

[LAS REGIONES EN LA NUEVA UNIÓN EUROPEA. EL LARGO CAMINO HACIA UNA PRESENCIA DIRECTA DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Enoch Albertí Rovira

Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad de Barcelona

Sumario

- I. La presencia actual de las regiones en la Unión Europea
 - 1.1 Unión, estados compuestos y principio de autonomía institucional
 - 1.2 Los fundamentos constitucionales y comunitarios de la participación regional en los asuntos europeos
 - 1.3 Las regiones en la Unión Europea: una participación a diversos niveles
 - 1.4 La participación interna aún como mecanismo fundamental de participación
- II. La irrupción de las regiones con poderes legislativos en el debate sobre el futuro de la Unión
- III. El debate sobre el papel de las regiones en la Unión: cuestión europea o cuestión doméstica de los estados
- IV. La resolución (provisional) del debate sobre las regiones en la Unión: las regiones en el proyecto de Tratado constitucional de la Convención
 - 4.1 Un bajo e indirecto nivel de reconocimiento de las regiones en el Tratado constitucional
 - 4.2 La remisión básica de la participación regional a la decisión interna de los estados
 - 4.3 La continuidad del Comité de las Regiones como cauce fundamental de la participación regional institucionalizada en la vida de la Unión
- V. A modo de conclusión: continuará...

1. La presencia actual de las regiones en la Unión Europea

1.1. Unión, estados compuestos y principio de autonomía institucional

No se discute hoy el hecho de que los miembros de la Unión Europea son los estados y que sobre ellos descansa la responsabilidad del proceso de integración. Y si bien en algún momento pudieron tener algún predicamento otras concepciones,¹ hoy no existen alternativas doctrinales serias (en el sentido de viables) a esta construcción.

Sin embargo, y obviando ahora el hecho de que esta afirmación encierra una complejidad mayor de la que aparenta en cuanto a alguna de sus consecuencias,² la cuestión se complica bastante más en los casos de los estados compuestos o complejos, que basan su estructura constitucional interna en un doble nivel de gobierno, cada

1. Como la de la Europa de las regiones, o la de la Europa de los pueblos, desde las que se propugnaba, al menos en alguna de sus tendencias y manifestaciones, una construcción europea que no se sustentara solo, ni principalmente, en los estados, sino en estas otras entidades, a veces de difícil delimitación.

2. Vid. L-M. Díez Picazo, «¿Qué significa ser Estado dentro de la Unión Europea?», E. García de Enterría (dir.) y R. Alonso García (subdir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos, Civitas, Madrid, 2002, pág. 267 y ss.

uno de ellos con instituciones y poderes que disponen de naturaleza estatal, lo cual ocurre en cinco estados de la actual Unión de 15.³ Y resulta claro que en estos casos no puede operar simplemente una ecuación que equipare *Estado con poder central*.

Ello es evidente, y así ha sido reconocido sin problemas, en la llamada *fase descendente* del derecho comunitario europeo, esto es, respecto de la ejecución de las normas comunitarias, que corresponderá en cada Estado a quien ostente la competencia interna.⁴ La Unión, en este sentido, en virtud del principio de autonomía institucional, no tiene nada que decir.⁵ El principio de autonomía institucional sirve así para garantizar que el equilibrio de poderes en el interior de cada estado no se vea, al menos en principio, alterado por la Unión.

Sin embargo, la aplicación del mismo principio de autonomía institucional en la fase ascendente, esto es, en el proceso de elaboración de las normas y las decisiones comunitarias, provoca en cambio, y también al menos en principio, la alteración de este mismo equilibrio interno. La *neutralidad* o la *ceguera* de la Unión frente a las estructuras constitucionales internas de los estados miembros presenta aquí, en esta segunda dimensión, un alto potencial de afectación de estas mismas estructuras, con una considerable capacidad para modificarlas. No hay que olvidar que quien forma parte del Consejo, principal instancia decisoria de la Comunidad, son los gobiernos centrales de los estados miembros, y que éstos por tanto pasan a intervenir también en ámbitos y asuntos cuya competencia interna, antes de ser transferida a la Unión, correspondía a las entidades territoriales. Para éstas, la Unión supone enfrentarse a un doble proceso de centralización: a favor de la Unión, por una parte, a causa de la transferencia de poderes propios a las instituciones comunitarias (que afecta también a las instancias centrales de gobierno, en el ámbito de competencia que les corresponda), y a favor de los gobiernos centrales, por otra, ya que son éstos quienes forman parte de la principal institución decisoria de la Unión, que ejerce los poderes comunitarios transferidos.

La Unión es neutra o indiferente ante la realidad regional interna de algunos estados, pero esta *neutralidad* presenta una ambivalencia que hay que tener presente. Por ello, porque en el proceso de formación de las decisiones comunitarias, tal neutralidad supone en realidad una alteración de los equilibrios constitucionales internos de los estados, esta indiferencia es mucho más difícil de mantener, y de hecho se ha modulado y matizado notablemente en los últimos años, especialmente desde el Tratado de Maastrich de 1992. A partir de ese momento, que supuso una verdadera revolución institucional de las estructuras comunitarias tradicionales, la Comuni-

3. Alemania, Austria, Bélgica, Italia y España, a los que deberían también sumarse, al menos parcialmente, Portugal (Azores y Madeira), Finlandia (Islas Aaland) y el Reino Unido (Escocia), que presentan una estructura de descentralización política no generalizada territorialmente.

4. En España, de manera explícita en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, a la que le siguen muchas otras (STC 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 141/1993, 102/1995, 67/1996, 45/2001 y 95/2001, entre otras). Este principio general de no alteración del orden interno de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas no se encuentra sin embargo exento de algunas modulaciones, especialmente en el ámbito de las subvenciones (por todas, STC 79/1992).

5. Reconocido expresamente por el Tribunal de Justicia, desde la Sentencia International Fruit Company, de 15 de diciembre de 1971.

dad entreabrió sus puertas para dar paso a las regiones, aunque muy tímidamente y con alcance muy limitado.

Antes de pasar a examinar cómo se manifiesta esta presencia de las regiones en la Unión, es importante detenerse un momento en los fundamentos que justifican esta presencia, pues en gran parte darán la medida en que deba producirse.

1.2. *Los fundamentos constitucionales y comunitarios de la participación regional en los asuntos europeos*

Como se ha dicho ya, el proceso de integración europea implica un trasvase de poderes de los estados hacia las instituciones comunitarias, mediante su atribución por los tratados, de modo directo o por las vías de extensión competencial que éstos prevén (cláusulas de los art. 308 TCE y, en otra medida, art. 95 TCE). En un estado de estructura compuesta, estos poderes estatales transferidos pueden corresponder tanto a la instancia central de gobierno (política monetaria o política comercial exterior, por ejemplo) como a las instancias territoriales (agricultura, p. e.). Y, además, desde el ejercicio de algunas competencias comunitarias, que presentan una clara dimensión horizontal (como la relativa a la política de la competencia, p. e.), también se pueden ver afectados los poderes que internamente corresponden a las regiones, aun cuando no se hayan transferido formalmente a la Comunidad (así, p. e., actividades y servicios culturales —que pueden incluir ciertos medios de comunicación— o servicios públicos locales). El proceso de integración provoca así una alteración del equilibrio constitucional interno del reparto de poderes, que debe restaurarse si no se desea que se produzca una mutación que socave gravemente los fundamentos sobre los que asienta la convivencia política de la comunidad, expresada en las reglas constitucionales de cada estado.

Este reequilibrio necesario se ha planteado tradicionalmente en términos de participación de las regiones en las decisiones estatales que versen sobre el ámbito de poderes que internamente les correspondían antes de ser asignadas a la Unión, o que condicionen o afecten gravemente las que aún retienen. Se trata de compensar la pérdida de capacidad de decisión y actuación autónoma e individual por una cuota de participación en los procesos de decisión en aquellas materias y sectores que se han situado ya bajo la órbita comunitaria.⁶ La participación es así el contrapeso con el que se pretende equilibrar la pérdida de poderes individuales por parte de las regiones y la doble presión centralizadora que ejerce el propio proceso de integración europea, y que deriva, como se ha dicho, no solo del trasvase de poderes al nuevo centro que constituyen las instituciones comunitarias, sino también del hecho de que es el gobierno central quien forma parte de las instituciones que ejercen estos poderes transferidos, y muy especialmente del Consejo.

6. Sobre la idea de participación como compensación, por todos, en España, A. López Castillo, «Creación y aplicación del Derecho Comunitario europeo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 1992, pág. 111 a 151, y E. Roig Moles, *Las comunidades autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-Institut d'Estudis Autònoms, Valencia, 2002, esp. pág. 80 y ss.

Es importante señalar que esta participación no se presenta simplemente en términos de cooperación, ni menos aún como un prudente principio político de buen gobierno, aunque sea también estas dos cosas, sino propiamente como un principio constitucional, que deriva directamente de la necesidad de preservar el equilibrio constitucional de reparto de poderes ante las transformaciones de hecho que ha originado el proceso de integración europea. Aun cuando no podamos detenernos en ello, la afirmación del principio de participación efectiva como un principio constitucional tiene importantes consecuencias en orden a su exigibilidad y también a su traducción operativa, que nadie puede pasar por alto.

En España, la consideración de la participación regional en los asuntos europeos como principio constitucional no es aún muy habitual,⁷ pero en cambio ésta es la perspectiva que han adoptado de forma inequívoca el resto de estados compuestos miembros de la Unión, que han reformado sus textos constitucionales para anclar de forma expresa el principio en los mismos y para establecer al máximo nivel normativo el diseño básico de las vías por las que debe transcurrir. Así ha sucedido en Alemania, que reformó la Ley Fundamental en 1992 para disponer expresamente la participación de los Länder en los asuntos europeos a través del *Bundesrat* (art. 23); en Austria, que modificó igualmente su Constitución en 1994, con anterioridad a su propio ingreso en la Unión, para prever los mecanismos de participación de los Länder (nuevos art. 23c, 23d y 23e); en Bélgica, donde el anclaje constitucional de la participación regional en los asuntos europeos y la configuración del mecanismo que se pone a su disposición, a pesar de no estar previsto de forma expresa en la Constitución, viene dado por el paralelismo que se establece entre competencias internas y competencias internacionales (art. 167); y, en fin, incluso en Italia, que mediante la reforma constitucional de 18 de octubre de 2001, ha introducido en el texto de su Constitución el principio de participación regional en los asuntos europeos (art. 117).

A esta justificación constitucional, y por tanto interna, de la participación regional en los asuntos europeos cabe añadir aún otros motivos, derivados ahora del propio sistema comunitario europeo. En primer lugar, la participación regional viene exigida, o al menos fomentada, por razones de eficacia en la aplicación de las políticas comunitarias. Como se sabe, la Comunidad actúa en general a través de un sistema de administración indirecta, por el cual sus políticas son ejecutadas normalmente por las administraciones de los estados. Y en los estados compuestos en muchos casos (entre un 70 y un 80 por ciento de los programas comunitarios, según estimación de la propia Comisión),⁸ esta ejecución corresponde a las administraciones regionales, en virtud de las reglas constitucionales de reparto de competencias. Existe por tanto un evidente interés, especialmente de la Comisión, para contar con

7. No lo era en absoluto a finales de los años ochenta, cuando la cuestión empezó a ser considerada doctrinalmente, aunque puede decirse que va ganando terreno. Una sólida argumentación en este sentido en E. Roig, *op. cit.*, pág. 78 y ss., y pág. 86 y ss. La consideración de la participación regional como principio constitucional tiene además otra importante dimensión, como expresión del límite constitucional que opone el principio autonómico al proceso de integración europea. Sobre esta cuestión, especialmente, A. López Castillo, *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1996.

