

COMENTARIO A LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA REGIONAL

Joaquín Tornos

I.- El texto que se reproduce a continuación constituye el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía regional elaborado por la Asamblea de las Regiones del Consejo de Europa.

El Proyecto tiene su origen en una Resolución del Congreso de Poderes locales y Regionales de Europa, de fecha junio de 1994, invitando a la Asamblea de las Regiones a elaborar un texto de esta naturaleza siguiendo, como se dijo expresamente, el modelo de la Carta Europea de la Autonomía Local.

La Asamblea de las Regiones asumió la invitación, creando un grupo de trabajo al que se encomendó la tarea de redactar un Proyecto. Formaron dicho grupo el Presidente y Vicepresidente de la Asamblea, Sres. Haegi y Kieres más diversos expertos, de entre los que cabe destacar el relator, Sr. Peter Rabe y los profesores Nicolas Levrat y Philippe De Bruycker.

Tras diversas reuniones, el ante-proyecto de Carta fue presentado públicamente en la sesión que se celebró en Hannover el 22 de marzo de 1996. El texto que reproducimos a continuación es fruto de la reunión posterior celebrada en Estrasburgo los días 2 a 4 de julio de 1996. Tras esta reunión se celebró una posterior en Barcelona, el 18 de octubre de 1996. Está previsto aprobar el texto definitivo en la cuarta sesión de la Asamblea del año 1997.

II.- La redacción del Anteproyecto pretende ofrecer un texto que pueda ser aceptado por todos los países del Consejo de Europa, reconociendo la diversidad de situaciones sobre las que debe proyectarse. Diversidad en cuanto a la dimensión territorial (expresamente se reconoce la inaplicación de la Carta a los microEstados) y diversidad también en cuanto a modelos de organización territorial. Basta pensar en las diferencias, dentro de países Comunitarios, entre Alemania, Francia y los países nórdicos.

Para lograr este objetivo primordial, la firma de la Carta por el mayor número de países posible, el contenido del texto es enormemente matizado y a la vez genérico. En este sentido, por ejemplo, el texto no define el concepto de región ni garantiza un ámbito material de competencias concreto. Por el contrario, se define el concepto de autonomía regional y los ámbitos materiales sobre los que debería proyectarse la actuación regional. Las referencias a la potestad del legislador estatal para concretar el contenido de la Carta son constantes.

También con este mismo fin los redactores del anteproyecto han tomado como modelo la Carta Europea de la Autonomía local. Experiencia que valoran muy positiva en sus diez años de vigencia.

En definitiva, se busca un texto de consenso entre las partes que deban pro-

ceder a su ratificación y firma. Consenso que afecta, como hemos dicho, a Estados con posiciones muy diversas en relación al hecho regional. Desde aquellos que lo ignoran, hasta los que pueden alegar su incompetencia para firmar la Carta al ser la materia local una competencia exclusiva de las Regiones.

Por último, en esta búsqueda del consenso, no debe olvidarse a la Administración local, que puede ver con recelo el potenciamiento de un nivel intermedio con fuertes potestades normativas. El Ante-proyecto de Carta pone en evidencia en ocasiones la clara voluntad de sus redactores de tranquilizar a los poderes locales.

III.- La estructura de la Carta esta compuesta por un Preámbulo y siete grandes apartados, relativos al fundamento de la autonomía, definición de la autonomía regional, competencias regionales, organización institucional, finanzas regionales, protección de la autonomía regional y control de la aplicación de la Carta, ratificación y firma.

Comentaremos brevemente los primeros apartados, sin entrar en las cuestiones de garantías de la propia Carta, ratificación y firma.

1. Preámbulo

En un largo Preámbulo de 16 puntos, en el que se unen valoraciones y afirmaciones, se trata de justificar el interés por aprobar, desde el Consejo de Europa, una Carta de la Autonomía Regional. Interés basado en lograr a través de la institución regional una unión más estrecha entre los miembros del Consejo de Europa.

La Región se reconoce, pues, como un ente vertebrador de la Europa del futuro, en la medida que expresa la diversidad cultural a la vez que permite mejorar la eficacia de las estructuras administrativas.

