

Regionalisme in Spanje

Van perifeer nationalisme tot geïntegreerde autonomie

door Frank DELMARTINO,

Buitengewoon docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

De bezorgdheid om de nog wankelende democratie in Spanje heeft de jongste tijd de (buitenlandse) aandacht enigszins afgewend van het regionaliseringsproces. Terecht wordt de continuïteit van de democratische besluitvorming als de essentiële vóór-waarde beschouwd voor tal van andere ontwikkelingen, met name de opening naar Europa en de openheid t.a.v. de interne differentiatie.

Het herkennen en erkennen van de regionale eigenheid hangt inderdaad nauw samen met de democratische openheid dan wel de geslotenheid van het politiek regime. Op dit vlak heeft Spanje deze eeuw menige pijnlijke ervaring opgedaan. Tijdens de weinige perioden die niet door een autoritair bewind gekenmerkt werden, weerklonk telkens de roep om regionale autonomie. De eerste experimenten in deze richting werden echter — samen met de politieke vrijheid in het algemeen — in de kiem gesmoord aan het eind van de burgeroorlog.

De huidige regionaliseringsbeweging draagt nog steeds de sporen van deze samenhang met het democratiseringsproces. Extreem-rechts voelt zich geroepen beide een halt toe te roepen. Paradoxaal genoeg wordt het hiertoe vooral geprovoceerd door de meest extreme « regionalisten », die men veeleer als separatisten zou kunnen bestempelen, nl. de harde kern van de Baskische E.T.A.-beweging. De strategie van beide extremen is vooralsnog ondoorzichtig en de toekomst is ook moeilijk voorspelbaar, maar zolang de democratie kansen krijgt gaat het regionaliseringsproces onverminderd door. Het is vooral op deze laatste ontwikkeling dat deze bijdrage betrekking heeft.

Aanvankelijk leek de regionale beweging vooral een aangelegenheid te zijn van het rijke Noorden, van de periferie, van de culturele minderheden, die zich als « nationaliteiten » wensten te onderscheiden, zoniet

te distanciëren, van het centralistische Madrid. De spoedige toekenning van een pre-autonomiestatuut aan Catalonië en Baskenland werd niet ten onrechte geïnterpreteerd als een gebaar vanwege de eerste post-Franco regering om de fundamentele eenheid van de staat niet in het gedrang te brengen. De grondwet van 1978 creëerde het institutioneel kader voor deze regionale autonomie en ging vrij gedetailleerd in op de bevoegdheidsafbakening en de organisatievorm. Het autonomiestatuut werd niet langer voorbehouden aan de historische « nationaliteiten » maar principieel toegankelijk gemaakt voor heel het land. Het regionale bestuursniveau wordt aldus een essentiële schakel in de staatsconstructie; de unitaire staat kan zich ontplooiën tot een « état régional ».

Drie jaar later is er een hele weg in deze richting afgelegd. Aanleiding voor deze tussentijdse balans is het autonomiestatuut voor Andaloesië waarover in oktober 1981 bij referendum beslist wordt. Voor het eerst zal hier volwaardige autonomie verleend worden aan een regio waarvan de samenhang eerder op sociaal-ruimtelijke en sociaal-economische gronden berust dan op culturele karakteristieken. Het regionalisme krijgt hierdoor een andere kleur, een andere dimensie. Streekontwikkeling wordt belangrijker dan affirmatie van culturele specificiteit, het stimuleren van een achtergebleven gebied komt in de plaats van het verdedigen van sociaal-economische verworvenheden. Het regionalisme gaat aldus een aantrekkelijk perspectief vormen voor het overgrote deel van het Spaanse binnenland en Zuiden, die de nationale solidariteit dringend nodig hebben voor het ophalen van hun achterstand. Het Spaanse regionalisme sluit aldus ook nauwer aan bij gelijkaardige stromingen in Zuid- en West-Europa.

Dat zulk proces van gelijkenschakeling tussen « historische » en « sociaal-economische » regio's niet zonder spanningen verloopt spreekt vanzelf. In wezen gaat het hierbij om de interpretatie van de grondwet van 1978 en van de autonomiestatuten die sindsdien aan Catalonië, Baskenland, Galicië en Andaloesië werden verleend. De staatsbehoudende krachten bij de grote nationale partijen (uit meerderheid en oppositie) staan in een spanningsverhouding tot de regionalisten die een verregaande autonomie bepleiten. Welke staatsconstructie uit deze confrontatie zal resulteren kan nog niet met zekerheid voorspeld worden. Maar ook de termen van het debat zelf zijn interessant en belangrijk. Het gaat om de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van het centraal gezag voor het geheel van het land, voor een harmonisch evenwicht, voor een verdelende rechtvaardigheid. Vanuit de deelgebieden geformuleerd, is het de vraag naar de grens van een zinvolle autonomie en de plicht tot solidariteit met de andere regio's. De relevantie van deze discussie voor andere landen met regionale structuur ligt voor de hand.

Het debat speelt zich af tegen de achtergrond van een soepele constitutionele regeling die accentverschillen en ook een groeiperspectief in de feitelijke opvulling toelaat. Ook op dit punt is de Spaanse case bijzonder leerrijk. Alvorens de huidige stand van het regionalisme te schetsen, zullen we dan ook het institutioneel kader toelichten waarbinnen het proces zich ontwikkelt. Enige historische en maatschappelijke achtergrondinformatie is echter noodzakelijk om het Spaans regionalisme goed te kunnen situeren.

1. Historische en sociaal-economische achtergrond van het regionalisme.

De dynamiek die het Spaanse politieke leven sinds 1976 kenmerkt, had aanvankelijk veel weg van een euforie om het terugwinnen van de democratie. Hoge verwachtingen waren gewekt en de roep naar regionale autonomie weerklonk krachtig, vooral dan in de perifere gebieden die reeds ten tijde van de republiek in de dertiger jaren met vormen van zelfbestuur hadden kunnen experimenteren.

a) *Historische wortels.*

Het Spaanse regionalisme is dus helemaal niet zo'n nieuwkomer in de rij van de Europese landen met regionale structuren. Historisch blijkt Spanje er zelfs helemaal toe voorbestemd te zijn. De vereniging van de laat-middeleeuwse koninkrijken (Castilië-Leon, Navarra, Aragon) aan het eind van de XV^e eeuw, hield nl. geen juridisch-institutionele gelijk-schakeling in. Diverse landstreken behielden hun vrijheden, voorrechten en rechtsregels, en met name bepaalde vormen van zelfbestuur.

Even belangrijk was echter de historisch-culturele identiteit van sommige regio's, soms nog versterkt door taalkundige factoren of door hun ruimtelijke en sociaal-economische positie. Het Catalaans onderscheidt zich aldus niet alleen taalkundig van het Castiliaans, dat mettertijd het algemeen Spaans is geworden. De Catalaanse taal en cultuur is vooral het bindteken voor een regio die zich sinds eeuwen politiek en economisch afzet tegen het centraal gezag. De taalfactor dient m.a.w. in een bredere context gesitueerd te worden; dit geldt *mutatis mutandis* ook voor de andere regio's met een taalonderscheid: Galicië en — vooral — Baskenland.

De sluimerende tradities en het latent aanwezig streekgevoel werden wakker geroepen door de sterk centralistische politiek die het begin van de XIX^e eeuw kenmerkte. In de lijn van het Jacobijnse gedachtengoed wilde de liberale regering de hoogstnoodzakelijke modernisering van de

staat realiseren via een verregaande hervorming in centralistische zin. Zo werden in 1833 provincies ingevoerd naar het Frans model van de departementen, inclusief de « préfet » als vertegenwoordiger van het centraal gezag.

Dit breken met de diep ingewortelde tradities van lokaal en regionaal zelfbestuur zal in de loop van de XIX^e eeuw tot twee types van reactie leiden. Zodra het centraal gezag verzwakt, nemen Junta's (te vergelijken met de ons bekende « Comités de salut public ») de zaken in handen. Ze stonden een federale staatsstructuur voor, gebaseerd op een verregaande lokale autonomie. Deze radicaal-democratische strekking, die vooral omstreeks 1870 opgang maakte, kon nochtans geen stand houden. Innerlijke verdeeldheid leidde tot anarchie, hetgeen in de kaart speelde van de zich herstellende centrale overheid (1).

Naast deze « progressieve » beweging is er een meer duurzame reactie waar te nemen in de streken met historische traditie, vooral dan in Catalonië. In de dubbele betekenis van het woord gaat het hier om een « reactie ». Nauw aansluitend bij het romantisch reveil dat Europa op dat ogenblik kenmerkt, grijpt men terug naar het cultureel erfgoed : de taal, de schone kunsten, de architectuur. Literatoren worden tot volkshelden geïdealiseerd en de Kerk slaagt erin deze beweging ook een religieuze dimensie te geven.

In dit licht wordt ook de geschiedenis « herschreven ». Spanje wordt voorgesteld als een multi-nationaliteitenstaat, tot een kunstmatige eenheid herleid onder Castiliaanse hegemonie. Het is de geschiedenis van een welvarende regio die leeggezogen wordt door de doodzieke centrale staat. Dit is een interpretatie die ook de rijke Barcelonese bourgeoisie aanspreekt : de industriële en handelsexpansie mag niet lijden onder het onbegrip en de verspilzucht van het grotendeels nog agrarische binnenland. De traditionele elite, de nieuwe bourgeoisie en de Kerk gaan aldus hand in hand de nationalistische toer op. Het zal nochtans tot omstreeks 1930 duren eer deze tot dan toe hoofdzakelijk rechtse beweging ook voldoende ondersteuning vindt bij de brede volkslagen ter linkerzijde om de basis te leggen voor de politieke autonomie.

