Hooghe, L.: “Subnational Mobilisation in the European Unión”, en *West European Politics*, vol. 18, nº 3, July, 1995, pp. 175-198.
  - 2 Citado por García Segura, C.: “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 91, Enero-Marzo, 1996, p. 239.
  - 3 Vid., Cerexhe, E.: “La Région Wallone et la Communauté Française dans l’Ordre International”, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap*, nº 11, November, 1995, pp. 666-673
  - 4 Para un estudio detallado de las razones de esta movilización subestatal, vid., García Segura, C.: óp. cit., pp. 240-251.
  - 5 Vid., Marcou, G.: “L’évolution récente du fédéralisme allemand sous l’influence de l’intégration européenne et de l’unification”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L’étranger*, nº 4, 1995, pp. 883-919.
  - 6 Vid., Jacomy-Millete, A.: “les rôle des provinces dans les relations internetales”, en *Etudes Internationales*, vol X, nº 2, Junio, 1979, pp. 285-320.
-

que plantea el Derecho Internacional para el establecimiento de relaciones entre regiones de diferentes Estados<sup>7</sup>, que han sido incluso llamadas “conductas desviadas”<sup>8</sup>, la misma ha revestido y reviste, modalidades muy diversas. La tradicional y más antigua, según expondremos más adelante, es la cooperación y organización realizada por las regiones fronterizas. De esta manera estamos ante un abanico enorme de posibilidades que va desde meros contactos informales, hasta la creación de entidades transfronterizas legalmente constituidas con competencias decisorias, financieras y técnicas propias, pasando por simples programas de cooperación o estructuras administrativas paralelas.

Con el objetivo de obviar los problemas jurídicos que plantea la actuación de las regiones en general, estos acuerdos de organización y cooperación regional pueden tener una base jurídica intergubernamental con o sin la participación de las entidades territoriales inferiores. Esta técnica tiene la ventaja de reposar en un verdadero Tratado Internacional regulado por el Derecho Internacional Público. Excepcionalmente podemos estar también en presencia de tratados internacionales concluidos por las propias regiones cuando tienen capacidad jurídica para ello según los ordenamientos jurídicos internos<sup>9</sup>. Otra técnica consiste en la celebración de acuerdos de cobertura entre los gobiernos centrales posibilitando así la creación por las regiones de contratos, acuerdos, convenios etc... En estos casos los problemas jurídicos internacionales desaparecen. Por otro lado, existe así mismo la posibilidad de habilitaciones internas paralelas hechas por los respectivos Estados en favor de los entes regionales, requiriendo posteriormente la aprobación de los gobiernos centrales. Cuando la actuación es únicamente regional sin la participación estatal, que Dupuy califica de “relaciones de bajo nivel”<sup>10</sup>(traducción del término anglosajón “low level relations” utilizado a su vez por el profesor Pérez González)<sup>11</sup>, las modalidades jurídicas posibles revisten características también muy dispares. La actuación puede estar regida por el Derecho Público o por el Derecho Privado de una de las regiones participantes(normalmente el de la Región donde tiene la sede la organización). También haciendo remisión a dos o más ordenamientos jurídicos o incluso sin hacer mención a ordenamiento jurídico alguno, no existiendo el principio de aplicación de la “Ley Única”<sup>12</sup>. Por último existen también estructuras informales, es decir, sin convenio

---

7 Vid., Barberis, J.A.: *Los sujetos del Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 59-74.

8 Hocking, B.: “Regional governments and international affairs: foreign policy problem or deviating behavior?”, en *International Journal*, vol. XLI, nº 3, Summer, 1986, p. 478.

9 Pérez González, M.: “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, en *Hacia un nuevo orden internacional y Europeo, Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, p. 549.

10 Dupuy, P.M.: “La coopération régionale transfrontalière e le Droit International”, en *A.F.D.I.*, 1977, p. 838.

11 Pérez González, M.: óp. cit., p. 551.

12 El mayor problema en la creación de un marco organizativo de cooperación, radica en que aún no ha habido posibilidad de escoger una personalidad jurídica que tenga validez en todos los Estados cuyas regiones cooperan y se organizan. Vid.: Aspectos institucionales de la Cooperación Transfronteriza. En *Práctica de la Cooperación Transfronteriza*, publicado por el Observatorio sobre la Cooperación Transfronteriza (LACE), 1995.

legal formal y sin personalidad jurídica propia<sup>13</sup>. Como hemos analizado, las soluciones dadas son muy heterogéneas debido principalmente a la problemática que plantea tanto el Derecho Internacional, como los ordenamientos jurídicos de los Estados.

En este orden de cosas, el profesor Remiro Brotons al analizar la actividad exterior de los entes territoriales ve la necesidad ineludible de que “el Estado si se descentraliza hacia el interior lo debe hacer hacia el exterior”<sup>14</sup>. Estamos pues, asistiendo a una restricción del concepto de relaciones exteriores del Estado como consecuencia evidente de la inexistencia del monopolio estatal en la materia. Por todo, estamos de acuerdo con el profesor Constantinesco cuando establece que este movimiento subestatal unido al proceso supranacional europeo nos hace replantearnos al “Estado Soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política”<sup>15</sup>.

Así las cosas y desde el punto de vista histórico, la primera manifestación que aparece de cooperación directa entre entes territoriales, es la llamada Cooperación Transfronteriza que tiene la finalidad de aportar soluciones a los problemas socio-económicos, administrativos, culturales, etc., comunes a las regiones a uno y otro lado de una frontera estatal<sup>16</sup> con el elemento calificador de la contigüidad geográfica.

Llegados a este punto, también es importante destacar que este tipo de cooperación no se basa en la idea de la frontera como “el limite del territorio de un Estado. La línea determinante donde comienzan y acaban los territorios de los Estados vecinos”<sup>17</sup>, o como “aquel concepto que sirve para delimitar la porción de territorio en el cual cada Estado ejerce su propia autoridad y puede exigir a los restantes Estados que se abstengan de penetrar y actuar en él”<sup>18</sup>. O según el profesor Diez de Velasco cuando se concibe como, “línea de limitación para el ejercicio de las competencias estatales”<sup>19</sup>. O en el sentido que habla Remiro Brotons de “Frontera-separación”<sup>20</sup> que tiene su entrada en el Derecho Internacional Público en el siglo XVIII. O tam-

---

13 Vid., Dupuy, P.M.: óp. cit., pp. 837-860.

14 Remiro Brotons, A.: *Derecho Internacional Público, Tomo II, Derecho de los Tratados*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 166-167.

15 Constantinesco, V.: Comunidades Europeas, Estados, Regiones: El impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria. *Revista de Estudios Constitucionales*, vol 16, nº, Enero-Abril, 1989, p. 12.

16 Existen diferentes tipos de fronteras: fronteras geográficas, (terrestres, fluviales, marítimas, lacustres), económicas, culturales, lingüísticas, religiosas etc., que en la mayoría de los casos no coinciden con las fronteras político-jurídicas entre Estados; a esta última concepción es a la que nos referimos.

17 Vid., *Dictionnaire de la terminologie de Droit International Public*, Paris, 1960.

18 González Campos, J. D., Sánchez Rodríguez, L. I. y Andrés Sáenz de Santamaria, M. P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 51 edición, Madrid, 1992. pp. 465-466.

19 Diez de Velasco, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo I, Ed. Tecnos, Madrid, 101 edición, 1994, p. 373.

20 Vid., Remiro Brotons, A.: El Territorio, la Frontera y las Comunidades Transfronterizas: Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza, en *I Semana de Cuestiones Internacionales*, (Jaca 1981), Zaragoza, 1983, p. 104.

bién como establece Blanc, cuando la concibe como “línea divisoria de dos soberanías”<sup>21</sup>. Ni tampoco en el concepto tradicional que recogen los textos internacionales que a la hora de referirse a la misma hacen uso de una variada terminología (Línea Divisoria, Línea Fronteriza, Línea de Separación etc.)<sup>22</sup>, que en cualquier caso siempre pone de manifiesto la idea de división, la idea de separación, que en muchas ocasiones es el resultado de una actuación arbitraria.