8. Recogida en el proyecto de Informe del Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, 2001/2024(INI), ponente Alain Lamassoure, de 6 de febrero de 2002.

una relación directa con las entidades regionales. Prueba de ello son las reflexiones y las propuestas que en este sentido se contienen en el Libro Blanco de la Gobernanza,⁹ de julio de 2001, y en diversos Informes del Parlamento Europeo, entre los que destaca el Informe Lamassoure,¹⁰ aunque en su versión final se haya rebajado notablemente el tono en este sentido, como se verá más adelante.

Y, en segundo lugar, no cabe despreciar el papel que las regiones pueden jugar a favor de la integración europea, haciéndola avanzar mediante el estrechamiento de las redes de cooperación y, en tanto que entidades muy próximas a los ciudadanos, aportando dosis suplementarias de legitimidad democrática a un proceso que presenta un déficit elevado de tan preciado bien. Este papel ha sido reconocido por la propia Comisión, en el Libro Blanco sobre la Gobernanza, que destaca que la construcción europea se desarrolla no solo de forma vertical, sino también mediante redes horizontales que extienden la cooperación y hacen avanzar la integración. Por estos motivos, involucrar a las regiones en el proceso de integración presenta ventajas evidentes desde el propio punto de vista comunitario.

1.3. *Las regiones en la Unión Europea: una participación a diversos niveles*

Todos los factores indicados, internos y comunitarios, han provocado un cierto resquebrajamiento del tradicional principio de autonomía institucional, y han propiciado una cierta presencia de las regiones en la Unión. Esta presencia puede cifrarse hasta ahora en al menos tres niveles diversos: (i) la participación en las delegaciones estatales en las instituciones comunitarias, especialmente el Consejo; (ii) la participación colectiva en la Unión Europea, fundamentalmente mediante el Comité de las Regiones; y (iii) la participación directa e individual de las regiones en los procesos de decisión y actuación comunitaria. Sin embargo, creo que es necesario resaltar que la participación regional en los asuntos europeos continúa canali-

9. Libro Blanco de la Gobernanza, de 27 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, que, en este ámbito, se refiere fundamentalmente a la necesidad de realizar consultas previas a las regiones y a las entidades locales antes de emprender ciertas iniciativas, y a los contratos tripartitos por objetivos (Comisión, estados, regiones) para la aplicación de las políticas comunitarias. *vid.* al respecto las Comunicaciones de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» (COM(2002) 704 final, de 11 de diciembre de 2002), y «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los estados y las autoridades regionales y locales» (COM(2002) 709 final, de 11 de diciembre de 2002).

10. Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros [P5 TAPROV (2002)0247], que indica que corresponde a los estados «promover, en el marco de su ordenamiento constitucional, la adecuada participación de las regiones en los procesos de toma de decisión y representación en los asuntos europeos de cada país [...]», constata «el papel creciente de las regiones y, a veces, otras colectividades territoriales desempeñan en la aplicación de las políticas de la Unión, en particular allí donde existen regiones con competencias legislativas» (reconociendo previamente, sin embargo, que «la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional»), y «manifiesta, en consecuencia, el deseo de que la Unión se muestre abierta a las propuestas de los estados miembros tendentes a conseguir una mejor asociación de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas constituciones nacionales[...]».

zándose hasta ahora, y creo que también en el futuro previsible, a través de los mecanismos internos que permiten una intervención en la formación de la voluntad de los estados respectivos. A ello se dedica el apartado 1.4.

(i) La participación en las delegaciones estatales en el Consejo

El Tratado de Maastrich, como se sabe, dio una nueva redacción al art. 203 TCE (art. 146 en aquel momento), que, sin alterar el sentido fundamental de la participación gubernamental de los estados en el Consejo, introdujo una mayor flexibilidad para permitir la presencia de miembros de los gobiernos regionales, con la condición de que actuaran en representación del Estado y estuvieran facultados para comprometer a su Gobierno (central).

Esta posibilidad ha sido recogida en diversos estados compuestos miembros de la Unión, partiendo de la idea de que para hacer efectivo el principio de participación no basta con que las regiones intervengan en la formación de la voluntad interna del Estado que después debe ser representada ante las instituciones comunitarias. En justa correspondencia con la idea de que el Estado, como parte de la Unión, no puede identificarse sin más con el Gobierno central, se ha entendido también que las regiones pueden estar presentes en las delegaciones estatales que van a presentar estas posiciones en *Bruselase*, incluso, que pueden dirigirlas o asumir directamente la representación del Estado. Ello es así como algo natural e inherente al papel que constitucionalmente corresponde a las regiones y de su *calidad estatal*.

Así ha sido entendido en Alemania y en Austria, donde sus Constituciones han establecido explícitamente la participación de los Länder respectivos en las delegaciones estatales que intervienen en el Consejo, llegando incluso a atribuirles la dirección de las mismas.¹¹ En el caso belga, las regiones y las comunidades han asumido incluso la presidencia del Consejo, en nombre del Gobierno federal belga, durante el segundo semestre de 2001, cuando el turno presidencial correspondió a este país.¹² Y, en fin, el Reino Unido ha permitido, incluso sin ninguna previsión legal no convencional al respecto, la presencia de representantes de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en ciertas formaciones sectoriales del Consejo que trataban asuntos de su competencia.¹³

11. Art. 23.6 de la Ley Fundamental de Bonn: «Cuando en una cuestión esencial resulten afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder, la Federación deberá encomendar a un representante de éstos, designado para ello por el Bundesrat, el ejercicio de los derechos que corresponden a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea. [...]». Art. 23d.3 de la Constitución de Austria: «Cuando una propuesta iniciada en el marco de la Unión Europea afecte también a materias cuya legislación compete a los Länder, el Gobierno federal podrá transferir la participación en la formación de la voluntad del Consejo de Ministros de la Unión Europea a un representante nombrado por los propios Länder. [...]»

12. Consejos de Industria, Investigación, Cultura, Educación, Juventud, Turismo y Política Regional. La presencia de las regiones y las comunidades, según los casos, no se prevé directamente en la Constitución, sino en el Acuerdo de cooperación de 9 de marzo de 1994, que regula la participación de estas entidades en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea.

13. Especialmente, consejos de Agricultura, Pesca, Medio Ambiente, Sanidad y Educación, hasta un total de 16 participaciones, entre los años 1999, en el que se inició esta práctica, y 2001, de las que 13 corresponden a Escocia, a veces con las otras dos regiones. La participación regional en el Consejo no se encuentra prevista en la Scotland Act, en contra de lo que proponía el Libro Blanco sobre la descentralización en Escocia, de 1997, sino que atribuye al Estado la competencia sobre las relaciones con la Unión Europea y sus instituciones (art. 7).

En España, sin embargo, la cuestión de la participación en las delegaciones españolas se presenta en términos mucho más difíciles y (políticamente) más complejos. El Acuerdo de participación interna de noviembre de 1994, al que me referiré más adelante, no realizó ninguna previsión al respecto, y se limitó a hacer una referencia a la moción aprobada por el Pleno del Senado con ocasión del debate sobre el Estado de las Autonomías de septiembre de 1994, celebrado en la Comisión General de comunidades autónomas, que señalaba como objetivo «hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las comunidades autónomas en cada conferencia sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esta participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las comunidades autónomas o de expertos en la delegación española que acudan a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas».¹⁴ Esta previsión, sin embargo, no ha tenido hasta el momento ningún desarrollo ni aplicación, excepción hecha de la participación de representantes autonómicos en algunos comités de la Comisión,¹⁵ en una experiencia que se califica unánimemente como positiva, aunque tiene un alcance muy limitado.¹⁶

Pero la participación autonómica en las delegaciones estatales se ha quedado por ahora ahí, sin que se hayan producido avances en la inclusión de representantes autonómicos en el Consejo, como institución comunitaria en la que por excelencia se encuentran representados los estados. En este sentido el Congreso de los Diputados aprobó casi por unanimidad¹⁷ en 1998 una moción por la que se instaba al Gobierno «para que en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie, mediante la inclusión en el orden del día de la próxima reunión plenaria del mes de junio, un proceso tendente

14. Moción aprobada en la sesión del Pleno del Senado de 28 de septiembre de 1994 (Diario de Sesiones del Pleno del Senado, de 28 de septiembre de 1994). Posteriormente, el Congreso de los Diputados ha aprobado, por unanimidad, dos resoluciones en las que se insta al Gobierno «para que, en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las comunidades autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las comunidades autónomas [...]». (Proposición no de ley aprobada por unanimidad en la Comisión Mixta para Asuntos de la Unión Europea el día 4 de marzo de 1998, y moción, del mismo tenor, aprobada, también por unanimidad, por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 25 de marzo de 1998).

15. Inicialmente, en 55 comités, sobre los más de 200 existentes, que se acordó (y se produjo) en 1997, en el marco de los acuerdos de investidura del Sr. Aznar como presidente del Gobierno con Convergència i Unió y Coalición Canaria. En 2002, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea depuró esta lista de comités, excluyendo los que habían dejado de funcionar y refundiendo los que habían sido fusionados, y amplió la participación autonómica a 47 comités más, con lo cual las comunidades autónomas están presentes, en el período 2002-2006, en 95 comités de la Comisión, en el marco de la comitología.

16. Sobre la experiencia de participación de las comunidades autónomas en los comités de la Comisión, *vid.* el seguimiento anual realizado por E. Roig, en *Informe comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, y especialmente el del año 2001, pág. 529 y ss.

17. Moción aprobada el 10 de marzo de 1998, con 313 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones (BOCG, Congreso, serie D, n. 258, de 23 de marzo de 1998; *vid.* el debate en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1998, VI Legislatura, n. 140, de 10 de marzo de 1998, pág. 7383 y ss.).

a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las comunidades autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las comunidades autónomas». Y con posterioridad se han producido diversas propuestas, procedentes de varias comunidades autónomas,¹⁸ e incluso en los últimos meses de 2001 pareció que se iba a lograr una posición común de las Comunidades sobre la cuestión, que no estaba mal vista además por el Gobierno central, que, finalmente, sin embargo, se opuso, con razones esencialmente políticas,¹⁹ arrastrando tras de sí algunas comunidades. El acuerdo autonómico inicial no llegó así a formalizarse como tal, y la cuestión sigue por tanto pendiente. Y probablemente un poco más complicada que antes, pues el Gobierno estatal ha vinculado la cuestión al concepto de soberanía en la Constitución, que impide, a su juicio, que pueda establecerse una participación autonómica sin «una previa reforma constitucional que haga posible el reconocimiento expreso de la facultad de representación del Estado en favor de las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea».²⁰ Para sostener este argumento se traen a colación los casos de Alemania y de Austria (donde, como se ha visto, la participación regional en las delegaciones estatales simplemente se ha anclado en la Constitución), sin tener en cuenta, a mi juicio, la distinta funcionalidad que pueden tener las previsiones constitucionales, que juegan a veces como habilitación y otras como garantía.

(ii) La participación colectiva en la Unión Europea

Las regiones cuentan con un lugar en la arquitectura institucional de la Unión Europea: el Comité de las Regiones, creado por el Tratado de Maastrich de 1992 a

18. Proposición de Ley presentada por el Parlamento de la Comunidad de las Islas Baleares sobre participación autonómica en asuntos europeos (cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 2 de octubre de 2001); «Posición negociadora de Extremadura sobre participación de los gobiernos autonómicos en los Consejos de Ministros de la Unión Europea», aportada por el Gobierno de Extremadura al Grupo de trabajo de la Conferencia de Asuntos Europeos constituido a este efecto, en su reunión de 27 de noviembre de 2001, sobre la base de la cual se articuló el acuerdo inicial de las comunidades autónomas, finalmente frustrado; y Proposición de Ley presentada por el Parlamento de Cataluña al Congreso de los Diputados el día 19 de noviembre de 2002, sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea, pendiente del trámite de admisión en el momento de redactar estas líneas.

