

Las regiones en el debate sobre la nueva arquitectura institucional de la Unión Europea

Enoch Albertí Rovira*

1. La cuestión: estados miembros de la Unión con estructura compleja

Los miembros de la Unión Europea son los Estados. Este es un hecho incontrovertible, que hoy no solo no se discute como dato de la realidad actual de la Unión, sino que tampoco se cuestiona a partir de perspectivas alternativas, que en algún momento tuvieron cierto predicamento, que propugnen una configuración futura distinta¹.

Esta afirmación inicial encierra mayor complejidad de la que aparenta en principio, especialmente por alguna de las consecuencias que conlleva². Pero a los efectos que aquí interesa, basta retener de esta formulación que la Unión se compone de partes, los Estados, que se consideran unitariamente, como un todo, y que como tales unidades son tomados para determinar, entre otros extremos, la composición de las instituciones y los órganos de la Unión³ y la revisión de los tratados⁴.

Sin embargo, la cuestión se complica bastante cuando los Estados miembros disponen de una estructura interna compuesta o compleja, basada en un reparto vertical del poder entre diversas instancias territoriales, dotadas todas ellas de carácter estatal y de poderes de igual naturaleza. En este tipo de Estado, en el que hoy es posible encuadrar al menos a cinco de los Estados miembros de la Unión⁵, no puede decirse que

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Barcelona.

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 sig.

³ El Consejo Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, así como el Parlamento Europeo, la Comisión y también el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Cuentas, y aún el SEBC, toman en consideración a los Estados para determinar su composición, aunque de manera diversa.

⁴ Art. 48 y sig. del Tratado de la Unión Europea (TUE, en adelante).

⁵ 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.

el poder de representación pertenezca, sin más, a la instancia central de gobierno ni, aún, que la voluntad del Estado deba formarse exclusivamente en el seno de esta misma instancia central y que sea ella quien deba expresarla.

Que el Estado que forma parte de la Unión Europea no equivale al gobierno central ha sido reconocido ya claramente en la llamada fase descendente del derecho comunitario europeo, esto es, respecto de la ejecución de las normas comunitarias. A partir del principio de autonomía institucional, mediante el cual se declara que el derecho comunitario europeo no tiene nada que decir sobre qué instancia interna de los Estados debe ejecutarlo⁶, la aplicación de las normas comunitarias corresponderá a quien ostente la competencia interna⁷. Así, en un Estado complejo, el hecho de pertenecer a la Unión no altera la distribución interna de competencias entre la instancia central de gobierno —el Estado, en sentido corto— y las instancias territoriales - las Comunidades Autónomas⁸.

Resulta más complejo sin embargo reconocer el mismo principio a la fase ascendente, esto es, a la elaboración del derecho comunitario, proceso en el que participan los Estados, a través básicamente del Consejo, y que conduce a la necesidad de determinar cómo se forma y cómo se expresa su voluntad. Que ello no tiene que corresponder de modo natural e inexorable a la instancia central del gobierno parece algo obvio, y más aún cuando se abre paso con fuerza la idea de que los asuntos de la Comunidad Europea pertenecen más al ámbito de los asuntos internos que al de las relaciones internacionales⁹. Esta es precisamente la cuestión que se va a tratar en este trabajo: el por qué y el cómo de la participación de las instancias regionales de gobierno en los asuntos europeos, examinando para ello, en primer lugar, el fundamento de dicha participación, tanto constitucional o interno como también el que deriva del propio sistema comunitario, para pasar después, en segundo lugar, a los niveles en los que debe o puede producirse dicha participación y los mecanismos que la vehiculan.

2. Los fundamentos de la participación regional

El proceso de integración europea implica un trasvase de poderes de los Estados hacia las instituciones comunitarias, mediante su atribución por los tratados o, también, por otras vías de extensión de las competencias comunitarias que éstos prevén¹⁰. En un Es-

⁶ Reconocido expresamente por el Tribunal de Justicia, desde la Sentencia Internacional *Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971.

⁷ 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 (SSTC 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 141/1993, 102/1995, 67/1996, 45/2001 y 95/2001, entre otras).

⁸ Ello como principio general, no exento de algunas modulaciones, como se desprende de la jurisprudencia constitucional en la materia, citada en la nota anterior, esp. la recaída en el ámbito de las subvenciones (por todas, STC 79/1992).

⁹ Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, que admitió la legitimidad de las oficinas de representación de las Comunidades Autónomas ante las instituciones comunitarias.

¹⁰ Art. 308 TCE y, en otra medida, art. 95 TCE.

tado de estructura compuesta, estos poderes estatales transferidos pueden corresponder tanto a la instancia central de gobierno (política monetaria o política comercial exterior, p. ej.) como a las instancias territoriales (agricultura, p. ej.). Y, además, desde el ejercicio de competencias comunitarias, de una clara dimensión horizontal (como la relativa a la política de la competencia, p. ej.), se pueden ver afectados igualmente los poderes que internamente corresponden a las regiones, aun cuando no se hayan transferido formalmente a la Comunidad (así, p. ej., 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.

Este reequilibrio necesario se plantea básicamente 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 comunitaria¹¹. 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 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.

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 la situación existente 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 no pueden ocultarse a nadie.

En España, la consideración de la participación regional en los asuntos europeos como principio constitucional no es aún muy habitual¹², pero en cambio ésta es la

¹¹ 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, págs. 111 a 151, y E. Roig Moles, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2002, esp. pág. 80 y sig.

¹² 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, págs. 78 y sig., y pág. 86 y sig. 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.

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, 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 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, mediante la reciente reforma constitucional de 18 de octubre de 2001, se ha introducido en el texto de la Constitución el principio de participación regional en los asuntos europeos (art. 117).

