

UNA PERSPECTIVA REGIONAL DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Por EDUARDO ROIG MOLÉS

SUMARIO

1. LOS ELEMENTOS NOVEDOSOS DEL DEBATE: A) *Las tradicionales reivindicaciones regionales: la participación interna.* B) *Las tradicionales reivindicaciones regionales: la participación externa.* C) *Las novedades en el debate actual: de la participación a la garantía.*—2. LAS REGIONES EN EL DEBATE GENERAL SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN: A) *El debate competencial:* a) De la participación a la garantía: la reforma de la distribución competencial desde un punto de vista regional: a1) La reforma del artículo 95 TCE: del título finalista a los títulos materiales. a2) Las exclusiones expresas y las derogaciones de la competencia comunitaria. a3) Listas, tipos competenciales e instrumentos de actuación. a4) Limitación de las actuaciones financieras comunitarias y de la coordinación abierta. a5) Los poderes de ejecución y control de la Comisión. b) El ejercicio de las competencias: la subsidiariedad y su control: b1) El control político: la actuación de las instituciones comunitarias o la introducción de nuevos sujetos de control en el proceso decisorio comunitario. b2) El control jurisdiccional: órgano competente, procedimiento y legitimados. B) *Los valores y los objetivos generales de la actuación comunitaria:* a) La Carta y la «socialización» de la integración. b) Solidaridad territorial y actuaciones de fomento económico: la eventual ampliación competencial de la Comunidad. c) Fomento de la diversidad cultural: la política lingüística en y de la Comunidad. C) *La introducción de las regiones en los principios comunitarios:* a) La garantía «constitucional» de consideración y respeto de las regiones y sus competencias. b) El mandato de participación regional en las posiciones nacionales en asuntos europeos. c) Las previsiones de consulta y desarrollo de las políticas comunitarias por parte de las regiones.—3. LAS DEMANDAS REGIONALES ESPECÍFICAS EN LA REFORMA INSTITUCIONAL: A) *La transformación del Comité de las Regiones.* B) *La elección del Parlamento Europeo y las circunscripciones regionales.* C) *El acceso al TJCE.*—4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS: A) *El Consejo: participación interna, artículo 203 TCE y posibilidades de división del voto.* B) *La Comisión: las consultas y los acuerdos tripartitos en el Libro Blanco sobre la «Gobernanza».* C) *El Parlamento Europeo y la participación de los Parlamentos regionales.*—5. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA CONVENCION Y EN EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.

1. LOS ELEMENTOS NOVEDOSOS DEL DEBATE

La actual discusión política y jurídica en torno a la reforma de la Unión Europea retoma la cuestión, presente repetidamente desde mediados de los ochenta, de la presencia regional en el proceso de integración europea. Naturalmente vuelven así los argumentos avanzados en ocasiones anteriores en su mayor parte ignorados por las recientes reformas tras los avances del Tratado de Maastricht; pero el desarrollo del proceso de integración en los últimos años y el carácter global de la actual Convención han impulsado algunos planteamientos en cierta medida nuevos que pueden resumirse, de modo obviamente simplificado, en torno de la idea de la garantía de las responsabilidades regionales más que de la participación regional en las decisiones europeas. Al examen en especial desde esta perspectiva fundamental se orientan las siguientes páginas.

A) *Las tradicionales reivindicaciones regionales: la participación interna*

La vinculación a la actual discusión en el ámbito europeo explica la exclusión de nuestra atención de los procedimientos de participación interna de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en las instituciones comunitarias (1). Sin embargo, debe dejarse constancia de la relevancia absoluta de este ámbito en una Unión que, actualmente y a medio plazo por lo menos, sigue siendo fundamentalmente una Unión de Estados. Los Estados siguen estando en el centro del proceso decisorio comunitario y ninguna de las propuestas que hasta ahora han marcado el debate cambia fundamentalmente esta situación tanto por razones de «realismo» ante la posición de los Estados en el propio proceso de reforma cuanto por la consideración del Estado como la estructura adecuada para la integración de posiciones e intereses de los ciudadanos y grupos sociales en el actual momento del proceso de integración. Si el actual proceso de ampliación puede plantear algunas dudas (por otro lado presentes ya desde la llegada en 1986 a doce Estados miembros) sobre la viabilidad de una estructura de gobierno pensada para seis Estados, la tendencia de reforma que parece perfilarse como la respuesta mayorita-

(1) He tenido ocasión de ocuparme ampliamente de este aspecto en mi libro *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002, con numerosas remisiones bibliográficas. Los recientes desarrollos en este ámbito pueden consultarse en mi valoración anual de la actividad de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Barcelona, 2003, en prensa.

ria es la de la simplificación y refuerzo de las estructuras de coordinación, así como el desarrollo de dinámicas de avance «a diversas velocidades» a través de los mecanismos de cooperación reforzada (2).

Desde el punto de vista regional, en cualquier caso, la adhesión de los nuevos miembros significa el refuerzo de los países con modelos de descentralización fundamentalmente administrativa o débil frente a los modelos claramente políticos existentes hasta ahora sólo en Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia y, con muy distintas características, en el Reino Unido. Por ello la mínima homogeneidad que posibilitara una transformación general del modelo de participación desde los Estados a las regiones parece más lejana que nunca y en cambio cobran nueva fuerza las demandas de consideración diferenciada de las situaciones de cada Estado, como ponen de manifiesto los actuales trabajos en torno al proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional en el seno del Consejo de Europa (3).

De hecho puede incluso afirmarse ante esta situación que las críticas al «déficit» regional (y de modo similar al déficit democrático o de otro tipo) de la construcción europea obedecen en realidad a carencias en los procedimientos internos de configuración de las posiciones nacionales en los correspondientes Estados, carencias que se trasladan al ámbito comunitario ante las eventuales dificultades políticas internas para darles adecuada respuesta. El refuerzo de los procedimientos internos de participación en Bélgica y Alemania (y en menor grado en Austria) pone de manifiesto esta situación en la medida en que en ambos casos ha significado el mantenimiento de unas demandas más concretas y delimitadas en materia de participación regional en las instancias comunitarias, mientras cobran creciente protagonismo en estos Estados las posiciones de garantía de la situación actual y de actuación autónoma de las regiones frente a las tradicionales demandas participativas. Se dibuja así una doble línea de participación fundamentalmente interna a través del Estado (englobando en este ámbito la participación directa en el Consejo y sus órganos de preparación) y de propuestas de reformas comunitarias que, más que incrementar la presencia regional, tienen por objeto garantizar los espacios de actuación regional interna frente a eventuales injerencias comunitarias.

(2) Que por otro lado vienen operando con distintos expedientes desde los inicios de la pasada década (Acuerdos de Schengen, Unión Monetaria Europea, etc.). *Vid.* con carácter general tras las reformas de Niza los trabajos de A. MANGAS: «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», en AA.VV.: *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, 2001, y X. PONS RAFOLS: «Las cooperaciones reforzadas en el tratado de Niza», en *RDCE*, núm. 9, 2001,

(3) La última redacción pública puede consultarse en la página <http://www.coe.fr/cplpre/eng/etxt/einstrjur/eautoreg.htm>.

En cualquier caso, los efectos del debate interno de mejora de la participación y del actual proceso de reforma de las instituciones comunitarias son indudablemente recíprocos, entre otras razones porque ambos impulsan y requieren una cierta «aptitud comunitaria» de las administraciones regionales, actualmente aún deficitaria en nuestro Estado tanto por lo que se refiere a las administraciones y gobiernos como a los parlamentos autonómicos (4) y porque algunas de las propuestas principales en el ámbito de discusión europeo se refieren precisamente a la mejora, por imperativo comunitario, de los procesos internos de definición de la correspondiente posición nacional.

B) *Las tradicionales reivindicaciones regionales: la participación externa*

Naturalmente, el actual proceso de debate replantea las demandas tradicionales ya presentes en las anteriores Conferencias Intergubernamentales, reiteradas con escaso éxito con ocasión de los Tratados de Amsterdam y Niza. La idea rectora de estas propuestas más o menos «repescadas» está en la participación regional a título propio (y, por lo tanto, al margen de la eventual participación a través del Estado) en las decisiones comunitarias. Se trata de cuestiones suficientemente conocidas que, sin perjuicio de una posterior atención más detallada, se centran en la reforma de la composición, organización y competencias del Comité de las Regiones, en la cuestión del acceso al Tribunal de Justicia de las regiones y del propio Comité, en la elección del Parlamento Europeo y en las relaciones de consulta y cooperación con la Comisión que, debido a la receptividad de algunos recientes documentos de la Comisión, han cobrado una especial relevancia frente a su carácter un tanto marginal en anteriores Conferencias Intergubernamentales.

C) *Las novedades en el debate actual: de la participación a la garantía*

El desarrollo de los mecanismos internos de participación regional en buena parte de los Estados políticamente descentralizados de la Unión, así como el relativo fracaso de los mecanismos propiamente comunitarios (efi-

(4) Véanse al respecto esencialmente las ponencias de A. ENGUÍDANOS y E. SUSAETA en el Seminario «La participación de las regiones en Europa», organizado por el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalidad de Cataluña y la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals en Barcelona el día 13 de diciembre de 2001 y de próxima publicación por ambas instituciones.

cia del Comité de las Regiones, negativas a su reforma, respeto del principio de subsidiariedad...) han dado como fruto el desarrollo de nuevas tendencias en las demandas regionales que, por otro lado, presentan numerosos puntos comunes con el debate general sobre transparencia, legitimidad y función general de la integración europea. De hecho, son en buena parte las demandas de los *Länder* alemanes las que originan y marcan el inicio del actual debate sobre el futuro de Europa, acentuando la importancia del debate competencial, en una línea, hasta ahora desconocida en la evolución del proceso de integración, de reducción de las tareas atribuidas a las instancias europeas. Satisfecha en lo posible la participación en las decisiones estatales y comunitarias, el *leit-motiv* básico pasa a ser la garantía frente a extralimitaciones e injerencias del ámbito comunitario y, por lo tanto, no sólo ni principalmente las reclamaciones institucionales de participación, sino sobre todo las demandas normativas de reducción de títulos competenciales y de introducción de cláusulas de salvaguardia que impidan algunas actuaciones comunitarias pero que, ante todo, justifiquen determinados comportamientos nacionales y los liberen de posibilidades de control por parte de la Comisión Europea.

A pesar de que estas reivindicaciones presentan características e intensidades muy diversas entre las propias entidades regionales, y que su eco es muy matizado (aunque creciente) en las posiciones de las Comunidades Autónomas (5), su novedad y sus intensos efectos sobre la construcción comunitaria exigen un tratamiento más detallado. Al respecto, deberá prestarse atención a los siguientes ámbitos de propuestas:

— El debate institucional general en la medida en que se orienta a dar presencia comunitaria a actores nacionales (parlamentos y regiones señaladamente) en las decisiones comunitarias y especialmente en el control del respeto de la subsidiariedad, bien a través de mecanismos jurisdiccionales, bien mediante intervenciones de carácter político, o incluso, aunque de modo probablemente poco realista, a través de la creación de una tercera Cámara o de una reconversión regional del Consejo de Ministros.

(5) Las posiciones de las Comunidades Autónomas en los últimos meses se han formalizado en torno a los foros y debates regionales de las diversas asociaciones europeas, tras el fracaso de la adopción de una posición común de todas las CC.AA. en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en diciembre de 2001. Sobre esta propuesta y su fracaso *vid.* E. ROIG: «La Conferencia para asuntos relacionados con la UE en 2001», en J. TORNOS (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona, 2002. Naturalmente, el cierre de posibilidades internas acaba incidiendo en la exigencia de soluciones a nivel comunitario y, por lo tanto, en muchas ocasiones más cercanas a las posiciones de otras regiones de lo que hubiera sido posible en una actuación puramente nacional.

— El aspecto más relevante en la discusión actual, y aquél que centra las prioridades de buena parte de las entidades regionales, y en especial de los *Länder* alemanes, es el debate competencial. A este respecto es posible distinguir diversas cuestiones de interés, centradas siempre en un diseño más claro y (de-)limitado de las posibilidades de actuación comunitaria con efectos sobre las administraciones regionales, sin perder de vista que el énfasis no se hace tanto en la actuación normativa comunitaria como en las capacidades de control (y eventualmente de ejecución) de la Comisión, así como en los aspectos financieros que tales posibilidades llevan aparejados. En este ámbito la discusión competencial se transforma en un debate sobre los criterios y orientaciones que permiten actuaciones comunitarias o que justifican que determinadas actividades regionales sean compatibles con el derecho comunitario. Cuestiones como la actividad pública económica o la contratación pública y la prestación de servicios por parte de las entidades regionales y locales son ilustrativas a este respecto.

— A partir de esta última situación se plantea la posibilidad de introducir nuevos preceptos en el Tratado (o Constitución) que asuman expresamente la existencia de administraciones regionales y obliguen a determinados modos de actuación de la Comunidad, desde las consultas a la justificación de actuaciones regionales en principio obstaculizadoras del mercado interior.

— Finalmente, y de modo transversal a todas estas propuestas, la discusión actual ha planteado ya de modo claro la necesidad de distinguir la situación de las regiones con competencias legislativas del resto de autoridades locales y regionales, reconociendo un estatuto específico más o menos formalizado a estas entidades, más cercanas en ocasiones a la propia posición de los correspondientes estados centrales que a la del resto de instancias administrativas.

El examen de las citadas cuestiones se estructura en las siguientes páginas distinguiendo aquéllas vinculadas al actual debate general sobre el futuro de la Unión y no limitadas a la situación de las regiones (debate competencial, previsión de orientaciones a la actuación comunitaria e introducción de menciones regionales en los tratados y debate institucional general) de las específicamente referidas a la participación regional en las instituciones de la Comunidad (relaciones con la Comisión, legitimación ante el TJCE, transformación del Comité de las Regiones, etc.)

2. LAS REGIONES EN EL DEBATE GENERAL SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN

A) *El debate competencial*

Las cuestiones competenciales dan lugar al inicio del actual proceso de debate sobre el futuro de la Unión Europea, en torno esencialmente de la posición alemana en la última CIG y la presión de los *Länder* alemanes sobre su Gobierno Federal a través del Bundesrat. Pese a un enfoque, pues, inicialmente muy restrictivo con respecto a las competencias comunitarias, el actual proceso parece haber permitido reintroducir posibilidades incluso de ampliación de la competencia comunitaria en algún caso, matizando muy intensamente las posiciones iniciales centradas en torno al concepto de renacionalización de políticas (6). Parece adecuado a este respecto distinguir entre el debate sobre la reforma de los títulos competenciales y el centrado en el ejercicio de la competencia y su control.

a) *De la participación a la garantía: la reforma de la distribución competencial desde un punto de vista regional*

Las demandas iniciales de los *Länder* se centraban efectivamente en la eliminación de algunos títulos competenciales comunitarios y en la disminución de la posible actividad de la Comunidad en relación con otros (7), haciéndose eco de un sentimiento difuso de excesiva intervención comunitaria en determinados sectores o de una intensidad inadecuada de las normas y actuaciones de la Comunidad. El actual debate está aún marcado por estas demandas, si bien un examen más esmerado de la realidad de la actuación comunitaria has-

(6) Véase apuntando esta evolución la intervención de J. Elorza de 19 de abril de 2002 en el Foro Permanente de Debate Europa Futura, organizado por el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña y la Fundación Pi i Sunyer de Barcelona, publicado por ambas instituciones actualmente en prensa. La reciente creación del Grupo de Trabajo «Europa social» en la Convención Europea, a pesar de las limitadas expectativas en cuanto a sus resultados, confirma esta línea. Para el surgimiento del entonces llamado proceso post-Niza véase mi trabajo «El procés post-Niça i la Conferència Intergovernamental del 2004», *El Clip*, núm. 13, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.