19. El largo listado de dificultades y obstáculos se encuentra expuesto en un documento titulado «Cuestiones técnicas que plantea la participación de las comunidades autónomas en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea», que se presentó en la sesión de 13 de diciembre de 2001 de la Conferencia de Asuntos Europeos, destinada en principio a aprobar la posición común de las comunidades autónomas sobre participación en el Consejo. En él, entre otros extremos, se condiciona la posibilidad de participación autonómica ante las instituciones comunitarias a una previa reforma constitucional, que la prevea expresamente, y a una reforma de la Ley del Gobierno y de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, que reconozcan «rango ministerial» a los representantes autonómicos, de acuerdo, se dice, con el requisito establecido en el art. 203 TCE.

20. Informe «Cuestiones técnicas que plantea la participación de las comunidades autónomas en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea», pág. 10.

partir de una iniciativa hispano-germana.²¹ Sin embargo, el Comité tiene una composición heterogénea, que mezcla representantes de regiones con poderes legislativos, regiones administrativas y entidades locales; dispone de facultades meramente consultivas; y no tiene acceso al TJCE para defender, en su caso, sus posiciones. Por ello, no es una instancia adecuada para hacer presentes a las regiones con poderes legislativos en los procesos de decisión y actuación comunitarios, para que éstas puedan sostener ahí sus legítimos intereses, en ámbitos donde la competencia o la responsabilidad en el interior de sus respectivos estados les corresponde a ellas y no a la instancia central de gobierno.²² En el actual proceso de debate sobre el futuro de la Unión se han presentado diversas propuestas sobre una nueva configuración de este organismo, que serán examinadas más adelante.

(iii) La participación directa e individual de las regiones en los procesos de decisión y actuación comunitaria

También existen posibilidades de una participación regional a título individual y de modo directo en los procesos de decisión y actuación comunitarios. Esta posibilidad, sin embargo, es hoy muy restringida y se limita básicamente a la participación que pueda ofrecerse a las regiones en el proceso de elaboración de algunas iniciativas y propuestas comunitarias, procesos en los que la Comisión puede consultar a las entidades territoriales interesadas. A esta posibilidad de consulta y diálogo directo, a la que después me referiré más extensamente, pues es uno de los campos donde puede producirse una mayor participación regional y una de las principales demandas de las regiones con poderes legislativos, debe unirse también la ya casi tradicional intervención de las entidades regionales afectadas en los comités de seguimiento que se forman en torno a la política de desarrollo regional y cohesión territorial y social, a través de los cuales pueden participar en la programación de las ayudas y en la ejecución de los proyectos y programas en los que tales ayudas se concretan, en un régimen de *partenariado*.

1. 4. *La participación interna aún como mecanismo fundamental de participación*

No cabe duda, sin embargo, de que hoy por hoy la intervención de las regiones en los asuntos europeos se canaliza fundamentalmente a través de la participación que éstas puedan tener en los procesos internos de formación de la voluntad de su respectivo estado. Y de que ello, en mi opinión, va a continuar siendo así por bastante tiempo. Por este doble motivo conviene detenerse aquí un poco más.

21. Sobre el proceso de gestación del nuevo órgano comunitario y de sus precedentes, como el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, la Asamblea de las Regiones y el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, *vid.*, entre las obras más recientes, M. Moreno Vázquez, *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Polo Europeo Jean Monnet de Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, esp. pág. 21 y ss.

22. Un examen detallado de la actuación del Comité en B. Vila, «El Comité de las Regiones», *Informe comunidades autónomas*, cit., 1994, y C. Pellisé, «El Comité de las Regiones», *Informe comunidades autónomas*, años 1995 a 1999.

El principio de participación regional en los asuntos europeos mediante el cual se intenta rehacer el equilibrio de la división territorial de poderes que resulta afectada por la integración europea se ha pretendido hacer efectivo mediante el establecimiento de mecanismos en el interior de cada estado que permitan una intervención (de intensidad diversa y, en general, acorde con la distribución constitucional interna de competencias) de las entidades regionales en aquellos asuntos que son de su competencia o, más ampliamente, de su interés, y sobre los cuales el estado debe formular una posición ante las instituciones comunitarias. Con el actual (y también con el futuro) esquema institucional de la Unión, el Estado es aquí el Gobierno central (con mayor o menor intervención del parlamento estatal) y la Comunidad es fundamentalmente el Consejo (de Ministros, en la nueva denominación otorgada por la Convención Europea). Por tanto, se trata de establecer un mecanismo (órganos y procedimientos) que permita que las regiones estén presentes, con una determinada capacidad, en el proceso de formación de las posiciones negociadoras que el respectivo Gobierno central vaya a defender en el Consejo en aquellos ámbitos que les afecten. Lo que implica que, además, tal mecanismo permita que las regiones puedan seguir la negociación de tal posición, hasta la toma de una decisión final en la cuestión.

En efecto, la compensación por la pérdida de capacidad de decisión autónoma y por la nueva presión centripeta que erosiona la autonomía política de las regiones se ha producido hasta ahora, invariablemente, en primer lugar y de forma principal mediante el otorgamiento de cuotas de intervención en el proceso decisorio interno. La medida de dicha cuota, así como la concreta forma que adopta varía de un estado a otro. Pero, salvo en el caso belga, que se sustenta en el paralelismo constitucional entre las competencias internas y las internacionales, el principio es el mismo: cambio de capacidad autónoma por participación.

Éste es el principio, efectivamente, que opera, con rango constitucional, en Alemania, Austria y, desde la ley constitucional de octubre de 2001, también en Italia. Y en su despliegue, en estos estados se han dispuesto mecanismos que, aunque diversos y con distintos niveles de eficacia, tienden a permitir la intervención de las regiones respectivas en la formación de la posición estatal.²³ Y ésta también es la vía que se ha seguido en España, aunque sin rango constitucional explícito, mediante el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994, que adopta un modelo de participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos que se basa, fundamentalmente, en las conferencias sectoriales, como órganos de encuentro y de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas en los diversos sectores en los que conflu-

23. En Alemania, fundamentalmente a través del Bundesrat; en Austria, a través de la llamada Conferencia de Integración; en Italia, antes de la reforma constitucional de 18 de octubre de 2001, la participación regional se articulaba a través de la denominada Conferencia Estado-Regiones. Sobre estas experiencias de participación regional, *vid.* el amplio tratamiento realizado en P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espíerrez, E. Roig Moles, *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Marcial Pons - Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1998, pág. 33-175. Con un enfoque distinto, que examina la experiencia comparada en las distintas fases de participación, *vid.* E. Roig, *op. cit.*

yen competencias e intereses de ambas partes,²⁴ a las que se añade una conferencia específica para asuntos europeos, con funciones que debieran ser de impulso y colaboración general en este ámbito entre el Gobierno del Estado y los de las comunidades autónomas.²⁵

Sin embargo, el modelo instaurado en el Acuerdo de 1994 presenta problemas para conseguir una participación efectiva de las comunidades autónomas en los asuntos europeos. Algunos se refieren a su propio contenido,²⁶ pero los de mayor calado son los relativos a su desarrollo y aplicación, porque en la realidad fallan los dos pilares sobre los que se sustenta el modelo: las conferencias sectoriales y la concertación entre comunidades autónomas. En relación a lo primero, el Acuerdo prevé, en efecto, un procedimiento marco de participación, que debe ser desarrollado por las conferencias sectoriales, en los distintos campos de la actividad pública. Sin embargo, muy pocas conferencias han cumplido este compromiso.²⁷ A ello hay que añadir que el funcionamiento de las conferencias es heterogéneo e irregular, presentando grandes diferencias entre ellas; que carecen de una estructura organizativa que permita realizar con eficiencia las funciones de participación; y, además, que interpretan de forma muy diversa su propio papel en este ámbito, concibiéndose algunas de ellas como meros órganos de colaboración en este terreno. Hay que resaltar que éste no es un diagnóstico externo y meramente doctrinal, que acentúe el enfoque crítico que cabe esperar de un análisis académico, sino que estos tres grandes males, que invalidan de hecho la participación autonómica en la formación de las posiciones europeas españolas, o al menos, le restan gran parte de su efectividad, son reconocidos expresamente desde las propias instancias oficiales estatales.²⁸

Y en relación con la concertación autonómica, que es condición indispensable para la participación, toda vez que la posición a presentar ante las instituciones comunitarias debe ser unitaria, cabe señalar que prácticamente no existen mecanismos de cooperación horizontal, entre las propias comunidades autónomas, o, al

24. Sobre el proceso, largo y complejo, que condujo a la adopción del Acuerdo, *vid.* especialmente E. Roig, *op. cit.*, pág. 135 y ss. Esta obra analiza igualmente con detenimiento las modalidades de participación que se derivan del Acuerdo. Sobre el mismo, con análisis diversos del modelo que instaura, la bibliografía es ya bastante extensa. Entre las obras más recientes, *vid.* especialmente también P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espíerrez, E. Roig Moles, *op. cit.*, esp. pág. 283 y ss.; AAVV, *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995; A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997; M^a Antonia Arias Martínez, *Comunidades autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñati, 1998.

25. Conferencia para Asuntos Europeos, institucionalizada mediante la Ley 2/1997, de 13 de marzo. Sobre la actividad de esta conferencia resulta de particular interés el seguimiento realizado por E. Roig Molés, en *Informe comunidades autónomas*, anual, IDP, Marcial Pons, Barcelona.

26. Especialmente, en cuanto al grado de vinculación estatal a las posiciones adoptadas por las comunidades autónomas en las distintas materias, según su régimen competencial.

27. Hasta finales de 2002, sólo tres conferencias, de las 25 existentes habían desarrollado el procedimiento marco (las de Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca Marítima y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud).

28. *Informe del Ministerio de Administraciones Públicas* sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales (VI Legislatura, 1996-2000), de 1 de marzo de 2000, accesible en la página web del Ministerio.

menos, no existen con el grado de formalización e institucionalización que sería necesario para conseguir que las comunidades lleguen a posiciones comunes, que después deban ser, según los casos, aceptadas o negociadas con el Estado.

No es éste, sin duda, el lugar para proponer soluciones. Pero creo que éstas deben abordar con decisión estos dos frentes de problemas y deben pasar, por tanto, por establecer un órgano adecuado (o una red de órganos) con capacidad suficiente para articular la intervención de las comunidades y su relación con el Estado, y por establecer asimismo mecanismos adecuados para canalizar la relación entre las propias comunidades, con el objeto de facilitar la concertación de posiciones comunes. Además, debería establecerse también un mecanismo eficaz de canalización de información, indispensable para permitir la participación en los asuntos europeos, y las propias comunidades deberían adaptar sus estructuras organizativas internas y sus procedimientos, incluidos los parlamentarios, para adecuarse a las particulares exigencias de la actuación europea. Y en el contexto de este replanteamiento general surge la cuestión del papel que pudiera desempeñar el Senado, aunque su actual configuración le inhabilita para convertirse en la gran instancia que canalice la participación autonómica en los asuntos europeos, al estilo del Bundesrat alemán. Y surge igualmente la cuestión, por motivos intrínsecos y también por las dificultades para establecer un sistema general de participación autonómica, de la posibilidad de una participación bilateral que resulte efectiva, más allá de las inoperantes comisiones bilaterales establecidas hasta hoy, y que pueda encajar bien en el sistema general. Todo ello es una cuestión de diseño institucional técnico, pero también, y sobre todo, de voluntad política, del Estado y de las comunidades, sin la cual es imposible construir ningún sistema de participación.