La participación regional en los asuntos comunitarios europeos tiene básicamente una justificación constitucional interna, en la que encuentra su fundamento principal. Sin embargo, a este fundamento constitucional, de orden meramente interno, puede añadirse también otro, complementario si se quiere pero no por ello menos significativo, que proviene del propio sistema comunitario europeo. Varios factores han contribuido a que el hecho regional se tome en consideración desde el propio ámbito europeo.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que cuando se constituyeron las Comunidades Europeas, en 1951 y en 1957, sólo Alemania disponía de una estructura interna compuesta. Hoy, además de Alemania, otros cuatro Estados presentan una configuración de esta naturaleza (España, Austria, Bélgica e Italia), otros tres cuentan al menos con algunos territorios con un amplio estatus de autonomía política (Portugal, Finlandia, Reino Unido), y en otros, tradicionalmente unitarios y aún centralistas, como Francia, se discuten desde hace tiempo planes de descentralización política. Los miembros de la Unión Europea son los Estados, efectivamente, pero muchos de ellos son realidades complejas que no se conciben ni son imaginables sin sus regiones, con la denominación que reciban en cada caso. Con independencia del alcance que quiera darse al art. 6.3 TUE¹³, que entiendo que se extiende también a las regiones de los Estados, lo cierto es que la Unión no puede construirse a espaldas de la realidad regional. Prueba de ello es la mención a las regiones que en diversas ocasiones se realiza en la Declaración de Laeken¹⁴, que fija la agenda de la Convención, y en otros documentos comunitarios, a los que más adelante me referiré.

¹³ Art. 6.2 TUE, introducido por el Tratado de Amsterdam : «La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros».

¹⁴ Las regiones son citadas en la Declaración de Laeken, siempre en relación con los Estados y las previsiones constitucionales internas, en relación con la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados.

En segundo 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 Comisión¹⁵), 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 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 Gobernanza¹⁶, de julio de 2001, y en el Informe Lamassoure¹⁷, aunque en su versión final haya rebajado notablemente su tono en este sentido¹⁸.

En tercer 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 aportando dosis suplementarias de legitimidad democrática, como entidades más próximas a los ciudadanos, a un proceso que presenta un déficit tan elevado de este 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.

Y por último creo que debe tenerse en cuenta un factor, presente ya desde los inicios de las Comunidades pero que adquirirá una mayor magnitud, difícil de soportar,

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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...».

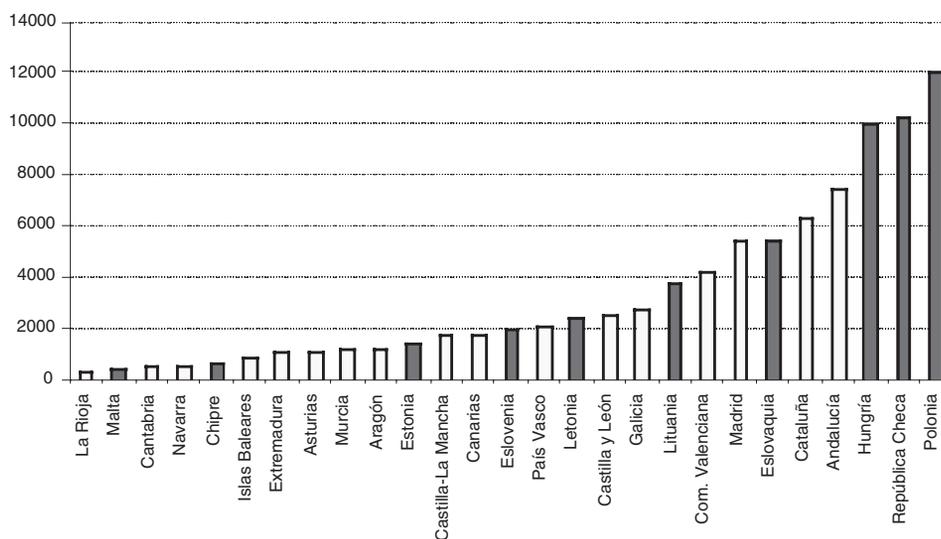
¹⁸ El Informe Lamassoure, en su versión provisional de 6 de febrero de 2002, proponía, entre otras cuestiones de interés, crear un estatuto de «región asociada a la Unión» para las regiones con competencias legislativas, que comportara ciertas facultades de participación en la elaboración de las políticas comunitarias, básicamente en términos de consulta de la Comisión, así como la legitimación para acudir al Tribunal de Justicia de la Comunidad en defensa de sus competencias frente a actuaciones comunitarias.

con la ampliación futura de la Unión a 25 ó 27 miembros. Las figuras 1 y 2 muestran la relación entre el tamaño poblacional y económico (en términos de PIB) de las Comunidades Autónomas españolas y de los Estados candidatos. De ellos se deduce con claridad que sólo tres de los diez Estados candidatos (Hungria, República Checa y Polonia) superan en población a las Comunidades Autónomas españolas más pobladas (Andalucía y Cataluña). Y, en términos económicos, nueve de los diez Estados candidatos tienen un PIB inferior al de las cuatro Comunidades Autónomas de mayor tamaño económico (Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana). Y aún más, diez Comunidades Autónomas españolas se sitúan por delante, en términos de PIB, de siete de los futuros Estados miembros de la Unión. Si la comparación de los diez Estados candidatos se hace con los *Länder* alemanes (figuras 3 y 4, en los que sólo se consideran, para simplificar, los seis mayores *Länder*), los resultados son aún más espectaculares.

El hecho, difícil de soportar sin tensiones importantes, es que estos Estados van a formar parte de la Unión con todos los derechos, mientras que las regiones, muchas de ellas de mayor entidad poblacional y económica, hoy quedan fuera de la arquitectura institucional de la Unión. No es difícil pronosticar que el mantenimiento de esta situación, sin introducir los arreglos que sean convenientes para encajar a las regiones en la estructura comunitaria y reconocerles un papel —que no puede ser, naturalmente, el de los Estados—, puede constituir un foco de tensión en el futuro, potencialmente muy conflictivo.