(7) *Vid.* esencialmente la decisión del *Bundesrat* sobre «La distribución competencial en el marco de la reforma de la UE» (DS 1081/01, de 14-12-2001) y las decisiones de la Conferencia de Ministros para Asuntos Europeos de los *Länder*, especialmente las correspondientes a la reunión n. 30 de 10 y 11 de octubre de 2001, accesibles en <http://www.europaminister.de>. En una línea similar aunque más genérica la resolución del Comité de las Regiones de 4 de abril de 2001 sobre el resultado de la CIG 2000 y el debate sobre el futuro de la UE» (CdR 430/2000).

ta hoy permite asumir, sin perjuicio de su carácter polémico, los siguientes elementos como características fundamentales de la actual distribución comunitaria y los eventuales problemas de exceso de intervención europea:

— Al margen de las demandas de los *Länder* y de algunos países en torno a los aspectos financieros de algunas competencias, las críticas al exceso en la actuación comunitaria hasta hoy no se centran en la existencia de títulos materiales sobre sectores que se considere que no deben pertenecer a la Comunidad; los títulos comunitarios en materias como salud, defensa de los consumidores, educación, etc., son especialmente restrictivos y se encuentran constantemente limitados a medidas ajenas a la armonización de legislaciones. El objeto del actual debate no se encuentra, pues, en una reducción de las actuaciones hoy cubiertas por estos títulos (8).

— Tampoco parece que las reivindicaciones de exceso de actividad comunitaria puedan referirse ya al uso de las cláusulas «flexibles» como la doctrina de los poderes implícitos de la Comunidad o las previsiones del artículo 308 TCE: con respecto a los poderes implícitos su aplicación se reduce al campo de la competencia externa de la Comunidad y la situación actual más bien pone de manifiesto su carácter excesivamente restringido y poco asegurado. Con respecto al artículo 308 TCE, si bien su uso fue extraordinariamente importante durante los años setenta y ochenta, una vez las reformas del Acta Única y del Tratado de Maastricht introdujeron como títulos materiales expresos ámbitos como el medio ambiente, la política regional o la defensa de los consumidores, su virtualidad práctica se ha reducido a casos poco polémicos (recuérdese por otro lado que el uso del 308 requiere de la unanimidad de los Estados), y sus efectos de flexibilidad ante tal práctica, parecen hacer adecuada su pervivencia (9).

(8) La diversidad de concepciones de la realidad competencial comunitaria y su carácter polémico al que se aludía puede constatarse precisamente en relación con esta cuestión en las contribuciones y documentos correspondientes al Grupo de Trabajo «competencias complementarias» de la Convención Europea. A título de ejemplo compárese la muy pedagógica contribución de la Comisión (WG5, WD7) y el Informe final del Grupo (CONV 375/1/02, de 4 de noviembre) que, por otro lado, no fue al parecer muy bien recibido por el Pleno de la Convención.

(9) Véanse señaladamente y sobre ambos aspectos los trabajos de J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES: «Delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros», en *RDCE*, núm. 12, 2001, A. V. BOGDANDY y J. BAST: «El orden competencial vertical de la Unión Europea» y J. DIEZ HOCHLEITNER: «El futuro del sistema competencial comunitario», ambos en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (dirs.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, 2002, o la propia contribución de la Convención Catalana sobre el futuro de la Unión Europea en su capítulo II (disponible en <http://www.convenciocatalana.org>). A la conclusión de mantenimiento del artículo 308 llegan todos los documentos sobre reforma competencial excepto algunas contribuciones al Grupo «Competencias complementarias» y las posiciones iniciales de los *Länder* alemanes citadas anteriormente.

— Las quejas regionales y locales en cambio se centran a todos los efectos en los siguientes ámbitos como elementos que han permitido una a su juicio excesiva intervención comunitaria:

— El carácter finalista o funcional de la competencia del artículo 95 TCE que permite a la Comunidad armonizar las legislaciones estatales en los ámbitos que considere necesarios para lograr el mercado interior.

— El excesivo detalle en las intervenciones normativas comunitarias (de segundo o incluso de tercer grado) en materias de su competencia, de suerte que el espacio de decisión libre normativa de las regiones prácticamente desaparece.

— La creciente relevancia de los poderes ejecutivos asumidos por la Comunidad, y esencialmente por la Comisión.

— La amplitud e intensidad de los poderes de control de la Comisión en la vigilancia de la compatibilidad con el derecho comunitario de las actuaciones públicas regionales y locales, y en especial la que se considera excesivamente reducida consideración por parte de la Comisión de las finalidades de intervención pública ajenas a las libertades comunitarias, ámbito a partir del cual se han desarrollado las frecuentes polémicas en torno a las ayudas de Estado o de los servicios públicos y sus formas de gestión.

A partir de estas demandas deben examinarse las posibles respuestas que en sede de reparto de títulos se están debatiendo actualmente: la limitación de las cláusulas finalistas y especialmente del artículo 95 TCE (a1), la inclusión de cláusulas competenciales de reserva de los Estados (a2), la introducción de una tipología competencial expresa y detallada (a3), la actuación sobre los instrumentos poco formalizados de intervención comunitaria (financiación y coordinación abierta) (a4) y la reducción de los poderes de ejecución y control de la Comisión o su reconducción a nuevas finalidades (a5).

a1) La reforma del artículo 95 TCE: del título finalista a los títulos materiales

Las amplias consecuencias de una cláusula competencial horizontal y finalista como es la del artículo 95 TCE son innegables y, en efecto, han servido por justificar las actuaciones normativas comunitarias más criticadas desde las autoridades regionales de los Estados miembros (desde la directiva de televisión a la recientemente anulada en materia de prohibición de la publicidad en el tabaco). A pesar de ello, la jurisprudencia del TJCE ha desarrollado un test de control razonablemente efectivo en este sentido, que hace falta tener en cuenta cuando son habituales las críticas a la carencia absoluta de

control de las actuaciones comunitarias (10). En cualquier caso, debe recordarse que el carácter horizontal de la cláusula del artículo 95 TCE no es un accidente ajeno al sistema competencial comunitario, sino más bien su núcleo: la finalidad fundamental de la Comunidad ha sido, y sigue siendo, la creación y mantenimiento de un mercado interior, por lo tanto predicable de cualquier elemento de este mercado, por mucho que se encuentre referido a la enseñanza (de ahí las reglas comunitarias sobre reconocimiento de diplomas, por ejemplo), la salud u otros ámbitos en los que, a falta de este elemento de libre circulación de factores económicos, la Comunidad carece de competencia. Por otro lado, los sistemas internos de distribución competencial entre Estados y regiones conocen también cláusulas similarmente horizontales e igualmente indeterminadas: el artículo 149.1.13.^a CE y el título de la ordenación general de la economía en el caso español son ilustrativos a este respecto.

La discusión sobre reforma competencial de la Comunidad puede, de modo quizás exagerado pero no por ello desfigurado, concentrarse en la eventual reforma del artículo 95 TCE, transformando la actual cláusula horizontal en atribuciones materiales concretas ordenadas por sectores, de suerte que se excluya realmente y por completo la intervención comunitaria en los sectores en que se niegue la competencia de las instituciones europeas. Esta opción, sin embargo, plantea muy relevantes problemas para el mantenimiento y profundización del actual mercado interior, transforma completamente la dinámica comunitaria hasta la actualidad y, en esta formulación, no parece apoyada por demasiados participantes en la actual Convención, después de su consideración inicial en el Cuestionario presentado por el Presidente del Grupo «Competencias complementarias» (WGV, WD14, de 7-8-2002). Además, la transformación en cláusulas sectoriales forzaría un detallado esfuerzo de distinción en subsectores materiales repasando el conjunto del derecho comunitario vigente hasta hoy y reproduciendo en este momento las discusiones mantenidas en cada una de las normas de derecho derivado aprobadas en su momento. No parece, pues, arriesgado asumir que la transformación en títulos sectoriales del actual artículo 95 TCE parece descartada, y en su caso, la protección frente a su uso deberá seguir otros caminos que pasamos a examinar.

(10) *Vid.* los trabajos citados en la nota anterior y la Sentencia del TJCE de 5 de octubre de 2000 (C-376/98).

a2) Las exclusiones expresas y las derogaciones de la competencia comunitaria

En este mismo sentido se ha planteado (11) una limitación de las posibilidades del artículo 95 TCE, precisando que en cualquier caso resultaría preferente la aplicación de los títulos verticales (sanidad, educación, protección de los consumidores, medio ambiente, etc.), de modo que se excluyera la aplicación de medidas basadas en el artículo 95 TCE en los ámbitos del Tratado que disfrutaran de un título específico (normalmente más limitativo y excluyente de medidas armonizadoras, como sucede en educación, salud o cultura). Esta propuesta daría ciertamente respuesta a las demandas mencionadas de las autoridades regionales, en una línea más coherente con las reformas de los tratados constitutivos a partir de Maastricht, que se han caracterizado por determinar expresamente algunas áreas especialmente sensibles como subsectores en los cuales las competencias comunitarias son muy limitadas o se excluyen de modo absoluto. En beneficio de la claridad y rotundidad en el límite de la actuación comunitaria, se asumía que la inexistencia de atribución expresa a la Comunidad podía no ser suficiente y se completaba con una exclusión expresa en ámbitos sensibles. Hasta hoy, sin embargo, esta reserva se ha centrado en ámbitos de competencia complementaria de la Comunidad, de modo que los efectos de esta exclusión no se proyectaban sobre las actuaciones basadas en la competencia del artículo 95 TCE. Así, la cláusula «de seguridad» resultaba ineficaz frente a la potencia expansiva del artículo 95, ante lo que reacciona la propuesta aquí comentada, que se plantea en dos modalidades de distintos efectos:

— Inclusión de una cláusula de preferencia de los títulos sectoriales sobre el del artículo 95 TCE. Se plantean así importantes cuestiones de eficacia para el logro y garantía del mercado interior, pues en efecto significaría la imposibilidad de adoptar normas, por ejemplo, en materia de reconocimiento de diplomas, de suerte que una ponderación general de este tipo daría lugar a insuficiencias competenciales comunitarias por su propia generalidad, pues aspectos con clara incidencia en el mercado interior deberían considerarse excluidos al existir una competencia material conectada de modo más directo.

— Por esta razón parecen más asumibles las voces que favorecen la inclusión expresa en el artículo 95 TCE de subsectores claramente delimitados

(11) *Vid.* el Informe final del Grupo de Trabajo «Competencias complementarias» [CONV 375/1/02, de 4 de noviembre y los documentos de la Comisión y el Sr. Altmeier en el mismo Grupo (WD9, 16 y 27 y CONV 75/02 y 47/02)]. *Vid.* también la ya citada resolución del *Bundesrat* de 14 de diciembre de 2001 (DS 1081/01).

y especialmente sensibles, excluidos de la proyección de medidas comunitarias adoptadas en base a este artículo, ampliando en este sentido y con extraordinaria atención las previsiones del actual artículo 95.2 TCE o, de manera alternativa, las reglas de los apartados 4 y 5 de este mismo artículo que prevén posibles derogaciones de las normas comunitarias en función de determinados intereses estatales prevalentes (como sucede en el muy vinculado art. 30 TCE), pero no aplicando cualquier competencia complementaria como regla de exclusión de la actuación comunitaria en virtud de la competencia de mercado interior. En cualquier caso, debe asumirse que esta solución, si bien funcional como garantía de determinados ámbitos delicados, comporta una difícil negociación e identificación previa de estos ámbitos (¿cultura?, ¿afectación a la organización de la enseñanza?...), y no parece precisamente favorecedora de los esfuerzos de simplificación y claridad en el sistema de distribución competencial, aunque en el estado actual de los trabajos de la Convención quizás pueda ya asumirse que este objetivo deberá remitirse a una eventual nueva reforma.

— Por último, otras líneas pretenden reforzar los límites generales al ejercicio de competencias comunitarias en el caso del artículo 95 TCE, básicamente a partir de un especial énfasis en el respeto del principio de subsidiariedad cuando se afecten materias sensibles, o de la constancia en el texto constitucional comunitario de la doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de una «vinculación directa y primordial» de la medida al mercado interior (12).

a3) Listas, tipos competenciales e instrumentos de actuación

La posibilidad de incluir un catálogo concreto de títulos competenciales de la Comunidad es un elemento más en la búsqueda de claridad y control de la legitimidad competencial de la actuación comunitaria. En cualquier caso los Tratados actuales incluyen ya, aunque de manera dispersa y asistemática, un listado de las competencias comunitarias (13), de suerte que las propues-

(12) *Vid.* a título de ejemplo la contribución a la Convención de H. FARLEITNER y G. TUSEK: «Regiones y ayuntamientos —uno de los fundamentos de la arquitectura europea» (CONV 534/03, de 4 de febrero), que señala como ámbitos de especial atención las afectaciones a sistemas educativos, estructuras administrativas y judiciales, seguridad social o servicios económicos de interés general, o de nuevo la citada resolución del *Bundesrat* alemán y los trabajos recogidos en la Nota de Síntesis de 6-9-02 del GT «Competencias complementarias» (CONV 251/02).

(13) De ahí el énfasis de la Comisión en recordar el principio de competencias de atribución en sus contribuciones al Grupo de trabajo «Competencias complementarias» (WGV, WD 4, 7 y 26).

tas de reforma, al margen de las que proponen meramente ordenar la realidad existente sin ningún cambio de fondo, se orientan en torno a las siguientes líneas:

— En primer lugar, la posibilidad de eliminar las condiciones de ejercicio de cada uno de los títulos competenciales hoy existentes, causantes de la complejidad de muchas de las bases jurídicas. Debe recordarse, sin embargo, que esta complejidad tiende a limitar las competencias comunitarias, excluyendo determinados aspectos o sometiéndolas a determinadas reglas de ejercicio. Estos condicionantes difícilmente puedan replantearse en el momento actual pues son el resultado de complejas y detalladas negociaciones en previas Conferencias Intergubernamentales (14), de suerte que la mayor parte de propuestas tienden a diferenciar entre un catálogo ejemplificativo sencillo (distinguiendo entre grandes categorías sin perjuicio de los matices posteriores dentro de cada categoría y del mantenimiento de su heterogeneidad) y un auténtico catálogo de atribuciones con efectos vinculantes sin demasiadas divergencias respecto del actual (15). Si esta propuesta beneficia la legibilidad y claridad de los Tratados o más bien provoca cierta confusión es una cuestión que aquí puede dejarse abierta. Sus efectos en cuanto a la limitación de la actuación comunitaria son en cualquier caso prácticamente nulos.