2. La irrupción de las regiones con poderes legislativos en el debate sobre el futuro de la Unión

La apertura comunitaria a las regiones que se ha producido desde 1992, aunque tímida y limitadamente, junto a las limitaciones intrínsecas de la participación interna, han propiciado que la cuestión regional se lleve más decididamente al propio ámbito comunitario, desbordando el marco estatal doméstico en el que básicamente se movía hasta la fecha. El proceso de reforma de la Unión abierto en Niza ha significado una gran ocasión para replantear la cuestión regional en el ámbito comunitario, ocasión que ha sido aprovechada por diversas instancias para formular propuestas para tratar de hallar el papel que pueden desempeñar las entidades regionales, especialmente las que disponen de autonomía política constitucionalmente reconocida y, fruto de ello, de poderes legislativos, en el nuevo sistema comunitario, tanto en su arquitectura institucional como en sus procesos decisorios y de actuación.

Las regiones europeas, especialmente las que disponen de poderes legislativos, han expresado en diversos foros su voluntad de estar presentes en el debate en curso sobre el futuro de la Unión Europea y de encontrar un lugar en la nueva estructura de la Unión que nazca de este proceso de reforma. En especial, deben considerarse

las propuestas lanzadas desde la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos²⁹ y la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE),³⁰ a las que deben sumarse aquellas otras expresadas por algunas regiones concretas, como Cataluña³¹ o los Länder alemanes.³²

Como síntesis general de las demandas regionales pueden servir las formuladas por la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos, que son altamente expresivas de esta voluntad de presencia europea de las regiones, concretándose en torno a diversos extremos:

1. Reconocimiento explícito en el preámbulo del Tratado constitucional del respeto a la diversidad cultural y a la identidad nacional de los estados miembros, que incluye a sus regiones; y reconocimiento, cuando proceda, de la dimensión regional en las diversas partes del Tratado.
2. Previsión expresa de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, con eficacia vinculante y con un reconocimiento explícito del escalón regional en el actual art. 5 TCE; y establecimiento de un mecanismo ex ante de control de su aplicación, en el que pudieran intervenir las regiones con poderes legislativos. Expresamente se dice que la intervención del Comité de las Regiones no sería suficiente.
3. Clarificación y simplificación del sistema de delimitación de las competencias entre la Unión y los estados miembros, y de los instrumentos de actuación.
4. Aplicación generalizada (a escala interna de cada estado) de las posibilidades que ofrece el art. 203 TCE en orden a la participación de las regiones en el Consejo de Ministros. Más allá, debería asegurarse la implicación de las regiones, en el interior de cada estado, en todas las decisiones europeas que les afecten.
5. Atribución de un estatus especial dentro de la Unión, que incluya los derechos a:

29. La Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos, en su tercera reunión (a la que asistieron 40 presidentes regionales), celebrada en Florencia los días 14 y 15 de noviembre de 2002, en la línea de lo ya acordado en la Declaración Política de las Regiones Constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y Valonia, de 28 de mayo de 2001, y en las reuniones primera y segunda de la propia Conferencia (celebradas en Barcelona, el 24 de noviembre de 2000 y en Lieja, el 15 de noviembre de 2001), adoptó una resolución por la que solicita a la Convención Europea que tenga en cuenta sus propuestas, que se expresan en la misma resolución.

30. La Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE) en sus diversos encuentros desde su constitución en Oviedo, los días 6 y 7 de octubre de 1997, ha venido insistiendo en la necesidad de otorgar un papel para las regiones y, dentro de ellas, para sus parlamentos, en el propio sistema comunitario, en los términos que se verán.

31. En Cataluña, la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea aprobó un documento final con 80 propuestas sobre las diversas cuestiones planteadas en el actual proceso de reforma de la Unión (*Conclusiones y propuestas de la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea, 80 propuestas para una nueva Europa*, enero de 2003).

32. Los Länder alemanes se han pronunciado expresamente en el debate sobre el futuro de la Unión mediante diversas resoluciones adoptadas en las sesiones de la Conferencia de ministros europeos (especialmente, sus posiciones fundamentales se expresan en las adoptadas en los días 10 y 11 de octubre de 2001 y 5 y 6 de junio de 2002).

- a. Ser consultadas por la Comisión cuando ésta formule propuestas que afecten asuntos cuya competencia interna les corresponde
 - b. Participar en el procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad
 - c. Acceder directamente al TJCE en caso de conflicto de competencias con la Unión³³
 - d. Incluir a los parlamentos regionales en los procedimientos que se establezcan para posibilitar la participación de los parlamentos nacionales en los procesos europeos
 - e. Tomar en consideración las regiones en la delimitación de las circunscripciones electorales del Parlamento Europeo
6. Reformar el Comité de las Regiones, en especial,
- a. Su composición, para que esté formado por miembros con responsabilidad política regional o local y en la que las regiones con poderes legislativos se encuentren mejor representadas
 - b. Su posición, con su reconocimiento como institución y con el otorgamiento de acceso directo al TJCE en defensa de sus prerrogativas.

La CALRE, por su parte, ha insistido especialmente en reivindicar un papel para las regiones (y, dentro de ellas, para sus parlamentos) en la aplicación del principio de subsidiariedad, que incluya también un derecho de recurso ante el TJCE para defenderse contra eventuales invasiones de sus competencias por parte de la Unión, poniendo asimismo énfasis en la necesidad de establecer relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y regionales, para que representantes regionales puedan participar en los trabajos de la Comisión de Política Regional y en otras que afecten directamente a las regiones, así como en otras tareas y trabajos del Parlamento Europeo con fuerte repercusión regional. Con carácter más general, la CALRE se pronuncia también a favor de un reparto más nítido de competencias entre la Unión y los estados; de una reforma del Comité de las Regiones, para revalorizar su posición; de la creación de circunscripciones regionales para la elección del Parlamento Europeo; de la participación de representantes regionales

33. Más allá de la posibilidad, reconocida jurisprudencialmente, de que puedan interponer un recurso de anulación como «personas jurídicas» cuando sean destinatarias del acto impugnado o éste les afecte de manera directa e individual (ex art. 230 TCE), incluso si se interpreta de forma extensiva, como ha hecho el TPI, incluyendo la impugnación de decisiones de la Comisión que prohíban ayudas concedidas por las regiones (pues aunque el destinatario es el Estado respectivo, el Tribunal considera que afecta a la autoridad regional pues «le impide directamente ejercer como considere oportuno sus competencias propias», y el interés afectado es propio de la región y no puede incluirse en el del Estado al que pertenece, «en la medida en que dicha autoridad es titular de derechos e intereses particulares, constituyendo las ayudas a que se refiere la decisión impugnada medidas adoptadas en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución del Estado miembro de que se trata» —Sentencia *Freistaat Sachsen v. Comisión*, de 15 de diciembre de 1999, T-132/96, Rec.1999, p.II-3663—; *vid.* sobre la cuestión las reflexiones del documento del Praesidium sobre «La dimensión regional y local en Europa», CONV 518/03, de 29 de enero de 2003).

en las delegaciones estatales en el Consejo; y de la promoción de mecanismos formalizados e individuales para establecer relaciones entre las regiones y los órganos decisorios europeos.³⁴

En Cataluña, por otro lado, la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea³⁵ aprobó un documento final, con 80 propuestas sobre las diversas cuestiones planteadas en el actual proceso de reforma de la Unión «Conclusiones y propuestas de la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea, 80 propuestas para una nueva Europa», enero de 2003).³⁶ Estas propuestas expresan una «visión catalana» global sobre la reforma de la Unión, no limitada a la cuestión de la participación regional, aunque en este ámbito se incide de forma especial, con propuestas que se sitúan en la órbita de las formuladas por la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos, especialmente en la demanda de institucionalización de las regiones en la Unión Europea, de modo que se permita su participación en el Consejo, se establezca la obligación de la Comisión de consultar todas las iniciativas que las afecten, se permita la participación en los trabajos del Parlamento Europeo, se establezcan circunscripciones de base regional para las elecciones al PE, se reforme la composición y la posición del Comité de las Regiones y se admita su acceso directo al TJCE. De modo específico, la Convención catalana se pronuncia por el reconocimiento expreso de las naciones sin estado y de las regiones con poderes legislativos y por el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural y lingüística, elevando a rango de lenguas oficiales de la Unión aquellas que lo sean en el interior de los distintos estados.

Los Länder alemanes, a su vez, también se han pronunciado expresamente en el debate sobre el futuro de la Unión, con la voluntad de asegurar que la construcción europea no elimine sino que permita un espacio sustancial para su actuación. De manera principal, los Länder alemanes han incidido en la necesidad de reformar el sistema competencial de la Unión, en el sentido de clarificar y simplificar tal sistema. Para ello proponen limitar las competencias comunitarias, estableciendo de modo expreso que se trata de competencias tasadas y de atribución (lo cual debe comportar, en su opinión, una limitación de las actuales cláusulas de los art. 94, 95 y 308 TCE), cuyo ejercicio debe respetar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y la identidad nacional de los estados miembros. En el terreno específico de la participación regional, los Länder propugnan que la Comisión efectúe consultas de sus iniciativas legislativas ya desde las primeras fases de su elaboración, y que se reconozca, tanto al Comité de las Regiones como a las propias regiones con poderes legislativos, un acceso directo al TJCE. Pero los Länder, a diferencia de

34. Posiciones adoptadas a partir especialmente de las Declaraciones de la segunda Conferencia, de Salzburgo, de 6-7 octubre 1998, y de la tercera Conferencia, celebrada en Florencia los días 17 y 18 de mayo de 1999. A partir de la Conferencia de Santiago de Compostela (28 de octubre de 2000), la CALRE empezó a concretar sus ideas en torno a la modificación de los tratados, en base a estas posiciones generales. La documentación de la CALRE se encuentra accesible en la página web de la misma, <www.calre.net>.

35. Amplio foro social de debate, convocado por el Gobierno de la Generalidad de Catalunya a instancias del Parlamento (Resolución de 4 de octubre de 2001), organizada y coordinada por el Patronat Català Pro-Europa, con la asistencia de una comisión de expertos, dirigida por F. Requejo.

36. Accesible en la página web <www.convenciocatalana.org>.

otras regiones con poderes legislativos, concentran gran parte de sus demandas de participación en una mejora de la posición del Bundesrat, tanto frente al Gobierno federal como también frente a las propias instituciones de la Unión, como instancia fundamental de canalización de su intervención en los asuntos europeos.³⁷

3. El debate sobre el papel de las regiones en la Unión: cuestión europea o cuestión doméstica de los estados

La cuestión regional no figuraba en la agenda acordada en Niza, aunque aparecieron algunas menciones a las regiones cuando los cuatro grandes temas de Niza se descompusieron en las ya famosas 64 preguntas de la Declaración de Laeken, que debían marcar el debate sobre el futuro de la Unión. La Convención Europea, convocada por el Consejo de Laeken para encauzar este debate y elevar una propuesta de reforma de los tratados, no creó ningún grupo de trabajo específico sobre el posible papel de las regiones en la futura Unión, pero la cuestión regional afloró, con mayor o menor intensidad, en los trabajos de diversos grupos.³⁸ La presencia regional en la Convención, además, se introdujo, una vez descartada una representación directa,³⁹ mediante un denominado grupo de contacto que debatió con uno de los vicepresidentes de la Convención⁴⁰ un documento preparatorio elaborado por el Praesidium,⁴¹ con vistas a la celebración de una sesión plenaria dedicada específicamente, entre otras, a la cuestión regional.⁴² La posible presencia e intervención de las regiones en la nueva Unión fue igualmente considerada en los debates y las contribuciones de algunas instituciones y órganos comunitarios, especialmente el Parlamento Europeo⁴³ y el Comité de las Regiones,⁴⁴

37. La documentación se encuentra accesible en la página web de la Conferencia de Ministros de Asuntos Europeos <www.europaminister.de>.