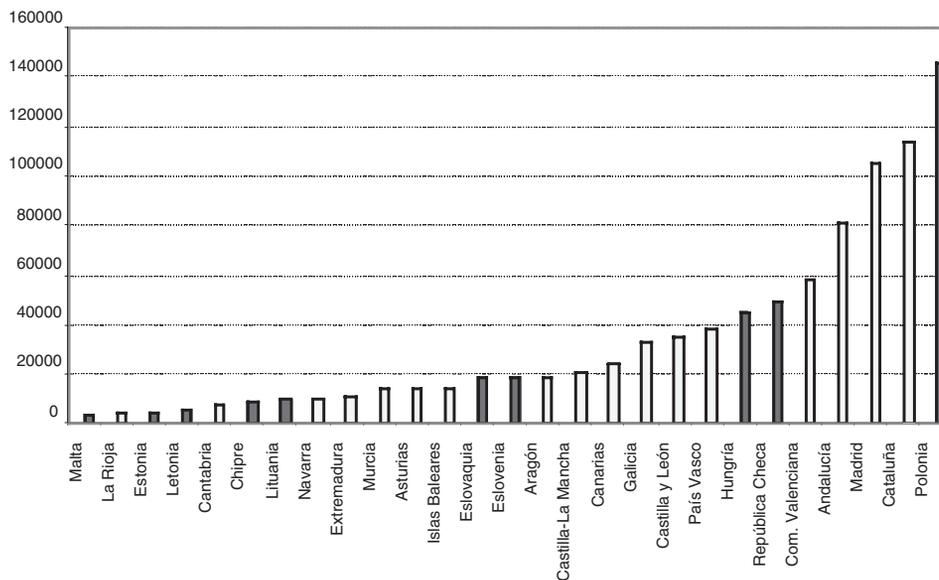
Todos estos factores han generado un cierto resquebrajamiento del principio de autonomía institucional con el que tradicionalmente la Comunidad Europea ha con-

Figura 1. Población de las Comunidades Autónomas y PECO



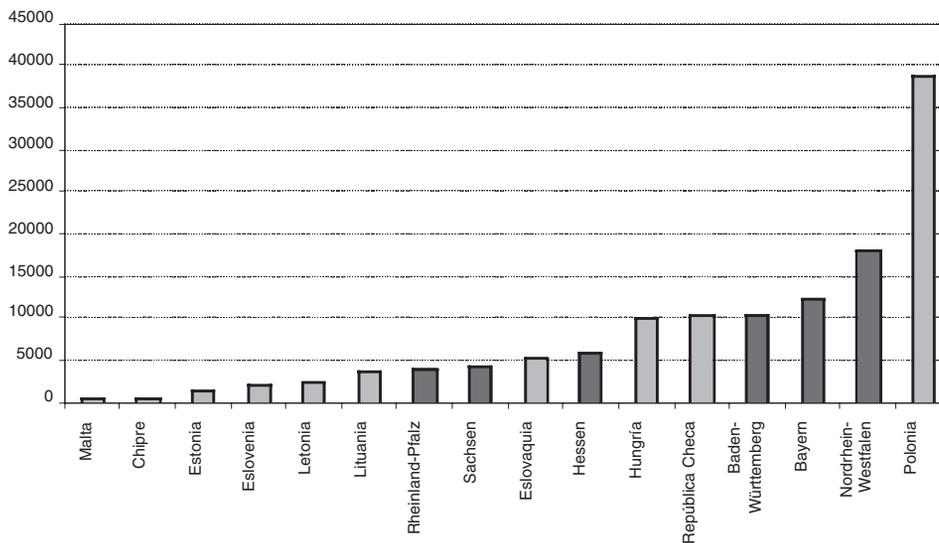
Fuente: MAP. Dirección General de Política Autonómica.

Figura 2. PIB de las Comunidades Autónomas y PECO

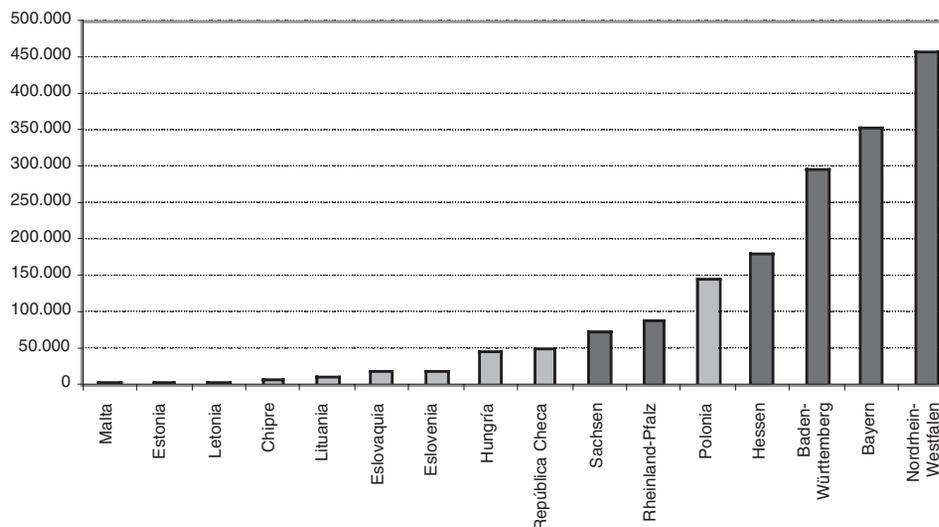


Fuente: EUROSTAT. Anuarios 2001 y 2002.

Figura 3. Población Länder y PECO



Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002.

Figura 4. PIB Länder y PECO

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002.

templado la organización interna de los Estados, y que le conducía a una cierta *ceguera* frente a las regiones, y ha puesto el fenómeno regional en la agenda de las reformas que requieren las estructuras institucionales comunitarias. De forma aún tímida, y partiendo del principio, que después desmienten o al menos matizan las propias iniciativas comunitarias, de que se trata fundamentalmente de una cuestión que compete resolver internamente a los Estados, se va abriendo paso la idea que la cuestión regional no puede ser obviada sin más por el sistema comunitario y que es necesario, en consecuencia, que su intervención se contemple desde la propia Unión, atravesando el ámbito puramente interno de los Estados en el que hasta ahora había sido confinada. No se trataría así solo de permitir que la estructura institucional comunitaria acoja una representación regional de los Estados, si y cuando éstos así lo decidan internamente¹⁹, sino de propiciar desde la propia Comunidad una relación directa con las regiones.