— En segundo lugar, la previsión de categorías con un régimen definido homogéneo, especialmente con respecto a los instrumentos utilizables en cada categoría, o, de manera menos sistemática, definiendo cuáles sean los instrumentos de actuación a disposición de la Comunidad para cada base jurídica. De este modo se propone la distinción entre posibilidades de reglamentación de detalle, de armonización, de armonización de mínimos, de normas exclusivamente de reconocimiento mutuo de decisiones estatales, o de mecanismos no normativos (16). Estas propuestas resultan útiles para las

(14) De hecho las propuestas más limitativas de las competencias comunitarias acaban ampliando este contenido accesorio y limitador de las bases jurídicas, como puede verse en la resolución de los Ministros de Asuntos Europeos de los *Länder* alemanes de 5 y 6 de junio de 2002 (32.ª reunión de la Conferencia, en <http://www.europaminister.de>).

(15) Véase el citado Informe final del Grupo de trabajo «competencias complementarias», o la nota de síntesis de la revisión de 17-7-02 (CONV 209/02) pero también probablemente la propuesta del Presidente de la Convención, Sr. Giscard d'Estaing, de los primeros 16 artículos del Tratado (CONV 528/03, de 6 de febrero) que asume la existencia de varios artículos de definición de los tipos competenciales y los correspondientes listados pero que acoge una Tercera Parte del Tratado en el que se reproducen los artículos actuales sobre las diversas políticas comunitarias. Sobre los efectos de estas modificaciones es muy gráfica la citada intervención de J. Elorza en el Foro Europeo Futuro.

(16) Véanse en esta línea la contribución del Comité de las Regiones a la Convención aprobada el 21 de noviembre de 2002 (CONV 520/03, de 30-1) o el Dictamen del propio Comité de 13-3-2002 (CdR 466/2001) sobre el proyecto de Informe del Parlamento Europeo so-

quejas regionales de excesivo detalle o inadecuada rigidez en la normativa comunitaria, sin discutir sin embargo la necesidad de una primera intervención orientativa de la Comunidad, recuperando esencialmente el concepto original de la directiva. Pese a los problemas prácticos de control del respeto de esta distinción de formas de intervención (piénsese a título de ejemplo en las dificultades internas en España en torno al concepto de bases), esta línea permitiría una mejor orientación de la intensidad de la actuación comunitaria en cada caso, pero plantea el reto de vincular cada título material con una forma de actuación concreta y taxativa, reto que, por el momento, no parece haber encontrado respuesta satisfactoria en los trabajos de la Convención.

a4) Limitación de las actuaciones financieras comunitarias
y de la coordinación abierta

Sin perjuicio de la relevancia general de las propuestas anteriores, en este ámbito y en el próximo se concentran las demandas de las regiones, especialmente las de los países del Norte de Europa, en materia de exceso de la actuación comunitaria. Pese al tratamiento conjunto bajo este subepígrafe (justificado por el carácter diferenciado y más lábil respecto de las categorías competenciales tradicionales de legislación y ejecución), las medidas financieras y la coordinación abierta presentan características, efectos y problemas muy diversos.

Las actuaciones financieras de la Comunidad se encuentran en el centro de atención de los países contribuyentes netos, y de hecho tras el debate competencial se encuentran las demandas de disminución de la aportación de los países «ricos» a las tareas comunitarias, en especial aquellas destinadas a medidas de compensación o reequilibrio regional, social o, en otra medida, agrícola. Desde este punto de vista el debate jurídico se centra en la posibilidad de adoptar medidas financieras por parte de la Comunidad en sus ámbitos de competencia, pues desde siempre el Tribunal de Justicia ha afirmado la aplicabilidad de la distribución competencial para cualquier actividad comunitaria. En este sentido no se discute la posibilidad de actuaciones financieras en ámbitos de competencia normativa (competencias exclusivas o compartidas), como pueden ser muy especialmente la Política Agrícola Común o la Política Regional, sino que las demandas claramente contrapuestas entre regiones (o autoridades por lo general) de Estados «contribu-

bre distribución de competencias, las citadas decisiones del *Bundesrat* y de la Conferencia de Ministros de los *Länder* alemanes para asuntos europeos o las propuestas de la Convención Catalana sobre el futuro de la UE (<http://www.convenciocatalana.org>), entre otros documentos. También el citado trabajo de J. DIEZ-HOCHLEITNER apunta en la misma línea al introducir las competencias de armonización como categoría específica (*op. cit.*, pág. 99).

yentes» y regiones (o autoridades por lo general) de Estados «receptores» se encuentran en una reforma de la política correspondiente a nivel del derecho derivado y en función de las prioridades presupuestarias y políticas de la Unión. En cambio, en el ámbito de las competencias complementarias, algunas demandas regionales plantean la estricta limitación de las actividades de la Unión (por un mandato incluido en la eventual Constitución) a través de medidas de fomento financiero, limitando el ámbito de actuación comunitaria a la coordinación más o menos vinculante de las políticas internas (17).

En cuanto a la coordinación abierta, la preocupación despertada por esta forma de actuación entre las regiones y entes locales (y también en el Parlamento Europeo) (18) es más general y menos vinculada a sus consecuencias respecto de las aportaciones financieras de cada Estado al presupuesto comunitario. La coordinación abierta es una forma de actuación, desarrollada básicamente en relación con la política de ocupación desde el Consejo Europeo de Lisboa, caracterizada por la fijación de unos objetivos (dentro de lo posible cuantitativos) consensuados entre los Estados y la orientación de la actuación nacional correspondiente (de manera no vinculante jurídicamente) al logro de estos objetivos en unos plazos determinados, con la posibilidad de vincular este logro a algún tipo de consecuencia político-financiera (19). Esta fórmula combina una considerable flexibilidad con una práctica exclusiva del Parlamento Europeo, y en buena parte de las facultades más incisivas de la Comisión, y por estas mismas características puede proyectarse sobre diversos ámbitos no siempre claramente incluidos en la competencia comunitaria. El crecimiento de estas fórmulas pone en peligro la limitación de las actuaciones comunitarias a su ámbito competencial, y especialmente el equilibrio interinstitucional y la vigencia del «método comunitario», motivos todos ellos por los cuales la coordinación abierta se encuentra en el centro de numerosas propuestas de reforma que coinciden básicamente en limitar su posibilidad a los casos y materias que la contemplan expresamente en

(17) De nuevo haciéndose eco de las demandas alemanas en los documentos repetidamente citados. La postura sin embargo fue rechazada ya al elaborar el Informe Final del Grupo de Trabajo de la Convención a pesar de estar contemplada en su mandato (CONV 75/02).

(18) *Vid.* al margen de las ya citadas contribuciones al grupo «competencias complementarias» y de las posiciones de los *Länder* alemanes, las resoluciones de la Segunda y la Tercera Conferencia de Presidentes de las regiones con competencias legislativas de Lieja y Florencia, respectivamente, así como el Informe del Parlamento Europeo sobre la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros (Informe Lamassoure). Ya en España se muestra preocupado por esta situación el Documento de reflexión para la Convención Vasca sobre el futuro de la UE de la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco de junio de 2002 (http://www.euskadi.net/convencionvasca/indice_c.htm).

(19) *Vid.* al respecto el Libro Blanco para la Gobernanza de la Comisión Europea [COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001].

el Tratado, asociar más estrechamente al Parlamento y la Comisión y, con respecto a las demandas regionales sobre todo, reducir la posible eficacia indirecta de los objetivos que se fijen, evitando dentro de lo posible objetivos cuantitativos y ampliando considerablemente los plazos de su logro (20).

a5) Los poderes de ejecución y control de la Comisión

La relevancia, jurídica y política, de las facultades ejecutivas de las regiones en todos los Estados descentralizados comporta que las injerencias en esta actividad por parte de las autoridades comunitarias se constituyan en un aspecto central de las reivindicaciones regionales. A este respecto, resulta adecuado distinguir tres tipos distintos de actividad comunitaria:

En primer lugar *las tareas de ejecución normativa*, es decir, aquellos actos de carácter normativo que vienen a desarrollar normas previas de derecho derivado (reglamentos o directivas de base), incrementando así la densidad de la regulación en el nivel europeo. De este modo, las regiones pierden la mayor parte de sus capacidades de opción normativa en beneficio de las instancias comunitarias, tanto de la Comisión (habitual institución competente para la adopción de estas normas) como del Consejo que, directamente o a través de los procedimientos de comitología, mantiene en sus manos herramientas de control de diversa intensidad sobre la actuación de la Comisión. La discusión se plantea aquí en torno a la necesidad de trasladar al nivel comunitario la adopción de estas normas, necesidad para cuya valoración hace falta tener presente el carácter técnico de buena parte de los objetos de regulación comunitaria. En cualquier caso, las alternativas a la situación presente pasan por dos líneas diversas:

— La exclusión de las posibilidades de actuaciones de ejecución normativa en el ámbito comunitario, limitándolas a casos en que exista una específica previsión en el Tratado/Constitución (21). En este sentido, resulta ineludible recordar las demandas de previsión clara de los instrumentos de actua-

(20) Dictamen del propio Comité de 13-3-2002 (CdR 466/2001) sobre el proyecto de Informe del Parlamento Europeo sobre distribución de competencias, las citadas decisiones del *Bundesrat* y de la Conferencia de Ministros de los *Länder* alemanes para asuntos europeos, así como las contribuciones al Grupo de Trabajo «competencias complementarias» de la Convención.

(21) *Vid.* la repetidamente citada decisión del *Bundesrat* alemán (DS 10981/01) o la nota a la Convención del Sr. Altmeier (WGV-WD9). En esta línea pero de modo más matizado véase la intervención de J. DIEZ-HOCHLEITNER en el Foro Permanente de Reflexión Europa Futura el día 28 de junio de 2002, publicado por las instituciones organizadoras, actualmente en prensa.

ción comunitaria vinculados a cada título competencial, y especialmente la introducción de la distinción entre normas de rango legal y normas de rango reglamentario, de suerte que éstas correspondieran habitualmente a los Estados y sólo excepcionalmente a las instituciones comunitarias. Esta expresión de una jerarquía normativa que, de manera más difusa, se encuentra ya hoy en la distinción entre derecho secundario y el denominado «derecho terciario» facilitaría que las instituciones comunitarias cedieran un margen de actuación significativo a los Estados (y en su interior a regiones y entes locales), pero naturalmente plantea de nuevo la cuestión de la posibilidad de existencia de este margen en cuestiones de carácter eminentemente técnico, que bien se vinculan estrechamente con los propios principios reguladores de la materia, bien dan lugar a un desarrollo inadecuado o en exceso heterogéneo por parte de los Estados.

— En el caso de mantenerse esta posibilidad de adopción de normativa de segundo grado por parte de las instituciones comunitarias, las demandas regionales parecen orientarse al mantenimiento de las opciones de control de los Estados sobre la actuación de la Comisión, pues en estas opciones se encuentra también el máximo de posibilidad de participación de las propias regiones a través del propio Consejo y de los representantes estatales en los Comités. Naturalmente, estas reivindicaciones resultan en buena parte contrarias a las quejas de la propia Comisión y del Parlamento Europeo, que desde comienzos de los noventa defiendan la simplificación de los procedimientos de comitología, el refuerzo de la Comisión en su seno y la asociación del Parlamento Europeo a este tipo de actuaciones, demandas todas ellas contrarias a las regionales antes mencionadas.

En segundo lugar *las tareas propiamente ejecutivas, de adopción de actos concretos de aplicación de la normativa comunitaria*. Se trata de supuestos actualmente excepcionales, todavía, en los que la propia Comisión (o eventualmente Agencias especializadas e incluso el Consejo de Ministros) asumen todos o algunos de los poderes ejecutivos en una materia. La problemática es similar a la descrita en el anterior párrafo, pero resulta agravada por la supresión completa de las posibilidades de desarrollo regional o local, si bien los casos claramente restringidos de estas situaciones (básicamente en materia de defensa de la competencia) hacen que las quejas regionales no sean hasta el momento numerosas, aunque sí en algunos casos relevantes.

Por último, la Comisión asume *facultades generales de vigilancia del cumplimiento del derecho comunitario por parte de las autoridades internas*, facultades que habitualmente encuentran su concreción en los procedimientos de incumplimiento y la posibilidad de recurso ante del TJCE, pero que en ocasiones incluyen intervenciones autorizatorias preceptivas

de la Comisión. En este ámbito los conflictos con las autoridades internas, en especial regionales, son numerosos, pues las reglas de libre circulación, no discriminación y, sobre todo, protección de la libre competencia (y su relación con las ayudas públicas o la actividad de contratación de servicios por parte de regiones y entes locales) llevan a frecuentes discusiones sobre la posibilidad de mantener cláusulas, prácticas o tradiciones administrativas propias de las administraciones encargadas de la gestión de los servicios públicos nacionales, habitualmente las regionales. Ante esta situación, las quejas regionales (que curiosamente no se han generalizado en el caso español, frente a lo que ha sucedido en otros países y señaladamente en Alemania) han llevado por un lado a muy minoritarias las propuestas de drástica reducción de las capacidades de control de la Comisión que corresponderían a las administraciones nacionales y los correspondientes tribunales; y por otro a retomar la línea iniciada en el Tratado de Maastricht (con la previsión de las cláusulas del actual art. 30 TCE) intentando que la Comisión tome en consideración de manera creciente intereses públicos que, hasta hoy, resultan un tanto ajenos al derecho comunitario, preocupado básicamente por el respeto de la libre circulación y, por lo tanto, de la libre competencia. En este sentido, no se trata tanto de evitar la intervención de la Comisión como de hacerla más matizada al obligarla a tener en cuenta las finalidades propias de las administraciones nacionales y al posibilitar una cierta intervención de éstas en la propia decisión de la Comisión. Se trata, pues, de la fijación de criterios de ejercicio de las potestades de la Comisión que incluyan cuestiones como la protección del medio ambiente, de la sanidad pública o, auténtico núcleo de las discusiones actuales, las tradiciones administrativas propias, el nivel de prestación del servicio público, etc. A la forma y lugar de estas previsiones deberemos prestar atención más adelante, al referirnos a la introducción de los intereses regionales en los valores y objetivos de la Constitución comunitaria.

b) *El ejercicio de las competencias: la subsidiariedad y su control*

Las dificultades y límites expuestos en materia de reducción de las competencias comunitarias sitúan en primer plano la cuestión del ejercicio de las competencias ya atribuidas. En efecto, recuérdese que buena parte de las quejas regionales y locales respecto de la actuación comunitaria no se refieren a su existencia, sino a su detallismo y extensión, cuestión que puede obtener mejor respuesta desde la transformación del ejercicio de las competencias que desde la denegación de las mismas. En este sentido, el debate actual de-

vuelve a los conceptos ya tradicionales en derecho comunitario de la subsidiariedad y de la proporcionalidad (22).