38. Así, especialmente, el grupo subsidiariedad (Informe final CONV 268/02), pero también los grupos dedicados a la simplificación (Informe final CONV 424/02) y a las competencias complementarias (Informe final CONV 375/1/02).

39. El Consejo de Laeken sólo admitió la presencia en la Convención de 6 observadores del Comité de las Regiones.

40. Documento de síntesis de los trabajos del grupo de contacto «Regiones y entidades locales», CONV 523/03, de 31 de enero de 2003.

41. Documento de reflexión del Praesidium sobre «La dimensión regional y local en Europa», cit.

42. Sesión plenaria de los días 6 y 7 de febrero de 2003 (Informe resumido de la sesión plenaria, CONV 548/03, de 13 de febrero).

43. Informe del PE sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros (Informe Lamassoure, proyecto de 6 de febrero de 2002, 2001/2024(INI); Informe final de 24 de abril de 2002, A5-0133/2002, FINAL); e Informe del PE sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe Napolitano, proyecto de 31 de octubre de 2002, 02241 (INI), e Informe final de 4 de diciembre de 2002, A5-0427/2002 (FINAL), con Resolución final aprobada por el Pleno el día 14 de enero de 2003).

44. El Comité de las Regiones ha estado presente en el proceso de debate a través de diversas intervenciones, directas en algunos casos (Dictamen de 14 de noviembre de 2001 sobre la participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los Consejos informales, CDR 431/2001 fin; Declaración de la Mesa del Comité de las Regiones de 26 de octubre de 2001 sobre el papel de las regiones con poderes legislati-

y fue objeto también de contribuciones específicas de algunos miembros de la Convención.⁴⁵

Por todo ello puede afirmarse que, a pesar de las limitaciones habidas, la cuestión regional ha estado presente en el debate sobre la futura configuración de la Unión. Precisamente por este motivo, por haber tenido ocasión de haber sido considerada de manera específica, el resultado final debe entenderse fruto de una decisión plenamente deliberada y consciente. Y, efectivamente, este resultado puede contemplarse en términos de triunfo de una alternativa política (la que propugna el mantenimiento de la cuestión regional como asunto doméstico de los estados) sobre la otra presente en el debate (la que propugna la consideración de la presencia y la participación regional en la Unión desde el propio derecho y las propias instancias de la Unión).

Porque, en efecto, estas dos son las posiciones básicas que se han enfrentado en esta cuestión en el debate sobre el futuro de la Unión. Por una parte, las regiones con poderes legislativos, bien de forma individual o agrupadas en las asociaciones y organismos que las reúnen (Conferencia de Presidentes, CALRE, Comité de las Regiones), han abogado por obtener un lugar propio en la Unión, anclando su participación en los asuntos europeos en el propio derecho constitucional de la Unión. Este lugar propio, que se uniría a la participación interna que cada región obtiene en el interior de su propio Estado, puede expresarse sintéticamente en los términos que propuso la versión inicial del Informe Lamassoure:⁴⁶ el establecimiento de un estatuto de región asociada a la Unión, que se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada Estado, y que comportaría ciertos derechos de participación en las políticas comunitarias, y especialmente los de ser consultadas por la Comisión, estar representadas específicamente en el Comité de las Regiones y tener acceso al TJCE para plantear conflictos de competencia frente a actos de la Unión que las afectasen.

En la otra parte, en la que han militado en general los gobiernos⁴⁷ y que ha encontrado múltiples expresiones en la Convención y en el Parlamento Europeo, se

vos en el proceso decisorio comunitario, CDR 191/2001 fin; Dictamen de 13 de marzo de 2002 sobre el «Proyecto de Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros»; Dictamen de 21 de noviembre de 2002 sobre el «Proyecto de Informe del Parlamento Europeo “El papel de las regiones en la construcción europea”», y particularmente de algunos de sus miembros en otras (así, entre otras, Contribución de seis observadores del Comité de las Regiones sobre «El Comité de las Regiones y el futuro de la Unión Europea», CONV 497/03; y Contribución de seis observadores del Comité de las Regiones sobre «El papel de las autoridades regionales y locales en la integración europea», CONV 520/03).

45. Especialmente, son remarcables las contribuciones de MacCormick (298/02, 525/03); Teufel (530/03), Farnleitner y Tusek (534/03); Gucht y Duff (152/02); Kllujunen y 14 más (321/02); Balázs, Szajer, MacCormick, Eckstein-Kovács y Szent-Ivány (639/03); Hain (526/03); Martin (561/03, 640/03); Michel (544/03); Speroni (328/02); y Szajer (580/03).

46. Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros (Informe Lamassoure, cit, especialmente Consideración I y apartado 22).

47. Posición expresada en múltiples y variadas declaraciones, en el caso del Gobierno español. Pero esta posición es también compartida por otros gobiernos centrales. Resulta en este sentido altamente significativa la intervención del embajador alemán en España, Sr. Bitterlich, en el Foro *Europa-Futura* de Barcelona («La delimitación de las competencias de la Unión», Fundación Pi-Sunyer e Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, en prensa).

aboga por confinar la cuestión regional en el ámbito interno de cada Estado, partiendo de la idea de que la Unión debe ser indiferente a la estructura constitucional interna de sus miembros, que, además, es muy diversa. Esta idea, llevada al extremo, es expresada con total nitidez en la opinión minoritaria del diputado europeo G. Berthu al Informe Napolitano:⁴⁸ «únicamente los estados son miembros de la Unión y establecen libremente su organización interna, en particular, la manera de asociar a sus colectividades locales a la toma de decisiones».

Pues bien, no cabe duda de que, al menos en los trabajos de la Convención, ha triunfado la segunda de las posiciones indicadas. Los matices que pueden introducirse a esta afirmación, que se verán seguidamente, no empañan a mi juicio esta valoración global. Lo sucedido en el proceso de aprobación del Informe Lamassoure es significativo de ello: el proyecto de informe proponía inicialmente otorgar un lugar específico a las regiones en el sistema comunitario, de carácter ciertamente limitado, como se ha visto ya, partiendo de la idea de que «los textos fundadores de la Unión no pueden seguir ignorando estos interlocutores particulares (las regiones dotadas con poderes legislativos)».⁴⁹ El texto finalmente aprobado, después de numerosas enmiendas en este apartado, «considera que la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada Estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional».⁵⁰ El principio del que se parte es, simple y llanamente, el contrario.

Sin embargo, a partir de ahí, se flexibiliza esta afirmación de principio. El propio Informe Lamassoure continúa diciendo que se «constata, al mismo tiempo, el papel creciente que las regiones y, a veces, otras colectividades territoriales desempeñan en la aplicación de las políticas de la Unión, en particular allí donde existen regiones con competencias legislativas». Y ello, en consecuencia, conduce al Parlamento Europeo a manifestar «el deseo de que la Unión se muestre abierta a las propuestas de los estados miembros tendentes a conseguir una mejor asociación de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales».⁵¹

Ésta es también la vía por la que han discurrido asimismo las propuestas realizadas por el Informe Napolitano, ya citado,⁵² y por donde han transitado las posicio-

48. Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe Napolitano, cit).

49. Considerando I del Informe, versión inicial, cit.

50. Apartado 38 del Informe, versión final, cit.

51. Apartados 38 y 39, respectivamente, del Informe, versión final, cit.

52. El Informe formula algunas propuestas generales en torno a la participación regional, si bien condiciona en gran parte las modalidades y los mecanismos de tal participación a la decisión interna de cada Estado, al considerar que ésta es básicamente una cuestión doméstica de los mismos. En general, el Informe propone fundamentalmente: (i) introducir formalmente en el Tratado constitucional la obligación de respeto a la autonomía de las regiones y los municipios, como parte de la obligación de respeto a las estructuras constitucionales internas de los estados; (ii) establecer nuevos métodos de participación de las regiones en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión; (iii) reforzar los mecanismos internos de los estados miembros para posibilitar la participación de sus regiones en los asuntos de su interés; (iv) asociar las regiones a la Comisión en la elaboración de los actos legislativos y de las políticas comunitarias, cuando éstas deban

nes mayoritarias en la Convención, expresadas en la sesión plenaria dedicada a la cuestión, ya citada también. Y, en definitiva, es la manera en que finalmente se ha plasmado la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional aprobado por la Convención. En definitiva, la fórmula consiste en afirmar de principio el carácter interno de la participación regional en los asuntos europeos, para a continuación otorgarle una cierta flexibilidad, a partir de la constatación del papel real que juegan las regiones en la aplicación de las políticas comunitarias, flexibilidad que juega en un doble sentido: para prever ciertas modalidades de relación directa con la Unión, y para prever un marco de posibilidades de participación directa de las regiones en la escala comunitaria, cuya efectiva puesta en marcha se remite, sin embargo, a la decisión interna de cada Estado.

4. La resolución (provisional) del debate sobre las regiones en la Unión: las regiones en el proyecto de Tratado constitucional de la Convención

Las diversas y variadas menciones a las regiones que realiza el proyecto de Tratado constitucional⁵³ aprobado por la Convención pueden ordenarse a mi juicio en tres direcciones básicas: (i) el reconocimiento del hecho regional; (ii) la participación individual de las regiones en la vida comunitaria; (iii) el Comité de las regiones como instancia de participación regional colectiva en la Unión. Sobre estos tres ejes puede realizarse una primera valoración sobre el modo en que ha concluido, por el momento, el debate sobre la presencia de las regiones en el nuevo sistema de la Unión.

4.1. Un bajo e indirecto nivel de reconocimiento de las regiones en el Tratado constitucional

Las regiones no han obtenido en el proyecto de Tratado constitucional un reconocimiento explícito y directo, al que pudiera anudarse alguna consecuencia jurídica para la Unión, que la obligara, de manera autónoma y directa, a tomarlas en consideración y respetarlas.

aplicarlas, y en especial, impulsar la vía de los contratos tripartitos; (v) intensificar la cooperación entre los parlamentos regionales y el PE, en especial en el marco de su Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo; (vi) permitir el acceso de las regiones al TJCE cuando la vulneración de principio de subsidiariedad haya infringido sus competencias, aunque bajo la autoridad del Estado al que pertenezcan y de acuerdo con sus previsiones constitucionales y legales; (vii) fomentar la cooperación transfronteriza y elaborar un estatuto específico que la facilite; (viii) y, sobre todo, aunque de manera un tanto implícita, reforzar el papel del Comité de las Regiones, que se califica de «esencial» como interlocutor institucional de las colectividades locales y regionales en el marco de la Unión.