Por el contrario, la Cooperación Transfronteriza se basa en la idea que también tiene en cuenta el Derecho Internacional, sobre la existencia de relaciones especiales entre Estados con fronteras comunes o Estados limítrofes<sup>23</sup>, llamadas Relaciones Internacionales de Vecindad<sup>24</sup>. Desde esta óptica aparece un nuevo concepto de Frontera que ya no protege, como hemos dicho, la separación sino la “unidad”<sup>25</sup>. De esta manera, la Frontera se convierte en un “lugar de encuentro”<sup>26</sup> o en una “zona de contacto”<sup>27</sup>, desapareciendo en la práctica la imagen rígida que de ella se pueda tener. En consecuencia podemos afirmar que junto a la Frontera-línea o Frontera-límite, nos encontramos con la Frontera concebida como “zona”<sup>28</sup>. En este sentido como señala Blumann, se puede afirmar que la misma tiene una doble naturaleza, de “línea que separa, que divide, pero también de zona de transición, un punto de paso y de encuentro, una vía de comunicación entre Estados”<sup>29</sup>. Esta última concepción y siguiendo a Pastor Ridruejo, no tiene en cambio unos “límites jurídicos precisos”<sup>30</sup>. No obstante, de lo que no cabe duda es que estas zonas reúnen una serie de características comunes que dan lugar al nacimiento de las llamadas Regiones-Frontera o Regiones-Fronterizas<sup>31</sup>. La originalidad de las mismas estriba de manera

---

21 Blanc, A.: “La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico”, en *Afers Internacionals*, nº 17, 1989, p. 37.

22 Vid., Díez de Velasco, M.: *Instituciones...*, óp. cit. pp. 373-377.

23 Herrero de la Fuente, A.: “La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa”, en *Comunidades Autónomas-Comunidades Europeas*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 72-76.

24 Se pueden definir como conjunto de disposiciones, en su mayor parte de origen convencional, que regulan las relaciones entre Estados vecinos. En este sentido ver, Andrassy, J. “Les relations internationale de voisinage”, en *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de l’Haye*, 1951, II, nº 79, pp. 77-181. Vid., Pop, I. : *Voisinage et bon voisinage en Droit international*, Paris, 1980. Vid., Arenal, C. del: “Entorno a la noción de vecindad en las relaciones internacionales”, en *Relaciones de Vecindad, IX Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, San Sebastian, 3-5 de Junio, 1985, pp. 21-25.

25 Astola de Madariaga, J. : *Poder regional de la Unión Europea*, Ed. IVAP, 1994, p. 111.

26 González Campos, J. D., Sánchez Rodríguez, L.I. y Andrés Sáenz de Santamaría, M.P.: óp. cit., p. 473.

27 Díez de Velasco, M.: *Instituciones...*, óp. cit., p. 379.

28 Blumann, C.: *Frontieres et limites*, en *la Frontière, Societé Française pour le Droit International*, colloque de Poitiers 1979, Ed. Pedone, Paris, 1980, p. 8.

29 Blumann, C.: óp. cit., p. 8.

30 Pastor Ridruejo, J. A. : *Curso de Derecho Internacional y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, 51 edición, Madrid, 1994, p. 346.

31 Vid., Romus, P.: “L’originalité des régions frontalières dans la construction européenne”, en *R.M.C.U.E.*, nº 145, Julio-Agosto, 1971, pp. 283-284. En la Unión Europea podemos distinguir: las Regiones Fronterizas internas terrestres y marítimas de Estados miembros, (las marítimas se sitúan

principal, en su carácter periférico en cuanto al centro del Estado de que se trate y en que el trazado de la Frontera no logra “romper la interdependencia de hecho que por la fuerza de las cosas existe inevitablemente entre regiones vecinas y en general entre los territorios contiguos de los Estados limítrofes”<sup>32</sup>. En palabras de Rodríguez Carrión las fronteras constituirían pues, “un ficticio muro jurídico”<sup>33</sup>, que no evita la existencia de regiones transfronterizas formadas por dos o más regiones fronterizas. Esta contigüidad tiene como resultado lo que se ha recibido el nombre de “vida transfronteriza”<sup>34</sup>, que se caracteriza por una problemática que abarca a los ámbitos sociales, económicos, infraestructurales, de desarrollo tecnológico, medio ambientales, culturales etc.<sup>35</sup>, manifestándose tanto en el marco de la sociedad civil, de las ciudades como a nivel de las propias regiones<sup>36</sup>. Así pues, la vida transfronteriza se encuentra imbuida de una “ósmosis cotidiana”<sup>37</sup>, dada la intensidad de los intercambios de mercancías, servicios, información y sobre todo de personas (mano de obra transfronteriza), entre estas áreas. Estos desafíos a los cuales se ven enfrentadas hace que persigan estrategias comunes para afrontarlos. De ello precisamente nace la Cooperación Transfronteriza<sup>38</sup> que puede ser definida como, “todo tipo de actuación concertada entre instituciones públicas de dos o varios estados vecinos y aplicada en zonas o territorios situados a uno y otro lado de la frontera con vistas a fortalecer las relaciones de vecindad entre esos Estados y sus respectivas colectividades territoriales a través de todos los medios de cooperación disponibles”<sup>39</sup>.

La meta principal es la superación de las fronteras nacionales, hacer permeables las fronteras con el fin de cooperar en aras de establecer soluciones eficaces. Es en este marco, donde las entidades subestatales han tenido un mayor dinamismo, iniciándose así una verdadera movilización regional con repercusiones más allá de las fronteras nacionales. Esta apertura internacional de las regiones se puede situar en Escandinavia a mediados de los años 50, teniendo su desarrollo más importante a partir de la creación del Consejo Nórdico<sup>40</sup>. Al respecto, también fueron pioneras las regiones alpinas y las regiones ribereñas del Rin. En ambas zonas nos encontramos con los primeros ejemplos de cooperación transfronteriza. El impulso, como ya

---

entre Irlanda y Reino Unido y entre Grecia e Italia) y las Regiones Fronterizas externas, es decir con Estados no miembros.

32 Pastor Ridruejo, J.A.: óp. cit., p. 346.

33 Rodríguez Carrión, A. J. : *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, 31 edición, 1994, p. 403.

34 Haegi, C. : *L'Europe des Régions*, Ed. Georg, Observatoire de l'integration européenne de la Faculté de Science Economiques et Sociales de l'Université de Genève, Ginebra, 1996, p. 37.

35 Vid., Bramanti, A. y Ratti, R. : *Verso un'Europa delle regioni*, Ed. Franco Angeli, 1993, pp. 24-34.

36 Vid., Estudio de las regiones fronterizas hecho por la Comisión de Asuntos Regionales del Parlamento del Cantón de Ginebra, Documento nº M 978, 1995.

37 Bramanti, A. y Ratti, R.: óp. cit., p. 35.

38 Remiro Brotons al hablar de la Cooperación transfronteriza la sitúa como supuesto especial dentro del Derecho Internacional de la Cooperación, vid., óp. cit., p. 110.

39 Beyerlin, V.: “Transfrontier cooperation between local and regional authorities” en *Encyclopedia of Public International Law*, volumen 6, 1983, p. 350.

40 Vid., Dupuy, P.M.: óp. cit., p. 855.

ha quedado apuntado y en palabras de Petschen, vino dado por la “necesidad empírica de estas regiones fronterizas de relacionarse a través de los límites de los Estados”<sup>41</sup>. También pone de manifiesto “la voluntad de los entes territoriales inferiores de gestionar sus propios asuntos”<sup>42</sup>. Sin embargo, el origen de esta cooperación institucionalizada tuvo y en algunos casos sigue teniendo, una base estrictamente intergubernamental (los firmantes de estos acuerdos son los ministros de asuntos exteriores de los Estados en cuestión) y casi siempre con carácter bilateral<sup>43</sup>. De esta manera se obvian los posibles problemas jurídicos, siendo sin embargo menor el papel que desempeñan los entes territoriales.