Valoración positiva que no impide reconocer el temor de los redactores ante ciertas posiciones de clara desconfianza hacia el hecho regional. Temor que seguramente explica la redacción del apartado 14 del Preámbulo, en el que se dice que «el reconocimiento del hecho regional no puede constituir para las regiones ocasión para atentar contra la lealtad al Estado del que surgen o para cuestionar la soberanía e integridad territorial de aquél». Redacción que trasluce tal vez un exceso de celo en la tarea de contentar a los menos favorables al hecho regional (la redacción de este apartado fue criticada en la reunión de Barcelona antes citada por diversos intervinientes españoles).

2. El artículo segundo trata de otorgar al principio de autonomía regional el máximo nivel de reconocimiento normativo y por ello establece que «en tanto sea posible» (de nuevo, el posibilismo de la redacción) será reconocido en la Constitución. Referencia, por otra parte, a un reconocimiento, con lo que tal vez se quiere aludir a la existencia de una realidad que no nace necesariamente con la Constitución, pues esta debe reconocerla. El contenido de esta autonomía, añade el párrafo segundo, se fijará en la Constitución, la ley, el Estatuto o normas de derecho internacional, pero no por disposición del Gobierno.

3. El artículo tercero cumple el complejo cometido de definir la autonomía regional (al igual que el artículo 3 de la Carta de la Autonomía local define esta última) definición que se lleva a cabo sin conocer el sujeto del que se predica (la Región). Como ya dijimos, la Carta quiere ser prudente y definir la institución, dejando que sea el Estado quien la aplique, en su caso, al territorial intermedio que el defina.

Con este fin el artículo tercero nos determina los elementos que permitirán hablar de autonomía regional, aquellos que harán reconocible la institución. Si un Estado pretende alegar que está estructurado en base a Regiones, deberá acreditar que su ente Regional está dotado de la autonomía a que se refiere el artículo tercero.

Autonomía regional que, por otra parte, no se identifica ni con potestad legislativa ni con un ámbito material concreto de actuación.

Los elementos necesarios son: el sujeto es una colectividad territorial intermedia, con un órgano de representación democrático, que posee el derecho y la capacidad efectiva de asumir responsablemente un volumen importante de asuntos de interés público que afectan a su población.

El derecho interno fijará el alcance de la autonomía a partir de estos postulados mínimos.

4. La Carta aborda el tema de las competencias desde una doble perspectiva, su tipología y su ámbito material.

En cuanto a la tipología, la Carta tiene especial interés en destacar que las Regiones deben poseer competencias propias que integren facultades de decisión y gestión, aunque luego no diga si estas competencias deben tener rango legislativo. Junto a ello se apunta la conveniencia de avanzar hacia modelos de federalismo de ejecución, ya sea a través de la asignación de funciones ejecutivas como competencias propias o delegadas.

La definición del ámbito material de las competencias incluye a su vez dos tipos de preceptos.

El artículo séptimo contiene una cláusula general, de redacción a nuestro juicio algo confusa, en el que se trata de establecer el posible ámbito de actuación de las regiones. Con este fin se dice que podrán actuar en virtud de las competencias asignadas por la Constitución, la ley, los Estatutos o normas de derecho internacional (nueva referencia formal a las normas de atribución de competencias), añadiéndose a continuación que «los asuntos regionales comprenden toda cuestión de interés público no excluido de la competencia regional o atribuida a otra autoridad».

Esta referencia a unos indeterminados asuntos regionales plantea la cuestión de si suponen una cláusula de habilitación general (poseen capacidad sobre todo lo no prohibido o ya asignado a otro ente) o una cláusula residual de asignación competencial, de modo que se reconociera como competencia regional lo no atribuido expresamente a otro ente.

Dada la prudencia de la Carta, y los modelos europeos en la materia, nos inclinamos por pensar que se trata de un reconocimiento genérico de capacidad.

En el mismo artículo séptimo se refiere al modo de ejercer las competencias, con expresas menciones al deber de respetar los intereses locales y la solidaridad nacional y europea.

La falta de un listado de competencias materiales concretas se compensa con una larga lista de lo que podríamos llamar competencias «relacionales», reconociendo a la Región su competencia para relacionarse con los entes locales (con expresa referencia en este punto al principio de subsidiariedad), para establecer acuerdos de cooperación inter-regional y de cooperación transfronteriza, para tener representación exterior, para participar en instancias estatales y para participar en Europa (en este último punto, reconocimiento del derecho a participar en los trabajos de las instituciones europeas y del derecho a ser consultadas en los procesos de elaboración de los acuerdos que les afectan).

Se reconoce de esta forma indirectamente la importancia de la participación en la toma de decisiones, como complemento de la titularidad de competencias decisorias propias, para definir el alcance real de la autonomía regional.