Het Baskische nationalisme van zijn kant verschijnt aan het eind van de XIX^e eeuw als een defensieve beweging. Taal en (eigen) vrijheden, de zgn. « fueros », worden bedreigd geacht door assimilatie. Met name de talrijke niet-Baskische werknemers in de zich snel industrialiserende streek worden als een bedreiging ervaren. De nationalistenvrouwen zullen aan-

(1) Cfr. R. CARR. The regional problem in Spain. In : *Federalism. History and current significance of a form of government*. Martinus Nijhoff, Den Haag, 1980, blz. 269-270.

vankelijk deze industrialisering afwijzen en teruggrijpen naar het ideaalbeeld van een agrarisch en vrij Baskenland. Het spreekt vanzelf dat de dynamische bourgeoisie hieraan geen boodschap had, temeer daar ze zich aardig kon infiltreren in de Madrileense financiële wereld. Er was daar zelfs sprake van de « Baskische conquistadores ». Hoe dan ook, de loyaliteit van deze kringen t.a.v. het Spaanse vaderland stond niet ter discussie.

Baskenland vertoonde dan ook niet het tamelijk homogene beeld van Catalonië wanneer het er om ging een houding te bepalen t.a.v. Madrid. Autonomisten en loyalisten verscheurden de streek, zodat bepaalde provincies (Guipuzcoa en Vizcaya) de republikeinse kant kozen tijdens de burgeroorlog — en hiervoor beloond werden met een autonomiestatuut — terwijl Navarra de trouw aan Spanje en de Kerk boven alles plaatste. Allicht heeft de zware repressie die op de republikeinse nederlaag volgde de bakermat gevormd van de escalatie van geweld die de groei naar autonomie van het Baskenland tot op de huidige dag kenmerkt.

b) *Sociaal-economische tegenstellingen.*

Deze summere schets van de ontwikkeling van twee uitgesproken vormen van perifeer nationalisme dient aangevuld en onderbouwd te worden met enkele basisgegevens m.b.t. de regionale tegenstellingen in Spanje. We maakten er reeds allusie op dat de nationalistische standpunten m.b.t. de historische en culturele eigenheid mede verklaard kunnen worden vanuit een sterke economische positie die een zekere autonome opstelling toelaat. In tegenstelling echter met de jaren dertig stappen thans ook niet-perifere regio's met zwakke economische structuur en zonder nationalistische bewogenheid in de regionale boot. Het Spaans regionalisme krijgt aldus twee luiken : een regionalisme hoofdzakelijk (doch niet exclusief) op historisch-culturele gronden en een economisch regionalisme waarvan vooral een bijdrage verwacht wordt m.b.t. de sociaal-economische streekontwikkeling.

De welvaart is inderdaad ongelijkmatig verdeeld over het Iberisch schiereiland. In grote trekken zou men kunnen stellen dat het centrum (Madrid) en de periferie (Santander, Baskenland, Catalonië, Valencia en de Balearen) welvarend zijn, terwijl het binnenland en het Zuiden in veel geringere mate van de welvaartskoek hebben geproefd. Slechts een paar cijfers ter illustratie. Het gemiddeld per capita inkomen bedroeg in 1977 277.000 peseta's voor de provincie Barcelona en 281.000 voor Alava (Baskenland). Daarentegen moest Badajoz (Extremadura) het stellen met 126.000 en Jaen (Andaloesië) zelfs met 122.000 peseta's.

Het meest in het oog springend gevolg van deze tegenstelling is de migratie ; intern vooral naar Madrid, Baskenland en Catalonië, extern —

zoals bekend — naar West- en Centraal-Europa. Eén voorbeeld slechts : tussen 1960 en 1976 verloor Andaloesië 1 miljoen inwoners aan deze emigratiestroom. Enkel het sterk natuurlijk accres houdt de globale bevolking enigszins op peil, maar de ontvolking van het platteland, vooral door het vertrek van de beroepsbevolking, heeft verregaande kwalitatieve gevolgen voor de leefbaarheid. Anderzijds houdt de immigratie nogal wat consequenties in voor de sterk op hun eigenheid staande regio's uit het Noorden. De autochtonen vormen nog 51 tot 65 % van de bevolking (naargelang de provincies) in Baskenland. In Catalonië bedraagt dit percentage \pm 70 % voor het geheel, maar slechts 53 % in de provincie Barcelona. Dit heeft taalkundige implicaties : de immigranten spreken Spaans en geen Catalaans, maar ook politieke gevolgen : de Partido Socialista Andalucia is haar emigrerende landslieden gevolgd en behaalde twee zetels in het Catalaanse parlement.

Het spreekt vanzelf dat de sociaal-economisch minder bevoorrechte regio's heel anders tegen het regionalisme aankijken dan de rijke periferie. Hun achterstand wordt ervaren als een achterstelling door de staat als geheel en het centrum in het bijzonder. Niet ten onrechte wijzen ze op de ongelijke spreiding van de infrastructuur, terwijl ze wel in aanmerking komen voor het leveren van goedkope arbeidskrachten aan de ontwikkelde gebieden. De exploitatie van hun natuurlijke rijkdommen gebeurt door centrale instanties en komt de streek amper ten goede. Een duiding van deze toestand in termen van « binnenlandse kolonizing » is dan ook een dankbare politieke thematiek.

Het is de bekende klacht van heel wat achtergebleven gebieden in (Zuid)- Europa, maar in casu zijn de cijfers toch wel sprekend. In elk geval zijn ze koren op de molen van een regionale beweging die de toekomst in eigen handen wil nemen, maar tevens — meer dan ooit — rekent op de nationale solidariteit. Een ambivalente positie, zeker als men weet dat deze solidariteit slechts te realiseren is via het inleveren van een stukje welstand door de meer bevoorrechte regio's. En deze horen niet aan die kant, want ook zij hebben er alle moeite mee om de crisis in eigen streek het hoofd te bieden.

Slechts langs de weg van een politiek-institutionele interventie is er in deze dubbele spanningsverhouding (centrum-regio's en regio's onderling) een bevredigend evenwicht te vinden. De grondwet van 1978 heeft hier toe een instrumentarium aangereikt en de praktische uitwerking van deze beginselen staat volop in de politieke actualiteit. Alvorens hier meer uitvoerig op in te gaan, willen we nog kort de voorgeschiedenis schetsen van de huidige regionale autonomie.

c) *Recente ontwikkelingen.*

Na een regelrechte onderdrukking tijdens het autoritair bewind van Primo de Rivera in de periode 1923-1930, stak het regionalisme weer in alle hevigheid de kop op bij het begin van de jaren dertig. De grondwet van de tweede republiek (1931) institutionaliseerde dit autonomie-streven. Per regio zouden statuten uitgewerkt worden om de concrete bevoegdheidsoverdracht te regelen.

Catalonië kwam hier reeds mee klaar in 1932 en de « Generalitat », de historische naam voor de Catalaanse streekregering, kon in functie treden. Het statuut voor (een deel van) Baskenland is slechts in volle burgeroorlog van kracht geworden, terwijl Galicië dit zelfs niet meer heeft mogen meemaken. Het einde van de burgeroorlog (1939) betekende ook de afschaffing van iedere vorm van regionaal zelfbestuur. Alleen het Franco-trouwe Navarra kreeg als beloning een — vooral symbolische — erkenning van de aloude Baskische « fueros ».

Het is bekend hoe de oppositie tegen het regime, die vooral ter linkerzijde in de zestiger jaren de wind in de zeilen kreeg, het herstel van de democratie gekoppeld heeft aan het herstel van de tijdens de republiek toegekende autonomie. Toen de tijden rijp werden voor de parlementaire democratie (1976) heeft alleen de extreem-rechterzijde zich verzet tegen het erkennen van de nationaliteiten en het toekennen van een pre-autonomiestatuut aan Catalonië en Baskenland. Intussen kwam de constituante klaar met een ontwerp van grondwet dat nationaliteiten en regio's een eigen plaats geeft in de staatsconstructie. Hierover zo dadelijk meer.

Geproclameerd in 1978, hadden er in 1979 referendums plaats in Catalonië en Baskenland over de ditmaal volwaardige statuten, uitgewerkt in een onderhandelingsronde tussen centrale- en streekregering. De stemmingen waren overweldigend (resp. 88 en 89 %), al waren ook de onthoudingen indrukwekkend (40 en 38 %). De verkiezingen die in 1980 volgden om de streekparlementen samen te stellen, gaven de uitslagen zoals vermeld in tabel I, blz. 474.

In Catalonië kwam de nationalistische « Convergencia i Unio » met 43 zetels als sterkste partij uit de strijd, maar slaagde er niet in via coalitievorming een meerderheidsregering te vormen. Jordi Pujol zit dus voorlopig een minderheidskabinet voor. In Baskenland werd de traditioneel dominerende nationalistische partij PNV geconfronteerd met een (voor velen verrassend) succes van Herri Batasuna, de partij der separatisten, met uitgesproken ETA-sympathieën. De regering van « lendakari » Carlos Garaikoetxea krijgt a'dus af te rekenen met een belangrijke fractie in parlement (en bevolking) die het huidige Baskische autonomie-

TABEL I

Zetelverdeling bij nationale en regionale parlamentsverkiezingen

Nationale parlamentsverkiezingen 1979	Catalaanse parlamentsverkiezingen 1980	Baskische parlamentsverkiezingen 1980
UCD 168	CIU 43	PNV 25
PSOE 121	PSC-PSOE 33	HB 11
PCE 23	PSUC 25	PSE-PSOE 9
AP-CD 9	CC-UCD 18	EE 8
PDC-CIU 8	ERC 14	UCD 6
PNV 7	PSA 2	AP 2
Andere partijen 9		PCE 1

(2) Ter vergelijking hebben we in deze tabel ook de uitslag van de (nationale) parlamentsverkiezingen van 1979 opgenomen.