En efecto, ambos principios rigen ya actualmente el ejercicio de las competencias comunitarias; pero su respeto se ha considerado cuando menos insuficiente desde múltiples ámbitos, por lo que el debate actual en la Convención y en la futura Conferencia Intergubernamental se centra en los medios que pueden garantizar el auténtico respeto de estas dos cláusulas íntimamente vinculadas entre sí. Con este objeto se plantean varias líneas referidas tanto a la apreciación política previa al ejercicio de la competencia comunitaria como al control, judicial o político, de esta apreciación, antes o tras la adopción de la norma comunitaria.

- b1) El control político: la actuación de las instituciones comunitarias o la introducción de nuevos sujetos de control en el proceso decisorio comunitario

En primer lugar, parece existir cierto consenso en la necesidad de intensificar la atención que actualmente las instituciones comunitarias (no sólo la Comisión, sino también el Parlamento o el Consejo) prestan a estos principios. El Protocolo sobre subsidiariedad del Tratado de Amsterdam, que presenta una adecuada concreción del test a realizar, no ha sido suficiente para asegurar su efectiva realización, pese a los subsiguientes informes de la Comisión sobre el respeto del principio. Más allá de la invocación a la concienciación de las instituciones implicadas, los Grupos de Trabajo de la Convención, y especialmente el Grupo sobre subsidiariedad, recomiendan la inclusión de una denominada «ficha de subsidiariedad» en todo proyecto de actuación en el cual se justifique expresa y estrictamente el respeto de este principio, exigencia que algunas demandas acompañan de una explícita consideración de las cargas financieras derivadas del acto para las administraciones de los Estados miembros (23). En la misma línea de fortalecimiento del respeto del principio desde el actual sistema institucional comunitario se encuentra la propuesta de crear una autoridad específica dentro de la Comisión [un Comisario o incluso en alguna propuesta un «Mr. Subsidiariedad» (24)] que asuma frente el resto de Comisarios la defensa del principio.

(22) *Vid.* con carácter general el Informe final del Grupo de Trabajo de la Convención sobre «subsidiariedad» (CONV 286/02, de 23 de septiembre de 2002).

(23) *Vid.* junto a las citadas conclusiones del Grupo «Subsidiariedad» el Documento de reflexión del Presidium de la Convención para la sesión de los días 6 y 7 de febrero de 2003 (CONV 518/03, de 29 de enero).

(24) *Vid.* el Informe final del Grupo de Trabajo de la Convención sobre «Subsidiarie-

Igual línea de control político del respeto de la subsidiariedad se encuentra en algunas propuestas que plantean cambios institucionales en la medida en que suponen la introducción de nuevos sujetos en el procedimiento normativo comunitario con la función específica de velar por el principio de subsidiariedad. El sustrato común de todas estas propuestas es la convicción de que los actuales actores del proceso normativo comunitario (Comisión, Parlamento Europeo, Gobiernos de los Estados miembros) no están auténticamente interesados en el respeto del principio, pues se mueven más cómodamente en el nivel comunitario que en los correspondientes niveles estatales. Por lo tanto, es necesario introducir en el proceso de decisión europeo sujetos que, debido a sus limitadas posibilidades de actuación en el marco europeo, estén realmente interesados en el mantenimiento de la decisión en el nivel estatal. Más allá de esta doble idea básica de control político y de intervención de nuevos sujetos, las propuestas en discusión plantean alternativas diversas, que, en cualquier caso, elevan considerablemente la complejidad del actual sistema decisorio sin garantizar un resultado distinto del actual:

En primer lugar, en cuanto al *sujeto encargado del control*. Tan sólo la intervención de los parlamentos nacionales parece haber logrado un cierto consenso a la Convención (25): En efecto, los Parlamentos nacionales son ciertamente los principales «perjudicados» por la cesión de competencias a la Comunidad y, por lo tanto, parecen instituciones adecuadas por llevar a término esta tarea de control de la subsidiariedad. Pero esta afirmación olvida la intensa vinculación entre Parlamentos (mayorías parlamentarias) y Gobiernos en la gran mayoría de países de la UE, de suerte que resulta difícil pensar en la oposición de los Parlamentos nacionales a las normas apoyadas por sus respectivos gobiernos (26). Por lo tanto, un control dejado en manos

dad» (CONV 286/02 de 23 de septiembre), que recoge esta posibilidad como una opción todavía abierta.

(25) La propuesta del mecanismo de alerta rápida se encuentra en los Informes finales de los Grupo de Trabajo «Subsidiariedad» (CONV 286/02, de 23 de septiembre) y «parlamentos nacionales» (CONV353/02 de 22 de octubre), siempre referida a estas instituciones. La contribución de E. Teufel, «Las entidades locales y regionales en el tratado constitucional» (CONV 530/03, de 4 de febrero), propone su ampliación al Comité de las Regiones, así como todos los intervinientes en el Grupo de Contacto «Regiones y entes locales» de la Convención (CONV 523/03, de 31 de enero) o las propuestas de la Convención Catalana sobre el futuro de la UE. Inmediatamente nos referiremos a las propuestas de ampliarla a los parlamentos o ejecutivos regionales.

(26) Tan sólo en el caso de Segundas Cámaras regionales esta previsión cobra todo su sentido. De ahí el fuerte apoyo recibido en el *Bundesrat* (DS 1081/01) y en las citadas contribuciones a la Convención de E. TEUFEL y de H. FARLEITNER y G. TUSEK, así como de K. KLLJUNEN y otros: «El papel de las regiones en el poder legislativo de la UE» (CONV 321/02, de 7 de octubre).

de los Parlamentos nacionales no parece aportar un plus relevante de eficacia del control de subsidiariedad más allá de la muy necesaria sensibilización e intensificación de la actividad de control interno de estos Parlamentos sobre sus ejecutivos en su actuación comunitaria. Las alternativas que apuntan a evitar estos problemas a través de la posibilidad de que el control se ejerza por un número de diputados resultante de la suma de minorías de varios Parlamentos nacionales resulta en el momento actual, en mi opinión, excesivamente compleja y poco realista, además de tender a confundir los niveles de competencia y los motivos de discusión y oposición a un concreto proyecto comunitario. La situación sería muy diferente si la función se adjudicara a parlamentos regionales (o a sus gobiernos) que, ahora sí, responden a dinámicas políticas diversas de las de los gobiernos de los Estados miembros y que están también interesados en el mantenimiento de ámbitos de decisión propia, como resulta el caso de las regiones con competencias legislativas (27). Esta propuesta, sin embargo, no parece contar con apoyos suficientes a la Convención y más bien despierta importantes reticencias por parte de varios Estados miembros, si bien el papel del Comité de las Regiones en este sentido sí podría resultar potenciado si el Comité desarrollara una tarea realmente incisiva a este respecto, lo que probablemente exigiría ya, como se verá más adelante, algunas transformaciones en su propia composición y estructura.

En cuanto a la *forma de intervención* se proponen también varias posibilidades: desde los mecanismos de intervención individual de los actores legitimados (cada Parlamento nacional o eventualmente cada autoridad regional, por ejemplo en el mecanismo de «alerta rápida»), exigiendo o no un determinado número de actuaciones individuales para que se desplieguen los correspondientes efectos, a las propuestas de un órgano específico a nivel comunitario formado, por ejemplo, por representantes de las comisiones parlamentarias nacionales especializadas en cuestiones europeas u otras soluciones a partir de la actual COSAC, si bien todas estas propuestas se encuentran con la cuestión de si una nueva institución a nivel comunitario no seguirá, a medio plazo, el camino pro integración del que se acusa a las actuales

(27) Legitimadas por la afectación que sufren en sus facultades, idéntica a la de los parlamentos nacionales, y por no contar a diferencia de éstos con un representante de su mayoría en las instituciones comunitarias. *Vid.* en este sentido las demandas de las regiones con competencias legislativas en su Tercera reunión de Presidentes de Florencia de 14 y 15 de noviembre de 2002, la contribución de P. Hain en nombre del gobierno británico y de las regiones de Escocia y Gales «Europa y las regiones» (CONV 526/03, de 3 de febrero), o de algunas asociaciones (ARE, REGLEG, CALRE) en el Grupo de contacto «Regiones y entidades locales» de la Convención (CONV 523/03, de 31 de enero). Ya en España, en igual sentido pueden verse las propuestas de la Convención Catalana sobre el futuro de la Unión.

instituciones. Por ello, entre otras razones, parece que la Convención por el momento ha decidido rechazar la creación de nuevos órganos, sin perjuicio de acordar un papel específico a algunos ya existentes, como por ejemplo el Comité de las Regiones, al que más adelante nos referiremos con detalle.

Finalmente, en cuanto a los *efectos de la intervención*, las propuestas de órganos específicos a nivel europeo acostumbra a reconocer una intensidad muy importante a sus actuaciones, similar a la de un veto absoluto o que, como mínimo, comporta la elevación de las mayorías necesarias para la aprobación de la propuesta (28). De esta manera, sin embargo, se complica de manera extraordinaria el proceso decisorio y se introduce un nuevo protagonista, que además no responde estrictamente a ninguna de las legitimidades tradicionales en el ámbito europeo (la estatal del Consejo y la comunitaria de Comisión y Parlamento), que amenaza con transformar casi por completo el tradicional principio de equilibrio interinstitucional. Estas objeciones, junto con la dificultad de definir la subsidiariedad como único fundamento diferenciado de otros posibles debates políticos en las actuaciones de este órgano o procedimiento, así como la resistencia de todas las instituciones comunitarias a la irrupción de nuevas instituciones con capacidad decisoria hacen que las propuestas de máxima intensidad de la intervención de control político de la subsidiariedad tengan pocas posibilidades de ser asumidas. En cambio, las opciones que se orientan a una intensidad más reducida (vetos suspensivos y obligaciones de reconsideración) han sido recibidas de manera más favorable, en especial por ser compatibles con la intervención (individualizada o conjunta) de los parlamentos nacionales (o en su caso de las regiones), pero sin formar una nueva institución incardinada en el ámbito comunitario, que dificulte la toma de decisión y que complique la dinámica interinstitucional que se encuentra en el corazón del propio proceso de integración europea. En este caso, sin embargo, puede plantearse hasta qué punto estas fórmulas de intervención serán más efectivas que las actuales posibilidades de control e impulso parlamentario de cada parlamento nacional frente a su ejecutivo, naturalmente en el probable caso de que esta construcción no se extienda a las regiones y otros sujetos ajenos al Parlamento nacional.

(28) *Vid.* las citadas contribuciones a los trabajos del Grupo «Competencias complementarias» en el seno de la Convención para el futuro de Europa.

b2) El control jurisdiccional: órgano competente, procedimiento y legitimados

Los reducidos efectos de las fórmulas más asumibles de control político que acaban de ser expuestas plantean el regreso a otras fórmulas de control del respeto del principio de subsidiariedad de carácter jurisdiccional. Ciertamente estas fórmulas hacen revivir el debate tradicional en torno a la justificabilidad de este principio (y menos virulentamente del de proporcionalidad), más adecuado quizás para una consideración política que para un examen jurídico como demuestran no sólo la jurisprudencia del TJCE sino también la de algunos Tribunales constitucionales en relación a conceptos similarmente abiertos (así el Tribunal Constitucional Federal Alemán en materia de las competencias concurrentes o de principio o el TC español en ámbitos como la extensión de las bases y el necesario margen de desarrollo de las CC.AA.). Al margen de esta cuestión de principio, en la que se mezclan tanto elementos de política jurisprudencial (e incluso de política de la integración) del propio Tribunal y cuestiones derivadas del propio límite de una actividad jurisdiccional, el refuerzo del control jurisprudencial de la subsidiariedad plantea las siguientes alternativas:

— Destacadamente, la del propio *órgano judicial encargado del control*: el Tribunal de Justicia o un nuevo órgano, la composición del cual garantice más adecuadamente (en la comprensión de los partidarios de esta solución) la consideración del principio de subsidiariedad. Naturalmente, el fundamento de estas últimas propuestas (29) está en la desconfianza respecto del TJCE y su tarea hasta hoy, que se intenta superar a partir de un nuevo Tribunal compuesto fundamentalmente (y en varias combinaciones) por magistrados de los tribunales constitucionales o análogos nacionales y por una representación, en caso alguno mayoritaria, del TJCE. Estas opciones, sin embargo, chocan con dificultades considerables: desde el gran debilitamiento de la autonomía del ordenamiento comunitario y la posición del TJCE a la dificultad de determinar en qué casos sería competente el nuevo órgano y en cuáles continuaría siendo competente el TJCE (la subsidiariedad no es un parámetro cuya extensión sea fácilmente delimitable y aparece a menudo íntimamente conectada con otros motivos de impugnación de la norma comunitaria) o la relación entre el nuevo Tribunal y el TJCE, así como, muy fundamentalmente, las garantías de que el nuevo órgano observaría posiciones también nuevas y no acabaría siguiendo el camino del actual TJCE, en la gráfica expresión inglesa, «going native». Todas estas consideraciones, así como la línea general que a estas alturas puede ya distinguirse claramente de continuidad del sistema actual en sus trazos

(29) Vid. también la resolución del *Bundesrat* de 14 de diciembre de 2001 (DS 1081/01).

fundamentales, hacen que las propuestas de nuevos órganos jurisdiccionales no hayan sido bien recibidas a la Convención y todavía menos, probablemente, en la futura CIG, de modo que las modificaciones con mayores posibilidades de éxito se encuentran en la alteración del actual sistema del TJCE (esencialmente con la introducción de procedimientos preventivos y con la ampliación de la legitimación existente) pero manteniendo en todo caso su competencia general y su posición última.

— En este sentido, las propuestas más interesantes plantean la introducción de un *mecanismo de control preventivo de respeto de la subsidiariedad*, que permita un examen rápido y limitado a esta cuestión por parte del TJCE, a instancias de los Estados y las actuales instituciones o de nuevos sujetos especialmente legitimados (parlamentos nacionales, regiones con competencias legislativas...). El control preventivo, sobre el modelo del existente en Francia o del previsto en el ámbito comunitario para los acuerdos internacionales de la Comunidad, reforzaría adecuadamente la importancia del principio de subsidiariedad y no alteraría los equilibrios institucionales propios del método comunitario. La propuesta (30) no deja, sin embargo, de plantear algunos problemas técnicos relevantes como por ejemplo la relación con posteriores demandas de control a posteriori y sobre todo la limitación del procedimiento a la cuestión de la subsidiariedad o a todos los efectos al respeto del reparto competencial, pues la delimitación entre estas cuestiones y, por ejemplo, el respeto a las disposiciones procedimentales del Tratado (que dependen de la base jurídica escogida) resulta muy compleja, de suerte que un control preventivo de este tipo amenazaría con convertirse en el modelo general de control (al margen de las cuestiones prejudiciales), transformando de hecho todo el sistema jurisdiccional comunitario de control de normas, e incluso el propio proceso decisorio, no precisamente en la línea de agilizarlo.