A medida que se ha ido produciendo una mayor descentralización en los diferentes Estados, la Cooperación que nos ocupa ha adquirido una mayor consolidación. Así, a partir de los años 70 empezaron a surgir en el contexto europeo una serie de organizaciones regionales transfronterizas llamadas principalmente “Comunidades de Trabajo” en este caso con carácter multilateral y a iniciativa exclusiva de las regiones, sin tener base intergubernamental y regidas por el Derecho Público de una de los entes territoriales en cuestión, de las cuales destacamos las siguientes:

La Asociación de las Regiones Fronterizas de Europa (A.R.F.E.), que surgió en 1965 con motivo de la reunión en la ciudad de Basilea de una conferencia sobre los problemas transfronterizos en Europa, creándose definitivamente el 18 de Julio de 1971 en el castillo de Anholt en Borken (República Federal de Alemania). Es una organización no gubernamental de Derecho Público alemán cuyo fin principal es mejorar la cooperación transfronteriza en favor de los habitantes de las regiones fronterizas habiendo sido las regiones a ambos lados del Rin las fundadoras. En los años 80 se abrió a todas las regiones fronterizas europeas. Es una organización que dada su estructura se puede catalogar de descentralizada estando su centro en Gronau, con antenas en Estrasburgo, Barcelona, Trento y en Aabenraa (Dinamarca). Los órganos son, la Asamblea General, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. La Asamblea General es el órgano supremo que elige al Comité Ejecutivo por una

---

41 Petschen, S.: *La Europa de las Regiones*, Ed. Institut d’Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya 1993, p. 219.

42 Fernández de Casadevante, C.: *Las Regiones y Europa: Euskadi*, en V Curso de Verano, San Sebastian, Ed. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 101.

43 La gran mayoría data de la segunda mitad de los años sesenta y principios de los setenta. Así en 1967 se crea por los gobiernos alemán y holandés la Comisión Germano-holandesa de ordenación del territorio a ambos lados de la Frontera. En el marco del Benelux, se crea en 1969 la Comisión Especial para la ordenación de los territorios fronterizos de los tres países. En 1970, la Comisión Plenaria Franco-belga para la ordenación de las regiones fronterizas. En el mismo año, tenemos la creación de la Comisión Mixta Franco-alemana para la cooperación fronteriza a la cual se sumó en 1971 Luxemburgo. En 1971, la Comisión Germano-belga de ordenación del territorio. También en el marco del Benelux, en 1972 el Órgano Permanente de Consulta Belgo-holandés para los problemas fronterizos. Por último en 1973 la Comisión tripartita Franco-helvetica-alemana para las regiones de Alsacia, Baden-Würtemberg y Basilea. En todas además de los representantes de los gobiernos centrales, se da cabida a representantes de los entes locales y regionales de las zonas en cuestión. Vid., Auwera, G. van der: “Les Régions Frontalières et l’Intégration Européenne” en R.M.C.U.E., nº 182, Febrero, 1975, pp. 65-78.

duración de dos años que esta formado por 20 representantes de regiones fronterizas miembro. El mismo a su vez elige al Secretario General. La ARFE es la organización transfronteriza que abarca dentro de sus miembros no solo a todas las regiones fronterizas sino también a las demás organizaciones transfronterizas de espacio geográfico más limitado<sup>44</sup>.

La Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE-ALP), que fue el resultado de numerosos contactos no oficiales durante la década de los 60 y de la creación en 1969 del Comité Permanente de Contacto entre las regiones del Tirol del Sur (Italia) y del Tirol del Norte (Austria). Así comenzó la cooperación transfronteriza en esta zona desarrollándose paulatinamente entre todas las regiones pero siempre con carácter bilateral<sup>45</sup>. El paso a una cooperación multilateral definitiva se dio en 1972, en la ciudad austriaca de Mösern, creándose el 12 de Octubre la Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales<sup>46</sup>. La Conferencia de jefes de gobierno es el órgano supremo, los trabajos técnicos los desarrollan cinco comisiones, existiendo un comité directivo y una secretaria general con sede en Innsbruck. Esta organización esta basada en un acuerdo político y no jurídico celebrado entre las regiones miembros y reconocido por los gobiernos de los Estados respectivos, regida por el Derecho Público austriaco.

La Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales (ALPEN-ADRIA), se constituyó con motivo del éxito conseguido por su antecesora, la Arge-Alp, el 20 de Noviembre de 1978 en la ciudad de Venecia. Esta basada en un acuerdo político y no jurídico que ha sido reconocido por los Estados respectivos<sup>47</sup>, regida también por el Derecho Público. A su frente existe una presidencia con una secretaría general siendo los órganos principales, la asamblea de presidentes de las regiones, la comisión dirigente, las comisiones permanentes, los grupos de trabajo y los grupos de proyectos.

La Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), que se creó el 2 de Abril de 1982 en Marsella bajo el impulso del grupo de trabajo "Alpes" del Consejo de Europa. Sus principales órganos son la presidencia y las comisiones de trabajo siendo miembros de la misma regiones italianas, francesas y suizas<sup>48</sup>. Esta regida por el Derecho Publico francés.

---

44 Vid., Doc. Parlamento Europeo, Organizaciones que representan los poderes regionales y locales en el ámbito europeo, Doc. Serie de Política Regional, W-8, 1994, pp. 26-28.

45 Contactos amistosos entre Baviera y las regiones del Tirol, entre la Lombardía y el Tirol etc...

46 Las regiones miembros son 11, los Länder austriacos del Tirol, Salzburgo y Vorarlberg, Baden-Württemberg y Baviera, la provincia autónoma de Bolzano-Alto-Adige, la Lombardía y la provincia de Trento y los cantones suizos de Graubünden, St. Gallen y Tesino.

47 Pertenecen a la misma 17 regiones y 2 con estatuto de observador, siendo esta la primera organización abierta a regiones de países del Este europeo. las regiones miembros son: Baranya, Burgenland, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Julia, Gyorn-Moson-Sopron, Kärnten, Croacia, Lombardía, Oberösterreich, Eslovenia, Somogy, Steiermark, Tessino, Trentino-Südtirol, Vas, Veneto y Zala. Las dos regiones en calidad de observadores son Salzburgo y Baviera. Los 7 Estados son: Alemania, Croacia, Italia, Austria, Eslovenia, Hungría y Suiza.

48 La Liguria, el Piemonte y el Valle de Aosta, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, Vaud, Valais y el cantón de Ginebra. Vid., Staudigl, F.: *Die Kantone und Europa*, Ed. Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 1995, pp. 157-184.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos se creó el 4 de Noviembre de 1983 por iniciativa de las regiones francesas y españolas a ambos lados de los Pirineos<sup>49</sup>. Esta basada en el Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa<sup>50</sup>. Dentro de los órganos principales podemos citar la presidencia, el consejo, un comité de coordinación, las comisiones de trabajo y la secretaria general. Tiene su sede en la ciudad española de Jaca<sup>51</sup>.

La Comunidad de Trabajo del Jura se crea como manifestación de una Región europea donde de manera más intensa se ha desarrollado la cooperación transfronteriza, iniciándose con carácter bilateral y con base jurídica en acuerdos intergubernamentales. La misma se creó oficialmente el 5 de Mayo de 1985 en la ciudad de Delémont, inspirada también en el Convenio de Madrid de 21 de Mayo de 1980<sup>52</sup>. Funciona sobre la base de grupos de trabajo, existe un comité directivo y una asamblea.

El Consejo de Lemán que también conforme al Convenio de Madrid, se fundó el 19 de Febrero de 1987 en Lausanne<sup>53</sup>. Consta de un comité, una secretaria general y grupos de trabajo. El hecho de que los gobiernos suizo y francés tengan calidad de observadores asistiendo a todas las reuniones de trabajo la diferencia de las demás.

Por otro lado, la cooperación interregional no se acaba en los casos transfronterizos analizados. Por el contrario, las Regiones también han creado otra serie de organismos de cooperación que van más allá de la simple colaboración transfronteriza con el objetivo no sólo de aunar esfuerzos para la solución de problemas comunes sino también para acrecentar su capacidad de presión y de representación en el ámbito europeo.