No quiere decirse con ello que la cuestión de la participación regional deje de ser una cuestión constitucional de carácter interno de los Estados y que pase a conver-

¹⁹ Posibilidad de acogida que expresa en relación con el Consejo el art. 203 TCE (introducido por el Tratado de Maastrich, en sustitución del art. 2 del Tratado de fusión, que establecía que cada Gobierno de los Estados miembros delegaban su representación en el Consejo en uno de sus miembros), al disponer que «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro», con lo cual se permite que la representación del Estado sea asumida por miembros de los Gobiernos regionales, siempre que se cumplan las condiciones indicadas.

tirse en una cuestión constitucional de la Unión. Por muchos motivos, la participación de las regiones va a depender aún en gran medida de cómo se articule su intervención en el ámbito interno de sus Estados respectivos, en los procesos de formación y de representación de la posición de los mismos. Pero esta dimensión interna, que continúa siendo la principal, ya no es la única. A ella se ha unido otra dimensión, propiamente comunitaria, que va abriéndose paso y que propicia una intervención directa de las regiones, sin la intermediación de los Estados respectivos, en los procesos de decisión comunitarios.

Esta es claramente la posición de algunas regiones europeas, que se han agrupado para hacer oír su voz en el proceso de reforma actualmente en marcha y para reclamar un lugar en la futura configuración de la Unión²⁰. Y como se ha visto ya, estas voces han encontrado un cierto eco en las propias instituciones europeas, que se van abriendo a la posibilidad de una participación regional directa.

3. La participación indirecta a través del Estado

La restauración del equilibrio constitucional en el reparto de poderes entre las instancias central y regional, puesto en crisis por el proceso de integración europea y los movimientos centralizadores que genera, se ha pretendido conseguir, en todos los Estados miembros de estructura compuesta, mediante el establecimiento de mecanismos de participación de las regiones en el proceso interno de formación de la posición del Estado. La compensación por la pérdida de capacidad de decisión autónoma y por la nueva presión centrípeta que erosiona la autonomía política de las regiones se ha producido, 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, con consecuencias importantes sobre la propia efectividad de la participación, varía de un Estado a otro. Pero, salvo en el caso belga²¹, el principio es el mismo: cambio de capacidad autónoma por participación.

Este 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

²⁰ Declaración Política de las siete regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Valonia y Flandes, hecha en Bruselas el 22 de febrero de 2001, en la que se aboga por una participación de las regiones en el proceso de reforma institucional que debe culminar en la Conferencia Intergubernamental del año 2004 y se avanza ya algunas ideas sobre la posible articulación de la presencia regional en las instituciones y en los procesos de decisión en el ámbito comunitario; y Resolución de Lieja de la Segunda Conferencia de los Presidentes de Regiones con poder legislativo, de 15 de noviembre de 2001, en la que participaron 51 Presidentes de regiones con poder legislativo de Estados miembros de la Unión Europea (o sus representantes), que suscribe el contenido de la Declaración de Bruselas y demanda una participación efectiva de las regiones en el debate sobre el futuro de la Unión, especialmente en la Convención, y que ésta tome en cuenta a las regiones en relación con la delimitación de las competencias, el acceso al Tribunal de Justicia y los procesos de decisión. Además, la Resolución recuerda que algunas de las regiones que la adoptan tienen un papel decisivo en el proceso de ratificación de las modificaciones de los Tratados.

²¹ Que se fundamenta en el paralelismo constitucional entre las competencias internas y las internacionales, como se ha indicado ya.

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 estatal²². Y esta es la vía, igualmente, aunque sin rango constitucional explícito, que se ha seguido también en España, 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 que se prevén con carácter general como órganos de encuentro y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los diversos sectores de actividad en los que confluyen competencias e intereses de ambas partes²³, a las que se añade una Conferencia específica para asuntos europeos, con funciones generales de impulso y colaboración en este ámbito entre el Gobierno del Estado y los de las Comunidades Autónomas²⁴.

El modelo instaurado en el Acuerdo de 1994, sin embargo, presenta problemas para conseguir una *participación efectiva* de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. Algunos se refieren a su propio contenido²⁵, pero los de mayor calado son los relativos a su desarrollo y aplicación, por que 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, hasta finales de 2001, sólo tres Conferencias, de las 25 existentes, habían cumplido este compromiso (las de Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca Marítima y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud). 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

²² 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 Autònòmics, Barcelona, 1998, pag. 33 - 175. Con un enfoque distinto, que examina la experiencia comparada en las distintas fases de participación, vid. E. Roig, op cit.

²³ Sobre el proceso, largo y complejo, que condujo a la adopción del Acuerdo, vid. especialmente E. Roig, op cit, pag. 135 y sig. 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. pag. 283 y sig.; 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.

²⁴ 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 Moles, en Informe Comunidades Autónomas, anual, IDP, Marcial Pons, Barcelona.

²⁵ Especialmente, en cuanto al grado de vinculación estatal a las posiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas en las distintas materias, según su régimen competencial.

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 estatales²⁶.

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 menos, con el grado de formalización e institucionalización que sería necesario para conseguir que las Comunidades lleguen a posiciones comunes, que después deberán ser, según los casos, aceptadas o negociadas con el Estado.

No es este, sin duda, el momento ni el lugar para proponer soluciones. Pero es obvio que éstas deben pasar por establecer un órgano (o una red de órganos) con capacidad adecuada 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, debe establecerse también un mecanismo eficaz de canalización de información, indispensable para permitir la participación en los asuntos europeos, y las propias Comunidades deben adaptar sus estructuras organizativas internas y sus procedimientos, incluidos los parlamentarios, para adecuarse a las particulares exigencias de la actuación europea.

Surge así la cuestión del papel que podría desempeñar en todo ello 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, que continúa siendo, en mi opinión, la institución que mejor encarna el principio de participación. 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, y, en su caso, su encaje con 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 propias Comunidades, sin la cual es imposible construir ningún sistema de participación.

Sin embargo, a pesar de que la intervención regional en los asuntos europeos se produzca básicamente en términos de participación en la formación de las posiciones estatales que después deben ser representadas (y negociadas) en las instituciones comunitarias, el debate sobre la participación regional se extiende también

²⁶ 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.

a la posibilidad de una presencia de las regiones en las propias instituciones europeas. En este sentido, hay que considerar al menos tres modalidades diversas, que conviene distinguir porque presentan problemas también distintos: la participación en las instituciones comunitarias a través de las delegaciones del Estado (apartado 4); la participación regional colectiva, fundamentalmente a través del Comité de las Regiones (apartado 5); y la participación regional individual y directa (apartado 6).