— Finalmente, las diversas propuestas de control, sea preventivo o *a posteriori* incluyen varias posibilidades en la cuestión crucial de la *legitimación para la interposición de la demanda*. En efecto, la actual posición del TJCE respecto del principio de subsidiariedad y más generalmente sobre el control competencial puede explicarse en buena parte por la carencia de demandas que lo hagan valer como argumento fundamental, cuestión que a su vez se deriva de la reducción de la legitimación a las instituciones comunitarias, poco interesadas como hemos visto en esta cuestión, y a los Gobiernos de los Estados miembros (que a través de su posición al Consejo tienen mejores mecanismos de defensa de sus posiciones; por ello las demandas aducen más habitualmente cambios en la base jurídica y el proceso de decisión que excesos en la competencia comunitaria).

(30) *Vid.* el Informe final del Grupo de Subsidiariedad (CONV 286/02) que desestima estas propuestas tras haberlas discutido intensamente.

Por lo tanto, un efectivo respeto del principio de subsidiariedad se subordina en realidad a la posibilidad de intervención de las autoridades auténticamente interesadas en su respeto y desprotegidas en el procedimiento decisorio comunitario. De aquí la relevancia de la ampliación de la legitimación a estas entidades hoy día concentradas en las siguientes posibilidades:

Los Parlamentos nacionales, subordinando en la mayoría de las propuestas la legitimación a una previa actuación en el marco de la alerta rápida como mecanismo de control político previo al que se hacía antes referencia. Hace falta recordar, sin embargo, las anteriores afirmaciones sobre el muy reducido interés que parece que los Parlamentos nacionales puedan tener adeudado a su relación con los gobiernos nacionales (con la excepción de segundas cámaras territoriales del tipo, casi exclusivamente, del Bundesrat alemán o los gobiernos de coalición, cuestión ajena a nuestro interés actual), así como el hecho que ya actualmente la demanda en este sentido de cualquiera Parlamento nacional difícilmente podría ser ignorada por el correspondiente Gobierno que ya hoy dispone de la máxima legitimación por acudir al TJCE. Por estas razones parecen más interesantes, pero con muy menores probabilidades de ser aceptadas, las posiciones que se centran en el reconocimiento de legitimidad a otras autoridades internas.

Las regiones con competencias legislativas, independientemente ahora de que nos refiramos a sus correspondientes mayorías parlamentarias o a los gobiernos, vienen reclamando la legitimación para acudir al TJCE en igualdad de condiciones con los Estados, al menos cuando se afecten sus competencias. Esta reivindicación se conecta necesariamente con el actual debate sobre la subsidiariedad, pues a estas entidades corresponde una posición política de independencia frente al correspondiente gobierno nacional que hace mucho más efectiva la posibilidad de recurrir al TJCE contra la norma comunitaria adoptada por el Consejo de Ministros incluso cuando el propio Estado haya votado a favor. La ampliación de la legitimación individualmente a cada una de las regiones con competencias legislativas presenta además algunas ventajas adicionales: en primer lugar, la ampliación de la legitimación se sigue reservando a las autoridades internas directamente afectadas por la normativa comunitaria, titulares de poderes de naturaleza legislativa y de una representación general de su población; en segundo lugar, la posibilidad de actuación individualizada de las regiones (aun cuando podría preverse un número mínimo de regiones demandantes o población mínima afectada) permite sin grandes costes de complejidad [especialmente si se asocia a la planteada reforma de la jurisdicción comunitaria (31)] la actuación de

(31) La reciente creación de un Grupo de contacto en materia de reforma de la jurisdicción comunitaria ha dado por fin entrada en la Convención a un ámbito fundamental para el

cada una de ellas en función de los propios intereses y sin necesidad de «coaliciones interregionales» que dificulten una clara asunción de responsabilidad por parte de las correspondientes autoridades; finalmente, esta posibilidad no significaría una injerencia en los asuntos internos de cada Estado sino que se limitaría a la remisión a las constituciones nacionales para determinar la existencia de una pluralidad de titulares del poder legislativo como requisito para el reconocimiento de la legitimación. En cualquier caso, si se limitara la legitimación a las vulneraciones del principio de subsidiariedad, se sigue planteando el problema de la difícil concreción de este concepto y su vinculación con el resto de normas y exigencias comunitarias, de modo que sería probablemente más eficaz y claro ampliar la legitimación a todos los efectos independientemente ya de que se haga valer el principio de subsidiariedad o cualquier otra causa de anulación, competencial o no. De nuevo, por fin, debe insistirse en que el carácter de impulso de la actuación del Tribunal hace perfectamente asumible que la nueva legitimación sea aplicable tan sólo a instancias de algunos Estados miembros y no de todos ellos, sin que se lesione la igualdad entre Estados, puesto que la actuación jurídicamente eficaz será en su caso la del Tribunal de Justicia.

Pese a las citadas ventajas, la propuesta anterior no ha sido, por ahora, asumida por la Convención ni parece contar con el apoyo de la mayoría de Estados miembros en la futura CIG (32). La posibilidad de una «ampliación regio-

propio concepto de Constitución comunitaria, en especial ante las modificaciones propuestas en materia de derechos y, sobre todo, de fuentes comunitarias, con la división entre normas de carácter legislativo y otras de segundo grado. *Vid.* al respecto el trabajo de R. ALONSO GARCÍA en este mismo número.

(32) De hecho la mayor parte de Estados de configuración federal han llegado a algún tipo de acuerdo interno que facilita al máximo la interposición del recurso por parte de sus regiones. En el caso español, el Acuerdo de la CARCE (de 1992 y modificado en 1997) resulta un tanto restrictivo como puede comprobarse en 1998 con la solicitud de impugnación de la OCM del aceite de oliva por parte de la CA de Andalucía. Al respecto *vid.* E. ROIG: «La Conferencia para asuntos relacionados con la UE en 1998», en E. AJA (dir.): *Informe Comunitades Autónomas 1998*, Barcelona, 1999. Con carácter general sobre la cuestión del acceso de las CC.AA. al TJCE véase J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES: *La posición de las CC.AA. ante el TJCE*, Oñati, 1996, y las propuestas en el Documento de reflexión de la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco de junio de 2002. El debate ha sido especialmente vivo con ocasión de la aprobación por el Parlamento Europeo del Informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea» (A5-0427/2002, presentado a la Convención como CONV 517/03, de 29 de enero), conocido como Informe Napolitano: la propuesta original del ponente ampliaba la legitimación tan sólo al Comité de las Regiones, pero diversas enmiendas presentadas al texto plantearon la legitimación directa de las regiones con competencias legislativas para la defensa de sus competencias frente a actos comunitarios (enmiendas entre otros de los sres. Duff, Leinen. Martin, Costa, Camero, Vallvé, Gasóliba, Ferrer, Borghezio, Gobbo, McCormick, Ortuondo, Frassoni, Bodrato, Fio-

nal» de la legitimación ante el TJCE se ha limitado hasta hoy más bien a través del Comité de las Regiones, reconociéndole diversas propuestas la posibilidad de acudir al TJCE en defensa de sus atribuciones o, elemento auténticamente significativo, del principio de subsidiariedad (33). Dando ya por reproducidas las consideraciones repetidamente realizadas sobre la dificultad de utilizar el motivo de recurso como delimitador de la legitimación, la reconducción de la defensa de la subsidiariedad al Comité en su estado actual no puede valorarse de forma muy positiva, pues la heterogeneidad de las autoridades presentes en este órgano y sus muy variados intereses, así como la necesidad de una decisión mayoritaria del órgano hacen que el ejercicio de las facultades que eventualmente se le reconozcan no resulte fácil. La situación cambiaría naturalmente si la actuación del Comité resultara obligada (jurídica o políticamente) por una posición adoptada por las regiones con competencias legislativas, bien a través del reconocimiento de una posición especial de éstas bien en el seno de una Comisión específica (*vid. infra*) bien a través de otras fórmulas. En cualquier caso la opción por el Comité, incluso en estos casos, significaría la opción por una demanda mayoritaria entre las regiones representadas, lo cual reduciría probablemente en exceso tanto las posibilidades efectivas de recurso como los efectos legitimadores de éste en cada región, y no tendría el valor simbólico e integrador de reconocer una posición específica a las autoridades regionales, como tales y en calidad de titulares de facultades de carácter estatal, y de forma individual, en el proceso de integración.

B) *Los valores y los objetivos generales de la actuación comunitaria*

Frente al carácter central del debate competencial se ha venido prestando menor atención a la discusión referida a la presencia de nuevas finalidades de la integración y de nuevos mandatos a las instituciones comunitarias. Desde el punto de vista regional, sin embargo, y especialmente ante la incomodidad derivada de actuaciones de control de la Comisión orientadas de modo casi exclusivo a los criterios de funcionamiento del mercado interior y de defensa de la libre competencia (34), pueden tener una considerable rele-

ri...) y, finalmente, el dictamen de la Comisión fue aprobado con esa nueva redacción que más tarde el Pleno volvería a modificar en el sentido original. De este modo siguen pendientes las demandas de prácticamente todos los actores regionales que han hecho llegar sus posiciones a la Convención, repetidamente citados en este trabajo.

(33) Ésta es la solución final del Informe del Parlamento Europeo citado en la nota anterior.

(34) *Vid.* en este sentido las periódicas demandas de la Conferencia de Ministros para Asuntos Europeos de los *Länder* alemanes (<http://www.europaminister.de>).

vancia las propuestas que plantean la introducción en el Tratado (o Constitución) de la obligación de considerar, con el mismo rango, otras finalidades o valores afectados por las actuaciones comunitarias, de modo que resulten aceptables algunas actuaciones regionales que se encuentran hoy con la oposición de la Comisión. A este respecto, y al margen de la introducción de mandatos y cláusulas de garantía expresamente orientadas a la protección de los intereses regionales (aspecto del que se ocupará el próximo apartado), debe considerarse brevemente el papel de la Carta de Derechos Fundamentales (a) y otros posibles elementos en la misma línea (b).

a) *La Carta y la «socialización» de la integración*

En este sentido, la al parecer ya decidida integración de la Carta de Derechos Fundamentales solemnemente proclamada con ocasión de la Cumbre de Niza, podría aportar algunos cambios relevantes en la medida en que destaca, si no eleva, el nivel de protección comunitaria de valores y derechos como la defensa de la diversidad cultural (art. 22), la protección de la salud (arts. 34 y 35), la protección de sectores desfavorecidos (arts. 25 y 26) o muy especialmente el derecho de acceso a los servicios económicos de interés general (art. 36). De este modo se obliga a una especial consideración de estas circunstancias en la actuación de la Comisión, de manera que resulta más sencillo que actuaciones nacionales (y en especial regionales o locales, entidades habitualmente competentes en estos ámbitos) que presentan aspectos problemáticos desde el punto de vista de las tradicionales prioridades liberalizadoras de la construcción comunitaria sean ahora aceptadas como compatibles con los Tratados comunitarios. La interpretación que el Tribunal de Justicia pueda empezar a realizar de estos aspectos, respondiendo así a las críticas tradicionales sobre cierta unilateralidad economicista en su tarea resultaría de extrema importancia a este respecto.

Así, un ámbito en principio ajeno al reparto competencia y a las más tradicionales demandas regionales se convierte también en relevante para la protección de la autonomía regional y local y, aun dependiendo de la futura interpretación que se desarrolle por parte de las instituciones comunitarias, incrementa la línea de creciente consideración de las realidades y valores propios de las administraciones regionales por parte del sistema institucional europeo.

b) *Solidaridad territorial y actuaciones de fomento económico:
la eventual ampliación competencial de la Comunidad*

Un paso adicional en la línea que se acaba de citar se encuentra en algunas propuestas que pretenden reforzar otros valores y objetivos de la actuación comunitaria, e incluso incrementar la relevancia de las competencias comunitarias más orientadas al reequilibrio regional, en especial en atención a la próxima ampliación y a los problemas derivados de la situación socio-económica de los nuevos Estados. En efecto, a pesar de la orientación inicial del debate actual profundamente restrictiva en cuanto a las competencias comunitarias, el proceso ha ido decantando más bien un consenso en torno al mantenimiento del acervo e incluso ha permitido contemplar ciertas cláusulas que podrían llevar a un incremento competencial, naturalmente en los ámbitos de la política exterior y de seguridad y en el de la cooperación judicial y policial, ajenos a nuestro interés en este momento; pero también aunque de modo más polémico en materia económica y social con la creación de los Grupos de Trabajo de gobierno económico y de Europa social en el seno de la Convención, y, aspecto relevante desde el punto de vista regional, con la propuesta de introducción entre los objetivos de la Unión de la solidaridad territorial y la cohesión regional, como cobertura expresa y consciente de las políticas desarrolladas a este efecto por la Comunidad, y asumiendo además expresamente su consideración a nivel regional y no sólo de Estados miembros (35).

c) *Fomento de la diversidad cultural: la política lingüística
en y de la Comunidad*

La introducción de un objetivo comunitario de protección de la diversidad cultural, o por lo menos de una cláusula de garantía de la misma es, finalmente, la última de las propuestas surgidas en torno al debate de la Convención y a partir de la correspondiente mención en el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales. Deben destacarse en este caso de nuevo los efectos de integración política y de eventual interpretación de las actuaciones comunitarias que, independientemente del desarrollo de una política europea al respecto, se desprenderían de la cláusula, que en este sentido plan-

(35) *Vid.* en este sentido las propuestas reflejadas en el citado Informe del Grupo de contacto «Regiones y entidades locales» (CONV 523/03, de 31 de enero) o el ya aludido Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (CONV 517/03, de 29 de enero).

tea una virtualidad similar a los proyectos de un artículo de reconocimiento y protección de la organización regional de los Estados miembros, aspecto que será el objeto fundamental del próximo epígrafe al que, por lo tanto, es posible remitirse.

En cambio, las demandas en torno a un aspecto particular de esa protección de la diversidad, las lenguas, tienen una serie de implicaciones sobre el régimen jurídico general de la Comunidad que hacen más adecuada una breve consideración específica en este momento. Además, el interés de la cuestión en el caso español es evidente por la existencia de tres lenguas oficiales que por su carácter territorialmente limitado no han alcanzado el estatuto de lenguas oficiales comunitarias y que, además, son objeto de políticas lingüísticas específicas que de paran en ocasiones problemas en cuanto a su compatibilidad con el derecho comunitario (36). Ambos aspectos, junto con la existencia de una política específica a nivel comunitario son abordados por las propuestas existentes: así se reclama en primer lugar la oficialidad de las lenguas que tengan reconocido tal estatuto en parte del territorio de un Estado y que cuenten con más hablantes que la menor de las lenguas oficiales en la Comunidad, puesto que la situación actual y sobre todo la posterior a la ampliación no resulta asumible para las lenguas regionales con un mayor número de hablantes (37); en segundo lugar, y de modo central, se pretende que la nueva cláusula en la Constitución europea permita justificar medidas de protección de las lenguas que actualmente pueden ser consideradas obstáculos a las libertades comunitarias. Y, finalmente, la cláusula de garantía puede acompañarse con una base jurídica que permita que la Comunidad adopte medidas de fomento de las lenguas regionales o minoritarias a través de los correspondientes programas (38).