Así, cabe señalar el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE)<sup>54</sup>, que posibilita, en este caso un dialogo vertical entre las Regiones y el Consejo de Europa, constituyendo un marco de encuentro privilegiado de los representantes de los entes subestatales europeos<sup>55</sup>. Su antecedente más inmediato lo encontramos en la Comisión de Asuntos Locales y Regionales, creada en el seno de

---

49 Cataluña, Aragón, País Vasco, Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon y el Principado de Andorra.

50 Vid., Albiol, G. de: "Cooperación Transfronteriza y Unificación Europea en el Convenio de Madrid de 21 de Mayo de 1980", en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 10, nº 2, Mayo-Agosto, 1983, pp. 455-471.

51 Vid., Blanc Altemir, A.: óp. cit., pp. 37-54.

52 Son miembros de la misma, el consejo regional francés de Franche-Comté y los cantones suizos de Berna, Vaud, Neuchâtel y Jura.

53 Pertenece a ella los cantones suizos de Vaud, Valais, Ginebra, y por Francia son miembros Ain y la Alta-Saboya.

54 Vid., Baloup, G.: "Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe: de la Conférence au Congrès", en *Revue Régions d'Europe*, nº 10, 1995, pp. 20-23.

55 De manera un tanto exagerada ha sido llamado el "Senado de las Regiones de Europa", ya que era el único gran foro europeo donde las regiones del continente podían actuar como tales. Vid., Doc. Consejo de Europa E. 5354(07), Servicio de Prensa del Consejo de Europa. Vid., Raich, S.: *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 1995, pp. 31-40.

la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 1952, que se convierte en 1975 en la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPPLRE), que otorga por primera vez a los entes subestatales participación en la formación de la política internacional de un organismo intergubernamental<sup>56</sup>, quedando también habilitada para mantener contactos directos con las instituciones comunitarias<sup>57</sup>. Posteriormente, el 14 de Enero de 1994 por decisión del Consejo de Ministros del Consejo de Europa pasa a denominarse Congreso, quedando dividido en dos cámaras, una regional y otra local<sup>58</sup>. Dentro de sus logros más relevantes tenemos “La Carta Europea de la Autonomía Local” de 1985, “la Convención-Marco Europea sobre la cooperación transfronteriza”, “la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias” y un centro de formación para las administraciones de las colectividades territoriales<sup>59</sup>. Estamos pues, ante una inequívoca sensibilidad del Consejo de Europa en favor de la participación y de la plena incorporación de las colectividades territoriales al proceso de construcción europeo. En este sentido y desde siempre, el CPLRE se ha pronunciado por la necesidad de crear en la Comunidad Europea algún comité de carácter consultivo en el que estuvieran representados los entes locales y regionales<sup>60</sup>.

---

56 Vid., Petschen, S.: óp. cit., pp. 121-127.

57 El CPLRE y el CdR son las dos únicas instancias de representación regional/local que tienen estatuto institucional basado en sendos Tratados Internacionales, la pertenencia a los demás organismos interregionales existentes tiene mero carácter voluntario y no es consecuencia de una decisión nacional ni, como hemos dicho, de un Tratado Internacional. Vid., Charte et Règlement Intérieur de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988. Por su lado hay que destacar también que el artículo 230 del TCE indica que “La Comunidad establecerá todo tipo cooperación adecuada con el Consejo de Europa”. Vid., Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, en *Les Echos du Parlement Européenn*, nº 97, Septembre, 1994, p. 16.

58 El CPLRE esta compuesto por el mismo número de miembros que la Asamblea Parlamentaria y por otros tantos suplentes. Incluye exclusivamente representantes elegidos de los poderes locales y regionales y funcionarios directamente responsables ante los mismos. Cada cámara elige a su presidente y su Mesa cada dos años. Por su parte, el presidente del CPLRE también será elegido cada dos años y procederá de cada una de las cámaras alternativamente. Los órganos principales son la Mesa del Congreso, formada por la Mesa de ambas cámaras y el Presidente, una comisión permanente que garantiza la continuidad de los trabajos y cinco comisiones especializadas en diferentes materias como: cultura, educación y medios de comunicación, problemas regionales y desarrollo, estructuras, finanzas y gestión, el medio natural y el construido y asuntos sociales y salud. Además, aunque en el seno del Consejo no existan otros órganos que puedan considerarse en sentido estricto representativos de los poderes locales y regionales, existen otras instancias de interés para los mismos, es decir; La Conferencia de Ministros Europea responsable de la Planificación Regional, la Conferencia de Ministros Europeos responsables del Gobierno Local, la Comisión Permanente sobre Poderes Locales y Regionales y el Comité Especial de expertos sobre Cooperación Transfronteriza. Vid., Doc. Parlamento Europeo, *Organizaciones que representan a los poderes regionales locales en el ámbito europeo*, Serie de Política Regional, Doc. W-8, 1994, pp. 8-12.

59 Vid., Castro Ruano, J.L. de: *La emergente participación de las regiones en el proceso de construcción europeo*, Ed. IVAP., Vitoria-Gasteiz 1994. pp. 145-158. Vid., Liste thematiques et cronologie des textes adoptés par la Conférence Permanentes des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 1957-1987.

60 Vid., Rojo Salgado, A.: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 194-206. Vid., Otaola, J.: *El Consejo de Europa y las Regiones*, Revista Vasca de Administración Pública, vol. 21, 1988, pp. 167-179.

En segundo lugar, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), fundado en Ginebra en 1951 que representa a más de 100.000 colectividades territoriales en el continente, a través de unas 40 asociaciones nacionales de los poderes locales y regionales de 25 Estados europeos. Dentro de sus objetivos principales se encuentra el de promover una Europa unida y democrática fundada en el respeto a la autonomía local y regional<sup>61</sup>. Sus actividades principales se centran en la promoción de los hermanamientos (jumelages) entre entes subestatales, el desarrollo económico de los mismos y el intercambio de experiencias<sup>62</sup>. Su filosofía se basa en que son los municipios quienes constituyen el fundamento de la construcción europea, por lo tanto ha dirigido su actividad con un enfoque esencialmente municipalista, de hecho su denominación hasta 1984 fue la de “Consejo de Municipios de Europa”. Es de naturaleza semejante a otras asociaciones fundamentalmente municipales como La Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (IULA) y la Unión Internacional de Alcaldes (UIA) o la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMVJ)<sup>63</sup>.

En tercer lugar, la Asociación de Regiones Capitales Nacionales (URCCE), fue creada en 1965 pudiendo asociarse a ella todas las Regiones de capitales que pertenezcan a la Comunidad Europea y/o al Consejo de Europa. Es una asociación con objetivos bastante genéricos que intenta poner de manifiesto los problemas que atañen a las Regiones que ostentan la capitalidad de un Estado dado que son responsables de prestar una serie de servicios administrativos, urbanos, de transporte, etc., para grandes masas de población con las consiguientes dificultades financieras que ello lleva consigo<sup>64</sup>.

En cuarto lugar y creada en 1973, en el momento de la ampliación de la Comunidad Europea a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, por 23 regiones marítimas europeas, aparece la “Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa”(CRPM), con la finalidad de promover el desarrollo de las regiones situadas en la periferia del continente, habiendo sido la promotora de la importante “Carta Europea del Litoral”, aprobada por la Conferencia en 1980 y oficializada por el Consejo de Ministros de la Unión en 1986. Hoy en día, la integran más de 60 Regiones pertenecientes a la Comunidad, siendo una gran mayoría de las mismas regiones objetivo nº 1 de la

---

61 Vid., Clotet, M. A.: *La cooperación internacional de los municipios*, Generalitat de Catalunya-Ayuntamiento de Manresa, Barcelona, 1991.