5. El apartado dedicado a la organización institucional carece de contenido relevante y de hecho podría resumirse en el reconocimiento de una amplia capacidad de autoorganización.

6. En materia de financiación se enumeran también unos principios generales. Así, deberán garantizarse unos ingresos proporcionados a los servicios a prestar, pero también con un margen mayor que permita optar por la creación de servicios adicionales. Principio de suficiencia, pero no vinculado únicamente a lo que podríamos identificar como servicios mínimos regionales.

Por otro lado, los ingresos deben ser en su mayor parte no condicionados, debe existir capacidad normativa regional y deben ser ingresos evolutivos y diversificados, debiendo igualmente reconocerse la existencia de tributos propios y de capacidad de endeudamiento. Junto a todo ello se sitúa con destacada importancia el principio de solidaridad.

7. Finalmente, por lo que afecta a nuestro interés, se establecen una serie de garantías en relación a la autonomía regional. Como garantía primaria la que afecta a los límites territoriales de la Región, límites que no podrán modificarse (salvo casos de redefinición general) sin el acuerdo de la Región.

Junto a ello se les reconoce el derecho a la defensa en juicio de sus actos y de sus competencias, y se limitan los controles sobre la Región a los de legalidad en los casos y forma que fijen la Constitución y la ley. Falta tal vez por precisar si este límite al control de legalidad que se predica de las normas es extensible a los actos, y si el control será sólo judicial o puede ser administrativo.

En definitiva, el Anteproyecto constituye un texto de muy buena factura jurídica y prudente en cuanto a sus objetivos desde un inteligente posibilismo.

Desde España podría tildarse la futura Carta de inútil, en la medida que su contenido básico está claramente superado. Pero aún así ofrece aspectos de interés (ver sino los artículos 11, 12 y 13 sobre relaciones exteriores, participación en órganos estatales y participación en asuntos europeos).

Junto a ello, la profundización de la autonomía regional en el conjunto de

Europa puede favorecer también el regionalismo interno español. En este sentido, la Carta Europea de la Autonomía regional, al diluir determinadas resistencias y permitir homologar soluciones que no siempre responden a una verdadera regionalización, puede ayudar a este proceso de vertebración de los países del Consejo de Europa desde instancias regionales.

CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA REGIONAL*

PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta,

1) Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común;

2) Considerando que uno de los medios con los que este objetivo se realizará es la conclusión de acuerdos en el ámbito de sus estructuras territoriales respectivas;

3) Considerando que la región, como componente esencial del Estado, testimonio de la diversidad de Europa y contribuye al enriquecimiento de su cultura y a su prosperidad económica en el respeto de sus tradiciones y en conformidad con su historia;

4) Considerando que las regiones constituyen uno de los fundamentos de su régimen democrático;

5) Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa;

6) Convencidos de que la región constituye un nivel de poder adecuado para favorecer el ejercicio de este derecho;

7) Convencidos de que la existencia de regiones administradas por responsables elegidos por sufragio universal e investidos de responsabilidades efectivas permite una administración a la vez eficaz y cercana al ciudadano;

8) Conscientes del hecho de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía regional representan una contribución importante a la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y de la descentralización del poder;

9) Conscientes del hecho de que la región constituye un nivel de poder adecuado para la realización efectiva de la subsidiariedad considerada como uno de los principios fundamentales a respetar tanto en lo que se refiere a la integración europea como en la organización propia de los Estados que participan en este movimiento;

* Traducción de Isabelle Marie Peris.

10) Conscientes del hecho de que la regionalización no debe realizarse a costa de la autonomía de las entidades locales y debe al contrario acompañarse de medidas que tiendan a proteger ésta en el pleno respeto de lo adquirido por la Carta europea de la autonomía local;

11) Conscientes del hecho de que la cooperación interregional entre diferentes Estados constituye una aportación valiosa e indispensable a la construcción de Europa;

12) Afirmando que estos principios suponen la existencia de un nivel de poder regional dotado de órganos de decisión democráticamente constituidos y beneficiarios de una autonomía amplia en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de éstas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su cometido;

13) Afirmando que la construcción de instituciones europeas adecuadas debe tomar en cuenta la existencia de regiones dentro de los Estados europeos en lo que se refiere a la elaboración y la ejecución de políticas puestas en marcha a nivel europeo y favorecer la participación de las regiones en el proceso de decisión europeo dentro del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, particularmente de su Cámara de regiones, y del Comité de las Regiones de la Unión Europea;