(36) Véase al respecto de modo extenso el capítulo V de las propuestas de la Convención Catalana sobre el futuro de Europa en <http://www.convenciocatalana.org>.

(37) Es muy señaladamente el caso del catalán que ya hoy cuenta con más hablantes que cuatro lenguas oficiales de la Comunidad y que tras la ampliación estará por encima de 13 lenguas oficiales. La demanda debe además comprenderse en el contexto de la necesaria reforma del régimen lingüístico comunitario con el creciente protagonismo de las lenguas de trabajo y por lo tanto el carácter más formal del estatuto de oficialidad.

(38) Que además deberían ser útiles según las propuestas de la Convención catalana para prestar atención a las lenguas de los inmigrantes residentes en la Comunidad. De modo similar a la política lingüística otras demandas regionales pretenden la garantía constitucional de algunos aspectos de interés: la cooperación transfronteriza (destacadamente en las propuestas derivadas del citado Grupo de Contacto regional de la Convención) o el estatuto de las regiones ultraperiféricas (*vid.* la contribución de L. MARINHO y C. CARNERO a la Convención, CONV 527/03, de 3 de febrero).

C) *La introducción de las regiones en los principios comunitarios*

Los debates de la Convención han apuntado también a la introducción de nuevas cláusulas en materia de los principios generales de funcionamiento de la Unión y en especial de su relación con los Estados miembros. En este marco, en el que cuestiones como la referencia a la religión o la ya tratada eventual reformulación del principio de subsidiariedad han encontrado atención, se ha planteado también la necesidad de introducir una mención expresa a la existencia y respeto de la organización regional en algunos Estados miembros. Las propuestas existentes plantean, sin embargo, diversas consideraciones por cuanto tal mención puede realizarse en contextos y con finalidades muy diversas. En este sentido, parece adecuado distinguir aquellas propuestas orientadas a la consecución de un respeto general de la existencia (y competencias y facultades) de las regiones (a), de las cláusulas que pretenden introducir principios que, con un grado de concreción muy diverso, garanticen las facultades de actuación de las regiones en el seno de la construcción europea, bien en su vertiente ascendente (b), bien en la descendente (c).

a) *La garantía «constitucional» de consideración y respeto de las regiones y sus competencias*

Algunas demandas tradicionales de las regiones europeas (39) habían apuntado a la extensión del principio de subsidiariedad a las competencias de las propias regiones en una posición repetidamente rechazada en anteriores reformas de los tratados; la demanda resultaba de muy reducidos efectos prácticos si lo que con ella se pretendía era garantizar que la consideración de las capacidades de los Estados miembros en el momento de decidir la intensidad de una actuación comunitaria debía incluir también la de sus diversas entidades conformantes, puesto que tal conclusión se alcanza también sin esfuerzo alguno de la actual redacción y la comprensión tradicional de la expresión «Estados miembros» en el derecho comunitario. Por otro lado, si lo que se buscaba con tal reforma era la extensión del principio de subsidiariedad a las relaciones internas entre los correspondientes Estados centrales y sus entidades regionales, la demanda resultaba ciertamente incompatible

(39) Repetidas en el contexto actual: *vid.* así las citadas contribuciones de H. FARLEITNER y G. TUSEK (CONV 534/03, de 4 de febrero), el Dictamen del CdR de 21-11-2002 (CONV 520/03, de 30 de enero), o el Informe del Grupo de contacto «Regiones y entidades locales» (CONV 523/03, de 31 de enero).

con la propia finalidad de los Tratados y con la comprensión mínima del principio de autonomía institucional como garantía de la capacidad de cada Estado de organizar sus poderes internamente de acuerdo con sus propias y libres opciones.

Ante esta situación, las reivindicaciones de mayor interés en el proceso actual se han dirigido en cambio a un objetivo diverso, a la vez más limitado en su intensidad y más amplio en su alcance: la inclusión de una norma en el Tratado o Constitución (sobre el modelo de la redacción del actual Preámbulo de la Carta de Derechos) que venga simplemente a reconocer la existencia de la autonomía regional en los términos constitucionalmente reconocidos en cada Estado miembro y por lo tanto a obligar a las instituciones comunitarias a tomar en consideración en el ejercicio de sus competencias tal realidad así como los legítimos intereses de las regiones. Los elementos fundamentales de estas propuestas, plasmadas esencialmente en una mención a la autonomía regional dentro de la cláusulas de garantía de la identidad nacional de los Estados miembros (actual art. 6 TUE), plantean las siguientes consideraciones:

— El primero de los efectos de una mención de este tipo, y hasta ahora la razón fundamental de las reivindicaciones regionales, está en su virtualidad de integración política de las regiones en la construcción comunitaria. Incluso limitándonos a las regiones con competencias legislativas, en torno a la mitad de la población comunitaria comparte ya en la actualidad el valor de la descentralización política y, por lo tanto, su reconocimiento y garantía por parte de la constitución europea resulta un elemento de legitimación política relevante en la medida en que exterioriza la asunción por parte de las instituciones europeas de un valor fundamental en los países en que ha sido asumido constitucionalmente. Naturalmente, este valor de integración de las autoridades y poblaciones de las regiones con competencias legislativas es especialmente relevante en el caso de regiones que se presentan como manifestación de una identidad nacional propia; y por lo tanto la presencia de un reconocimiento expreso de ese carácter distintivo se reivindica también como elemento del nuevo texto constitucional: en este sentido sin embargo se plantean tanto propuestas que pretenden dejar constancia en esta sede de la existencia de regiones con competencias legislativas, de regiones constitucionales o, incluso, de naciones sin estado (40), como, quizás más

(40) *Vid.* sobre todo las contribuciones de N. McCormick a la Convención (CONV 298/02, de 24 de septiembre y 525/03, de 31 de enero), así como las propuestas de la Convención Catalana para el futuro de Europa. La diversidad de modelos constitucionales ha sido objeto de atención por ejemplo en la actual redacción de la Carta Europea de Autonomía Regional en el seno del Consejo de Europa, donde se está trabajando en la concreción de diversos modelos de autonomía regional.

asumiblemente, la posibilidad de introducción de otras cláusulas similares que manifiesten el reconocimiento y garantía de la diversidad cultural, lingüística, etc., de los territorios europeos. A esta segunda posibilidad se ha hecho ya mención.

— Por otro lado, la cláusula de reconocimiento y protección de la organización descentralizada como elemento de la identidad característica de los correspondientes Estados miembros se constituiría también como el pórtico y fundamento de otra serie de propuestas referidas a concretas formas de intervención regional en el ámbito comunitario o en el desarrollo de sus políticas. De nuevo aquí se pone de manifiesto el carácter fundamentalmente simbólico y legitimador de las cláusulas a las que nos estamos refiriendo, cuyos efectos más concretos se derivan en cambio a otras sedes dentro del Tratado/Constitución o en su desarrollo. En este sentido, la noción de un estatuto especial de región asociada para las regiones con competencias legislativas tal como se encontraba en la redacción inicial del Informe Lamassoure sobre distribución de competencias resulta de hecho de la previsión en el Tratado de una serie de posibilidades específicas de este tipo de regiones, independientemente de una previsión formal de tal estatuto que, por otro lado, resultaría sumamente útil en las relaciones diarias de estas regiones con las instituciones comunitarias.

— Por último, las cláusulas genéricas de asunción y garantía de la autonomía regional se orientan a desplegar algunos efectos interpretativos relevantes en las facultades, límites e intereses a considerar necesariamente por parte de las autoridades europeas, y especialmente por parte de la Comisión en sus funciones de guardiana de los Tratados (o eventualmente de la Constitución). De igual modo a como se veía al referirnos a los efectos de la integración de la Carta de Derechos en los Tratados, la existencia expresa de una garantía de la autonomía regional allí donde ésta exista, impone a la Comisión la adecuada ponderación de los intereses derivados de tal autonomía, de modo que la perspectiva tradicionalmente unilateral en las actividades de control de las actuaciones sobre todo de las entidades públicas nacionales, basada fundamentalmente en sus efectos para las libertades de circulación y el mantenimiento de un espacio económico único debe verse temperada por el mantenimiento de un margen de diversidad si éste se demuestra necesario para el mantenimiento de la propia identidad regional afectada. Se trata, en el fondo, de suministrar al Tribunal de Justicia un parámetro expreso y adecuado para evitar lo que algunas regiones han considerado excesos de celo de la Comisión poco comprensivos de las necesidades de protección de los intereses públicos regionales. A esta misma idea aluden las propuestas de expresión del doble sentido de la noción de lealtad comunitaria (41).

(41) *Vid.* ante todo las demandas de los *Länder* alemanes al respecto en las citadas reso-

b) *El mandato de participación regional en las posiciones nacionales en asuntos europeos*

Más intensas en la medida en que alcanzan un grado de concreción superior son las propuestas que pretenden incluir en el nuevo texto constitucional un mandato de participación de las entidades competentes *ratione materiae* en la preparación de las correspondientes posiciones nacionales, de modo que se rompiera definitivamente con la concepción de los Estados como una «caja negra» cuyo interior resulta inaccesible a las instancias comunitarias: la actual intensidad de la integración (42) implica necesariamente que el doble nivel de relaciones regiones-Estado y Estado-Unión se vea completado por una tercera constelación de vínculos directos entre Unión y regiones: la necesaria intermediación del Estado, justificable en las relaciones internacionales clásicas, es difícilmente defendible, por irreal, en un mundo jurídico integrado. Ciertamente es ésta una demanda que se plantea ante todo como forma de responder a mecanismos nacionales de participación que se consideran insuficientes pero cuyo cambio resulta por el momento imposible en el nivel nacional por las resistencias al respecto de los gobiernos centrales fundamentalmente (43); se traslada así un problema interno al ámbito comunitario, como lo demuestra el menor énfasis en esta reivindicación por parte de las regiones de aquellos Estados en que sí existe un procedimiento interno efectivo de participación en la configuración de la correspondiente voluntad nacional en asuntos europeos.

Sin embargo, el rechazo de estas propuestas como impertinentes en el debate comunitario puede resultar precipitado. En efecto, el principio de autonomía institucional que impone el respeto por parte de la Comunidad de la estructura institucional interna de los Estados miembros (44), ha conocido

luciones del *Bundesrat* y la Conferencia de Ministros. Sobre la lealtad comunitaria, en doble sentido, *vid.* las conclusiones del Grupo de Contacto «Regiones y entidades locales». Sobre la ya actual posibilidad de la comprensión recíproca del deber de lealtad *vid.* J. LASO: *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Madrid, 2000, págs. 220 y 221.

(42) Y más aún en el caso de adopción de una Constitución. Recuérdese que ya la STC 165/1994 en España afirmaba a determinados efectos la conversión del ámbito comunitario en un ámbito interno.

(43) Para el caso español *vid.* los trabajos citados en la nota 1.

(44) Debe recordarse en cualquier caso que nos movemos en un ámbito constituyente y no en uno constituido de modo que una comprensión estricta del vigente principio de autonomía institucional en nada afectaría a las posibilidades de una reforma en el sentido señalado. Con carácter general sobre el principio *vid.* D. ORDÓÑEZ SOLÍS: *La ejecución del Derecho comunitario en España*, Madrid, 1993, págs. 66 y ss., y específicamente para la participación regional D. MERTEN: «Comunidad Europea y estados miembros de estructura federal», en *Autonomías*, núm. 10, 1989, pág. 15.

ya algunos matices en la medida en que determinadas adaptaciones en los mismos puedan resultar necesarias para el adecuado funcionamiento comunitario. No otra cosa, en efecto, son las propias exigencias del artículo 203 TCE que imponen fundamentalmente que el representante estatal en el Consejo pueda en efecto comprometer a su Estado correspondiente o, naturalmente, un nivel muy inferior las concretas obligaciones de creación de órganos o procedimientos de gestión o inspección derivados de la adopción de concretas normas comunitarias. La justificación de estas previsiones comunitarias se encuentra en su carácter necesario para las propias finalidades de la integración, justificación que concurre también en el caso de nuestro interés: en efecto, la consideración de los intereses regionales en las posiciones nacionales, y por lo tanto en la decisión comunitaria, deviene un efectivo mecanismo de legitimación de esta última, así como un instrumento de garantía de su posterior aplicación fluida. Son, pues, los propios intereses comunitarios, y no sólo los eventuales fundamentos constitucionales internos, los que aconsejan si no exigen esa participación, y por lo tanto resultaría justificable su inclusión en el futuro texto constitucional. Además, debe tenerse en cuenta que la integración ha significado un cambio en el equilibrio interno de poderes en los estados federales, y por lo tanto la propia Unión debe intentar corregir en la medida de lo posible tal desplazamiento si no quiere verse acusada del mismo, con los correspondientes efectos deslegitimadores (45).

De hecho, una previsión de este tipo resulta especialmente adecuada a la diversidad de configuraciones de distribución del poder interno en los correspondientes Estados miembros, por cuanto permite garantizar la representación de todos los Estados sin privilegiar a ninguno en razón de su organización interna y a la vez integra en la presencia de los correspondientes Estados a sus regiones en los términos que resulten de sus correspondientes ordenamientos internos, con la salvedad de exigir (y ahí el interés comunitario) la asociación de las regiones cuando éstas cuenten con las competencias legislativas que fundamentan también la propia participación estatal en las instituciones comunitarias y los márgenes más relevantes de posterior desarrollo y ejecución del derecho comunitario. Se abre de este modo, sin embargo, la cuestión de la intensidad y mínimos de tal participación, lo que resulta sin duda de compleja precisión si se pretende configurar un detallado procedimiento desde el marco comunitario, cuyo carácter único llevaría además probablemente a posibles contradicciones con los diversos marcos constitu-

(45) En este sentido expresamente la contribución del Parlamento Vasco a la Convención, «La participación regional en la gobernanza europea», consultable en la página web de la Convención Vasca para el futuro de Europa.

cionales afectados. La solución de un mandato general referido a estos marcos significaría por lo menos la clara imposición desde el derecho comunitario de una obligación final de resultado (asociación efectiva) cuya concreción y alcance se dejaría a las correspondientes soluciones nacionales (46).

c) *Las previsiones de consulta y desarrollo de las políticas comunitarias por parte de las regiones*

Ya referidas directamente al ámbito comunitario son las propuestas que pretenden introducir una estrecha relación entre las autoridades regionales y la Comisión en el ejercicio de sus competencias. Debe, en este sentido, diferenciarse entre un simple mandato de consideración de la realidad regional como el presentado más arriba y la previsión en el derecho comunitario primario de una obligación específica de la Comisión de relacionarse de modo específico con las regiones de los Estados miembros o con un concreto modelo de región. Esta segunda posibilidad además conoce diversas concreciones, referidas tanto a las consultas en el momento previo a la presentación por la Comisión de una iniciativa normativa como a la participación de la Comisión en el desarrollo de las decisiones y políticas comunitarias por parte de las correspondientes regiones. Ambos aspectos van más allá, sin embargo, del simple mandato para exigir, bien en el derecho primario bien en el derecho derivado, su despliegue en la forma de procedimientos más detalladamente regulados, por lo que su tratamiento en este trabajo debe diferirse al epígrafe dedicado a la participación en las instituciones comunitarias (47).