(3) Verklaring van de letterwoorden :

UCD : Union de Centro Democratico.

PSOE : Partido Socialista Obrero Español.

PCE : Partido Comunista de España.

AP-CD : Alianza Popular - Coalicion Democratica.

PDC-CIU : Pacte Democratic per Catalunya - Convergencia i Uno.

PNV : Partido Nacionalista Vasco.

HB : Herri Batasuna.

PSE : Partido Socialista de Euskadi.

EE : Euskadiko Esquerra.

PSC : Partido Socialista de Catalunya.

PSUC : Partido Socialista Unificado de Catalunya.

CC-UCD : Centristas de Catalunya - Union de Centro Democratico.

ERC : Esquerra Republicana de Catalunya.

PSA : Partido Socialista Andalucia.

statuut (het statuut van Guernica genoemd) afwijst en boycot. De traditionele partijen komen door deze polarisatie tussen autonomisten en separatisten minder aan hun trekken.

Dit is een belangrijk gegeven, want het Baskische parlement vindt hierdoor niet zo makkelijk ideologisch gelijkgezinde en derhalve welwillende gesprekspartners in de nationale Cortes. Dit is daarentegen iets eenvoudiger in het geval van Catalonië. De grote Spaanse partijen zijn behoorlijk vertegenwoordigd in Barcelona. Toch is er geen sprake van « sucursalismo » : de Catalaanse (dochter) partijen vormen geen bijhuis van het Madrileense moederhuis ; in autonomie-aangelegenheden staan ze (tot hiertoe) resoluut en eensgezind achter de Catalaanse eisen.

Nu het de grote nationale partijen zijn, nl. UCD en PSOE, die de toekomst van het regionalisme in geheel Spanje in handen blijken te nemen, wint de vlotte politieke communicatie tussen centrum en periferie nog aan relevantie. De accoorden die vorige zomer (31 juli 1981) gesloten werden zijn in feite een blauwdruk voor de volgende jaren, ongeacht de samenstelling van de volgende regering(en). Voor de regio's is het vanzelfsprekend van vitaal belang in dit partijenoverleg een inbreng te hebben.

2. De constitutionele grondslag van de regionalisering.

De constitutie van 29 december 1978 heeft de regionalisering in Spanje niet doorgevoerd maar wel mogelijk gemaakt. In dit opzicht treedt ze in het spoor van de republikeinse grondwet van 1931. Niettemin zijn de bepalingen m.b.t. de oprichting, de bevoegdheden en de werkingsmodaliteiten van de « Comunidades autonomas », zoals de regio's officieel heten, zo uitvoerig en gedetailleerd dat titel VIII over de territoriale organisatie van de staat een duidelijke stempel drukt op de gehele constitutie : het betreft hier wel degelijk het basischarter voor de geregionaliseerde staat (4).

Hoe boeiend deze nieuwe grondwet ook is op tal van punten, met name m.b.t. de basisrechten van de burger (o.a. op ideologische vrijheid, op syndicale vereniging en op staking), toch dienen we ons hier te beperken tot de voornaamste bepalingen m.b.t. ons onderwerp en kunnen we zelfs op dit punt niet exhaustief zijn (5). Het is immers vooral de bedoeling de juridische krachtlijnen aan te geven voor een profielschets van de Spaanse regio's. Dit profiel zal in volgende paragraaf verder aangescherpt worden door de studie van enkele regionale statuten. Tenslotte willen we een poging ondernemen tot (voorlopige) staatkundige duiding van het regionaal fenomeen, dit aan de hand van de vastgestelde interpretatiemoeilijkheden en van de recente politiek-administratieve ontwikkelingen.

a) *Eenheid en verscheidenheid.*

Reeds van bij de aanhef stoten we op het spanningsveld tussen eenheid en verscheidenheid dat het huidige Spanje kenmerkt. Art. 2 bevestigt de onverbreekelijke eenheid van de Spaanse natie, maar erkent en waarborgt in één adem ook het recht op autonomie voor de nationaliteiten en regio's die er deel van uitmaken, terwijl meteen ook hun onderlinge solidariteit beklemtoond wordt. In een notedop is heel de regionale problematiek in deze bepaling verenigd. Spanje wil zijn staatkundige eenheid niet opgeven, maar erkent binnen die fundamentele eenheid het recht op autonomie.

(4) In de reeks *Dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'organisation du gouvernement régional*, uitgegeven door de Raad van Europa, verscheen een geautoriseerde Franse vertaling van de voornaamste grondwetsartikelen die betrekking hebben op de regionale autonomie, samen met de statuten van Catalonië en Baskenland.

(5) Beknopte maar gezagvolle commentaren op de nieuwe grondwet zijn verschenen in de *Revue internationale des sciences administratives*, resp. van de hand van A. GUAITA en I. LOPEZ RODO (1979, nr. 2 en 1980, nr. 2).

Er is een hele polemiek ontstaan rond de term « nationaliteiten ». In de ogen van de Baskische en Catalaanse nationalistes die deze formulering in de constituanten hebben kunnen doordrukken, verwijst een nationaliteit naar de historische vormen van regionalisme, die ze duidelijk onderscheiden van de zich sinds korte tijd aandienende regio's op sociaal-economische basis. In de preambule was er in die zin ook al sprake van de volkeren van Spanje en van de talen. Meervoudsvormen dus, die in het licht van veertig jaar strakke gelijkschakeling op elk gebied beslist niet onopgemerkt gebleven zijn. De relevantie van het debat over het mogelijke onderscheid tussen nationaliteiten en regio's is echter bijzonder gering, aangezien de grondwet het dispuut verder uit de weg gaat en het nog enkel heeft over « Comunidades autonomas ». Wij zullen ze gemakkelijkschuldshalve in deze bijdrage « regio's » noemen.

Veel indringender dan de vraag wie tot de (eventueel) geprivilegieerde club van nationaliteiten gerekend kan worden, is het feitelijk onderscheid tussen regio's met beperkte, resp. met volwaardige autonomie (autonomia limitada/plenaria). De facto hebben de « klassieke » nationaliteiten Catalonië, Baskenland en Galicië deze volwaardige autonomie reeds gekregen, maar de selecte groep wordt in oktober 1981 aangevuld met Andaloesië, dat beslist op andere gronden voor de autonomie geopteerd heeft. Alle andere regio's — waarover meer in volgende paragraaf — moeten zich voor een periode van minstens vijf jaar tevreden stellen met een beperkte autonomie (art. 148 § 2).

b) *Beperkte en volwaardige autonomie.*

Wat houdt deze eerste stap naar de autonomie nu in ? De grondwet somt in art. 148 § 1 een uitvoerige lijst op van 22 taken die opgenomen *kunnen* worden door de regio, mits ingeschreven te worden in het statuut. Elk statuut nu komt via een afzonderlijke procedure tot stand, zodat rekening kan gehouden worden met de specifieke regionale mogelijkheden en verwachtingen terzake.

De regionaliseerbare materies hebben hoofdzakelijk betrekking op :

- de organisatie van de eigen organen voor zelfbestuur (6) ;
- de gemeentelijke herindeling en in het algemeen deze aspecten van de gemeentelijke organisatie die in het kader van de basiswetgeving op de lokale besturen voor overdracht in aanmerking komen ;
- de ruimtelijke ordening, stedenbouw en huisvesting ;

(6) De basisbeginselen m.b.t. deze organisatiestructuur zijn echter vastgelegd, althans wat de regio's met volwaardige autonomie betreft, in art. 152 waarover zo dadelijk meer.

- de sociale bijstand, de gezondheid en hygiëne ;
- de openbare werken en in het algemeen de infrastructuurwerken van regionaal belang ;
- de landbouw en veeteelt binnen het kader van de algemene economische organisatie ;
- het milieubeheer, niet de basisreglementering ;
- de streekontwikkeling binnen het kader van de nationale economische doelstellingen ;
- het kunstpatrimonium en de sociaal-culturele infrastructuur van regionaal belang ;
- de promotie van de streektaal, van de sport, het toerisme en de kunstnijverheid.

Reeds bij een vluchtige kennismaking met deze materies valt een dubbele beperking op : een beperking tot de aangelegenheden die van streekbelang zijn, maar in de meeste gevallen ook tot de beheerstaken binnen het kader van de nationale basiswetgeving of economische politiek. Enkel op het vlak van ruimtelijke ordening, stedenbouw en huisvesting, en in de sfeer van cultuur, vrije tijd en medico-sociale bijstand kan men een volledig eigenstandig beleid voeren. Het parallelisme met de Belgische regeling in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is wel frappant.

Voor de volwaardig autonome regio kan dit bevoegdhedenpakket kwantitatief en kwalitatief beduidend toenemen. Toch wordt er grondwettelijk geen welomlijnd taakprofiel aangegeven. Men is t.a.v. de regio's veeleer negatief tewerk gegaan door op de eerste plaats de exclusieve staatsbevoegdheden op te sommen. Wat niet uitdrukkelijk aan de staat is opgedragen kan aan de regio's toekomen, maar zoals steeds dient dit in ieder statuut afzonderlijk gepreciseerd te worden (art. 149 § 3).