62 La estructura del CMRE es una federación de asociaciones nacionales que delegan un cierto número de representantes, fijados en proporción a su población, a la Asamblea General. Esta última designa una comisión política, que a su vez elige al Presidente, los vicepresidentes y al Secretario General y nombra una pequeña mesa ejecutiva. Desde 1992 cuenta con una Comisión Permanente para el Medio Ambiente, para Asuntos Sociales, para Transporte, para representantes de la mujeres y para Política Regional y Urbana. Vid., Le Conseil des Communes et Régions de l'Europe, en *Les Echos du Parlement Européenn*, nº 97, Septembre, 1994, p. 17.

63 Vid., Le Mire, P.: Les répercussions de la construction européenne sur les collectivités locales. En *R. du M.C. et de l'UE*, nº 352, Novembre, 1991, pp. 785-796. Lücke, B. y Bellochi, E.: *Los municipios y Europa*, Ed. Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

64 Vid., AA.VV.: *Les Régions capitales de la Communauté Européenne. Un avenir commun*, Paris, Ed. Economica, 1984.

Política Regional Comunitaria. Fue también la promotora de la creación de la Comunidad de Trabajo de lo Pirineos y de la Conferencia Europea de Regiones Productoras de Vino<sup>65</sup>.

En 1984 se instaura a instancia de las Regiones de Hainut, de Renania del Norte-Westfalia, de Nord-Pas-de-Calais y de West Yorkshire y también de la CRPM, la "Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial"(RETI), con el objetivo de procurar una toma de conciencia a escala comunitaria de la problemática de este tipo de Regiones en declive industrial, que gracias a la presiones ejercidas hoy son consideradas como regiones objetivo nº 2 de la Política Regional<sup>66</sup>.

Por último y precisamente a iniciativa de la gran mayoría de las asociaciones que hemos visto, es decir; la ARFE, la CRPM, la COTRAO, la ARGE-ALP, la ALPE-ADRIA, la Comunidad de Trabajo de lo Pirineos, la Comunidad de las Regiones Jurasianas, la Asociación de las Regiones Capitales Nacionales y la RETI y 47 Regiones europeas se funda en Estrasburgo en Enero de 1985, tras la "Conferencia de Trieste" de Octubre de 1984, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), que celebra su sesión constitutiva el 14 y 15 de Junio de 1985 en Louvain-la-Neuve (Valonia)<sup>67</sup>. En efecto, la creación de la ARE pone de manifiesto la toma de conciencia de las autoridades regionales y la voluntad de las mismas de adquirir un papel importante e irremplazable en la construcción europea. La ARE es el resultado de la experiencia adquirida por las demás asociaciones creadas a partir de los años setenta para tratar entre sí y de manera directa los problemas a los que se enfrentaban(fronterizos, insulares, periféricos, rurales, urbanos, etc.), en el contexto europeo. El objetivo principal era ofrecer al conjunto de las regiones europeas un marco común de actuación sin menoscabar las demás organizaciones de carácter específico existentes que además, como hemos dicho, fueron sus fundadoras<sup>68</sup>. Se creyó necesario reagrupar la totalidad de las regiones europeas sin tener en cuenta las grandes diferencias existentes en cuanto al estatuto, a la dimensión, a las competencias, etc., poniendo de manifiesto que las Regiones, de una u otra manera, existen en todos los Estados cualquiera

---

65 Su organización esta basada en los delegados regionales que forman la Conferencia de Delegados que se reúne por lo menos una vez al año. Cada delegación puede estar compuesta de dos a cinco personas. Existe una Mesa Política que se elige cada dos años y que se reúne dos veces al año. La misma está compuesta de un miembro por país que elige un presidente y vicepresidentes. El Secretario General está asistido en sus funciones por Coordinadores de Enlace en cada Estado. Vid., Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la CEE, Ed. CRPM, Rennes, 1990.

66 Su organización se basa fundamentalmente en una Asamblea General que designa una Junta ejecutiva incluyendo a un Presidente y a un Tesorero. Tiene además dos comisiones, una de Política Estructural y Regional y otra de Política Industrial. Vid., Doc. Parlamento Europeo, Rapport fait au nom de la Commission de la Politique Regional et l'aménagement du territoire sur les Régions de Tradition Industrielle dans la Communauté Européenne, Doc. Comisión A2-77/86 de 8 de Julio de 1986.

67 A iniciativa de la Región de la Alsacia, en la misma fecha tiene lugar la creación del Centro Europeo de Desarrollo Regional(CEDRE), con la misión de proporcionar una asistencia técnica a las Regiones y las Organizaciones Regionales en materia de estudios e investigaciones, de promoción de iniciativas, operaciones y ayudas al desarrollo. Vid., Milesi, E.: AL'ARE: les grandes étapes@, en *Revue Régions d'Europe*, nº 10, 1995, pp. 12-13.

68 Vid., Castro Ruano, J. L. de: óp. cit., pp. 171-183.

que sea su nivel de institucionalización y que por lo tanto deberían estar asociadas al proceso de construcción europeo, constituyendo ellas mismas la base del mismo y preocupándose desde los inicios de muy diversos temas como: la situación de las Regiones en el marco institucional europeo, los problemas del empleo, el papel de las regiones en materia de investigación, de educación y formación profesional, de cultura, de la necesidad de solidaridad entre las mismas y con las regiones del tercer mundo, etc.

La ARE, en un primer momento se denominó “Consejo de las Regiones de Europa”, para en la Asamblea General Extraordinaria de 21 de Noviembre de 1987 adoptar el nombre actual. Sus estatutos son flexibles de manera intencionada para, como hemos dicho, permitir la participación de todas los entes regionales posibles<sup>69</sup>. Pretende organizar y desarrollar el dialogo, la cooperación, los estudios y las acciones comunes entre las Regiones de Europa así como, fortalecer la representación regional al nivel de la Unión Europea y facilitar la participación de las Regiones en la citada construcción. Según sus estatutos, dispone de los siguientes órganos de gobierno: una Asamblea General, una Mesa, un Presidente y una Secretaría General<sup>70</sup>. Con esta asociación, fue en verdad la primera vez que de manera real se pone en marcha la idea de una “Europa de las Regiones”, con la intención de crear una verdadera “identidad europea” como la entendía Jean Monnet: *“une communauté faites non pas d’une coalition d’Etats, mais d’une reunion de êtres humains dans la diversité. Cette diversité, au sens géographique premier, s’applique aux lieux de vie privilégiés des hommes, à savoir les Régions. Là où existe leur identité, leurs coutumes, leur véhicule de pensée et un environnement que leurs ancêtres ont forgés à travers les temps”*.

---

69 Vid., Doc. ARE: *Preámbulo y Estatutos*, versión adoptada por la Asamblea General Extraordinaria reunida en Mannheim el 5 de Febrero de 1992.

70 La Asamblea General se reúne al menos una vez al año, estando compuesta por representantes políticos de las regiones que deben ser, bien elegidos directamente o elegidos por los poderes locales reunidos a nivel regional. La Mesa actúa como órgano ejecutivo de la ARE. Se elige por un período de dos años, incluido el Presidente y dos vicepresidentes, uno de los cuales actúa de tesorero. Existen seis comisiones permanentes: sobre las cuestiones institucionales (I), sobre los asuntos de la Unión Europea (II), sobre los asuntos del Consejo de Europa (III), sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, y temas de Europa Central y del Este (IV), sobre la Política Regional, planificación regional, infraestructuras, medio ambiente y turismo (V) y sobre los asuntos relativos a la cultura, educación y juventud (VI). La Secretaría tiene su sede en Estrasburgo, pero cuenta con una oficina en Bruselas. Además del trabajo normal de la Asociación y de la importancia que ha tenido desde su creación en la promoción de los entes regionales a nivel europeo como tendremos ocasión de ver a lo largo de este trabajo, la ARE ha creado los siguientes programas específicos: el “Eurodissey” para el intercambio regional en el ámbito de la integración social de los jóvenes sin empleo, el “ACenturio” para la formación de funcionarios administrativos de Europa Central y del Este sobre la organización y gestión de administraciones descentralizadas, los programas para los intercambios de experiencias (IPE), con el objeto de conseguir una transferencia de “know-how” y tecnología de las regiones altamente desarrolladas a las que son objetivo nº 1 de la Política Regional comunitaria, el programa “Ouverture” para la misma transferencia a la regiones de Europa Central y del Este y el “ICON” que es una red cultural interregional de información y de cooperación. Vid., Número especial de la revista *Régions d’Europe*, nº 10, 1995, dedicado al décimo aniversario de la creación de la ARE. Vid., Rojo Salgado, A.: óp. cit., pp. 206-214. Petschen, S.: óp. cit., pp. 224-234.