3. LAS DEMANDAS REGIONALES ESPECÍFICAS EN LA REFORMA INSTITUCIONAL

A) *La transformación del Comité de las Regiones*

Desde su introducción en el Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones ha sido objeto de polémica por parte de los propios entes regionales europeos y, especialmente, por parte de aquellos integrantes de Estados poli-

(46) Es esta la línea apuntada por prácticamente todas las contribuciones a la Convención antes citadas. Con carácter general para las posiciones regionales puede verse el cuadro sinóptico que acompaña la síntesis de los trabajos del Grupo de Contacto «Regiones y entidades locales» (CONV 523/03, de 31 de enero).

(47) Más adelante, en el apartado 4.B de este trabajo, dedicado a la participación regional en la Comisión Europea.

ticamente descentralizados, que han visto diluidas sus demandas e intereses en el más amplio y extraordinariamente heterogéneo marco de este órgano. El inicial interés general por el Comité, plasmado en el alto nivel de los representantes designados por *Länder*, Comunidades Autónomas y otras entidades similares, así como por su muy activa implicación en los trabajos del nuevo órgano ha dejado paso a un difundido escepticismo sobre sus posibilidades, especialmente tras el rechazo en Amsterdam y Niza de las modificaciones propuestas por las regiones con competencias legislativas, hasta el punto de que actualmente, junto con las propuestas de reforma a las que se prestará inmediatamente atención, han surgido algunas voces desde las propias regiones que propugnan simplemente su supresión (48).

Las demandas de reforma del Comité desde las regiones con competencias legislativas abarcan todos los aspectos de su actual configuración, puesto que por un lado se pretende que el Comité refleje mejor la posición de este grupo de regiones, lo que plantea cambios en la composición y organización del órgano; y por otro se defiende un aumento del peso político y jurídico de sus resoluciones, lo que coloca en primer plano tanto las competencias del Comité como sobre todo el momento y efectos de su intervención.

En referencia a este último aspecto se propone la ampliación del ámbito material de los dictámenes preceptivos del Comité, así como la necesidad de una consideración general de todos los proyectos desde el punto de vista del principio de la subsidiariedad. Sin embargo, y sin ignorar los efectos formales de esta ampliación, ya la práctica actual a través de las solicitudes no preceptivas de la Comisión y de la intervención a iniciativa propia del Comité parece cubrir suficientemente este ámbito, de manera que no parece éste el elemento llamado a mejorar sensiblemente la posición de este órgano en el entramado comunitario. Lo que también puede decirse de su transformación en institución, concepto además que más allá de su indudable contenido político-simbólico y eventualmente interpretativo difícilmente puede vincularse a un régimen jurídico unitario frente a otro tipo de órganos. La relevancia jurídica, pues, de esa transformación dependerá de su asociación a un nuevo régimen de configuración que, por otro lado, puede asumirse sin necesidad de convertir al Comité en institución.

El examen de las propuestas de este nuevo régimen puede estructurarse en los siguientes aspectos:

(48) *Vid.* las palabras de N. McCormick en su contribución «Democracia en varios niveles: la reforma constitucional europea» (CONV298/02, de 24 de septiembre), así como implícitamente las propuestas de la Convención Catalana, repetidamente citadas.

— En cuanto a los *efectos de los dictámenes* del Comité, y renunciando como hemos visto a su eventual conversión en una tercera Cámara, se han propuesto diversas alternativas que, manteniendo la capacidad de decisión en las instituciones actuales de acuerdo al vigente método comunitario si incidan de modo más efectivo e intenso en las posiciones de Parlamento, Consejo y, sobre todo, Comisión. General es la demanda de prolongar la intervención del Comité durante todas las fases del procedimiento decisorio, superando su situación actual especialmente inadecuada por producirse una vez ya configurada la propuesta de la Comisión pero antes de la determinación de los puntos cruciales de discusión por parte del Parlamento y el Consejo. En este sentido, se propone avanzar la posible intervención del Comité a la fase de consultas de la Comisión previas a la redacción de la iniciativa formal (49), mantener su intervención formal en el momento actual como intento de incidencia sobre las intervenciones posteriores de Parlamento y Consejo y, de modo más polémico, asociar al Comité al posterior diálogo interinstitucional hasta una posible presencia en el Comité de conciliación, siempre sin efecto decisorio alguno (50). De más sencilla asunción son las demandas de otorgar al comité facultades de pregunta a la Comisión, más aún cuando en la práctica actual y a la Comisión asume un deber de información al CdR. General también es la demanda de exigir a la Comisión que justifique las razones que puedan haberla llevado a apartarse de la posición del Comité, en especial en materias vinculadas al reparto competencial y a la subsidiariedad. Esta obligación de toma en consideración, ya conocida en los sistemas federales alemán o austriaco precisamente en relación con la defensa federal de las posiciones regionales en el ámbito de la integración europea (51), se ve acentuada en algunas propuestas hasta el reconocimiento de un veto suspensivo o de un mandato de reconsideración en caso de afectación al principio de subsidiariedad, a intereses específicos de las regiones (financieros o de organización administrativa) o a sectores materiales especialmente sensibles en los que la consulta sea obligatoria (52), o podría incluso fortalecerse con un necesario incremento de las

(49) Así P. Hain (CONV 526/03, de 3 de febrero) o el propio Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión.

(50) *Vid.* esencialmente los propios dictámenes citados del Comité y los también citados resultados del Grupo de contacto «Regiones y entidades locales», así como la Declaración final de la Conferencia sobre proximidad de 21 y 22 de junio de 2001, celebrada en Salamanca.

(51) *Vid.* al respecto el comentario en mi trabajo *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, *op. cit.*, pág. 321 y ss. Esta distinción entre titularidad de la decisión y condiciones de ejercicio de la misma resulta extraordinariamente fructífera para los mecanismos de participación pues intenta combinar la clara atribución de la competencia con las obligaciones de consideración de los intereses ajenos.

(52) *Vid.* sobre todo el Dictamen del Comité de las Regiones de 21-11-2002, aportado a

mayorías favorables a la decisión en el Parlamento y el Consejo, dando una nueva vuelta de tuerca a la complicación del proceso de decisión comunitario, pero también a su carácter de proceso de obtención del consenso de las autoridades nacionales y comunitarias.

— Pero ante las muy reducidas expectativas que se asocian con posiciones que no pueden dejar de ser fundamentalmente consultivas, y sobre todo ante la práctica desarrollada hasta hoy en la que las regiones con competencias legislativas no se reconocen en las posiciones del Comité, al margen ya de sus efectos, el auténtico núcleo de las demandas regionales en materia de reforma del Comité está en una *plena reconsideración de su composición y organización*, centrada en la creación de un foro y una dinámica específica de las en ocasiones llamadas «regiones constitucionales», con la latente amenaza de trasladar la participación y la fuerza de estas regiones a otros foros más informales en caso contrario (53). Dos aspectos deben diferenciarse en esta discusión:

— En primer lugar, la proporcionalidad de la representación en el Comité. En efecto, el reciente Tratado de Niza ni tan sólo adecúa el reparto de puestos en el Comité a las modificaciones sufridas en la composición del Parlamento o en la ponderación de votos del Consejo, sino que mantiene el sistema actual fuertemente regresivo para los países grandes y, por lo tanto, para la mayor parte de regiones con competencias legislativas. Más allá de esta adecuación, las recientes proposiciones al respecto solicitan una auténtica reconsideración de los criterios de determinación del reparto de escaños en el Comité, sustituyendo el reparto por Estados (favorecedor inevitablemente de los Estados pequeños y de los Estados con descentralizaciones meramente administrativas) por un reparto directamente realizado por regiones, en función de su población ponderada además con sus características institucionales, favoreciendo así la presencia de las denominadas en ocasiones «regiones fuertes» (54).

la Convención por los observadores del Comité bajo el título «El papel de las autoridades regionales y locales en la integración europea» (CONV 520/03, de 30 de enero).

(53) Inmediatamente se hará referencia a los procedimientos de consulta de la Comisión a las entidades regionales, que podrían servir de alternativa a un Comité hoy por hoy ineficaz para los intereses de las regiones con competencias legislativas. La Declaración del Bureau del Comité de 26 de octubre de 2001 sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario es ilustrativa a este respecto (CdR 191/2001). La tensión entre el Comité y las asociaciones regionales, y especialmente la representación de regiones con competencias legislativas, se muestra también en las repetidas demandas del Comité de verse reconocido como el único y exclusivo representante de las regiones en el ámbito comunitario: *vid.* por ejemplo la contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea (CONV 195/02 de 17 de julio).

(54) *Vid.* en este sentido las propuestas de McCormick, *loc. cit.* (CONV 298/02), de la tercera reunión de las regiones con competencias legislativas en Florencia (noviembre de

— En segundo lugar, la clara distinción en el interior del Comité entre diversas categorías de participantes: por un lado las entidades locales, por el otro las regionales y siempre con una posición específica de las regiones con competencias legislativas basada en sus facultades y naturaleza de carácter estatal (55) y la consiguiente posición más asimilada a los Estados en el equilibrio institucional interno de la Comunidad. La concreción de esta separación se orienta en diversas propuestas al modelo del Congreso de Poderes Locales y regionales del Consejo de Europa, con una Cámara Local y otra Regional que actúan habitualmente de modo separado e incluso con un órgano de carácter más o menos formalizado (en el CPLRE se trata de un Grupo de Trabajo estable) formado tan sólo por las regiones con competencias legislativas, órgano que podría impulsar y liderar los trabajos del propio Comité y asumir el debate de aquellos aspectos más directamente vinculados al carácter político de la autonomía regional. En este sentido, precisamente el carácter consultivo de la intervención del Comité facilita la posibilidad de intervención de un órgano en el que no estuvieran representados todos los Estados, lo que también puede afirmarse de las eventuales facultades de instaurar la puesta en funcionamiento de los mecanismos de control de la actuación comunitaria («alerta rápida», Tribunal de Justicia, etc.) (56).

B) *La elección del Parlamento Europeo y las circunscripciones regionales*

La regulación comunitaria del sistema electoral del Parlamento Europeo es un objeto recurrente de discusión en el ámbito comunitario, tanto a nivel de derecho primario como sobre todo de derecho derivado. La reciente reforma de este último no ha alterado la libertad estatal para determinar, siempre dentro de la garantía de la proporcionalidad, las circunscripciones electorales en cada Estado miembro, a pesar de insistir en la recomendación de circunscripciones de carácter regional. En el caso español se mantiene la opción de la circunscripción única, a pesar de las repetidas demandas autonómicas de reforma del sistema. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una modificación no es sencilla ante el limitado número de representantes que

2002), de la 32.ª reunión de la Conferencia de Ministros de Asuntos Europeos de los *Länder* alemanes de 5 y 6 de junio de 2002 o de la Convención Catalana para el futuro de Europa (*loc. cit.*, pág. 103 y ss.)

(55) *Vid.* los documentos citados en la nota anterior.

(56) De nuevo es el carácter de facultades de garantía más que de participación configuradora lo que permite esta intervención «asimétrica» de las regiones con competencias legislativas.

corresponde a España (aún más tras la ampliación) y las diferencias de población entre las Comunidades, con el resultado de que ocho Comunidades (aquéllas con menos de 1.200.000 habitantes) se encuentran por debajo de la cifra absolutamente mínima de dos representantes si se divide el número de escaños entre la población con derecho al voto en España. La solución de circunscripciones electorales conjuntas de diversas Comunidades es sin duda compleja, pero parece la única posible para dar satisfacción simultánea a los principios de proporcionalidad y representación territorial. En cualquier caso, más allá de muy recientes iniciales estudios de alguna Comunidad, carecemos por completo de propuestas al respecto que, por el momento, deberán moverse en el ámbito del derecho interno.

C) *El acceso al TJCE*

El reciente debate del Informe Napolitano en el Parlamento Europeo (57) ha situado de nuevo en el centro de las demandas regionales, y de la polémica comunitaria y española, las reivindicaciones de las regiones con competencias legislativas referidas a la legitimación activa y pasiva ante el Tribunal en condiciones fundamentalmente equiparadas a los Estados miembros, de modo coherente con sus facultades y funciones en sus respectivos territorios. Su vinculación con la polémica competencial ha hecho que este aspecto haya sido ya tratado en esa sede y, por lo tanto, no queda aquí más que dejar constancia de la ampliación de las demandas al aspecto de la legitimación pasiva en el caso de recursos de incumplimiento basados en actuaciones autonómicas, bien a través de formas de asociación obligatoria de las regiones a la representación estatal ante el TJCE, bien incluso con la concentración del proceso en la propia representación autonómica, sin perjuicio de la declaración de condena del Estado miembro en su conjunto (58).

(57) Informe sobre el «Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea» aprobado por el Parlamento Europeo en su sesión de 27 de enero de 2003 y presentado a la Convención como CONV 517/03, de 29 de enero.

(58) *Vid.* en este sentido la enmienda 119 al proyecto de Informe citado en la nota anterior (PE 313.345). La complejidad y efectos de la propuesta resulta clara en los casos de incumplimiento por parte de las CC.AA., al margen del funcionamiento satisfactorio del actual Acuerdo de participación de las CC.AA. en los procesos precontenciosos ante la Comisión y en los recursos ante el Tribunal de Justicia, anteriormente citado.

4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

A) *El Consejo: participación interna, artículo 203 TCE y posibilidades de división del voto*

Naturalmente, la participación en el Consejo de Ministros y en su amplia y decisiva estructura de apoyo (COREPER y grupos de trabajo) es hoy por hoy el canal fundamental, y natural, de la presencia regional en las instituciones europeas, tanto por su carácter adecuadamente diferenciado para cada Estado miembro como por el fundamento básicamente constitucional, y por lo tanto interno, de la posición de las entidades regionales. Sin embargo, el propio debate de reforma en el nivel comunitario, objeto de este estudio, plantea algunas propuestas que faciliten la presencia regional en el Consejo de Ministros a partir de la previsión vigente desde el Tratado de Maastricht de posible asunción de la representación estatal en el Consejo por miembros de los correspondientes gobiernos regionales (art. 203 TCE) (59). Ya antes se aludía a las demandas de un mandato comunitario de participación interna (prolongable hasta el Consejo) de las regiones. Más específicamente, diversas voces han planteado la asunción de normas y principios comunitarios que generalicen el uso de las posibilidades abiertas por el artículo 203 TCE (60), de modo que el propio derecho comunitario, siempre bajo la forma de la remisión a los repartos competenciales constitucionales internos, exija esa presencia en la delegación nacional. Hasta hoy, sin embargo, incluso las posiciones comunitarias más partidarias de la consideración europea de las regiones han interpretado la determinación de la delegación nacional como un elemento reservado a la autonomía institucional de cada Estado miembro, posición por otro lado perfectamente comprensible desde la complejidad y posible diversidad en la interpretación de cláusulas como las de

(59) *Vid.* para la situación en España, AA.VV.: *La participación de las CC.AA. en los Consejos de Ministros de la Unión*, Oñati, 1998, y la evolución del debate político y jurídico en el seno de la CARCE en mis trabajos anuales de valoración de la misma desde 1996 hasta 2002 en el *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1997 a 2003.