14) Afirmando que el reconocimiento del hecho regional no puede constituir para las regiones una ocasión de perjudicar la lealtad hacia el Estado del que dependen o de poner en cuestión la soberanía y la integridad territorial de éste;

15) Afirmando que la existencia de regiones no puede desembocar en un debilitamiento de la indispensable solidaridad entre las diferentes regiones y que la regionalización debe, por esta razón, estar acompañada de medidas que tiendan a poner en marcha esta solidaridad y a promover un desarrollo equilibrado;

16) Estimando que independientemente de las diferencias profundas que existen entre las tradiciones jurídicas e institucionales de los diversos países europeos, es deseable y útil extender el proceso de regionalización dentro de los Estados europeos sobre la base de los principios enunciados a continuación.

Han convenido lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

Las partes en el presente convenio se comprometen a considerarse vinculadas a los siguientes artículos de la manera y en la medida previstas por uno de los tres procedimientos previstos en los artículos 25 y 27 de esta Carta.

FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Artículo 2 - Fundamento de la autonomía regional

1. El principio de autonomía regional debe estar reconocido en la Constitución, siempre que sea posible.
2. El contenido de la autonomía regional sólo puede estar determinado por la Constitución, la ley, el estatuto de las regiones y las normas de derecho internacional.
3. Las disposiciones legislativas que determinen el contenido de la autonomía regional deben, en la medida de lo posible, ofrecer a las regiones una protección específica en razón de su procedimiento o de sus condiciones de adopción.

DEFINICIÓN DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Artículo 3 - Principio

1. Por autonomía regional, se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades territoriales más vastas en el seno de cada Estado, dotadas de órganos elegidos, situadas entre el Estado y las entidades locales y que disponen bien sea de prerrogativas de autoadministración, bien sea de prerrogativas de carácter estatal, de encargarse, bajo su propia responsabilidad y en el interés de sus poblaciones, de una parte importante de los asuntos de interés público, especialmente de cara a favorecer el desarrollo regional duradero.
2. La extensión de la autonomía regional está determinada por el derecho interno de cada Estado en el respeto de las disposiciones de la presente Carta.

COMPETENCIAS REGIONALES

Tipos de competencias

Artículo 4 - Competencias propias

1. Las competencias de las regiones están reconocidas o determinadas por la Constitución, la ley, el estatuto de las regiones o las normas del derecho internacional.
2. Las competencias propias de las regiones sólo pueden ser discutidas o limitadas por la Constitución o por la ley.
3. Las regiones tienen un poder de decisión y de gestión en los ámbitos que dependen de sus competencias propias. Dichos poderes deben permitir la adopción y el ejercicio de una política propia a cada región.

Artículo 5 - Competencias de ejecución

1. Dentro de los límites de la ley, es deseable que la ejecución a nivel regional de tareas que dependen de las competencias nacionales, sea confiada a órganos que dependen de la región.

2. Las reglas de realización de este poder de ejecución, especialmente en lo que se refiere al control ejercitado sobre estos actos por las autoridades administrativas nacionales, se asemejan a las reglas aplicables para las competencias propias.

3. El legislador nacional debe facilitar a las regiones los medios necesarios para la puesta en marcha de las disposiciones cuya ejecución les confía.

Artículo 6 - Competencias delegadas

1. Ciertas competencias pueden, en los límites de la ley, ser delegadas a las regiones por otros niveles de gobierno.

2. La delegación de competencias debe, en de la medida de lo razonable, estar claramente definida. Los medios, en particular materiales y financieros, que permiten la realización adecuada de estas competencias adicionales deben ser tomados adecuadamente en cuenta en el acto de delegación de competencias.

3. Las condiciones de realización de estas competencias pueden ser especificadas por el acto de delegación. Los órganos encargados del ejercicio de tales competencias deben sin embargo gozar, tanto como sea posible, de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones específicas de la región y a sus estructuras organizativas, con una voluntad de eficacia y de acuerdo con las preferencias de los habitantes de la región. La consideración de los aspectos financieros en el acto de delegación no debe limitar de manera excesiva esta libertad.

Ámbitos de competencia

Artículo 7 - Asuntos regionales

1. Además de las competencias reconocidas o atribuidas a las regiones por la Constitución, la ley, el estatuto de las regiones o las normas de derecho internacional, con arreglo al principio del artículo 3, los asuntos regionales comprenden toda cuestión de interés público que no esté excluida de sus competencias o atribuida a otra autoridad.