4. La participación en las instituciones y órganos comunitarios a través de las delegaciones del Estado

No basta con que las regiones participen en la formación de la voluntad interna del Estado, que después debe ser representada ante las instituciones comunitarias, y especialmente en el Consejo, en los asuntos cuya competencia constitucionalmente les corresponde. 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 en los Estados compuestos miembros de la Unión que las regiones pueden estar presentes en las delegaciones estatales que van a presentar estas posiciones en *Bruselas* e, incluso, que pueden dirigirlas o asumir directamente la representación del Estado, con el consiguiente ejercicio de los derechos de participación que le corresponden. La asunción de la representación del Estado en aquellos asuntos cuya competencia interna constitucionalmente les pertenece y cuya posición negociadora han determinado de manera decisiva, o al menos, han contribuido a determinar, no es sino algo que se presenta como una consecuencia natural e inherente del papel que constitucionalmente corresponde a las regiones.

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 mismas²⁷. 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 país²⁸. Y, en fin, el Reino Unido ha permitido, incluso sin ninguna previsión le-

²⁷ 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. (...)»

²⁸ 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.

gal 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 competencia²⁹.

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 no realizó ninguna previsión al respecto, y se limitó a referirse 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 acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas»³⁰. Esta previsión, sin embargo, no ha tenido hasta el momento ningún desarrollo ni aplicación, excepción hecha de la participación de representantes autonómicos en 55 comités de la Comisión, sobre los casi 300 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*. Esta es una experiencia que se califica unánimemente como positiva y que se encuentra en estos momentos en vía de revisión, para ampliar el número de comités abiertos a la participación de las Comunidades Autónomas³¹.

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 la institución comunitaria en la que por excelencia se encuentran representados los Estados, el Consejo. En este sentido ha habido diversas propuestas, proce-

²⁹ 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).

³⁰ 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).

³¹ 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*, cit, y especialmente el del año 2001, pag. 529 y sig.

denes de varias Comunidades Autónomas³², y 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 políticas³³, 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»³⁴. 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 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. Si no sale de este plano, cabe esperar, por tanto, que esta cuestión no encuentre una solución satisfactoria en un plazo razonable y que, a lo peor, acabe enquistándose en el debate político sobre el desarrollo autonómico y se convierta en un foco de debate y tensión permanentes.

5. La participación colectiva directa en la Unión

Las regiones ya 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 partir de una iniciativa hispano-germana³⁵. El problema reside en que este órgano, tanto por

³² 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); y «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.

³³ 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.

³⁴ Informe sobre Cuestiones técnicas que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea, cit., pag. 10.

³⁵ 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. pag. 21 y sig.

su composición (que mezcla representantes regionales y locales) como por sus funciones (meramente consultivas) es considerado claramente insuficiente por las regiones europeas que disponen de poderes legislativos, que se muestran profundamente insatisfechas con las posibilidades de participación que permite³⁶. Las propuestas³⁷ realizadas pasan invariablemente por reforzar el papel del Comité en los procesos decisorios comunitarios, por otorgar al Comité el status de institución de la Unión, y no de mero órgano, con la consiguiente atribución de legitimación para acudir al Tribunal de Justicia para iniciar los procedimientos convenientes en defensa de sus posiciones, y por diferenciar a su vez el papel de las regiones con competencias legislativas de aquellas otras que no dispongan de tales poderes y, en todo caso, de las entidades de carácter regional, aunque ello se presenta difícil desde el punto de vista técnico y problemático desde el político.

A la espera de otros pronunciamientos, cabe esperar que en el proceso actualmente abierto de reforma de la Unión se refuerce el Comité, aunque la cuestión de distinguir entre entidades regionales y locales se presenta como de ardua resolución, especialmente si no se desea incrementar aún más la complejidad de los procesos decisorios. A pesar de este refuerzo, sin embargo, no cabe entender que la presencia regional directa en la Unión se limite a este órgano (o institución, en su caso, en el futuro). La participación colectiva, especialmente cuando pretende articular tantas y tan heterogéneas entidades como son hoy las regiones europeas, y que serán más y más diversas aún con la ampliación, solo puede alcanzar niveles de intensidad muy reducidos, al situarse casi necesariamente en el mínimo denominador común. Por ello, aún cuando se refuerce el Comité de las Regiones, cabe esperar que se abran (o al menos que se reclame que se abran) vías de participación directa e individual de las regiones en aquellos asuntos de la Unión que las afecten más directa e intensamente.

6. La participación directa e individual de las regiones en la Unión

La gran novedad en el ámbito de la participación regional está, efectivamente, en la posibilidad de una participación directa e individual de las regiones (especialmente aquellas que disponen constitucionalmente de competencias legislativas) en aquellos asuntos de la Unión que las afectan. Desde hace tiempo ha existido ya una cierta posibilidad de que las regiones entablaran una relación directa con la Comunidad, especialmente con la Comisión y en materia de política de desarrollo regional, pero la novedad, y el debate que se abre ahora consiste en su planteamiento general y su institucionalización en el propio nivel comunitario, de lo que nacen nuevas y más amplias perspectivas.

³⁶ 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, cit, años 1995 a 1999.

³⁷ Vid especialmente la contenida en la Declaración Política de las siete Regiones Constitucionales, de febrero de 2001, a cuyo contenido se han adherido 51 regiones con poderes legislativos, como se ha dicho.