Así, en menos de dos años desde su creación consiguió ser el interlocutor válido de las Regiones en el ámbito europeo. Por un lado, el Consejo de Europa le otorga en 1986 el reconocimiento oficial y el estatuto de observador y por otro, recibe la invitación oficial de la propia Comisión Europea para que contribuyese a la creación del "Consejo Consultivo de las Entidades Locales y Regionales", creado por la citada institución en 1988 como primera etapa del reconocimiento regional en el marco comunitario y en cierta medida precursor del actual Comité de las Regiones(CdR)<sup>71</sup>. El papel que la misma ha jugado ha sido pues fundamental. Fue la primera en formular el Principio de Subsidiariedad así como, la primera en demandar la creación de un Comité de las Regiones. Hoy en día, reúne a más de 280 Regiones del continente, estableciendo los mecanismos necesarios para la cooperación, desde 1989, de las Regiones de Europa Occidental con las Regiones de Europa Central y del Este. De esta manera, la ARE, a pesar de la enorme heterogeneidad de sus miembros, ha conseguido sin duda demostrar que las Regiones pueden y deben contribuir de manera eficaz en el camino de la integración en Europa, siendo el portavoz indispensable de las mismas en las grandes cuestiones políticas, fomentando el regionalismo, participando en la elaboración de doctrina y presentando todo tipo de iniciativas que puedan ser puestas en práctica, sin que por ello deba entrar en competencia con el CdR o con el CPLRE, sino todo lo contrario, establecer estrechos lazos de cooperación<sup>72</sup>.

71 Vid., Jardim, A.J.: "Du Conseil Consultatif des Collectivités Régional et Locales vers la reconnaissance institutionnelle des régions", en *Revue Régions d'Europe*, nº 10, 1995, pp. 16-17.

72 Además de los organismos de representación regional y local citados, que a nuestro juicio son los más relevantes, es necesario mencionar otras asociaciones que actúan principalmente en el ámbito europeo pero también más allá del continente. Así: ALa Unión Internacional de "utoridades Locales" (IULA), creada en Gantes en 1913 cuyos miembros pertenecen a todos los continentes, estando especialmente implantada en el Norte de Europa. "La Federación Mundial de Ciudades Unidas" (FMCU), fundada en 1957 y que agrupa a más de 2000 municipios de 70 países. ALa Comisión Interregional del Transporte en la Cuenca del Mediterráneo(CITRAME), instituida en Barcelona en 1975 a la que pertenecen las Regiones de los Estados europeos rivereños del Mediterráneo(Francia, España, Italia, Grecia, Croacia y Eslovenia). "Los Cuatro Motores de Europa", que sin el establecimiento de acta constitutivo formal alguno viene funcionando desde su primera reunión en la ciudad de Stuttgart el 9 de Septiembre de 1988 agrupando a las cuatro Regiones más prósperas de la Comunidad, esto es; Cataluña, Baden-Würtemberg, Lombardía y Rhône-Alpes. "El Club de las Grandes Ciudades Europeas", creado en Palermo en 1989 al que se han adherido más de 40 ciudades grandes de Europa, "Las Eurocities", fundada en Barcelona en 1989 al que pertenecen las grandes aglomeraciones urbanas del continente, La Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte de Portugal de 1991 y la Comunidad de Trabajo de los países del Danubio de 1992. Vid., Doc. CES: *La cooperation interregionale et intercommunale en Europe*, Mai, 1992. Por otro lado, según las últimas investigaciones realizadas en referencia a las Regiones españolas(Comunidades Autónomas) y las distintas asociaciones regionales ya sean transfronteriza o interregionales, con fines específicos o generales, podemos establecer la siguiente lista de pertenencia: Andalucía; ARE, CEDRE, ARFE, CRPM y CITRAME. Aragón; ARE, CEDRE, Comunidad de Trabajo de los Pirineos y CITRAME. Asturias; ARE, CEDRE, RETI y CRPM. Baleares; ARE, CEDRE, CRPM Y CITRAME. Canarias; ARE, CEDRE, CRPM y CITRAME. Cantabria; ARE Y CITRAME. Castilla y León; ARE, CEDRE y CITRAME. Cataluña; ARE, CEDRE, ARFE, RETI, CRPM, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, CITRAME y los Cuatro Motores. Extremadura; ARE Y CEDRE. Galicia; ARE, CEDRE, CRPM, ARFE y CITRAME. Madrid; ARE Y CEDRE. Murcia; ARE, CEDRE, CRPM y CITRAME. Navarra; ARE, CEDRE y Comunidad de Trabajo de los Pirineos. La Rioja;

Una vez analizados los resultados de lo que hemos dado en llamar una verdadera "movilización subestatal" en Europa, iniciada como ya sabemos a partir de los años 70 principalmente se hace necesario también hacer referencia a lo ocurrido en el ámbito concreto de la hoy Unión Europea con el tercer nivel, que como se puede ya adelantar no ha sido ajena al citado fenómeno<sup>73</sup>.

En este sentido, se debe partir del hecho incontestable de que la Comunidad Europea se constituyó como una comunidad de Estados y de pueblos pero no de Regiones<sup>74</sup>. Los Tratados de París(TCECA) y de Roma(TCEE y TCEEA), no contemplaban en absoluto el hecho regional. Hay que recordar que en la época que nos encontramos, las estructuras de los Estados fundadores excepto Alemania, eran totalmente centralistas con escaso protagonismo de las Regiones. Por ello los Tratados sólo hacían referencia a las mismas desde una óptica estrictamente económica. Así, en el TCECA se hace referencia a la problemática de las Regiones menos favorecidas en el capítulo III dedicado a las "Inversiones y Ayudas Financieras", mencionándolas explícitamente en el artículo 56, con el objetivo de paliar los posibles efectos negativos en algunas por la aplicación de las políticas comunitarias. Por el contrario, en el preámbulo del TCEE en 1957 ya se indica claramente que dentro de los objetivos se encuentra el de reducir "las diferencias entre las diversas Regiones y el retraso de las menos favorecidas", haciendo también mención, pero siempre desde una perspectiva exclusivamente económica, en materia de agricultura(artículo 39.2 del TCEE), en la libre circulación de trabajadores(artículo 49 d del TCEE), en materia de transporte(artículo 80.2 del TCEE), en el antiguo artículo 130 a del TCEE en relación con el Banco Europeo de Inversiones(BEI) y en las cláusulas de salvaguardia(artículo 226.1 del TCEE), la obligación de tener en cuenta a las citadas Regiones<sup>75</sup>. Así pues, no eran concebidas en absoluto como entidades públicas con competencias y órganos propios capaces de actuar autónomamente a escala comunitaria, sino como el marco territorial de un desequilibrio económico, sin que sin embargo, se previese una verdadera Política Regional que con carácter global posibilite la consecución del objetivo de la necesaria cohesión económica y social en todo el territorio comunitario<sup>76</sup>.

---

ARE, CEDRE, RETI, CRPM y CITRAME. Comunidad Valenciana; ARE, CEDRE, RETI, CRPM y CITRAME y País Vasco; ARE, CEDRE, RETI, CRPM y Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

73 Vid., Rojo Salgado, A.: óp. cit., pp. 86-93. Margellos, T.M.: "L'émergence de la Région dans l'ordre juridique communautaire", en *L'Europe et les Régions*, Vandersanden, G., Ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, pp. 19-56.

74 Vid., Preámbulos de los TCECA, TCEE y TCEEA.

75 Hay también que citar dos disposiciones del mismo Tratado que hacían referencia especial a los problemas de las Regiones fronterizas a un lado y a otro de la frontera entre la Alemania Federal y la Alemania Democrática(artículos 82 y 92 del TCEE).