2. Dentro del ejercicio de sus competencias las regiones deben, respetando el derecho, estar guiadas por el interés de los ciudadanos, respetar la autonomía local, inspirarse en el principio de subsidiariedad tal como está definido en el derecho interno y en derecho europeo y tener en cuenta las exigencias razonables de la solidaridad nacional y europea.

Artículo 8 - Relaciones con las entidades locales

1. Las regiones que dispongan de competencias en relación con las entidades a las cuales resulta de aplicación la *Carta europea de la autonomía local* respetarán el espíritu y la letra de este Convenio en sus relaciones con estas entidades.

2. Las regiones aplicarán el principio de subsidiariedad tal como esté definido en el derecho interno y en el derecho europeo en sus relaciones con las entidades locales.

3. Las regiones pueden delegar algunas de sus competencias a las entidades locales siguiendo los principios expuestos en el artículo 6.

4. En la medida en que dependa de sus competencias, las regiones se esforzarán en asegurar tanto como sea necesario la perecuación financiera entre las entidades locales que se encuentran en su territorio.

Artículo 9 - Relaciones interregionales

1. En los ámbitos que dependen de sus competencias propias, las regiones tienen poder para emprender acciones de cooperación interregional.

2. Estas acciones deben situarse dentro del respeto al derecho nacional y a los compromisos internacionales del Estado.

3. Por relaciones interregionales, hay que entender :

– por una parte, toda actividad que no produzca ninguna modificación directa de la situación jurídica de la región, de su Estado o de los habitantes del Estado;

– por otra parte, los actos o acuerdos de cooperación o de asociación con otras regiones o entidades locales para la realización de objetivos de interés común, en la medida que tales acuerdos no sean regulados por el derecho internacional público general.

4. En consecuencia, los acuerdos, que con arreglo a su derecho nacional algunas regiones están autorizadas a concluir en derecho internacional, no están incluidos en el ámbito de las relaciones interregionales.

5. Las relaciones interregionales de las regiones se regularán, en la medida que estos sean aplicables, por los acuerdos internacionales en la materia.

Artículo 10 - Relaciones y organismos transfronterizos

1. En los ámbitos que dependen de sus competencias propias, las regiones pueden emprender acciones de cooperación transfronteriza.

2. Las regiones que pertenecen a un espacio transfronterizo pueden dotarse, dentro del respeto al derecho de todos los órdenes jurídicos nacionales afectados y al derecho internacional, de órganos comunes de tipo deliberativo y/o ejecutivo. Los actos de estos órganos deberán someterse a los procedimientos de los tri-

bunales competentes en la misma medida que si hubieran sido tomados por un órgano regional, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Protocolo adicional al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales.

Artículo 11 - Representación en el extranjero

Las regiones tienen el derecho de crear, bien sea individualmente, bien sea colectivamente con otras regiones o entidades locales, oficinas de relaciones en otras regiones o entidades locales o en otras organizaciones internacionales - y en particular en las organizaciones europeas - para actuar en los ámbitos de sus competencias, a fin de promover o defender sus intereses.

Artículo 12 - Participación en los asuntos del Estado

1. En la medida que las reglas adoptadas a nivel de Estado puedan modificar el alcance de la autonomía regional o afectar a los intereses de las regiones, éstas deben poder participar en el proceso de decisión.

2. La participación de las regiones en los asuntos del Estado puede :

–bien realizarse por una representación adecuada de las regiones en el seno de los órganos legislativos o administrativos;

–bien ser objeto de procedimientos de consulta entre los órganos del Estado y cada región;

–o bien resultar de una consulta entre las autoridades del Estado y una estructura que represente a las regiones.

Estas formas de participación no son excluyentes entre sí.

Artículo 13 - Participación en los asuntos europeos e internacionales

Las regiones tienen derecho a participar, en el seno de organismos concebidos específicamente para este fin, en los trabajos de las instituciones europeas.

En la medida en que cada región no puede estar representada directamente en el seno de estas instancias europeas, se debe prever a escala nacional unos procedimientos o una estructura representativa específica que garantice la mejor representación de los intereses de todas las regiones del país por representantes que ocupen un escaño en las instituciones europeas referidas en el párrafo anterior.