Determinar la participación regional en la Unión ha sido hasta ahora una decisión interna de los Estados miembros. Sin embargo, como se ha visto ya, desde las propias instituciones europeas se está sugiriendo últimamente la necesidad de que éstos faciliten la participación de sus regiones en la formación y la representación de su voluntad y, sobre todo, la necesidad y la conveniencia de permitir una relación directa de las regiones con las instituciones comunitarias, incorporándolas de algún modo a la arquitectura institucional de la Unión³⁸. No existen aún en este momento, en pleno desarrollo de la Convención, propuestas bien perfiladas, sobre las que pueda hacerse un diagnóstico mínimamente serio sobre sus probabilidades de prosperar, pero sí puede decirse al menos que las ideas que se barajan al respecto se mueven en torno a tres ejes principales:

- En primer lugar, la posibilidad de incrementar de manera significativa las consultas (especialmente de la Comisión) a las regiones, en aquellas cuestiones e iniciativas que las afecten. Esta es una idea que se expresa en el Libro Blanco de la Gobernanza, y también en el Informe Lamassoure, cuya versión provisional llegó a proponer la creación de un estatuto específico de región asociada a la Unión, que comportaría básicamente derechos de consulta, según un protocolo o código de conducta que debería establecerse. La versión definitiva del Informe Lamassoure no recoge esta propuesta, pero sí expresa su 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» (ap. 38), y encarga a la Comisión de Asuntos Constitucionales la elaboración de un informe específico sobre la cuestión.
- En segundo lugar, el acceso al Tribunal de Justicia para iniciar procedimientos contra actuaciones comunitarias que lesionen sus poderes o sus intereses. No se trataría ya tanto de un acceso colectivo al Tribunal (como el que se produciría en caso de conceder legitimación activa al Comité de las Regiones), sino individual y singular de cada región, para defender sus posiciones, sin necesidad de tener que canalizar forzosamente tal defensa a través de su respectivo Estado, que no tiene porqué presentar los mismos intereses ni, menos aún, tiene porqué haberlos asumido y defenderlos ante el Tribunal de Justicia.
- Y, en tercer lugar, las regiones pueden jugar un papel no desdeñable en el control del principio de subsidiariedad, en cuya recta aplicación tienen un indudable interés, en la medida que constituye un freno frente a la tendencia expansionista de las competencias comunitarias, que se produce muchas veces a costa de las competencias regionales o que, cuando menos, afectan a la autonomía política regional. Su intervención en este ámbito va a depender funda-

³⁸ Así, especialmente, el Informe Lamassoure, del Parlamento Europeo, o el Libro Blanco de la Gobernanza, de la Comisión, ya citados. Ambos documentos tienen en común, en este campo, que las propuestas que formulaban los informes preparatorios (en el proceso de elaboración del Libro Blanco) o las versiones provisionales (en el caso del Informe del Parlamento Europeo) eran mucho más atrevidas que las que finalmente se plasmaron en las versiones finales o definitivas.

mentalmente de cómo se diseñe finalmente el mecanismo de control o de aplicación del principio de subsidiariedad (ex ante/ex post; de carácter judicial, o también, y principalmente, de carácter político; concentrado en un órgano, con posible participación de los parlamentos nacionales, o bien a través de un procedimiento, en el que podrían intervenir actores diversos). Es fácil comprender que el mejor escenario para una participación regional en este ámbito sería el de un mecanismo de control de la subsidiariedad concebido básicamente en términos procedimentales y políticos, que permitiera que los agentes interesados (entre los que naturalmente se encontrarían las regiones) pudieran hacer presente su posición frente a las iniciativas comunitarias, en las fases iniciales de su preparación, para argumentar sobre su necesidad y su conveniencia.

La posibilidad de una participación directa en la Unión, del modo que se acaba de indicar, resulta especialmente interesante para las regiones con una personalidad propia y diferenciada en el seno de su Estado respectivo. En este caso, en el que se encuentran varias Comunidades Autónomas españolas, la posibilidad de ser consultadas específicamente en materias que les resultan extraordinariamente sensibles, la posibilidad de dirigirse y alertar a las instituciones comunitarias sobre las consecuencias de ciertas iniciativas, la capacidad de la propia Unión para tomar en consideración estas situaciones especiales, mediante la previsión en su caso de la posibilidad de establecer excepciones o regímenes singulares, y, como último recurso, la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia en defensa de sus intereses legítimos, son previsiones que permitirían conciliar mejor las necesidades de la integración con el respeto a la diversidad y el mantenimiento de la pluralidad nacional en los que se basa el proyecto europeo.

7. Consideración final

En las páginas precedentes se ha intentado mostrar que el debate actual sobre la participación regional en la Unión Europea se centra en lo que podríamos denominar cuarto nivel : la posibilidad de una intervención directa e individual de las entidades regionales en los procesos comunitarios, una vez se ha asentado su participación interna en la formación de la voluntad de sus Estados respectivos (primer nivel), han conseguido estar presentes en las delegaciones estatales en las instituciones comunitarias, asumiendo incluso la representación de su Estado (segundo nivel) y su participación colectiva a través de un órgano de la Unión, como el Comité de las Regiones u otro similar (tercer nivel), puede ofrecer solo pobres resultados, debido a la heterogeneidad y al gran número de entidades que están representadas. Esta nueva posibilidad de participación, individual y directa en el ámbito comunitario, supone una ruptura, o al menos un resquebrajamiento del principio tradicional de autonomía institucional, en la medida que la Unión no puede olvidar ya por más tiempo la existencia de las regiones, sin las cuales simplemente no se conciben algunos Estados miembros. Esta nueva participación en el escalón comunitario debe articularse de modo prudente, de

forma que no solo no perjudique sino que contribuya a mejorar la calidad del proceso de integración y no añada mayores e innecesarias complejidades a los procesos de actuación de la Unión.

Pero mientras en el ámbito comunitario el debate puede centrarse en la participación en este cuarto nivel, en España la participación en el segundo nivel (delegaciones estatales en las instituciones comunitarias, y especialmente en el Consejo y sus órganos auxiliares) es prácticamente inexistente y la del primer nivel (participación en la formación interna de la posición estatal) presenta muchos y graves problemas para ser efectiva. Es necesario, sin duda, resolver adecuadamente estos dos primeros niveles de participación, en los que se concentra además el esfuerzo para reequilibrar el reparto constitucional de poderes. Y es conveniente también acompasar, con ello, el debate interno sobre la participación regional con el debate europeo, tomando posiciones en el mismo que se correspondan con el hecho de que España es uno de los Estados más descentralizados políticamente de la Unión.

Addenda

El debate europeo sobre el papel de las regiones se ha avivado notablemente conforme ha ido avanzando el proceso de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, como por otra parte era de esperar. Las regiones con poderes legislativos de la Unión, algunas de las cuales gozan de una posición decisiva en el interior de su respectivo Estado de cara a la ratificación del nuevo Tratado constitucional, como singularmente ocurre con los Länder alemanes, no se resignan a quedar marginadas en la nueva arquitectura institucional y fuera de los circuitos comunitarios de decisión, al tiempo que se incorporan a los mismos, con plenos derechos, nuevos socios que en ocasiones presentan una entidad poblacional, económica e incluso política mucho menor, como ya ha quedado reflejado en los cuadros que se adjuntaron en su momento.