Welke bevoegdheden reserveert de staat uitdrukkelijk voor zichzelf (art. 149 § 1) ? Allereerst de bevoegdheid tot het uitwerken van de basisregelingen die de fundamentele gelijkheid van de staatsburgers moeten verzekeren, zowel bij het uitoefenen van hun constitutionele rechten als bij het nakomen van hun plichten. Na deze principiële bevoegdheid die nogmaals de bezorgdheid om de eenheid van het land onderlijnt, volgen de traditionele opdrachten van iedere soevereine staat : internationale betrekkingen, defensie, justitie, monetair systeem, douane, algemeen financieel beheer, enz. Belangrijk zijn ook de bepalingen dat het de staat toekomt de basiswetgeving uit te werken zowel inzake civiel recht, strafrecht als handelsrecht, terwijl er nochtans telkens ruimte wordt gelaten voor mogelijke preciseringen door de regionale wetgever. In dezelfde zin wordt ook inzake administratief recht en sociaal recht telkens een onderscheid gemaakt tussen de basisregeling enerzijds, bv.

m.b.t. de bestuursstructuren en het ambtenarenstatuut of de arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid, en de specifieke invulling die hieraan in regionaal verband gegeven kan worden.

Daarnaast worden enkele sectoren (of aspecten ervan) opgesomd die uitdrukkelijk nationaal beheerd blijven, zo o.m. :

- de algemene coördinatie van de planning der economische activiteiten ;
- de algemene coördinatie van het wetenschappelijk onderzoek ;
- de commerciële luchtvaart, de nationale havens en de zeevisserij ;
- het nationaal verkeerswezen ;
- de nationale energievoorziening en het mijnwezen ;
- de basisreglementering inzake milieuzorg ;
- de nationale infrastructuur (werken) ;
- de basisreglementering m.b.t. de communicatiemediën ;
- de nationale culturele infrastructuur en het cultureel patrimonium ;
- de nationale veiligheid, met nochtans de mogelijkheid regionale politiekorpsen te creëren ;
- de reglementering m.b.t. het verlenen van academische en beroepstitels.

De staat rekent het in een afzonderlijk paragraaf (§ 2) tenslotte tot zijn essentiële opdracht de cultuur(uitwisseling) te bevorderen, dit nochtans in nauwe samenspraak met de regio's en zonder hun bevoegdheden terzake te miskennen. Net zoals in het geval van de eerst opgesomde bevoegdheid gaat het hier om een programmatische bepaling die vooral de grote zorg uitdrukt voor de culturele eenheid van het land.

Tegenover het beginsel dat alle hierboven niet opgesomde materies voor overdracht in aanmerking komen, staat echter de bepaling dat alle bevoegdheden die niet feitelijk aan de regio's zijn overgedragen tot de centrale verantwoordelijkheid blijven horen (art. 149 § 3).

De (volwaardige) regionale autonomie slaat nochtans niet alleen op deze integraal over te dragen bevoegdheden. Belangwekkend is eveneens de mogelijkheid tot delegatie van wetgevende bevoegdheid door de Cortes aan één of meerdere regio's inzake materies die tot de staatscompetentie behoren, mits er op dit domein een centrale kaderwet bestaat die de krachtlijnen voor het wetgevend werk aangeeft. Het betreft hier dus verfijningen in functie van de regionale specificiteit (art. 150 § 1).

Bij organieke wet kan de staat ook eigen bevoegdheden transfereren of delegeren, mits de materies zich door hun « natuur » hiertoe lenen. In deze overdracht zijn ook de financiële middelen en de toezichtsbevoegdheid van de staat begrepen (art. 150 § 2).

Het is duidelijk dat de grondwet alleen de *mogelijkheid* creëert tot een verregaande autonomie. Het is de politiek-bestuurlijke actualiteit die uitsluitel moet geven over de opvulling van die mogelijkheid. Daarom is het noodzakelijk in een volgende paragraaf een paar statuten van volwaardig autonome regio's op dit punt te analyseren.

Kan men met deze grondwet een heel eind weegs gaan in de richting van de regionale autonomie, dan is ook de omgekeerde beweging mogelijk. Art. 150 § 3 bepaalt dat de staat, wanneer het algemeen belang het vereist, bij wet een *harmonisering* kan doorvoeren van de regionale normerende beschikkingen. Het zijn de Cortes die met bijzondere meerderheid de noodzaak hiertoe moeten vaststellen, doch we signaleerden reeds dat de grote politieke partijen (ook uit de oppositie) dit « algemeen belang » nu reeds inroepen.

c) Initiatief en procedure voor het tot stand komen van de regionale autonomie.

Aaneengrenzende provincies met gemeenschappelijke historische, culturele en economische karakteristieken kunnen met het oog op zelfbestuur stappen zetten om een Comunidad autonoma te vormen. In beginsel ligt aan de basis van deze aanvraag een meerderheidsbeslissing in elk der betrokken provinciebesturen en in 2/3 der gemeentebesturen die de meerderheid van de bevolking van elke provincie vertegenwoordigen (art. 143). Maar ook van de pre-autonome raden, die nog voor de uitvaardiging van de grondwet gevormd werden, bv. in Catalonië en Baskenland, kan het initiatief uitgaan. Tenslotte kunnen de Cortes zich substitueren aan deze lokale, provinciale en regionale instanties, hetgeen ze bv. m.b.t. Andaloesië gedaan hebben (art. 144, c.). De provincie Almeria stond niet in meerderheid achter het initiatief tot regionale autonomie, maar het nationaal parlement wilde het proces niet stilleggen, noch de ruimtelijke coherentie van de regio in het gedrang brengen. Dit wijst er al op dat de politieke wil van bovenuit om Spanje — d.i. mettertijd *alle* landstreken — een regionale koers te laten varen, thans minstens even relevant is als de beweging van onderuit.

De uitwerking van het statuut gebeurt via een tamelijk omslachtige procedure waarvan we hier enkel de hoofdlijnen aangeven (art. 151). Als eerste stap in het parlementair besluitvormingsproces terzake brengt de centrale regering de parlementairen uit beide kamers van de Cortes, die verkozen zijn in het gebied dat zelfbestuur vraagt, in een commissie bijeen. Zij worden belast met het uitwerken van een eerste project van statuut, dat vervolgens besproken wordt met de parlementaire commissie voor constitutionele aangelegenheden. Deze ontwerp-tekst wordt dan in een referendum voorgelegd aan de bevolking van de regio-in-wording. In elke pro-

vincie is er een meerderheid van geldig uitgebrachte stemmen ten voordele van het statuut nodig om het ter ratificatie aan de plenaire Cortes te kunnen aanbieden. Op deze bekrachtiging volgt de uitvaardiging van het statuut als wet.

De constitutie bepaalt inderdaad uitdrukkelijk dat ze de statuten erkent en beschermt als wezenlijke onderdelen van het juridisch bestel (art. 147 § 1). De samenhang tussen nationale en regionale normen wordt ook tot uitdrukking gebracht in art. 149, § 3, waarin bepaald wordt dat het recht van de staat steeds een suppletief karakter heeft t.o.v. het regionaal recht. Het zijn ook de normen van de staat die prevaleren t.o.v. deze van de regio ingeval van conflict, behalve dan in materies die exclusief tot de bevoegdheid van de regio behoren. De wettelijke beschikkingen van de regio's kunnen echter steeds door het Constitutioneel Hof op hun grondwettelijkheid getoetst worden (art. 153, a).

d) *Organisatie en financiële middelen.*

In elk statuut moet een organisatievorm uitgewerkt worden die rekening houdt met volgende constitutionele verplichtingen (art. 152) :

- De wetgevende assemblee dient verkozen te worden bij algemeen stemrecht en volgens een systeem van evenredige vertegenwoordiging dat ook de verschillende territoriale zones een billijke vertegenwoordiging waarborgt.
- De regeringsraad, belast met de uitvoerende macht, en de voorzitter worden uit en door de assemblee verkozen. Ze zijn er ook politiek verantwoordelijk voor.
- De voorzitter wordt benoemd door de Koning. Hij leidt de regering, vertegenwoordigt de regio, maar is ook de gewone vertegenwoordiger van de staat in de regio.
- De staatsadministratie wordt daarentegen geleid door een regeringscommissaris, die tevens instaat voor de coördinatie van staats- en regionale administratie (art. 154).
- De gerechtelijke organisatie zal zich aanpassen aan de regionale indeling. In iedere regio komt er een hoger gerechtshof. De statuten kunnen vormen van participatie voorzien van de regionale autoriteiten bij deze territoriale reorganisatie.
- De statuten kunnen ook de oprichting voorzien van bovengemeentelijke organen met volle rechtspersoonlijkheid, te onderscheiden van de provincies. Het zijn de zg. « comarcas », waarover hieronder meer.