53. El proyecto de TCUE aprobado por la Convención hace referencia a las regiones en cuanto: (a) objeto de reconocimiento y respeto de su identidad (art. I-5 y Preámbulo Carta DF; también art. II-22 Carta, en términos de respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística); (b) objeto de toma en consideración en la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de la Comisión (art. I-9.3 TCUE); (c) instituciones que pueden ser consultadas por la Comisión a efectos de valoración de sus iniciativas desde el principio de subsidiariedad (ap. 2 Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad); (d) instituciones que pueden participar, de un modo limitado y, en general, indirecto, en el procedimiento de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (ap. 5 Protocolo);

Ciertamente, en el proyecto de tratado hay, por primera vez, algunas menciones generales a las regiones, pero las mismas dan lugar a un reconocimiento de carácter indirecto y, además, de baja intensidad. Destaca, en primer lugar, el reconocimiento regional de alcance general que realiza el art. I-5.1, pero tal reconocimiento tiene, en efecto, un carácter indirecto y mediato, que se incluye como parte de la obligación de respetar las estructuras constitucionales internas de los estados miembros: «La unión respetará la identidad nacional de sus estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional», lo cual refuerza precisamente la idea de que las regiones son una cuestión interna de los estados, en relación con la cual la Unión nada tiene que decir de forma autónoma. Se produce de este modo un efecto que, al menos al principio, puede resultar paradójico: las regiones son mencionadas por primera vez de forma directa y con alcance general en los tratados fundacionales, pero esta mención sirve para fundamentar la exclusión de su presencia autónoma en la Unión. Y además, este reconocimiento, que aunque indirecto constituye sin duda una novedad con un potencial por explorar, viene compensado inmediatamente en el propio art. I-5.1⁵⁴ por una declaración bastante incomprensible en términos jurídicos y que, en caso de interpretarse como cláusula de garantía de la integridad territorial de los estados miembros en sus límites actuales, entraría en flagrante contradicción con el principio sobre el que se basa precisamente la pretensión de que las entidades regionales constituyen un asunto meramente interno de los estados.

El recelo hacia los nacionalismos que transmiten aquellas posiciones que identifican regiones con nacionalismo, nacionalismo con separatismo y separatismo con desastre, parece haber estado presente también, aunque no de forma exclusiva, en la sustitución de los *pueblos* por los *ciudadanos* como fuentes reconocidas, en el art. I-1, de donde emana la voluntad de constituir la Unión Europea.⁵⁵ En todo caso, la mención a los pueblos europeos se mantiene, de una forma completamente

(e) objeto de toma en consideración en el diseño y/o la aplicación de ciertas políticas (cohesión económica, social y territorial —art. III-116-120—; redes transeuropeas —art. III-144—; cultura —art. III-181—; protección civil —art. III-184); (f) fundamento y objeto del establecimiento de regímenes especiales o excepcionales (Länder alemanes en materia de ayudas públicas —art. III-56— y transportes —art. III-141—; y regiones ultraperiféricas —art. III-330—); (g) parte de las entidades públicas, junto a las autoridades nacionales y locales, y otras entidades y empresas públicas, que se ven sometidas a ciertas limitaciones y prohibiciones (prohibición de autorización de descubiertos por parte de BCE —art. III-73—; prohibición de acceso privilegiado al crédito —art. III-74—; indicación de que la Unión o los otros estados miembros no responderán de los compromisos financieros de las autoridades regionales —art. III-75—); (h) entidades que están representadas y forman parte del Comité de las Regiones, como organismo consultivo de la Unión (art. I-31; art. III-292-294).

54. La Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior».

55. Hay que decir *parece* porque el método del consenso interpretado por el presidente que se siguió en la elaboración del proyecto por parte de la Convención, que excluyó un debate político abierto entre opciones diversas, con votaciones y explicaciones de voto, impide muchas veces reconocer con claridad las posiciones políticas en liza. En este extremo hay también otra línea argumental, al menos, para justificar la sustitución, que tiene que ver con la voluntad de constituir un *demos* propio europeo (de modo que la Unión ya no tendría como base una unión de pueblos, sino *un pueblo*) y de

insulsa a mi entender, en el preámbulo del proyecto de Tratado aprobado por la Convención y, con mayor sentido, en el Preámbulo de la parte segunda del proyecto de Tratado, que contiene la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

Algo más operativo puede resultar el reconocimiento de las regiones que se produce en el ámbito de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Además de una eventual participación regional en el procedimiento de aplicación de los mismos, como se verá después, el art. I-9.3 del proyecto de TCUE y después el Protocolo (apartado 4) obligan a tomar en consideración el nivel regional de gobierno (y también el local) para valorar las iniciativas que pretenda adoptar la Unión desde el punto de vista de la subsidiariedad⁵⁶ y los efectos que puedan tener, cuando se trate de leyes marco, en la normativa que deban desarrollar los estados miembros.⁵⁷

Por lo demás, el proyecto de tratado, en su decisiva parte tercera, contiene algunos reconocimientos singulares a favor de ciertas regiones, que fundamentan tratamientos específicos y derogaciones singulares del régimen comunitario general de ciertas materias y políticas. Éste es el caso, muy llamativo, de los Länder alemanes, respecto de los cuales se establece un régimen especial en materia de ayudas públicas⁵⁸ y de transportes,⁵⁹ y también el de las llamadas regiones ultraperiféricas (de-

identificar la soberanía, de la que nacen todos los poderes, más con los ciudadanos (individualmente considerados y, sobre todo, sin atención a su nacionalidad) que con los pueblos. Sobre la cuestión, *vid.* las enmiendas al art. I-1 del proyecto presentado por el Praesidium el día 6 de febrero de 2003 (CONV 528/03), en el documento CONV 574/03, de 21 de febrero, y la sesión plenaria de 27 y 28 de febrero de 2003 (resumen en el documento CONV 601/03, de 11 de marzo, y transcripción en <<http://european-convention.eu.int>>).

56. «[...] la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local [...]» (art. I-9.3 proyecto TCUE).

57. La ficha de subsidiariedad que debe adjuntar la Comisión a todas sus propuestas legislativas debe valorar, cuando se trate de leyes marco, «sus efectos en la normativa que han de desarrollar los estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional» (ap. 4 Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad).

58. El art. III-56 TCUE declara compatibles con el mercado interior (exceptuándolas de la prohibición general) «las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división». La recepción de esta disposición en el proyecto de TCUE (que proviene del Tratado de Roma original y estuvo pensada inicialmente para compensar las desventajas económicas derivadas de la división de Alemania en 1948, con la situación de aislamiento que tal división provocó en algunas zonas, especialmente Berlín) hace pensar que pueda tener (o quiera al menos dársele) una virtualidad más amplia de la que justificó su inclusión en el Tratado de Roma, aunque el Tribunal de Justicia ha descartado la interpretación por la cual esta disposición, después de la reunificación, podría justificar ayudas a los Länder de la antigua RDA para que éstos alcancen el nivel económico de la RFA (Sentencia TPI de 15 de diciembre de 1999, *Freistaat Sachsen v. Comisión*, citada, esp. 129-135, 137).

59. El art. III-141 recoge el contenido del antiguo art. 78 TCE, que en su numeración original (art. 82) ya figuraba en el Tratado de Roma de 1957, por el cual las disposiciones del Tratado en materia de política de transportes «no obstarán a las medidas adoptadas en la República Federal de Alemania, siempre que fueren necesarias para compensar las desventajas económicas que la división de Alemania ocasiona a la economía de determinadas regiones de la República Federal, afectadas por esta división». El hecho de que el proyecto de TCUE lo asuma parece indicar que quizá quiera otorgársele una virtualidad mayor de la que lo justificó en su origen, en el mismo sentido indicado en la nota anterior.

partamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias), cuyas especiales circunstancias se traducen en una habilitación para adoptar «reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes»,⁶⁰ esto es, para establecer regímenes especiales que atiendan sus peculiares características.

4.2. *La remisión básica de la participación regional a la decisión interna de los estados*

La pugna que se ha producido a lo largo del debate sobre la reforma de la Unión entre la posición que sostiene que las regiones constituyen una cuestión meramente interna de los estados, por una parte, y aquella otra que entiende que las regiones existentes deben ocupar un lugar propio en la Unión, se ha resuelto por el momento, como se ha indicado ya, a favor de la primera, al menos en sus términos fundamentales. Se mantiene así, por tanto, el principio tradicional de autonomía institucional también en la fase de formación del derecho y la voluntad comunitaria. Pero con algunas contradicciones e inconsistencias, y también con algunas pequeñas rupturas.

Resulta, en efecto, inconsistente con este principio el hecho de que se prevea, por parte del propio derecho de la Unión, una participación en los procesos de decisión y actuación comunitarios de determinados órganos internos de los estados miembros, como ocurre con los parlamentos nacionales.⁶¹ Si la estructura constitucional interna de los estados es una cuestión enteramente doméstica, que solo a ellos les compete, resulta cuando menos una excepción que se dé juego (y, además, por igual) en la arena comunitaria a una de estas instituciones constitucionales internas, reflejando así en el ámbito comunitario esta misma estructura constitucional interna. Si ello es una excepción, que puede sin duda explicarse por motivos sólidos que tienen que ver con un mayor aporte de legitimidad democrática a la Unión, debería justificarse también sólidamente el criterio por el cual tal excepción debe circunscribirse a los parlamentos nacionales y no puede extenderse a otros elementos igualmente esenciales de la estructura constitucional interna de los estados. Y hasta el momento, al menos con la información disponible, nada se ha dicho, ni debatido ni justificado al respecto.

Pero lo que ya constituye una excepción bastante más difícil de justificar, que

60. Art. III-330 proyecto TCUE, que recoge básicamente la redacción dada por el Tratado de Ámsterdam al art. 299 TCE, cuyo antecedente era la Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, adoptada por la Conferencia Intergubernamental de 1992. La adopción de estas normas especiales se encomienda al Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

61. Intervención de los parlamentos nacionales que se produce en una doble dirección: primero, en el procedimiento de aplicación y control *ex ante* del principio de subsidiariedad, prevista en el art. I-9.3 del proyecto TCUE y en los apartados 5 y 6 del proyecto de Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Y segundo, con carácter más general, aunque con una intensidad en principio menor, centrada en la información a los parlamentos nacionales y la cooperación entre éstos y el Parlamento Europeo, prevista en el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, que reformula el Protocolo sobre la misma cuestión anejo al Tratado de Ámsterdam, que a su vez traía causa de la Declaración que con el mismo título adoptó la Conferencia Intergubernamental de 1992.

entra en clara contradicción con el principio de autonomía institucional y la filosofía que aparentemente lo sustenta, es la toma en consideración de la estructura bicameral de algunos parlamentos nacionales, a efectos de establecer una participación propia y diferenciada de cada una de las dos cámaras en ciertos procesos comunitarios.⁶² Aquí ni siquiera podría utilizarse el débil argumento de la homogeneidad de la institución en los estados miembros con el que quizá algunos pretendan justificar la previsión de participación de los parlamentos nacionales, en los términos que se acaban de ver, pues en este caso no todos los parlamentos disponen de una estructura bicameral, y no todos los parlamentos bicamerales responden al mismo modelo. Además, otorgar la misma posición y el mismo peso a las dos cámaras en los procesos en los que pueden intervenir los parlamentos nacionales supone sin duda, al menos en algunos casos, entre los que se encuentra el español, interferir (y alterar profundamente) en la relación que mantienen ambas cámaras en el sistema constitucional interno e incluso llegar al absurdo de transmitir información a una cámara sobre asuntos que no son de su competencia o en los que su actuación se encuentra claramente subordinada a la otra.⁶³

La justificación debe buscarse en otros ámbitos, y quizá tenga mucho que ver con la voluntad de los Länder alemanes de asegurarse un lugar propio en ciertos procesos comunitarios, y especialmente en el de aplicación y control ex ante del principio de subsidiariedad, sin depender del Bundestag o cámara baja.⁶⁴ No se olvide que los miembros del Bundesrat son los gobiernos de los Länder, que de este modo lograrían estar presentes, de forma colectiva, en la Unión, sin la intermediación ni del Gobierno ni del Parlamento federales. Y no hay que olvidar tampoco que sin la aprobación del Bundesrat no puede ratificarse en Alemania la revisión de los tratados.