Después del cierre y entrega de este artículo, han seguido y se han consolidado los movimientos de las regiones europeas con poderes legislativos, cuya tercera Conferencia de Presidentes, con representantes de 40 regiones, se celebró en Florencia los días 14 y 15 de noviembre de 2002, y concluyó con una Declaración final en la que se insiste en la voluntad de estas regiones de estar presentes en el debate sobre el futuro de la Unión y en participar de manera activa en sus instituciones y en sus mecanismos de decisión. De manera especial, se solicita, en primer lugar, que las regiones sean expresamente reconocidas en el futuro Tratado constitucional, siendo citadas en el Preámbulo para manifestar de manera explícita el deber de la Unión de respetar la identidad nacional de los Estados miembros y sus estructuras organizativas internas, así como también en aquellas otras partes del Tratado que puedan presentar una dimensión regional, para hacerla explícita y reconocerla; en segundo lugar, que los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tengan carácter vinculante, su cumplimiento se canalice mediante un mecanismo *ex-ante* en la fase inicial del procedimiento legislativo y que en él puedan intervenir las propias regiones, como acto-

res políticos directamente interesados cuando las iniciativas legislativas afecten sus competencias y sus intereses; en tercer lugar, que la participación regional se garantice directamente desde el propio derecho comunitario europeo, asegurando que las regiones con poderes legislativos puedan hacer uso de la posibilidad de participación en el Consejo que ofrece el actual art. 203 TCE, cuando resulten afectadas sus competencias; y, en cuarto lugar, que la Unión les reconozca un estatuto especial en su seno, en la línea de lo propuesto en la versión inicial del Informe Lamassoure, que contemple los derechos a ser consultadas por la Comisión en las iniciativas que afecten sus competencias, a intervenir en el procedimiento de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, a acceder al Tribunal de Justicia de la Comunidad en caso de conflicto de competencias con la Unión, a incluir los Parlamentos regionales en los mecanismos que se diseñen para posibilitar la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio comunitario y, finalmente, a tener en cuenta las regiones en la delimitación de las circunscripciones electorales del Parlamento Europeo, en la perspectiva, naturalmente, de una unificación del régimen electoral del Parlamento Europeo.

Junto a estas posiciones, ya conocidas en general, dos cuestiones resultan especialmente interesantes en esta Declaración : por una parte, la profunda desconfianza que se manifiesta hacia el Comité de las Regiones, cuya reforma también se pide, en la línea de reducir la heterogeneidad de su composición y el fortalecimiento en su seno de las regiones con poderes legislativos. Esta profunda desconfianza conduce a que se proponga que la participación regional pivote sobre un estatuto especial de las regiones con poderes legislativos, que permita su intervención directa, individual y singular, más allá de la que pueda articularse indirectamente a través de la instancia conjunta, mancomunada y de heterogénea composición que hoy es el Comité de las Regiones. Y, por otra parte, en la Declaración se amplían los campos de interés de las regiones en la construcción europea, en la línea de lo que venía sucediendo hace ya un tiempo, pero de forma mucho más clara y explícita. Las regiones no están interesadas sólo en participar en los mecanismos de decisión cuando puedan resultar afectadas sus competencias —lo que constituía el núcleo esencial y básico de sus reivindicaciones—, sino que tienen interés también en delimitar y precisar el ámbito de las competencias comunitarias y en simplificar los diversos instrumentos de decisión y actuación, con el evidente propósito de defenderse frente a las tendencias expansionistas y centralizadoras de la Unión. En esta segunda perspectiva se han mostrado especialmente beligerantes los *Länder* alemanes, que han conseguido involucrar en esta estrategia al resto de regiones con poderes legislativos, aunque con intensidades y sensibilidades diversas.

Un punto de vista regional de la construcción europea, con una concepción incluso más global que no circunscribe su interés solo a la participación en el proceso decisorio, es también el que se ha manifestado mediante la Convención catalana para el debate sobre el futuro de la Unión Europea, experiencia singular y única en el actual proceso de debate en la Unión, que se ha desarrollado en Cataluña durante 2002 y cuyo documento final (*Ochenta Propuestas para una nueva Europa*, enero de 2003) es accesible en www.convenciocatalana.org. Todo ello puede ser indicio de que va

abriéndose paso una *concepción regional de la construcción europea*, que se manifiesta junto a otras, pugnando por influir en el proceso de integración para que éste se desarrolle en ciertas direcciones, y que no exige ninguna revolución ni ruptura institucional, sino que resulta perfectamente compatible con los actuales esquemas de integración, que puede incluso reforzar.

En esta misma línea de integración de las regiones con poderes legislativos en la arquitectura institucional y en los mecanismos de decisión se han manifestado diversos documentos elaborados desde instituciones comunitarias. De especial trascendencia, además de los ya citados en el artículo (y especialmente el Informe Lamassoure) es el Informe Napolitano, del Parlamento Europeo (Informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea, inicial de 31 de octubre de 2002-2241(INI), y Resolución de 14 de enero de 2003, del Parlamento Europeo, sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea), cuya versión final rebajó considerablemente el nivel de participación regional que proponía en principio, de manera muy parecida a lo ocurrido con el Informe Lamassoure. A pesar de esta rebaja, el Informe se pronuncia claramente por el reconocimiento de las regiones en el Tratado constitucional, por su participación en el mecanismo de control del principio de subsidiariedad, por asociar las regiones a las consultas de la Comisión y por su acceso al TJCE. Pero queda notablemente disminuida la exigencia de que todo ello se haga desde el propio derecho comunitario, remitiendo las principales decisiones al respecto a lo que disponga internamente cada Estado.