Mits de algemene beginselen van coördinatie met de staatsfinanciën en van solidariteit met de andere regio's te eerbiedigen, genieten de regio's

van financiële autonomie (art. 156). Hun middelen bestaan enerzijds uit de belastingen die de staat geheel of ten dele afstaat of uit toeslagen op deze belastingen, anderzijds uit eigen regionale belastingen. Er wordt ook een Fonds voor interterritoriale compensatie opgericht, terwijl de staat ook uit eigen middelen kan tussenkomen, met name om een minimumpeil voor de openbare diensten in gans het land te waarborgen. Tenslotte kunnen er ook inkomsten zijn uit het eigen regionaal patrimonium en uit kredietoperaties (art. 157).

e) *Solidariteit en samenwerking.*

Het beginsel van de solidariteit tussen de regio's werd reeds in art. 2 plechtig geaffirmeerd. In art. 138 gaat de constitutie hier nader op in door te bepalen dat de staat de effectieve realisatie van dit beginsel moet waarborgen door een billijk economisch evenwicht na te streven tussen de landsdelen. Negatief uitgedrukt kunnen de statuten dan ook geen bepalingen bevatten die economische of sociale privileges inhouden. Ook dient de vrije circulatie van personen en goederen over gans het grondgebied gevrijwaard (art. 139). Als positieve bijdrage tot deze doelstellingen voorziet de grondwet het hierboven reeds aangehaalde compensatiefonds (art. 158, § 2). De modaliteiten voor deze effectieve redistributie van de middelen worden door het nationaal parlement geregeld.

Samenwerking tussen regio's is toegestaan, federatievorming echter in geen geval (art. 145 § 1). De samenwerking kan twee vormen aannemen. Voor de prestatie van regionale diensten kunnen gemeenschappelijke regelingen uitgewerkt worden, waarover de Cortes dienen ingelicht. Een voorafgaande toestemming van diezelfde Cortes is echter vereist voor een meer algemeen samenwerkingsaccord (art. 145 § 2).

f) *Controle.*

Vier instanties krijgen door de constitutie een controlerende bevoegdheid opgedragen m.b.t. bepaalde activiteiten van de regio's (art. 153) :

- het Constitutioneel Hof toetst de grondwettelijkheid van de genomen besluiten met wettelijke draagkracht ;
- de centrale regering kan na uitspraak van de Raad van State de gedelegeerde bevoegdheden in het kader van art. 150 § 2 controleren ;
- de administratieve rechtbanken zijn bevoegd voor de regionale administraties en hun reglementen ;
- het Rekenhof tenslotte controleert de financiële en fiscale verichtingen.

Een uiterst belangrijk artikel voor de instandhouding van de (grond) wettelijke orde is ook art. 155 dat maatregelen voorziet ingeval van niet naleving van de verplichtingen opgelegd door grondwet en wetten of ingeval van zware inbreuk op het algemeen landsbelang. In zulke situatie kan de regering nl., na tevergeefs beroep te hebben gedaan op de voorzitter van de regionale regering en mits de absolute meerderheid van de Senaat haar steunt, alle noodzakelijke middelen aanwenden om de verplichtingen te doen naleven of het landsbelang te beveiligen. Daartoe kan ze rechtstreeks instructies geven aan alle regionale autoriteiten.



Al kan de grondwet die voorligt slechts ten volle beoordeeld worden in het licht van de ontwikkelingen die ze mogelijk gemaakt heeft, toch kunnen een paar karakteristieken nu reeds in reliëf gebracht worden. Opvallend is allereerst de soepelheid waarmee de zeer gevarieerde roep om regionale autonomie tegemoet getreden wordt. Tussen de zelfbewuste affirmatie van de historische identiteit van bv. Catalonië en het ontluikend streekbewustzijn van een regio uit het binnenland gaapt er een kloof die nog uitgediept wordt door de feitelijke (o.m. financiële) mogelijkheden waarover de ene regio t.o.v. de andere beschikt. Toch is deze grondwet erin geslaagd de afgedwongen autonomie van de enen en het aarzelend zelfbestuur van de anderen in één institutioneel kader te vatten. En dit niet door de fictie van een geregionaliseerd bevoegdheidspakket dat in de meeste gevallen toch niet opgenomen zou kunnen worden, maar door een verregaand inspelen op de verwachtingen en mogelijkheden. De mogelijkheid tot een stapsgewijs toegroeien naar de volwaardige autonomie is hiervan een illustratie.

Toch heeft dit niet tot onduidelijkheid geleid t.a.v. de essentiële opdracht van de staat. In weinig landen is zo helder omschreven wat de staat als zijn verantwoordelijkheid aanziet (art. 149) en welk het opdrachtenprofiel kan zijn voor een zinvolle regionale autonomie (art. 148). Maar ook dit is niet « ne varietur » vastgelegd. De politiek-bestuurlijke ontwikkelingen kunnen ertoe leiden in de een of andere regio — of in het gehele land — de klemtoon te verleggen, zowel in de richting van grotere autonomie als van grotere verantwoordelijkheid voor de centrale staat.

Constitutioneel beschikt de staat over een aantal middelen om deze ontwikkelingen in de hand te houden en om zelfs een latente centralisatie door te voeren. Onder de noemer « harmonisering » kan menige centrifugale tendens omgebogen worden. Bovendien zijn er de toezichthoudende instanties op het constitutionele, juridisch-administratieve en finan-

ciële vlak. Vooral echter indien een afgetekende meerderheid in de nationale politieke arena het regionalisme in banen wil leiden, staan de deelgebieden institutioneel tamelijk machteloos. Zonder op de duiding van de politieke actualiteit in de laatste paragraaf te willen vooruitlopen, kan dan ook nu reeds het fundamenteel staatsbehoudend karakter onderlijnd worden van een grondwet die in een ander opzicht toch ook het Charter van het geregionaliseerde Spanje genoemd kan worden.

3. De autonomiestatuten.

De verregaande expliciteerbaarheid in de constitutie van de bevoegdheids- en organisatiestructuur van de regio's heeft tot gevolg dat de autonomiestatuten als een soort spiegelbeeld overkomen: men herkent de waarden waarvan uitgegaan wordt en de mogelijkheden die concreet opgevuld worden. Dit hoeft niet te verbazen. Grondwet en autonomiestatuten (althans de modellen bij uitstek: Catalonië en Baskenland) zijn nage noeg gelijktijdig ontwikkeld in éénzelfde politiek klimaat, dat juist via een consequent doorgevoerde regionalisering de fundamentele eenheid van het land wilde vrijwaren. De statuten hebben ten andere een dubbele legitimatie gekregen: zowel vanwege de volksvertegenwoordigers en uiteindelijk van het volk zelf in de regio als vanwege de constitutionele commissie in het nationale parlement en de ratificerende Cortes. Hierdoor hebben ze ten andere kracht van wet gekregen.

Elk statuut ontwikkelt zich nu in functie van de positie die een regio inneemt in het regionaliseringsproces. Gaat het om een landstreek met historische traditie van zelfbestuur en/of met sterk op autonomie aandringende politieke partijen, dan hoort een doorgedreven regionale autonomie (*autonomia plenaria*) op korte of op langere termijn (5 jaar) tot de mogelijkheden. Bij een zwak streekbewustzijn met een traditionele partijstructuur daarentegen kan dit proces veel langer aanslepen, maar ook in deze gevallen is een leerschool van de regionale autonomie voorzien via het toekennen van beperkte bevoegdheden. De constituanten was zich van deze differentiatie goed bewust; getuige daarvan het art. 137 dat de territoriale opbouw van de staat beschrijft en hierbij — naast de gemeenten en de provincies — de « *comunidades autonomas* » noemt « die zich vormen... ». De grondwet geeft aldus een volwaardige plaats aan het regionaal niveau, zonder nochtans het ganse land in dit stramen te dwingen.

Toch is anno 1981 in geheel Spanje de regionaliseringsbeweging op gang gekomen. Landstroken werden gevormd of zijn nog op zoek naar hun identiteit en samenhang. Noemen we aldus Aragon, Asturias, Cantabria, Castilia-Leon, Castilia-La Mancha, Valencia, Murcia, Rioja, Extre-

madura, naast de eilandengroepen Baleares en Canarias (7). Junta's staan aan het hoofd van een soms embryonale vorm van zelfbestuur. Statuten zijn in de maak om deze pre-autonomie een legale basis te geven.

De vier uitzonderingen werden hoger reeds bij herhaling genoemd. Catalonië en Baskenland kregen in 1979 een volwaardig autonomie-statuut, Galicië een jaar later, terwijl Andaloesië voorlopig de rij afsluit met het referendum van 20 oktober 1981. Het spreekt vanzelf dat we juist in deze statuten de draagwijdte van de regionalisering zullen kunnen aflezen. We zullen ze dan ook vanuit deze invalshoek doorlichten, zonder nochtans enige volledigheid na te streven. De statuten zijn nl. zo uitgewerkt dat een exhaustieve beschrijving het besteken de bedoeling van deze bijdrage te buiten zou gaan. Bovendien zijn de identieke (of althans vergelijkbare) formuleringen in de verschillende statuten zeer frequent. We richten onze aandacht daarom in hoofdzaak op het eerst tot stand gekomen statuut — Catalonië — en op het laatste in de rij — Andaloesië — ook al omdat ze representatief zijn voor een regio resp. op historische en op sociaal-economische grondslag.

a) *Basiswaarden en doelstellingen.*

Waar het een regio met de autonomie om te doen is, kan al opge- maakt worden uit de preambule en/of de inleidende bepalingen van de statuten. Het verschil in klemtoon valt daarbij op tussen de regio's die zich vooral legitimeren vanuit hun historische achtergrond en deze die de autonomie willen aangrijpen om de huidige streekproblematiek op meer adequate wijze tegemoet te treden.