2. Las regiones tienen derecho a ser consultadas por su gobierno nacional, cuando su Estado negocie la conclusión de un tratado internacional o la adopción de cualquier otro acto en el marco de una organización europea que pueda afectar directamente sus competencias o intereses fundamentales. Debe ser igual cuando la aplicación de reglas tomadas a nivel europeo les pueda incumbir.

Los gobiernos nacionales pueden asociar a las regiones a los procesos de negociación, en particular, incluyendo representantes regionales en las delegaciones nacionales.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES

Artículo 14 - Principio de autoorganización regional

En la mayor medida posible, las regiones deben beneficiarse del derecho de adoptar, o al menos, de completar el estatuto que define sus elementos constitutivos con respeto a los principios fundamentales establecidos por la Constitución.

Artículo 15 - Órganos de la región

1. Las regiones están dotadas de una asamblea representativa y de un órgano ejecutivo, sin perjuicio de las diversas formas de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

2. La asamblea es elegida por sufragio libre, secreto, directo y universal.

3. El estatuto de los representantes regionales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato, en particular con emolumentos adecuados.

4. Salvo en caso de elección directa por la población, el órgano ejecutivo debe ser responsable ante la asamblea en las condiciones y según las modalidades previstas por el derecho interno de cada Estado parte de la presente Carta.

5. Los miembros que componen la asamblea representativa o el órgano ejecutivo no pueden ser objeto de medidas de vigilancia por parte del poder central que atenten al libre desempeño de las funciones que les son confiadas.

Artículo 16 - Administración regional

1. Las regiones disponen de un patrimonio, de una administración, de los organismos que ellas pueden crear y de un personal propios.

2. Las regiones pueden definir libremente las estructuras internas de su administración y de sus organismos.

Las regiones pueden definir el estatuto de su personal dentro del límite de los principios generales que puedan ser eventualmente establecidos por el poder nacional o federal en la materia.

HACIENDAS REGIONALES

Artículo 17 - Principios

1. El sistema de financiación de los presupuestos regionales debe permitir proporcionar una suma global previsible de ingresos públicos, proporcional a las

competencias de las regiones y que permita asegurar el funcionamiento de los servicios públicos regionales. Estos ingresos también deben poseer un margen suficiente que permita a las regiones ofrecer unos servicios públicos adicionales a los impuestos por la ley.

2. Para la ejecución de sus competencias propias, la mayor parte de los recursos financieros de las regiones debe estar constituida por recursos propios, que las autoridades regionales pueden utilizar libremente.

3. Las autoridades regionales deben tener la posibilidad de recaudar y de fijar la cuota de los impuestos y contribuciones regionales.

4. Las fuentes de financiación de las regiones deberían ser suficientemente diversificadas y evolutivas para permitirles seguir el desarrollo general de la economía y la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La existencia de un sistema de perecuación, así como la obligación de adoptar regulaciones presupuestarias y un sistema de contabilidad claro y normalizado a nivel nacional no constituye una limitación de la autonomía financiera de las regiones.

6. La administración del impuesto regional puede, por voluntad de racionalización, de eficacia y de coordinación, ser ejercida por una administración común a varias entidades o perteneciente a otra instancia, sin incidir en la propiedad y en la utilización de los ingresos.

Artículo 18 - Recursos propios

1. Los recursos propios están constituidos en lo esencial por impuestos, contribuciones y cánones que las regiones tienen derecho a recaudar en los límites definidos por la ley. Las cuotas regionales de impuestos compartidos se consideran como ingresos propios cuando así lo determine la Constitución o la ley.

2. Una parte significativa de los recursos propios de las regiones deberá proceder de un número limitado de impuestos generales a escala regional en los cuales las regiones deben tener la libertad para fijar las tarifas en los límites previstos por la ley. A falta de impuestos regionales propios, las regiones deberán tener la posibilidad, en los límites previstos por la ley, de fijar porcentajes adicionales sobre los impuestos recaudados por otras autoridades públicas.

Artículo 19 - Transferencias y perecuación financiera

1. El principio de solidaridad implica la existencia, en cada Estado, de una perecuación financiera eficaz, cuyo objetivo es aproximar el nivel de vida en las distintas regiones. Esta perecuación tiende sobre todo a disminuir las desigualdades relacionadas con las diferencias del objeto imponible y de los gravámenes que existen en las regiones.

2. Toda perecuación debe evitar la nivelación con vistas a preservar el interés de las regiones en mejorar y en explotar de manera razonable su potencial fiscal.