76 Sin embargo, el "Informe Spaak" preparatorio de los Tratados CEE y Euratom publicado el 21 de Abril de 1956 y elaborado por un comité de expertos reunidos en Bruselas desde el mes de Julio de 1955 hasta el mes de Abril de 1956, sí proponía la creación de una política dirigida a paliar los desequilibrios regionales existentes mediante fondos de inversión, hecho que no se llegó a plasmar.

Fue a raíz de la cumbre de París de 1972 y con motivo de la primera ampliación de la Comunidad, cuando se adoptó la decisión de crear en 1975 por parte del Consejo, de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con base jurídica en los artículos 2 y 235 del TCEE y un Comité de Política Regional<sup>77</sup> de carácter consultivo, que hace que por primera vez una instancia comunitaria lleve el calificativo de regional, aunque sus componentes eran altos funcionarios de los respectivos Estados miembros responsables de las políticas regionales nacionales<sup>78</sup>. Con anterioridad, en 1965, en una comunicación sobre una Política Regional, la Comisión ya se había pronunciado a favor de la necesaria participación de los tres niveles, Comunidad-Estado-Región, contemplando a esta última como una parte importante del espacio comunitario<sup>79</sup>, creando en 1968, la Dirección General de Política Regional y publicando una “Nota sobre la Política Regional de la Comunidad”, en la que proponía un “Plan Global de Política Regional” donde se plasma por primera vez una concepción de las Regiones más allá de lo puramente económico<sup>80</sup>. Así mismo, el Comité Económico y Social, en Diciembre de 1972, creó en su seno una sección de desarrollo regional, creando también por su parte el Parlamento Europeo en 1973, una Comisión de Política Regional y Transportes que se convirtió en 1979, en la actual Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio<sup>81</sup>.

---

77 El Comité tenía por misión, de propia iniciativa o a demanda del Consejo o de la Comisión, proceder al examen de todas las cuestiones referentes al desarrollo regional, comparando y evaluando también las diferentes políticas regionales de los Estados miembros para proponer las soluciones que estimase necesarias con vistas a la consecución de los fines comunitarios. Además, debía presentar tanto al Consejo como a la Comisión, un informe anual sobre sus actividades. Vid., Clergerie, J. L.: “La prise en compte du fait régional par l’Union Européenne”, en *L’Union Européenne à l’aube d’un nouveau siècle, Liber-Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Ed. EUROIUS-Jurídica S.A., Madrid, 1997, pp. 379-392.

78 Vid., Reglamento del Consejo nº 724/75/CEE, de 18 de Marzo de 1975, DOCE nº L 73, 21-3-1975.

79 Vid., Doc. COM, SEC (II)1170 de 11 de Mayo de 1965.

80 Vid., *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 12, 1969, suplemento.

81 Los hechos más importantes antes de la instauración en 1975 de una Política Regional Comunitaria los podemos resumir de la siguiente forma: En 1958; Programa de Trabajo de la Comisión sobre los niveles económicos de las Regiones comunitarias. En 1959; creación en el seno de la Comisión y presidido por el Vicepresidente Marjolin, un “Grupo de altos funcionarios nacionales responsables de las políticas regionales de cada Estado miembro”. En 1960; Informe Motte del PE solicitando la creación de un “Comité Consultivo sobre las Economías Regionales” y la elaboración de un Programa de Ordenación del Territorio Europeo. En 1961; Conferencia de Bruselas sobre las políticas regionales. En 1963; Informe Birckelbach del PE por el que se solicita a la Comisión de instaurar un diálogo directo con las autoridades subestatales. En 1964; Informe Rossi del PE que insiste en que la Política Regional no debe ser un asunto exclusivo de los Estados. En 1965; Primera comunicación de la Comisión sobre la Política Regional en la Comunidad. En 1966; Informe Bersani con los planes de acción de la Política Regional. En 1967; se aprueba el primer programa de política a medio plazo cuyo capítulo VII está dedicado a la Política Regional. En 1968; la creación de la Dirección General de Política Regional por la Comisión. En 1969; La Comisión propone el “Plan Global de Política Regional”. En 1970; Informe Werner sobre la Unión Económica y Monetaria que hace incapie en la necesidad de una Política Regional. En 1972; el Consejo aprueba la utilización del Fondo Europeo de Organización y Garantía Agrícola (FEOGA) y del Fondo Social Europeo (FSE), con fines de Política Regional. En 1974, En la segunda Cumbre de París se acuerda la creación del FEDER. En 1975; El 18

Es con la reforma del FEDER de 1988<sup>82</sup>, que se lleva a cabo con motivo de la entrada en vigor del Acta Única Europa (AUE) el 1 de Julio de 1987, cuando se produce un avance importante en el hecho regional en la Comunidad, instaurándose una verdadera Política Regional Comunitaria (La Cohesión Económica y Social)<sup>83</sup>. De esta manera, las Regiones pasan a adquirir un papel activo importante junto a las autoridades nacionales, estableciéndose para la aplicación de la Política de Cohesión los siguientes principios: el de partenariado, que consiste en el establecimiento de una estrecha concertación entre la Comisión, los Estados miembros y las autoridades competentes, nacionales, regionales y locales, entrando la Comisión, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, en contacto directo con las autoridades regionales. Además, se deben respetar los principios de complementariedad, es decir; la intervención comunitaria debe complementar los programas nacionales o regionales y el principio de subsidiariedad, que en este caso significa que los programas de ayuda deben ser gestionados por el nivel más cercano posible al problema que se intenta solventar. Y el principio de adicionalidad por el cual se establece que la ayuda comunitaria debe ser concebida como un apoyo a las ayudas estatales y no una sustitución de las mismas<sup>84</sup>. Con estos principios inspiradores de la Política Regional, los gobiernos centrales muy a su pesar en algunos casos, han debido aceptar que las Regiones adquiriesen un papel preponderante en la aplicación de la misma. Como se ha apuntado, la batalla de la Europa de las Regiones no hecho más que comenzar<sup>85</sup>.

Así las cosas, las Regiones se dieron inmediata cuenta de la necesidad de defender sus intereses de manera directa con las autoridades comunitarias, abriendo para ello oficinas de representación permanente en Bruselas. El sistema más desarrollado de estas oficinas lo encontramos en los Länder alemanes, que fueron los precursores en la materia (1985). Hoy en día, existen más de 50 Regiones comunitarias que tienen abierta su "embajada" en la capital belga. Lo que se pretende es, poder recibir información de primera mano sobre todas las actividades comunitarias e influir

---

de Marzo, creación del FEDER y del Comité de Política Regional. Vid., Petschen, S.: óp. cit., pp. 128-130. Carcelen Conesa, J.M.: "Hacia una Política Regional Común en el marco de la CEE", en *R.I.E.*, vol. 10, nº 2, Mayo-Agosto, 1983, pp. 475-490. Castro Ruano, J. L. de: óp. cit., 230-234. Vid., Doc. CdR, *Major Steps Towards a Europe of the Regions and Cities in a Integrated Continent*, 1997.

82 DOCE nº L 185, 15-7-1988. Esta reforma, impone a la Comunidad sobre la base de "Planes Regionales Plurianuales" preparados por los Estados miembros, la adopción de unos "Marcos Comunitarios de Apoyo" para las zonas susceptibles de la ayuda mediante el concurso de los tres fondos estructurales (FEOGA, FEDER y FSE).

83 Título V, artículos 130 A a 130 E del TCEE.

84 Fue precisamente la exigencia comunitaria de participación de los entes subestatales en la Política Regional la que hizo que se produjese una regionalización importante, principalmente en Grecia e Irlanda para poder recibir las asignaciones económicas del FEDER. Vid., Clergerie, J. L.: "La coordination des aides nationales et communautaire au développement régional", en *A.J.D.A.*, nº 7, 1989, pp. 416-423.