Zowel Catalonië als Baskenland maken van meet af aan duidelijk dat ze de nieuwe Spaanse grondwet naar letter en geest loyaal accepteren, maar dat deze hen vooral toch de kans geeft het aloude zelfbestuur in eer te herstellen. M.a.w., de grondwet creëert niet zozeer de regio, maar erkent het politiek bestaansrecht van een natie. Beide statuten spreken in dit verband over een « volk » dat een « comunidad autonoma » wil gaan vormen en dit — voor alle duidelijkheid — binnen het Spaanse staatsbestel. Het Baskisch statuut maakt echter in een appendix duidelijk dat het accepteren van deze regeling niet inhoudt dat men aan de historische rechten verzaakt. In een sibyllijnse taal, die duidelijk bedoeld is als tegemoetkoming aan de Herri Batasuna-strekking, wordt ten andere gealludeerd op een mogelijk recupereren van de « rechten ».

De waarden die men in Catalonië vooropstelt, zijn de traditionele : vrijheid, gerechtigheid, gelijkheid, met als streefdoel een vooruitstrevende

(7) Voor de agglomeratie Madrid wordt een bijzonder grootstedelijk statuut uit- gewerkt. Een bijzonder statuut krijgen ook de enclaves op Noord-Afrikaanse bodem Ceuta en Melilla.

democratische samenleving die allen die wonen en werken in Catalonië — een verwijzing naar de talrijke binnenlandse migranten — een kwalitatief hoogstaand levenskader moet bieden.

De vergelijking met het statuut van Andaloesië levert enkele interessante accentverschillen op. Weliswaar werpt men zich ook in dit statuut op als « nationaliteit » en verwijst men naar de historische identiteit, maar de nadruk ligt veel meer op de specifieke doelstellingen van het « Andalucismo », de autonomiebeweging die vooral door de linkse partijen gedragen wordt en ontvoogding en ontwikkeling in het vaandel voert. Op de affirmatie van de vrijheid van individuen en groepen volgt aldus een bepaling over de effectieve gelijkheid van man en vrouw, de integratie in het sociale leven en het uitbannen van elke vorm van discriminatie.

Als basisobjectieven voor het regionaal beleid somt het statuut echter op (art. 12) :

- de volledige tewerkstelling, met name van de jongeren ;
- de educatief/culturele ontwikkeling van allen ;
- het valoriseren van de economische mogelijkheden van de streek, o.m. inzake landbouw, veeteelt, mijnbouw, visserij, industrie en toerisme, er meteen aan toevoegend dat een billijke spreiding van rijkdom en inkomen aangewezen is ;
- het onder controle krijgen van de economische en sociaal-culturele factoren die aanleiding hebben gegeven tot emigratie ; het onderhouden van contacten met de geëmigreerden met als perspectief hun terugkeer en reïntegratie ;
- het overbruggen van de sociaal-economische en culturele tegenstellingen tussen de verschillende zones binnen de regio en het bevorderen van de onderlinge solidariteit.

Als middelen hiertoe ziet het statuut vooral de agrarische hervorming en de industriële ontwikkeling.

Men kan van mening verschillen over de opportuniteit van het inschrijven van zulke — actuele — doelstellingen in een juridisch document. Het opnemen in het statuut van deze streefdoelen wijst er echter op dat het hier niet enkel gaat om een bevoegdheidsafbakening tussen staat en regio, maar evenzeer om een charter dat bij de aanhef even de sluier licht van de maatschappelijke dynamiek die aan de autonomiebeweging ten grondslag ligt. Het is nu de vraag of er ook een adequaat institutioneel instrumentarium ter beschikking gesteld is om de hooggespannen verwachtingen in regionaal verband tegemoet te treden.

b) *Overdracht van bevoegdheden.*

Zoals de constitutie in art. 148, zo begint ook ieder der bestudeerde statuten met een opsomming van de *exclusief regionale bevoegdheden*. Zowat iedere materie die in de constitutie als regionaliseerbaar was aangegeven (8) is door deze volwaardig autonome regio's ook effectief opgenomen. Ze voegen er zelfs aan toe dat nog andere materies deze lijst in de toekomst kunnen aanvullen, nl. deze die door een organieke wet uit de staatsbevoegdheid worden gelicht en integraal overgedragen « omdat ze zich door hun natuur hiertoe lenen » (GW art. 150 § 2).

Een tweede type van bevoegdheden slaat op de ontwikkeling van een specifiek *regionale wetgeving* — en op de uitvoering ervan — binnen het kader van door de staat uitgewerkte basisregelingen. Het gaat hier dus om een delegatie van bevoegdheden aan de regio en niet om een overdracht. De Cortes bewaren trouwens een controlerecht. Deze in art. 150 § 1 van de grondwet voorziene bevoegdheid is o.m. opgenomen m.b.t. volgende materies :

- het juridisch statuut van het regionaal bestuur en zijn ambtenaren ;
- het ten behoeve van de publieke sector voorbehouden van de vitale diensten en de controle op de bedrijven wanneer het algemeen belang het vereist ;
- de ordening van bank-, krediet- en verzekeringswezen ;
- mijnwezen en energievoorziening ;
- milieuzorg ;
- radio en televisie, pers en andere media.

Ook inzake lokale volksraadplegingen heeft de regio een wetgevingsontwikkende taak. Het is echter de staat die de toelating moet geven zulke raadpleging te houden.

Inzake een derde groep van materies is de regio enkel bevoegd de *wetgeving van de staat toe te passen*. Het betreft hier o.a. :

- de penitentiaire aangelegenheden ;
- de arbeidswetgeving, met name in het domein van de arbeidsverhoudingen ;
- het intellectueel en industrieel eigendomsrecht ;
- de controle op maten en gewichten ;
- staatsmusea en bibliotheken ;
- havens en luchthavens van algemeen belang, wanneer de staat er het beheer niet van opeist ;

(8) Zie hoger, § 2, b.

- de ordening van het vervoer van reizigers en goederen binnen de regio maar via de staats-infrastructuur.

Binnen de perken van de algemene ordeningsbeginselen m.b.t. de *economische activiteiten* en het monetair beleid van de staat, neemt de regio de bevoegdheid op voor :

- de planning van de economische activiteiten binnen de regio ;
- de openbare corporatieve kredietinstellingen en spaarkassen ;
- de ontwikkeling van landbouw en veeteelt ;
- de industriële ontwikkeling, mits inachtneming van de speciale wetgeving inzake mijnbouw en kernenergie, en het naleven van de door de staat bepaalde veiligheidsmaatregelen. De overdracht van buitenlandse technologie is aan de staatsgoedkeuring onderworpen;
- de ontwikkeling van de regio-interne handelsbetrekkingen.

Ook onder deze hoofding ressorteert de bevoegdheid tot verdere ontwikkeling van de staatsplanning m.b.t. de economische sectoren en de uitwerking van de expansieplannen voor de regio (of een deel ervan). Deze laatste bepaling is vooral m.b.t. Andaloesië zeer belangrijk. Reeds onder het vorige regime was er een indrukwekkend industrialiseringsprogramma op gang gebracht. Het centralistisch karakter van deze « hulp aan de ontwikkelingsgebieden » wordt nu afgezwakt. Voortaan kan de regio deze rechtstreekse staatshulp integreren in haar ontwikkelingsbeleid.

Drie belangrijke taaksferen krijgen in de statuten een ad hoc-behandeling. Het *onderwijs* op alle niveaus en in alle takken is een regionale aangelegenheid en dit zowel inzake reglementering als m.b.t. het beheer. Beperkend zijn enkel de algemene beginselen vervat in twee grondwetsartikelen. Art. 27 legt het recht op onderwijs vast en bepaalt de overheidsverantwoordelijkheid in dit verband, terwijl art. 149 § 1 — punt 30 aan de staat de bevoegdheid toekent tot het bepalen van de vereisten voor het toekennen van academische graden.

Interessant is de bepaling die het statuut van Andaloesië hieraan toevoegt (art. 18 § 2) m.b.t. de inhoud van onderwijs en onderzoek. Verwacht wordt nl. dat deze nauw aansluiten bij de « realiteiten, tradities, noden en problemen van het Andaloesische volk ». Hieruit blijkt de bezorgdheid voor de sociaal-culturele dimensie van de achterstandsproblematiek. Daarentegen is het de taal-eigenheid die in de statuten van Catalonië en Baskenland de aandacht in het sociaal-culturele domein wegkaapt. Tal van bepalingen regelen het gebruik ervan, de bescherming en ontwikkeling en ook de uitstraling naar het « buitenland » : de niet met name genoemde minderheden over de Franse grens.

Inzake *gezondheidszorg en sociale zekerheid* is het de opdracht van de regio de basiswetgeving van de staat te specificeren en er de toepassing van te verzekeren. Dit impliceert o.a. de bevoegdheid tot het inrichten en beheren van eigen diensten en het toezicht op instellingen en organisaties in deze sfeer. Opmerkelijk is de bepaling in alle statuten dat hierbij rekening zal gehouden worden met de democratische participatie van alle betrokkenen en met name van de syndicale vertegenwoordigers en de patronale organisaties.

De *politiebevoegdheid* is een bij uitstek delicate materie in een land waarvan de politieke stabiliteit (nog) niet verzekerd is. Toch kunnen de regio's een eigen politiekorps oprichten en het onder eigen gezag plaatsen. Wel dienen ze rekening te houden met de basisregeling die de staat uitgewerkt heeft m.b.t. de organisatie van de politie en dienen er taakafspraken gemaakt met de staatspolitiekorpsen (o.a. de bekende « Guardia Civil ») die over het hele grondgebied opereren. Er wordt ten andere in iedere regio een veiligheidscommissie (Junta de Seguridad) opgericht, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de centrale en de regionale regering en belast met de concertatie van staats- en regionale politie. Tenslotte krijgen de regionale autoriteiten ook nog een coördinatieopdracht t.a.v. de lokale politie, waarbij ze nochtans de gemeentelijke autonomie moeten respecteren.