Además, puede considerarse también que es inconsistente y contradictoria con el principio de autonomía institucional la previsión contenida en el art. I-5.1 del proyecto de TCUE,⁶⁵ especialmente si se entiende como una suerte de garantía de la integridad territorial de los estados y del mantenimiento de sus límites territoriales actuales.

62. En el procedimiento de control del principio de subsidiariedad cada cámara de los parlamentos bicamerales cuenta con una posición propia y un voto (los parlamentos unicamerales, con dos votos), según los apartados 5 y 6 del proyecto de Protocolo. Los procedimientos de información previstos en el proyecto de Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea se aplican, igualmente, a las dos cámaras en caso de parlamentos bicamerales (ap. 8), en lo que constituye una novedad respecto del Protocolo sobre la misma cuestión anejo al Tratado de Ámsterdam.

63. Casos de materias excluidas de la competencia de las segundas cámaras en Bélgica y en Austria, p. e.; o casos en los que la segunda cámara no puede tomar una posición autónoma, sino que se halla subordinada y depende de la que fije en primer lugar la cámara baja, como ocurre en general en España en el procedimiento legislativo.

64. *Vid.* al respecto la contribución de E. Teufel, miembro de la Convención en representación del Bundesrat, con una propuesta en este sentido (CONV 530/03, de 4 de febrero de 2003), para introducirla en el proyecto de Protocolo de aplicación del principio de subsidiariedad, en el que en sus versiones iniciales se remitía a cada parlamento nacional la forma de organizar las consultas y emitir el dictamen en caso de que tuviera una estructura bicameral.

65. «La Unión [...] Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.»

Una vez roto el principio de autonomía institucional en estos tres supuestos, la cuestión reside en justificar por qué no se aplica al menos igual flexibilidad para contemplar la realidad regional de algunos estados, tomarla en consideración y disponer un lugar propio en la Unión para las regiones con poderes legislativos, que son piezas fundamentales no solo de la estructura constitucional interna de algunos estados, sino también de la aplicación de las políticas de la Unión.

Pero por otro lado, como se ha dicho ya, el principio de autonomía institucional, que ha servido para negar un lugar propio a las regiones con poderes legislativos en la Unión, además de las inconsistencias a las que se ha hecho alusión, ha sufrido una cierta flexibilización. A pesar de no disponer de este espacio propio, directo y autónomo, las regiones cuentan en el proyecto de Tratado con una posibilidad de presencia directa en la Unión, aunque tal posibilidad se encuentre limitada y sometida casi completamente a lo que disponga cada estado en su interior.

El proyecto de Tratado ofrece, en efecto, un marco de posibilidades a la intervención directa e individual de las regiones en la Unión, en cuatro ámbitos o direcciones diversas:

- (i) La participación en el Consejo de Ministros, en prácticamente los mismos términos que se introdujeron en el Tratado de Maastrich, aunque ahora se manifiesta una cierta tendencia restrictiva, al establecerse de forma más claramente expresa la unidad de representación y de voto, como medida preventiva frente a eventuales demandas de *split vote*. Con la fórmula empleada, las regiones pueden formar parte de la delegación estatal ante el Consejo de Ministros, y pueden incluso asumir su dirección, a condición que se nombre un solo representante, éste disponga de rango ministerial y se encuentre facultado, en exclusiva, para comprometer al Estado que representa y ejercer su derecho de voto en el Consejo (art. I-22.2);
- (ii) La intervención de los parlamentos⁶⁶ en la emisión, por parte del parlamento nacional respectivo, del dictamen previsto en el procedimiento de alerta rápida diseñado en el proyecto de Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El texto finalmente aprobado del proyecto permite, en efecto, que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales antes de emitir su dictamen (ap. 5, último inciso), en una previsión que a mi juicio resulta completamente gratuita, pues los parlamentos nacionales pueden, sin duda, establecer los contactos y evacuar las consultas internas que crean convenientes para emitir su dictamen, que solo a ellos es imputable. Esta previsión carece pues por completo de valor habilitante, y su sentido debería buscarse más bien en el terreno del recordatorio de la bondad y aún de la necesidad de contar con la opinión de las regiones cuando la Unión se dispone a ejercer competencias que en su origen les pertenecían o que les afecten;

66. Ésta es sin duda otra inconsistencia del principio de autonomía institucional, pues la consulta regional de los parlamentos nacionales debería poder dirigirse a cualquier órgano regional, y no solo a su parlamento.

- (iii) La eventual interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia, siempre a través del estado correspondiente, especialmente en el marco del control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad de las actuaciones comunitarias. Esta posibilidad cabe deducirla analógicamente de la previsión contenida en el ap. 7 del proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad respecto de los parlamentos nacionales, y habida cuenta de que éstos han podido previamente consultar con las regiones respectivas. Nada se opone pues a que los parlamentos nacionales asuman y canalicen una impugnación proveniente de las regiones y la tramiten según las condiciones generales previstas en el Tratado. Ello no solo resulta perfectamente posible, sino que encaja bien en la lógica expresada en el Protocolo sobre las consultas regionales de los parlamentos nacionales.

Hay que notar que, en estos tres casos, la decisión sobre la participación y la presencia directa de las regiones se toma en el interior de cada estado. La Unión ofrece sólo posibilidades, un marco potencial de participación, que sólo es efectivo mediante la decisión interna de cada estado. En definitiva, la participación regional se remite a lo que disponga cada estado, que actuará según sus propias reglas constitucionales y sus usos y prácticas políticas.

- (iv) La cuarta dirección en la que se mueve la posible participación directa de las regiones tiene, en cambio, un carácter distinto, ya que se sustenta sobre la base del propio derecho comunitario, en la medida que es el propio Tratado quien la establece. Se trata, en efecto, del mandato que el proyecto de Tratado dirige a la Comisión para que realice «amplias consultas» sobre las iniciativas y las actuaciones que emprenda. Ello se prevé con carácter general, como manifestación del principio de democracia participativa que debe presidir la actuación de las instituciones de la Unión (art. I-46.3 proyecto TCUE), y también con carácter más específico, en relación con las propuestas legislativas de la Comisión (ap. 2 del proyecto de Protocolo sobre principios de subsidiariedad y de proporcionalidad). En ambos casos, las «amplias consultas» deben incluir los actores regionales, bien porque quepa considerarlas como «partes interesadas» (en el caso del art. I-46.3), bien porque en las propuestas legislativas la Comisión debe tener en cuenta expresamente «la dimensión regional y local de las acciones consideradas». De este modo, las regiones, especialmente las que dispongan de poderes legislativos, pueden acabar teniendo un lugar propio en el proceso de formación de las decisiones comunitarias, por la vía de las consultas de la Comisión, si ésta actúa de acuerdo con la filosofía que inspiraba el Libro Blanco de la Gobernanza, vista más arriba, y decide dar voz propia a las regiones con poderes legislativos cuando resulten afectadas, para lo cual debería establecer un protocolo de consulta adecuado, en el que se

identificaran las regiones que deben ser consultadas y cómo y cuándo deben serlo.⁶⁷

4.3. *La continuidad del Comité de las Regiones como cauce fundamental de la participación regional institucionalizada en la vida de la Unión*

El Comité de las Regiones, en su configuración básica establecida *ab initio* por el Tratado de Maastrich, sigue presentándose como el instrumento principal al que se confía la representación de las regiones (y de los entes locales) en la Unión. Sigue tratándose por tanto, en primer lugar, de una representación heterogénea, en la que las regiones con poderes legislativos, las regiones administrativas y las entidades locales se mezclan indistintamente en el mismo organismo, cuya composición, así, impide, o al menos dificulta gravemente, que pueda expresar con una cierta nitidez unos intereses homogéneos y coherentes. Y, en segundo lugar, sigue tratándose también de una representación regional y local que cuenta con un peso fundamentalmente consultivo, aunque el proyecto de Tratado ha ampliado sus facultades, especialmente otorgándole legitimación directa para acceder al Tribunal de Justicia, para impugnar aquellos actos legislativos respecto de los cuales el Tratado Constitucional requiere la consulta al Comité (ap. 7 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y art. III-270.3 proyecto TCUE).

A pesar de esta ampliación de facultades, sin embargo, los problemas que presenta el Comité de las Regiones continúan siendo los mismos: representación mixta, heterogénea e indiferenciada de entidades de naturaleza distinta (regiones con potestades legislativas, regiones administrativas y entidades locales),⁶⁸ por un lado, y presencia colectiva, por otro, de estos sujetos heterogéneos en la Unión, que acentúa aún más la incapacidad del Comité para asumir la representación de los intereses de las regiones legislativas. Por ello, no debe sorprender que estas regiones, que además han visto rechazadas, al menos por el momento, sus propuestas de reforma,⁶⁹ se muestren bastante indiferentes hacia el Comité y manifiesten en cambio una tendencia a actuar y defender sus posiciones fuera del mismo.

67. La Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo», citada, por la que se intenta establecer principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas, es aún muy rudimentaria y no pasa de enunciar principios muy genéricos. La misma, no obstante, anuncia la futura adopción de «un marco de diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de gobierno local y regional de la UE». Ahí debería también contemplarse la posibilidad de una consulta directa y singular a las regiones afectadas, para lo cual debería también identificarse a las regiones susceptibles de ser consultadas, bien directamente o bien mediante una decisión estatal interna que comunicara a la Comisión cuales son las regiones que deben ser consultadas y sobre qué asuntos o ámbitos deben serlo.

68. En materia de composición, el único cambio significativo, aunque de mayor relevancia formal que sustantiva, pues en gran parte se venía aplicando ya, consiste en exigir que los miembros de Comité sean «representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida». La ostentación de la responsabilidad política debe entenderse, sin duda, y a pesar de la expresión, en el sentido de que sean responsables políticamente ante una asamblea electa (¿por sufragio popular directo?). Sería deseable que el texto definitivo corrigiera estos errores y aclarara estas imprecisiones.

69. En el sentido de otorgar una representación específica a las regiones con poderes legislativos,

5. A modo de conclusión: continuará...

El debate sobre la presencia de las regiones en la Unión Europea se ha resuelto, por ahora, y tal como se ha visto ya, mediante una doble previsión: la Unión ofrece un marco de posibilidades para que las regiones puedan jugar un cierto papel, limitado, en la misma, pero la activación de esta participación, así como la concreta forma e intensidad que adopte, se remite a lo que se disponga en el interior de cada estado, según sus propias reglas y prácticas.

Esta resolución de la cuestión regional en la Unión Europea, que en principio podría parecer satisfactoria especialmente para aquellas regiones que cuentan con una sólida posición constitucional interna en sus estados respectivos (que puede incluir, como arma decisiva, una coparticipación en el proceso de ratificación de la modificación de los tratados comunitarios) presenta sin embargo dos debilidades fundamentales: el carácter limitado del papel que pueden jugar, que en general excluye también la posibilidad de una presencia individual, por una parte, y el hecho de no encontrar un fundamento claro y directo en el propio ordenamiento de la Unión. Estas circunstancias, a mi entender, hacen que el resultado actual de este debate tenga que considerarse como provisional, y que quepa augurar que la cuestión va a seguir provocando tensiones y que, por tanto, va a estar aún presente en el debate sobre la configuración de la Unión.