3. La perecuación puede hacerse con transferencias del Estado central a las regiones, con reglas de reparto de los impuestos compartidos previstas por la Constitución o por la ley, o con transferencias de las regiones relativamente acomodadas en beneficio de las regiones económicamente débiles.

4. La distribución de las transferencias o de los impuestos compartidos debe hacerse según normas preestablecidas y sobre una base no discrecional, siguiendo unos criterios objetivos, poco numerosos, que representen las necesidades reales y adecuados para tener en cuenta las evoluciones de la situación económica de las regiones. También debe poder tomar en cuenta el nivel de los impuestos, tasas y cánones recaudados por las regiones para financiar sus servicios.

5. En los Estados donde los impuestos compartidos y las transferencias constituyen una parte sustancial de los recursos globales de las regiones, deben crearse procedimientos adecuados de consulta del conjunto de las regiones sobre la forma de atribución de estos recursos .

6. Las transferencias deberán hacerse preferentemente de acuerdo con el principio de no afectación, más que para financiar proyectos específicos. Ninguna subvención puede conllevar condiciones que pudiesen atentar a la autonomía regional, tal como se define en la presente Carta y por el derecho nacional.

7. Cuando una competencia adicional se delega por otro nivel de poder a una región, debe preverse una transferencia de recursos financieros adecuados afectados al ejercicio de tal competencia.

Artículo 20 - Empréstitos

1. Las regiones deben tener acceso al mercado de capitales a condición de que puedan demostrar su capacidad para garantizar el servicio de la deuda durante el periodo de reembolso sobre la base de ingresos propios.

2. El control ejercido por otra autoridad sobre la legalidad del empréstito no constituye una limitación de la autonomía regional tal como se define en la presente Carta.

PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Artículo 21 - Protección de los límites territoriales de las regiones

1. La modificación del territorio de una región no puede producirse hasta que la misma haya expresado su acuerdo, sin perjuicio de los procedimientos de democracia directa que puedan estar previstos por el derecho interno, en su caso.

2. En el supuesto de un proceso general de redefinición de las fronteras regionales, el acuerdo expreso de cada región puede ser reemplazado por una consulta del conjunto de las regiones implicadas.

Artículo 22 - Derecho de las regiones a la jurisdicción

Las regiones deben tener la posibilidad de interponer un recurso ante las jurisdicciones competentes para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto de los principios de autonomía regional establecidos en la presente Carta y en el derecho interno.

Artículo 23 - Conflictos de competencias

1. Cuando exista un conflicto de competencias, deberá ser resuelto por una instancia jurisdiccional.

2. Los conflictos de competencias serán resueltos según los principios constitucionales y legales de cada Estado. En la ausencia de respuesta clara en el derecho positivo aplicable, el principio de subsidiariedad deberá ser tomado en cuenta en la decisión.

Artículo 24 - Control sobre las normas regionales

1. El control sobre las normas adoptadas por las regiones sólo puede ejercerse en los casos y según las formas previstos por la Constitución o por la ley.

2. El control que pueda ejercerse sobre las normas regionales sólo puede dirigirse a asegurar el respeto de la legalidad.

3. Sin embargo el control puede incluir una apreciación de la oportunidad para lo relacionado con el ejercicio de las competencias que han sido delegadas a las regiones por el gobierno central.

PARTE II

Artículo 25 - Compromisos y reservas

1. Los Estados contratantes aceptan someterse a todas las disposiciones de la presente Carta, y se comprometen a no obstaculizar con ninguna medida el ejercicio efectivo de los mecanismos de control instituidos por el artículo 26 de la Carta.

2. A fin de tomar en consideración la diversidad y el carácter evolutivo de las situaciones regionales en los Estados europeos, los Estados están autorizados para hacer reservas a los artículos siguientes:

–Artículo 5

–Artículo 10, párrafo 2

–Artículo 13, párrafo 2

–Artículo 16, párrafo 3.

En los Estados en que la asamblea regional se compone tradicionalmente de

representantes elegidos por las entidades locales que componen la región, un Estado está autorizado a formular una reserva al carácter directo de la elección tal como se ha previsto en el artículo 15 par.2.

3. No está autorizada ninguna otra reserva diferente a las previstas en el párrafo anterior.

4. Las reservas deben notificarse al Secretario General del Consejo de Europa en el momento de la firma, ratificación o adhesión.