In de statuten van Baskenland en Catalonië wordt nader ingegaan op de onderlinge taakafbakening tussen staats- en regionale politie. Zo komt het enkel de staatspolitie toe havens, luchthavens, kusten en grenzen te bewaken, de vreemdelingenpolitie waar te nemen, de paspoortcontrole te doen alsmede toezicht te houden op wapens en explosieven. In twee gevallen — die de uitzondering vormen op de regel — kan de staatspolitie ook tussenkomen bij de ordehandhaving, nl. op vraag van de regionale autoriteiten zelf en op eigen initiatief, maar dan enkel ingeval het « staatsbelang » ernstig bedreigd wordt en ze voor haar optreden de toestemming heeft gekregen van de Junta de Seguridad. Alleen in uiterste noodsituaties en om de hun constitutioneel opgedragen taak waar te nemen, kunnen de ordestrejdkrachten van de staat op bevel van de centrale regering optreden. Hierover dienen echter de Cortes ingelicht.

Ingeval van « staat van beleg » of wanneer de uitzonderingstoestand afgekondigd wordt, komt de regionale politie onder het bevel van de burgerlijke of militaire autoriteiten, conform aan de basiswetgeving terzake. Uit heel deze regeling blijkt duidelijk dat in normale omstandigheden de regionale politie op de voorgrond treedt, maar dat de centrale macht (burgerlijk of eventueel militair) over legale instrumenten beschikt om de regionale bevoegdheden op dit punt stante pede uit te schakelen.

Niet besproken in dit overzicht van de bevoegdheden van de regio's zijn de ingewikkelde regelingen die betrekking hebben op de coördinatie met de staatsdiensten in domeinen als het gerechtelijk apparaat en de administratie van financiën. In de verschillende statuten wordt hieraan veel aandacht besteed, niet enkel omwille van het complexe samenspel op zich, maar al evenzeer vanuit een duidelijke politieke wil om deze bastions van het unitarisme bij het regionaliseringsproces te betrekken. De feitelijke draagwijdte van zulke regelingen is echter moeilijk te beoordelen op basis van het statuut alleen; voortdurend zijn er verwijzingen naar andere regelingen, hetgeen een studie op zich zou vragen. Opvallend is in elk geval de doelstelling een specifiek regionaal recht te creëren, waaraan men uitdrukkelijk voorrang wil verlenen. Slechts waar dit recht (vooralnog) ontbreekt, kan het recht van de staat suppletief optreden.

Hoe indrukwekkend de opsomming van de verschillende categorieën van overgedragen bevoegdheden ook moge zijn, voor de auteurs van de statuten is het streefdoel kennelijk nog niet bereikt, is het autonomieproces nog niet afgerond. In elk statuut vindt men de bepaling dat op ieder ogenblik de staat met de vraag benaderd kan worden nog meer bevoegdheden af te staan of te delegeren. Verder wordt er op aangedrongen de mogelijkheden uit te breiden voor aanvullend wetgevend werk (art. 150, § 1 van de grondwet), terwijl eraan herinnerd wordt dat alle materies die niet tot de exclusieve bevoegdheidssfeer van de staat horen (art. 149, § 1) in principe regionaliseerbaar zijn, ook al werden ze (nog) niet opgenomen in de huidige statuten (art. 149, § 3). Het is dus met een open taakprofiel dat de volwaardig autonome regio's zich aandienen.

In welke mate deze dynamische opstelling ook beantwoordt aan een feitelijke machtsverschuiving in decentrale hangt af van twee elementen: de politieke bereidheid hiertoe op het centrale niveau — waarover de laatste paragraaf zo dadelijk handelt — en de consistentie van het toegewezen bevoegdhedenpakket.

Wat dit laatste element betreft zijn we geneigd — steeds t.a.v. de volwaardig autonome regio's — een vrij positieve waardering uit te spreken m.b.t. de instrumenten die ter beschikking gesteld zijn om een coherent en ingrijpend regionaal beleid te voeren. De bevoegdheidspakketten t.a.v. de verschillende domeinen van het overheidsoptreden zijn evenwichtig samengesteld. Het is bv. niet zo dat de staat rechtstreeks intervenieert in een materie die voor het overige geregionaliseerd is. Anderzijds behoudt ook de staat een consistente opdracht: vooral in de sociaal-economische sector is zijn beleidsoriënterende, ordenende en plannende taak goed afgelijnd en veilig gesteld.

Een onbekende blijft natuurlijk de graad van gedetailleerde uitwerking van de talrijke basiswetten die in het licht van constitutie en statuten nog

tot stand moeten komen of minstens herzien zullen worden. Hier beschikt Madrid over een geducht centralistisch instrument t.a.v. de regionale wetgever en uitvoerende macht.

Even onduidelijk is de rol die nationale subsidiepolitiek zal blijven spelen t.a.v. ontwikkelingsprojecten. De regio's mogen dan al over financiële autonomie beschikken, welke zijn hun kansen op een eigenstandig investeringsbeleid indien de financiële verhoudingen niet parallel evolueren met de formele bevoegdheidsregelingen ?

Het zijn vragen waarop men het antwoord niet meteen in constitutie en statuten kan vinden, maar die essentieel zijn voor een definitieve beoordeling van een systeem dat — zoals het voorligt — erg aantrekkelijk is vanwege zijn soepelheid. De (grond)wetgever is er in ieder geval in geslaagd de overheid dichter bij de burgers te brengen door haar een regionaal gezicht te geven. Dit heeft een politieke dynamiek op gang gebracht en een nieuwe bereidheid tot maatschappelijke participatie uitgelokt. Dit is een niet geringe dienst aan de democratie in het licht van het recente Spaanse verleden. In welke mate de centrale macht zich achter dit regionale gezicht echter gecamoufleerd heeft, zal alleen de toekomst kunnen uitwijzen.

4. De toekomst van het Spaanse regionalisme.

De suggestie dat het met het Spaanse regionalisme nog verschillende wegen opkan vraagt enige verduidelijking, zeker nadat we ons in vorige paragraaf vrij positief hebben uitgelaten over de recent tot stand gekomen grondwettelijke en statutaire regelingen. Aanleiding tot deze afwachtende houding is niet zozeer het bij de aanvang van dit artikel gesignaleerde gevaar voor de continuïteit van het democratiseringsproces, maar de onder de druk van deze bedreiging tot stand gekomen concertatie tussen de dominante politieke partijen. Ondanks het feit dat de regerende centristische UCD en de socialistische PSOE vanuit de oppositie herhaaldelijk in felle parlementaire debatten gewikkeld zijn en een omkering van de rollen bij een volgende legislatuur beslist niet denkbeeldig is, hebben beide partijen elkaar gevonden rond enkele basisopties m.b.t. de toekomst van de staat.

De accoorden die op 31 juli 1981 tot stand gekomen zijn, vormen een soort « pact » en worden ook meestal als « pactos autonomicos » aangeduid. De strekking van deze accoorden is dubbel : de regionalisering mag niet het privilege blijven van enkele perifere gebieden ; ze dient dus veralgemeend, maar tegelijkertijd ook geharmoniseerd te worden. Deze doelstelling zal gerealiseerd worden via een wetsontwerp dat men nog voor het einde van 1981 door de Cortes hoopt te halen en LOAPA gedoopt werd :

Ley organica de armonizacion del proceso autonomico. Het nationale parlement is voor deze harmonisatie bevoegd krachtens art. 150 § 3 van de grondwet.

Aan de bestaande regio's met volwaardige autonomie is door de regering verzekerd dat men de bestaande statuten niet wil afbouwen en alleen het stroomlijnen van het autonomieproces op het oog heeft. Toch is het wantrouwen groot, vooral dan bij de nationalistische partijen die zowel in Baskenland als in Catalonië de regionale regering leiden. De vertegenwoordigers van de traditionele partijen van hun kant zijn wat verdeeld tussen hun loyaliteit t.a.v. de streek enerzijds en hun partij anderzijds.

Onder de talrijke reacties van de jongste weken valt vooral de duidelijk afwijzende houding op van de Baskische deelregering en haar voorzitter C. Garaitkoetxea. De « lendakari » aarzelt niet 1981 uit te roepen tot het jaar van het spookbeeld van de staatsgreep en van de « involucion autonómica », een terugslag dus voor de autonomiebeweging (9). In zijn ogen houdt de regering er twijfelachtige opvattingen op na over regionaal zelfbestuur. De in Madrid gehanteerde beginselen als algemeenheid, homogeniteit, uniformiteit en gelijktijdigheid over heel het land, staan natuurlijk diametraal tegenover de door de nationalistengeroepen uniciteit.

De Baskische streekregering heeft haar afwijzing ten andere ook in een meer gestoffeerd bezwaarschrift geformuleerd (10) :

- het ontwerp van LOAPA splitst de bevoegdheden op tussen staat en regio, in plaats van ze in exclusiviteit aan de regio toe te vertrouwen ;
- de wetgevende bevoegdheid van het streekparlement wordt herleid tot de interpretatie en uitwerking van de staatswetgeving. De ontwikkeling van een zelfstandig recht en beleid wordt hierdoor onmogelijk gemaakt ;
- de verdere onderhandelingen over de bevoegdheidsoverdracht mogen niet naar sectoriële commissies afgeleid worden : we houden vast aan de paritair samengestelde onderhandelingsdelegatie ;
- de LOAPA zal de Cortes hinderen en beperken m.b.t. het soepel overdragen van staatsbevoegdheden (art. 150 § 2 van de grondwet) ;
- de vertegenwoordiger van de regering in de regio evolueert in de LOAPA van een coördinator *met* tot een controleur *van* de regionale autoriteiten. De staatsinspectie wint in het algemeen weer aan invloed.