Las regiones (las que ven garantizada su existencia y su autogobierno por las constituciones respectivas, y que cuentan con poderes legislativos originarios) son piezas constitucionales relevantes para ciertos estados, sin las cuales éstos no se comprenden. Y la Unión no puede construirse en contra de las mismas, alterando los equilibrios básicos sobre los que se fundamenta la convivencia política en estas comunidades que son los estados y que constituyen aún en la actualidad el marco fundamental del contrato social. Ni tampoco puede construirse a sus espaldas, ignorando su existencia como elementos configuradores esenciales de algunos estados, portadores de intereses que no se identifican ni se confunden necesariamente con los de los gobiernos centrales ni con los de la comunidad de regiones en el interior de sus estados respectivos.

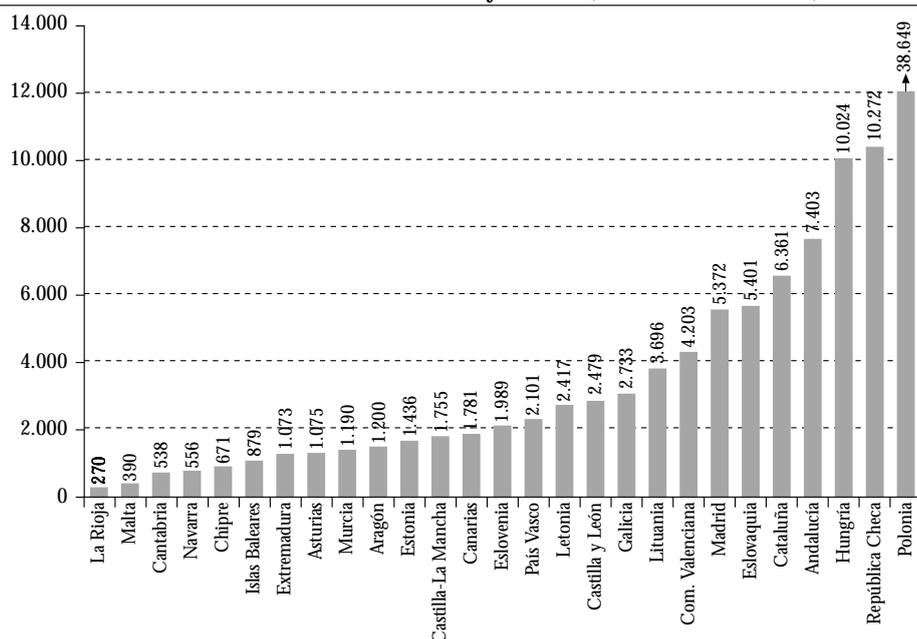
La participación interna es hoy y seguirá siendo en el futuro no solo de la máxima trascendencia para canalizar la presencia de las regiones en la Unión Europea, sino también su instrumento principal. Por ello, mejorar y fortalecer los mecanismos que permiten que las regiones participen en la formación de la voluntad de sus estados respectivos es fundamental para asegurar que la actuación de la Unión no lesione los intereses básicos de las regiones y para promover, en positivo, tales intereses, proyectándolos al ámbito comunitario. No cabe duda de que sin un mecanismo de participación interna fuerte y eficaz, las regiones corren riesgos muy serios para el mantenimiento de su autogobierno y la protección de los intereses que tienen encomendados.

estableciendo una especie de cámara o sección en el Comité; o establecer, aun sin diferenciación orgánica en su seno, que todas las regiones con poderes legislativos (75 en la actualidad, en la Unión de 15, que no deberían ser muchas más después del ingreso de los nuevos 10 miembros en 2004, pues las regiones que existen en algunos de estos estados, a pesar de contar en algún caso con amplias facultades de autogobierno —Polonia y la República Checa—, no disponen propiamente de poderes legislativos) estuvieran presentes en el Comité.

Pero la participación interna no es suficiente. Las regiones deberían poder encontrar un lugar propio en el sistema de la Unión. Un lugar que les permitiera ser tenidas en cuenta y respetadas por la Unión, ser consultadas en aquellos asuntos de su interés, poder alertar a las instituciones y a los órganos comunitarios cuando están en juego sus intereses básicos y poder defenderse autónomamente frente a actuaciones lesivas. Un lugar, así, que no supusiera una interferencia negativa ni una mayor complicación del funcionamiento de la Unión, sino que permitiera aportar las ventajas de su participación, tanto en términos de eficacia como de legitimidad.

Por todo ello, creo que cabe decir que el debate continuará. Y probablemente se intensificará con la ampliación de la Unión a 25 miembros, habida cuenta de las características, de población y también económicas, de los nuevos estados que se incorporarán en el año 2004. Las tablas que se incluyen al final muestran comparativamente la población y el tamaño económico de las comunidades autónomas españolas y de algunos Länder alemanes respecto de las mismas magnitudes de los nuevos miembros de la Unión, algunos de los cuales, además, son fruto de anteriores y recientes secesiones. No hay que magnificar estos datos comparados, pero creo que indican, al menos, que estas diferencias pueden fácilmente convertirse en foco de tensiones políticas en el futuro. Si al final, la única manera de contar con una presencia propia en la Unión es ser estado, quizá se esté alentando este ánimo y en el futuro haya que ir pensando en una *internal enlargement*, para emplear la expresión de MacCormick.⁷⁰

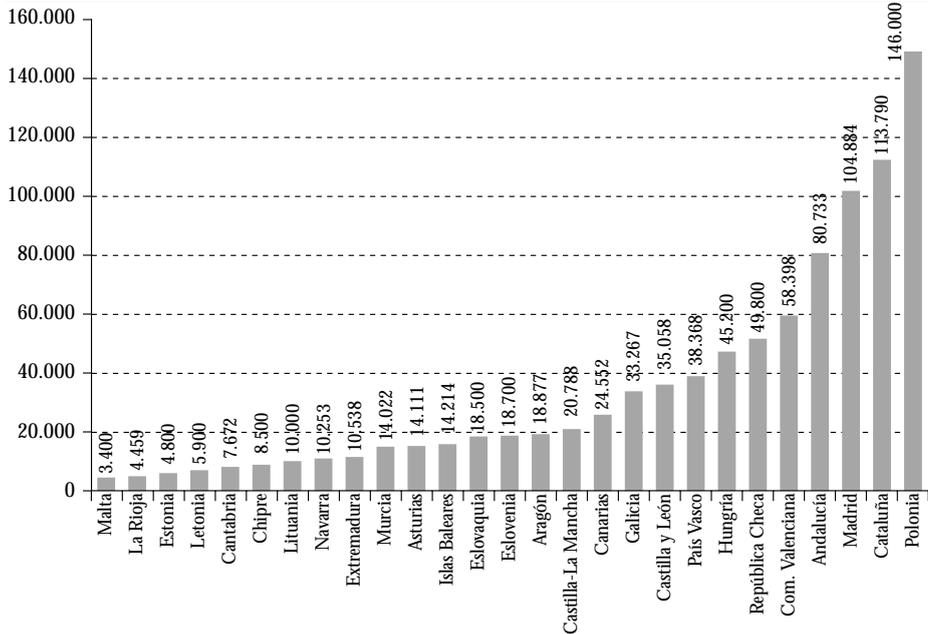
Gráfico 1. Población de comunidades autónomas y PECOS (en miles de habitantes)



Fuente: MAP, Dirección General de Política Autonómica.

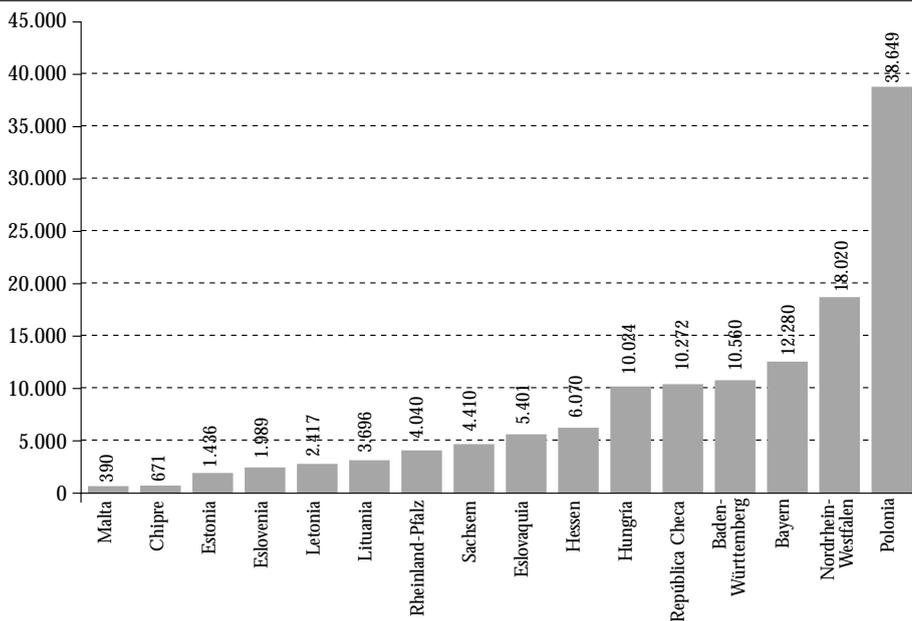
70. Contribuciones de Sir Neil MacCormick «Las naciones sin Estado y el debate de la Convención sobre las regiones», de 31 de enero de 2003 (CONV 525/03), y «Democracia en varios niveles: la reforma constitucional europea», de 18 de septiembre de 2002 (CONV 298/02).

Gráfico 2. PIB de comunidades autónomas y PECOS (en EPA: estándar de poder adquisitivo)

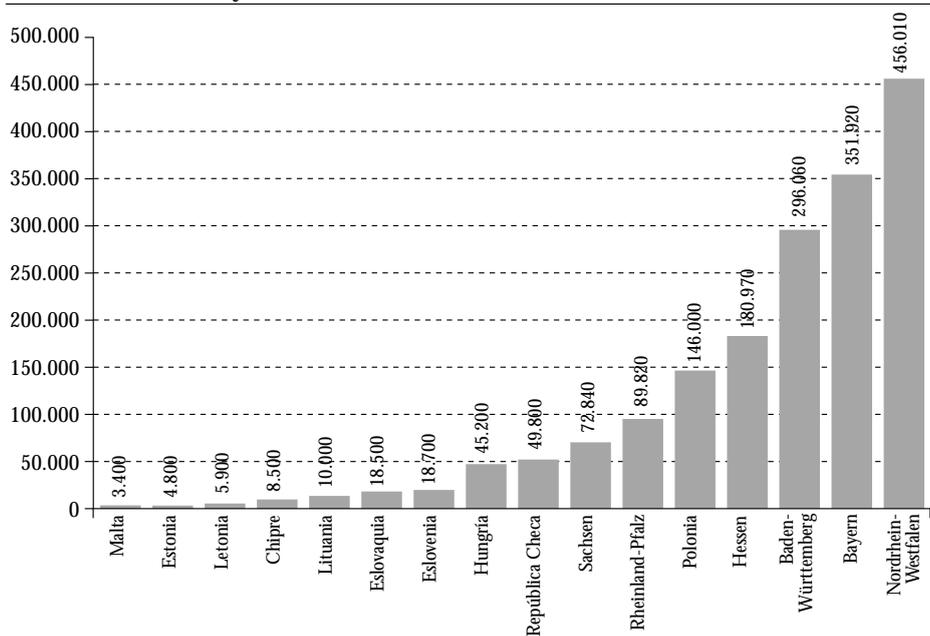


Fuente: Eurostat, Anuarios 2001 y 2002.

Gráfico 3. Población *Länder* y PECOS (en miles de habitantes)



Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002

Gráfico 4. PIB *Länder* y PECOS (en EPA)

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002