85 Vid., Von Dosenrode, S. Z.: "The powers of regions european engagement as a strategy against national dependence?", en *L'Union Européenne à l'aube d'un nouveau siècle-Liber Amicorum*, Jacqueline Lastenouse-Bury, Ed. Euroius-Jurídica S.A., Madrid, 1997, pp. 393-404.

dentro de lo posible en la toma de decisiones, intentando a su vez, acercar la realidad regional a las diferentes instancias europea. Son oficinas de naturaleza esencialmente comercial de carácter privado o semipúblico que actúan conforme a la técnica y los fines de los "lobbys"<sup>86</sup>.

En el ámbito comunitario, las instancias de participación regional y como consecuencia del principio de partenariado, se incrementaron con la creación de los llamados "comités de seguimiento", en virtud de un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro concernido para cada marco comunitario de apoyo y cada programa operacional. Se componen de representantes de la Comisión, del Estado miembro y de los responsables regionales o locales designados por los propios entes subestatales. Además, bajo la presidencia de la Comisión existen otros tres comités, es decir; el "Comité Consultivo para el Desarrollo y la Reconversión de las Regiones"<sup>87</sup>, "el Comité de Gestión de las Estructuras Agrícolas" y "el Comité de Gestión para las Iniciativas Comunitarias", que ponen de manifiesto de manera evidente que las Regiones poco a poco se han ido convirtiendo en verdaderos actores de la Política Regional Comunitaria<sup>88</sup>.

Por último, siendo el Comité de las Regiones el máximo foro que por ahora existe en el marco comunitario de representación regional y local, hay que hacer referencia a su antecedente más inmediato que fue el "Comité Consultivo de Entes Locales y Regionales", creado por Decisión de la Comisión el 24 de Junio de 1988<sup>89</sup>, que comienza sus actividades el 20 de Diciembre de ese mismo año. Estuvo compuesto por 42 representantes repartidos entre los doce Estados miembros, con mandato electivo y nombrados por la Comisión a propuesta de la ARE<sup>90</sup>, de la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales y del CMRE, según un criterio estricto

---

86 Los principales organismos de representación de las Comunidades Autónomas Españolas en Bruselas son: El Instituto de Fomento Andaluz (IFA), Oficina de Asesoramiento para la Comunidades Europeas del Principado de Asturias, Promociones Exteriores Canarias (PROEXCA), Oficina de Castilla y León, Patronat Catalá per Europe-Consorcí de Projecció Exterior de la Cultura Catalana, Fundación Galicia-Europa, Oficina de Promoción de la Comunidad Valenciana (PROCOVA), Oficina de Información del Gobierno del País Vasco, Oficina de Extremadura, Oficina de la Comunidad Autónoma de Madrid (IMADE), Instituto de Fomento de la Región de Murcia, Oficina del Gobierno de Aragón, Oficina de la Comunidad de Navarra, Centre des Balears-Europe y Oficina de la Rioja. Vid., Doc. CdR, *Bureaux de Representation Regionale et Communale à Bruxelles-Repertoire*, 13-2-1997.

87 Este Comité de composición similar al ya citado Comité de Política Regional creado en 1975 viene a sustituirlo. Sólo Bélgica y Alemania incluyen en sus delegaciones representantes regionales. Es por lo tanto, un comité que se ocupa de las Regiones pero sin las Regiones.

88 Vid., Margellos, T.M.: óp. cit., pp. 45-46.

89 DOCE nº L 247, 6-9-1988. Existió un antecedente sin reconocimiento oficial llamado "Consejo Consultivo de las Instituciones Locales y Regionales de los Estados miembros de la CE", que venía funcionando desde el 1 de Abril de 1977 que emitía informes y compuesto por representantes de diferentes organismos interregionales. Vid., Castro Ruano, J. L. de: óp. cit., p. 251.

90 La ARE jugó un papel importantísimo en la creación de este Consejo Consultivo. El Comité Permanente de la misma reunido en Sevilla en Mayo de 1988 hizo la petición oficial a la Comisión de la necesidad de articular la representación regional en la Comunidad ante la inminente entrada en vigor del AUE. Vid., Rojo Salgado, A.: óp. cit., p. 151.

de población<sup>91</sup>. Estaba compuesto por dos secciones, una local y otra regional, reuniéndose entre tres y cuatro veces al año. Su finalidad principal era la de asociar e incorporar las colectividades territoriales a la elaboración y ejecución de la Política Regional Comunitaria<sup>92</sup>. El papel jugado por el mismo hasta su supresión por la creación del CdR, fue indudablemente importante, constituyendo el primer paso en el proceso de afirmación y reconocimiento del hecho regional en el ámbito comunitario. Ahora bien solo se trataba de un órgano meramente consultivo de la Comisión sin base alguna en el Derecho Originario. Además, la representación regional era indirecta ya que se trataba más bien de representantes de tres asociaciones interregionales con lo que el contacto directo CE-Regiones no se daba.

Fue solo a raíz de la Conferencia Intergubernamental de 1990 y el Tratado de Ámsterdam cuando se institucionaliza por primera vez por el Derecho Originario el tercer nivel en el marco de la Unión, mediante la creación del CdR que recoge no solo la representación formal de los entes subestatales sino que apunta la idea de que la política europea ya no es una cuestión estatal exclusivamente.

Así las cosas, el necesario protagonismo que las regiones han ido demandando a lo largo de los años se ha manifestado a través de lo que hemos denominado "*una verdadera movilización subestatal*" mas allá de las fronteras nacionales, no siendo el fin sino el principio de lo que probablemente sea, como afirmaba Denis de Rougemont,<sup>93</sup> "una de las novedades políticas y jurídicas más importante después de la Segunda Guerra Mundial"<sup>94</sup>.

---

91 La distribución fue la siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido 6 representantes cada uno; España 5; Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Portugal 2 y Luxemburgo 1.

92 Reunido en pleno elegía de entre sus miembros un Presidente para un período de 18 meses y este a su vez elegía uno o varios vicepresidentes. Además de las dos secciones en que estaba dividido, podía crear una tercera para las colectividades intermedias.

93 Para un estudio general del tema, Vid. Rojo, A.: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Pontevedra, 1991.

94 De Rougemont se pronuncia en los siguientes términos: "Desde hace algunos años un fenómeno inmenso emerge lentamente en la conciencia y en la actualidad de Europa, es el fenómeno regional. Movimiento de base, espontáneo y pacífico, que permite por primera vez, desde que apareció la idea de Europa, ver un futuro prometedor, estando convencidos de que una Europa Unida no puede dar respuesta a todo, pero solo las soberanías nacionales ya no pueden dar respuesta a nada". Y continua diciendo, "las dos únicas causas posibles de movilizar a miles de personas en la década de los años setenta fueron la Ecología y la causa de las regiones. El fenómeno Región se explica como reacción a los delirios centralizadores que caracterizaron a los Estados totalitarios y representa el final de la evolución del Estado-nación nacido de la Revolución Francesa". Rougemont sitúa las primeras afirmaciones regionalistas, "inmediatamente después de la creación de las primeras Organizaciones de integración en Europa" afirmando que "el nexo de unión entre los dos fenómenos es evidente: basta con que se cree una autoridad superior a los Estados para que renazca la posibilidad de tener en cuenta las realidades locales y regionales", Vid.. Rougemont, D. de : *Rapport au peuple européen sur l'Etat de l'Union de l'Europe 1979*, Ed. Stock, 1979, pp. 50-51 y pp. 111-133. Por su parte el profesor Charles Ricq cita como causas del nacimiento de la conciencia regional: "los desequilibrios regionales, la alienación étnico-lingüística, el centralismo y la socialización de la política europea". Vid., "Les régions de l'Europe et la construction européenne", en *Cadmos*, nº36, Invierno, 1986, p. 42. También M. Keating establece como causas: razones técnicas de tipo físico y económico del Estado moderno,

---

necesidad de políticas regionales, y debido también a demandas culturales, económicas y políticas etc... Vid., *Régions in the European Community*, Ed. Clarendon-Press, Oxford, 1985, pp. 2-5.

---