La Convención europea, por su parte, no ha creado un grupo de trabajo específico sobre la participación regional, pero ha puesto en marcha un grupo de contacto con instituciones y organizaciones regionales europeas (entidades regionales, Comité de las Regiones, Asamblea de Regiones de Europa, Congreso de los Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, Comité de coordinación de regiones con poderes legislativos, entre otros), que ha tenido oportunidad de discutir y hacer llegar propuestas a la Convención, que ha dedicado una de sus sesiones plenarias a la cuestión (7 de febrero de 2003, Informe resumido de la sesión en documento CONV 548/03; la transcripción completa puede consultarse en la página WEB de la Convención, <http://european-convention.eu.int>). Dos son ahí los documentos fundamentales, hasta el momento : un primer documento de reflexión del Praesidium de la Convención, que sirvió para centrar el debate («La dimensión regional y local en Europa», de 29 de enero de 2003, CONV 518/03), y los resultados del grupo de contacto, con algunos acuerdos generales y bastantes propuestas divergentes, que se recogen en el documento de 31 de enero de 2003 («Síntesis de los trabajos del Grupo de Contacto «Regiones y entidades locales»», CONV 523/03). En general, como se sabe, las aportaciones, los trabajos y los resultados de la Convención son accesibles en <http://european-convention.eu.int>.

Hasta el momento no puede hablarse aún con propiedad de resultados de la Convención en esta materia, pero los artículos del Tratado que han empezado a circular como proyecto del Praesidium (Proyecto de art. 1 a 16, CONV 528/03, de 6 de febrero de 2003, Proyecto de art. 24 a 33, CONV 571/03, de 26 de febrero, y Proyectos de protocolos sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcio-

nalidad y sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, CONV 579/03, de 27 de febrero) enfocan la cuestión desde el doble ángulo que hemos venido indicando : por una parte se menciona el papel de las regiones en la construcción europea y se alude a una posible dimensión regional de ciertas acciones y procedimientos (así, en el art. 9.6, para incluir a las regiones —junto a los entes locales y los poderes públicos del plano nacional, lo cual diluye notablemente la mención— dentro del deber que tiene la Unión de respetar la identidad nacional de los Estados miembros y su estructura política y constitucional interna; y en el procedimiento de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, ap. 2 —obligación de la Comisión de tener en cuenta, cuando organice las consultas de sus iniciativas legislativas, la dimensión regional de la acción considerada—, ap. 5 —posibilidad de que participen los parlamentos regionales, bajo la modalidad que establezca el respectivo Parlamento estatal, a quien incumbe organizar la consulta interna—); pero por otra, se remite la decisión sobre la participación regional a las normas internas que establezca cada Estado. Así, si se generaliza este *modus operandi*, el Tratado constitucional abriría posibilidades a la participación regional, amplias incluso en algunas materias, pero la llave de la participación efectiva estaría en poder de cada Estado. Es desde luego un paso adelante respecto de la situación actual (que prevé también sólo *posibilidades*, pero en un ámbito más reducido aún, limitado prácticamente al art. 203 TCE), y que, una vez introducido el principio de reconocimiento regional en el Tratado, podría generar una dinámica institucional propia que le hiciera ganar en autonomía frente a los Estados. Pero en todo caso, queda aún lejos de las demandas expresadas por las regiones con poderes legislativos (que agrupan, no se olvide, a un 56% de la población comunitaria actual) y recogidas igualmente en algunas propuestas formuladas en las instituciones comunitarias. Sin embargo, la diferencia esencial no reside tanto en el contenido material de las propuestas (de la capacidad de participación o de intervención de las regiones en la arquitectura institucional comunitaria y en los procesos de decisión) como en la forma en que se prevén y se garantizan : de una participación prevista y garantizada por el mismo derecho comunitario, con fundamento en el propio Tratado constitucional de la Unión, a una participación dependiente de las normas internas de cada Estado. En esta dicotomía, naturalmente, cada parte tomará partido según la posición de que disponga dentro de su estado respectivo.

N. de R.: para seguir el debate³⁹

La sección *Panorama y Debates* de este número está claramente de actualidad. El proceso de elaboración de la Constitución Europea incide en prácticamente todos los ámbitos de la vida diaria de los ciudadanos y afecta también a la organización política y, por tanto, a las regiones tanto en su relación con las instituciones europeas como en su propio encaje institucional.

³⁹ Nota elaborada por la Redacción de la Revista. Fecha de cierre: mayo de 2003.

El profesor Enoch Albertí, conocido especialista en Derecho Constitucional, ha ofrecido una magnífica síntesis de un proceso apasionante y especialmente vivo. La relevancia del tema justifica sobradamente la publicación de un trabajo de estas características pero también esta decisión no está exenta de riesgos cuando se publica un estudio sobre un proceso inacabado. En los días previos al cierre de este número, el propio prof. Albertí ha realizado un esfuerzo adicional para ofrece al lector una *Ad-denda* que contiene los últimos cambios más significativos. También permite para seguir el debate gracias a los enlaces que ha facilitado. Algunos de ellas se listan a continuación para facilitar al lector distintos puntos de referencia que le permite un mejor seguimiento del debate.

Página de la Convención Europea: <http://european-convention.eu.int/>

Parlamento Europeo: <http://www.europarl.es>

En concreto, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI)) se encuentra en, http://www.europarl.es/demo_convencion/contribuciones/ultimaspropuestas_1.htm
Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (2002/2141(INI).

http://www.europarl.es/demo_convencion/contribuciones/ultimaspropuestas_3.html

Comité de las Regiones: <http://www.cor.eu.int>

En concreto la contribución del Comité de las Regiones a la Convención (http://www.cor.eu.int/es/conv/pdf/cdr127_2002_fin_d_es.pdf de julio de 2.002).

Otros textos e informaciones del Comité de las Regiones sobre la Convención, (entre ellos las enminedas que proponen al texto del Proyecto de Tratado constitucional) pueden encontrarlos en el siguiente enlace: http://www.cor.eu.int/es/conv/conv_con.html

Especialmente, la propuesta de enmiendas a los artículos de la Constitución Europea (1 al 16) introducidas por los 6 miembros de la delegación del Comité de las Regiones ante la Convención Europea (de 14 de febrero de 2.003) http://www.cor.eu.int/pdf/convention/amendments1_16%20_14022003.pdf

Existen otras páginas especialmente útiles. Entre ellas, el texto del prof. Albertí destaca la de la Convención catalana www.convenciocatalana.org útil no sólo por sus numerosas propuestas sino porque dispone también de una página de enlaces a numerosas instituciones, asociaciones y colectivos relacionados con este proceso.