5. Un Estado que haya formulado reservas puede levantarlas en cualquier momento mediante notificación al Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 26 - Control de la aplicación de la Carta

1. Durante el año en el cual la Carta entra en vigor para cada uno, y posteriormente cada cinco años, cada Parte presentará un informe sobre la aplicación de la presente Carta.

2. Los Estados que hayan formulado reservas conforme al artículo 25 par. 2 deben examinar en su informe la pertinencia del mantenimiento de las mismas.

3. Este informe se somete al examen del CPLRE que lo transmite con sus observaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa. Este último examina cada informe nacional según los procedimientos que él determinará y notifica sus conclusiones tanto al Estado en cuestión como al Presidente del CPLRE.

4. El Comité de Ministros adoptará, llegado el caso y tras consultar el CPLRE, las disposiciones que permitan el examen de informes presentados por un Estado no miembro del Consejo de Europa.

Artículo 27 - Compromiso de los Estados en un proceso de regionalización

1. Los Estados en los que esté en curso un proceso de regionalización pueden suscribir el compromiso de respetar los principios enunciados en la presente Carta para la creación y el desarrollo de estructuras regionales. Se comprometen, en un período de diez años a partir de la entrada en vigor de la Carta para ellos, a establecer el marco jurídico y los mecanismos administrativos y financieros que permitan respetar a favor de sus regiones los derechos definidos por la presente Carta, según las condiciones precisadas en el párrafo 1 o en el párrafo 2 del artículo 25.

Cada Parte en que la Carta esté vigente conforme a las condiciones previstas por el párrafo anterior, establece durante el año en el cual la Carta entra en vigor para ella, y después cada tres años, un informe sobre la evolución del proceso de regionalización; estos informes se someten al procedimiento previsto en el artículo 26, párrafos 3 y 4. Tras el cuarto informe, la Parte notifica al Secretario General del Consejo de Europa, su compromiso de respetar la Carta según las condiciones del párrafo 1 o 2 del artículo 25.

PARTE III

Artículo 28 - Firma, ratificación, entrada en vigor

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Se someterá a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, de aceptación o de aprobación serán depositados ante el Secretario General del Consejo de Europa.

2. La presente Carta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al transcurso de un período de tres meses después de la fecha en la cual cinco Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de vincularse a la Carta según las disposiciones del párrafo anterior.

3. Para todo Estado miembro que exprese ulteriormente su consentimiento de estar vinculado a la Carta, ésta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al transcurso de un período de tres meses después de la fecha del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación.

Artículo 29 - Regiones a las cuales se aplica la Carta

1. Los principios de la autonomía regional contenidos en la presente Carta se aplican a todas las regiones que existen en el territorio de una parte. No obstante, cada parte puede en el momento de depositar su instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación, designar las regiones a las cuales desea limitar el campo de aplicación o pretende excluir de la aplicación de la presente Carta.

Artículo 30 - Adhesión de Estados europeos no miembros del Consejo de Europa

Tras la entrada en vigor de la presente Carta y tras consultar al CPLRE, el Comité de Ministros podrá decidir, por unanimidad de los votos expresados, invitar a cualquier Estado europeo no miembro a adherirse a la presente Carta. Esta invitación deberá contar con el acuerdo expreso de cada uno de los Estados que hayan ratificado el Convenio.

Artículo 31 - Denuncia

Ninguna Parte puede denunciar la presente Carta antes de la expiración de un período de cinco años tras la fecha de entrada en vigor de la Carta para lo que le afecta.

Será notificado un preaviso de seis meses al Secretario General del Consejo de Europa. Esta denuncia no afecta a la validez para otras Partes a reserva de que el número de estas no sea nunca inferior a cinco.

Artículo 32 - Notificaciones

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa :

- a.* toda firma;
- b.* el depósito de cualquier instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación;
- c.* cualquier fecha de entrada en vigor de la presente Carta, conforme a su artículo 28;
- d.* cualquier notificación recibida en aplicación del artículo 25 párrafos 4 y 5 con relación a las reservas;
- e.* Cualquier notificación relativa a la exclusión de ciertas regiones del campo de aplicación de la presente Carta, en conformidad con el artículo 29;
- f.* la notificación efectuada por un Estado que haya ratificado la Carta en conformidad con el artículo 27, al vencimiento del término previsto en artículo 27, párrafo 2;
- g.* cualquier informe del Comité de Ministros y del CPLRE adoptado en el marco del mecanismo de control de la aplicación de la presente Carta.
- h.* cualquier otro acto, notificación o comunicación en relación con la presente Carta.