(9) *El País* van 24 september 1981, blz. 17.

(10) *El País* van 10 september 1981, blz. 15.

De moeilijke politieke communicatie tussen Baskenland en Madrid verklaart allicht de scherpere toon van de afwijzing, maar fundamenteel is men ook in Barcelona meer dan ongerust. Terwijl de voorzitter van de Generalitat J. Pujol via politieke demarches het tij probeert te keren, aarzelt de voorzitter van het Catalaanse parlement, Barrera, niet over de « teloorgang van de soevereiniteit » te spreken.

Van zijn kant heeft de Minister belast met de territoriale organisatie, Martin Villa het in de Cortes over « la nécessité de surmonter l'ambiguïté du processus d'autonomie » (11). Tegenover een uitgebouwde autonomie-structuur moet ook een sterke staat staan. De regering wil voor alles een « échec historique » voorkomen, een uitspraak waarbij men de poging tot militaire coup van februari 1981 nog levendig voor ogen ziet.

Zonder partij te willen kiezen in dit debat, gaat de geciteerde verklaring van Martin Villa o.i. naar de kern van de actuele spanning tussen centrum en periferie. De autonomie bevindt zich nog steeds in de dubbelzinnigheid. Gaat het om een geleidelijke groei naar een (con)federaal staatsmodel of betreft het in feite een vorm van bestuurlijke decentralisatie ?

In zijn analyse van de Spaanse constitutionele orde stelt de Sevillaanse hoogleraar A. Perez Moreno dat geen van de traditionele begrippenkaders hier helemaal adequaat is (12). In zijn visie kan men de actuele Spaanse staatsvorm best omschrijven in termen van « autonomias integradas », waarmee hij bedoelt dat de oorspronkelijke autonomie van de Staat en deze van de « Comunidades autonomas », m.a.w. de gecentraliseerde en de gedecentraliseerde autonomieën, in een harmonische samenhang gezien moeten worden, ja « geïntegreerd » dienen te zijn. Soevereiniteit is in zijn ogen ondeelbaar, maar men kan er wel aan participeren. Ook de wetgevende macht kan niet gecompartmenteerd worden, maar onder de koepel van de constitutie en in het kader van de andere basiswetgeving moeten de gedifferentieerde regionale normatieve regelingen convergeren. Het tegenover elkaar plaatsen van staat en regio's heeft in deze visie dan ook geen enkele zin.

Toch zijn deze spanningen tussen centrum en periferie aan de orde van de dag. Volgens Perez Moreno zijn ze verklaarbaar vanuit drie gronden.

- a) het niet respecteren van de constitutionele normen door bepaalde regio's ;

(11) *Le Monde*, 7 oktober 1981, blz. 3.

(12) Alfonso PEREZ MORENO. El concepto de «Autonomias integradas»: una clave interpretativa de la Constitución española. In: A. Perez Moreno (red.), *Comunidades Autonomas*. Ediciones del Instituto Garcia Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1980, blz.. 11-44.

- b) de legistische deficiëntie van titel VIII van de Constitutie m.b.t. de territoriale organisatie van de staat ;
- c) de politieke spanningen die eigen zijn aan een overgangperiode tussen twee regimes (13). Deze diagnose vraagt een korte toelichting.

a. Het niet respecteren van de constitutionele normen vindt een recente illustratie in de beslissing van Catalonië de provincies in haar gebied af te schaffen en hun bevoegdheden aan de regio over te dragen. Men zal zich herinneren dat deze provincies sinds anderhalve eeuw een doorn in het oog zijn van de Catalanen, die ze niet ten onrechte beschouwen als de vooruitgeschoven posten van een centralistische staatsinrichting. Veel liever zien de Catalanen een indeling in boven-gemeentelijke « comarcas ». Deze zijn « van-onder-uit » opgebouwd en vallen veel duidelijker binnen de beleidshorizon van de Generalitat. De grondwet bepaalt ten andere in art. 141 § 3 dat groepen van gemeenten gevormd kunnen worden. De centrale regering zag het echter anders en bracht de Catalaanse beslissing voor het Constitutioneel Hof dat de regionale wet als ongrondwettelijk bestempelde (14). Het Hof baseerde zich in hoofdzaak op het grondwetsartikel 137 dat de provincies als essentiële componenten van de territoriale staatsopbouw aanwijst. Bovendien hoort het vastleggen van de juridische basisstructuur van het openbaar bestuur krachtens art. 149 § 1, punt 18, tot de exclusieve bevoegdheidssfeer van de staat. De Cortes bereiden ten andere een organieke wet voor om deze materie te regelen. De Catalanen wilden de ontwikkelingen niet afwachten en beslisten de zaak op eigen houtje te regelen. Zulke opstelling is niet alleen symptomatisch voor de diepe kloof tussen Barcelona en Madrid, maar wijst ook op een bepaalde opvatting over de regionale positie binnen het Spaanse institutionele systeem.

b. Op de legistische deficiënties in titel VIII van de Constitutie willen we niet in detail ingaan. Laten we alleen vaststellen dat de voornaamste kritiek afkomstig is van de instanties die een glasheldere taakaflijning voorstaan tussen staat en regio's. Veel usurpatie van bevoegdheden — aan beide polen van het spanningsveld — zou voorkomen kunnen worden door een consequente afbakening. Was dit echter de bedoeling van de constituante en was ze hiertoe in staat ? Op beide vragen menen we negatief te moeten antwoorden. Wie een soepele bevoegdheidsoverdracht nastreeft, soepel in functie van de mogelijkheden en verwachtingen van een bepaalde regio en soepel ook in de tijd zodat een zekere « groei » mogelijk wordt, zal de voorstanders van glasheldere constitutionele regelingen onvermijdelijk

(13) *Idem, ibidem*, blz. 39.

(14) Arrest van 28 juli 1981, verschenen in het *Boletín Off. del Estado* van 13 augustus 1981.

ontgoochelen. Het alternatief, nl. het inschrijven van de basisfilosofie in de grondwet en het toeschuiven van de regeling der bevoegdheidsoverdracht naar de verschillende statuten, zou ten andere op de weerstand stuiten van al degenen die vrezen dat het hek dan definitief van de dam is. Wie zich het gespannen politiek klimaat herinnert waarin de constitutie tot stand kwam en de korte tijdsperiode die toegemeten was, zal niet verwonderd zijn om de legistische onvolkomenheden. Constitutionalistes als Perez Moreno stellen als mogelijke oplossing een harmonizatielwet voor die de interpretatie van de betwiste titel VIII zou vastleggen. De LOAPA kan hieraan tegemoetkomen. Juridische en politieke bezorgdheid kunnen op dit punt dus convergeren.

c. De politieke spanningen die het regionaliseringsvraagstuk oproept, zijn niet te herleiden tot het antagonisme tussen centrum en periferie. Er is ook de verschillende opvatting over regionale autonomie die leeft in streken die hun hoge verwachtingen over zelfbestuur in functie van regionale ontwikkeling, koppelen aan de al even hoge verwachtingen t.a.v. de onmisbare staatssteun in dit verband. De loyaliteit t.o.v. het centrum is hier dus veel groter en ook van de meer bevoorrechte regio's verwacht men steun, rechtstreeks of via het Fonds voor interterritoriale compensatie. Het wekt dan ook geen verwondering dat bv. in de Andaloesische commentaren op de regionaliseringswetgeving de grootste nadruk gelegd wordt op het beginsel van de solidariteit en op de mogelijke vormen van inter-regionale samenwerking (15).



Het toegankelijk maken van een zekere vorm van autonomie voor alle landstreken zou de centrale politieke krachten wel eens de controle over het Spaanse regionalisme in handen kunnen spelen. Het versnellen en open-trekken van de regionaliseringsbeweging, kan er paradoxaal genoeg ook het « toedekken » van inluiden. Niets kan in het huidige Spanje met zekerheid voorspeld worden, maar indien het LOAPA-ontwerp zich kan doorzetten zal de autonomie wel degelijk « geïntegreerd » worden in het staatsbestel. Dit zal beslist ten nadele zijn van het autonomiestreven van de « naties », maar kan bijdragen tot de interne cohesie van de staat. En misschien komt de regionalisering in deze fase en in deze conceptie ook de minst ontwikkelde regio's ten goede.

(15) Cfr. A. PEREZ MORENO. Solidaridad y convenios interregionales. In : *Revista de Estudios Regionales*, 1979, vol. 1, blz. 459-474.

Summary : Regionalism in Spain.

The political agreements concluded in the summer of 1981 between the main majority and opposition parties (the centrist UCD and the socialist PSOE) constitute a turning point in the development of Spanish regionalism. Whereas previously autonomy statutes were awarded to historic regions with strong social and cultural identities, we have now a situation where a considerable degree of self-government is also made possible for all other regions. This decision shifted the focus more to socio-economic development, thereby stimulating expectations of improvement based on regional political efforts as well as on national solidarity and state assistance. The recently adopted statute of Andalu-cia illustrates excellently this new orientation. In this contribution an analysis is made of the institutional instruments available for regional self-government. The conclusions are quite positive with regard to the devolution of powers provided in the constitution and the different statutes. Nevertheless Spain is not evolving into a federal state system. As a more appropriate description we prefer Perez Moreno's characterisation of the existing intergovernmental relations as « autonomias integradas ».