(60) Desde el Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 2001 sobre «la participación de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión y del Comité de las regiones en los Consejos informales» (CdR431/2001) a las más recientes intervenciones de M. Barnier en la III Conferencia de Presidentes de Regiones con competencias legislativas en Florencia (15-11-2002) así como las conclusiones de la misma Conferencia, o el repetidamente citado Informe Napolitano en su Exposición de Motivos. En la discusión del Informe Napolitano en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, diversos diputados plantearon enmiendas en este sentido que llegaban a exigir jurídicamente la puesta en práctica del mecanismo: así la enmienda 53 de Leinen, Van der Berg y Martin, o con carácter de impulso las enmiendas 73 y siguientes de Duff, Nogueira, etc.

las relaciones internacionales, de manera que los textos aprobados en la materia no pasan de impulsar el uso de las posibilidades del artículo 203 TCE, pero sin obligar a ello en ningún caso.

En los últimos meses han aparecido también propuestas que parecen igualmente de difícil plasmación en la actual Convención, referidas a la posibilidad de adoptar mecanismos de división de los votos de un Estado en el Consejo, que posibilitaran que los Estados que lo consideraran adecuado, o incluso constitucionalmente necesario, pudieran fragmentar su voto de acuerdo a la división de las correspondientes posiciones internas (61). Algunos aspectos deben destacarse en estas posiciones, que por otro lado parecen poco realistas en el actual contexto de discusión: en primer lugar su estricta remisión al derecho interno para determinar la existencia y el régimen de esa eventual división de voto, lo que parece superar los obstáculos desde el punto de vista del principio de autonomía institucional; en segundo lugar, su sentido se centra en Estados en los que existen pocas unidades regionales de modo que un reparto de los votos es posible (señaladamente Bélgica) o más bien en aquellos casos en que algunas regiones tienen una posición especial en el derecho interno que las hace competentes para una serie de materias que en otros territorios del mismo Estado son competencia estatal (señaladamente el Reino Unido y en mucho menor grado el caso español), de modo que el grueso de los votos estatales es ejercido por el Estado que asume que una parte proporcional a la población de la región afectada pueda emitirse por la propia región, siempre en casos excepcionales.

B) *La Comisión: las consultas y los acuerdos tripartitos en el Libro Blanco sobre la «Gobernanza»*

La participación en la Comisión se ha desarrollado hasta la actualidad de modo básicamente informal, a través sobre todo de la presencia de las Oficinas regionales en Bruselas y de las relaciones políticas de miembros de la Comisión con las correspondientes administraciones y gobiernos regionales. El Libro Blanco de la Gobernanza (62) elaborado por la Comisión Europea dio en cam-

(61) Así las propuestas de la Convención catalana (págs. 101 y 109) en referencia a determinados Consejos de Ministros y sobretodo cuando existe una situación de asimetría competencial entre las Comunidades Autónomas, y planteando la alternativa de un derecho de veto sobre la posición estatal. Igualmente N. McCormick, J. Ortuondo y J. Onesta en la enmienda n. 23 defendida en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo en el debate sobre la propuesta del Informe Napolitano, citado.

(62) COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. Y sus trabajos preparatorios, llevados a cabo por diversos Grupos de Trabajo entre los que destacan a nuestros efectos los Grupos 3B

bio un importante impulso a estas posibilidades de participación, en especial apuntando a posibilidades de institucionalización que han recibido su confirmación en las demandas regionales a la Convención Europea y en los propios trabajos de ésta y del Parlamento Europeo, tanto en el marco constitucional actual de la Unión como naturalmente en una eventual reforma del mismo.

Probablemente, el aspecto de mayor interés en este campo es el de la generalización y sistematización de las consultas de la Comisión a las autoridades regionales en el momento inicial del proceso decisorio comunitario. Este elemento, a pesar de su reducido impacto jurídico-formal, conlleva importantes transformaciones en la dinámica política regional y comunitaria. En primer lugar, y de forma destacada, introduce a las regiones en el proceso decisorio de la Comunidad a través de una voluntad comunitaria y no mediante una opción autónoma de los correspondientes Estados, de modo que se profundiza en la ruptura del principio de autonomía institucional que ya había encontrado sus primeras expresiones, unánimemente consideradas como un éxito, en el ámbito del partenariado y la política regional; naturalmente, el traslado de estas previsiones al ámbito constitucional comunitario no hace sino incrementar los citados efectos. En segundo lugar, el momento inicial de la consulta permite que las posiciones de las regiones puedan tener un impacto real en la configuración de la propuesta de la Comisión y de los términos del debate comunitario, efectos que difícilmente se pueden dar en momentos posteriores, más formalizados, del procedimiento. Por último, se resquebraja de este modo la consideración unitaria de la posición de cada Estado, que ya no está monopolizada por su Gobierno, a pesar de que, sin duda, en el plano jurídico formal del proceso decisorio el Estado sigue actuando unitariamente.

Hay que considerar además los efectos del mejor conocimiento y difusión de la realidad comunitaria entre las regiones y de la creación de una dinámica de confianza mutua muy necesaria para un adecuado ejercicio de las correspondientes responsabilidades normativas y de ejecución de cada uno de los ámbitos institucionales implicados. Naturalmente, las cuestiones sobre el momento, la forma y el valor de estas consultas son elementos clave en el debate abierto actualmente sobre su posible puesta en marcha.

(Descentralización, mejor implicación de actores nacionales, regionales y locales) y 4C (Gobernanza a diversos niveles: articulación e imbricación de los diversos niveles territoriales), accesibles en las páginas de internet de la Comisión Europea. Una exposición de las novedades del Libro Blanco desde el punto de vista regional puede verse en la intervención de J. Candela en el Seminario «La participación de las regiones en Europa», organizado por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalidad de Cataluña y la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals en Barcelona el día 13 de diciembre de 2001 y de próxima publicación por ambas instituciones.

El desarrollo de las propuestas presentadas se mantiene en este formato de consultas iniciales de carácter puramente consultivo, pero configuradas como un derecho de las regiones afectadas (básicamente aquéllas con competencias normativas en la materia lo que de nuevo nos lleva a la consideración específica de las regiones con competencias legislativas, asumible de nuevo por el carácter en absoluto vinculante de la participación) y plantea como cuestión más abierta el de la forma de las consultas, con la dicotomía entre la participación de las regiones de modo individual o bien la intervención de las asociaciones regionales más representativas (63). La opción por una u otra alternativa tiene relevantes consecuencias, por cuanto las consultas se configuran hasta el momento, precisamente en virtud de su carácter asesor, como el único ámbito ascendente en el que resulta posible la presencia de los intereses de cada región individualmente considerados y sin necesidad de concertación alguna. Este valor, muy relevante para las regiones interesadas, puede perderse si la consulta se realiza a través de asociaciones regionales, de modo que parece preferible mantener el carácter individual de la consulta por lo menos en cuanto a recepción de posiciones regionales por parte de la Comisión (64), sin perjuicio de que la información por parte de ésta se produzca a través de las asociaciones o de las representaciones permanentes de los Estados afectados, y naturalmente sin que nada impida la coordinación por las regiones afectadas de sus posiciones, lo que indudablemente les conferiría un mucho mayor peso.

También el Libro Blanco de la Gobernanza planteaba un avance en el camino de la descentralización del desarrollo y aplicación del derecho comunitario, optando por una contención de las actuaciones comunitarias en solitario y, en cambio, un incremento en la coordinación de las actividades de las Administraciones regionales en su función de aplicadores del derecho comunitario. La misma línea ha sido asumida por las diversas contribuciones regionales en el marco de la Convención que han expresado, como veíamos antes, su preferencia por la

(63) Ambas opciones se han manejado en las propuestas en torno al Libro Blanco discutidas recientemente por el CdR, el Parlamento Europeo y la propia Convención. A lo largo del mes de febrero de 2003 la Comisión debe hacer públicas sus propuestas detalladas en materia de consultas regionales.

(64) La apertura de la posibilidad de participación a diversos actores regionales significa habitualmente que sólo aquellos más interesados hacen uso de la misma, de manera que se crea un sistema materialmente asimétrico por la propia voluntad de las regiones participantes y sin discriminación alguna, más allá de las capacidades técnicas de que cada región haya tenido a bien dotarse. Una consideración más detenida de estos métodos para el ámbito interno en E. ROIG: «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?», en *RVAP*, 1999, núm. 55.

vinculación de la actuación comunitaria a formas jurídicas prefijadas por el propio Tratado y especialmente a las normas marco independientemente ahora de su denominación. En este sentido, el Informe Napolitano ha planteado la necesidad de reconocer a las regiones un margen de adaptación de las directivas comunitarias idéntico a aquel de que gozan los Estados miembros, apuntando además a la necesidad de que la actuación comunitaria mantenga este espacio de opción en el desarrollo del derecho comunitario (65).

Algunos instrumentos concretos previstos al respecto en el Libro Blanco de la Gobernanza y retomados por el Parlamento Europeo en sus resoluciones al respecto merecen, sin embargo, algunas consideraciones críticas por sus eventuales implicaciones excesivamente intervencionistas e incluso injerencias en las competencias exclusivas de las regiones. Éste es el caso, muy singularmente, de los acuerdos tripartitos Comisión-Estados-regiones, que la Comisión pretende convertir en mecanismo general de actuación en algunos ámbitos competenciales (66). Su concreta puesta en marcha será decisiva para valorar sus efectos, ya que algunos de sus ámbitos de aplicación hacen pensar que la práctica pueda decantarse más hacia formas renovadas de intervención comunitaria y estatal en decisiones hasta ahora regionales que hacia la renuncia a actuaciones comunitarias y su descentralización hacia las regiones. Sin duda, la previsión de los contratos apunta a la conciencia de la Comisión de la necesidad no sólo de acordar el margen de desarrollo a las autoridades nacionales sino también de concertar en lo posible ese desarrollo con las necesidades planteadas por esas mismas autoridades, huyendo de una perspectiva en exceso quizás centrada en los expedientes de incumplimiento. Es esta vertiente de contacto constante entre las autoridades implicadas y de apertura de la Comisión a los intereses de las autoridades de ejecución la vertiente más positiva de los contratos tripartitos, pero la reintroducción del Estado en los ámbitos ejecutivos regionales y sobre todo una posible intervención más intervencionista que la aquí apuntada obligan a una actitud más expectante ante sus primeros desarrollos.

Por otro lado resulta difícil no reconocer en estas propuestas de la Comisión la voluntad de resituarse en el centro del proceso normativo y ejecutivo

(65) Se trata también de una propuesta originada en una enmienda en la Comisión de Asuntos Constitucionales que dio lugar a críticas por cuanto podía con ella interpretarse que se fundamentaba la posibilidad de las regiones con competencias legislativas de incumplir algunos extremos de la norma comunitaria. La corrección efectuada en el Pleno deja claro que se trata de hacer énfasis en que las regiones con competencias legislativas se encuentran en la misma posición que los parlamentos y gobiernos nacionales en el momento de ejecutar la normativa comunitaria, sin límites adicionales.

(66) Libro Blanco de la Gobernanza, *op. cit.*, págs. 18-21 y en especial Documento de trabajo del Grupo 4C, págs. 39-41.

del derecho comunitario, constituyéndose en el auténtico núcleo de integración de los diversos intereses presentes, frente a la cierta marginación en ambos procesos que ha podido detectarse en los últimos años. Naturalmente, el doble contacto de la Comisión con los gobiernos estatales y con los regionales la sitúa en un punto de cruce de intereses inmejorable para la preparación y negociación de sus posiciones, lo que no hace sino reforzar la necesidad de concertación nacional entre las regiones y el estado correspondiente, aspecto precisamente problemático en nuestro país.

C) *El Parlamento Europeo y la participación de los Parlamentos regionales*

La participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración es uno de los cuatro aspectos que la Declaración n. 23 del Tratado de Niza destacaba como objeto de la futura reforma de los Tratados. En el ámbito regional, los Parlamentos de las regiones con competencias legislativas se han asociado en el seno de la Conferencia de Asambleas Legislativas regionales de Europa y han aportado desde mediados de los noventa sus propuestas de reforma comunitaria, centradas en su propia posición en el proceso de construcción de Europa (67). Indudablemente, su carácter regional y su naturaleza parlamentaria han constituido hasta hoy dos características confluyentes en la limitación de esa posición, lo que por otra parte también parece resultar coherente con sus hasta hoy muy limitadas actividades diarias de control e impulso de sus correspondientes gobiernos (68). Sin embargo, ambas características les sitúan en el momento actual en el centro del debate. No es éste el lugar para describir ni valorar la necesidad y límites generales de la participación parlamentaria en los asuntos europeos, aunque parece razonable plantearse cuál es su aportación a ese proceso en términos

(67) Pueden consultarse los documentos en <http://www.calre.org>.

(68) Como toda generalización esta puede ser excesiva, pero adecuada por lo menos para los parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas. Véase al respecto los trabajos de E. ALBERTI ROVIRA: «Los parlamentos regionales en la UE», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (dirs.): *La encrucijada constitucional, op. cit.*, A. ARCE JANARIZ: «UE y parlamentos regionales», en *Parlamento y Constitución*, 1997, núm. 1, E. MANCISIDOR: «Parlamentos autonómicos e integración europea», *Corts*, núm. 6, 1998, E. SORIANO HERNÁNDEZ: «Aproximación a una crónica de las comisiones de asuntos europeos en los parlamentos de las CC.AA.», en el mismo número de la revista o E. ROIG: «Els parlaments autonòmics davant del futur de la Unió Europea», en *Actualitat parlamentària*, núm. 5, Dirección General de relaciones con el Parlamento de la Generalidad de Cataluña. Un panorama comparado se ofrece en el libro colectivo (dirigido por P. STRAUB y R. HRBEK) *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, Baden-Baden, 1998.

de pluralismo y publicidad, como valores tradicionales de la actuación parlamentaria. En este sentido las actividades hoy perfectamente realizables de impulso y control deberían bastar para el segundo de los objetivos citados; y el propio valor del pluralismo se compadece mal con mecanismos de participación mediata, de manera que las tareas internas frente a sus ejecutivos (que por otro lado debe asumirse son perfectos representantes de las posiciones mayoritarias en las Cámaras) deben ineludiblemente situarse en primer plano, cuestión que en nada se ve afectada por el actual proceso de reforma y que probablemente exija una dedicación superior a la actual antes de plantear otras formas más intensas de intervención.

Las posibilidades de participación externa a título propio de los Parlamentos, en cambio despliegan efectos de sensibilización mutua del propio parlamento regional y de la institución europea de valor no desdeñable (al que por ejemplo contribuiría la integración de los parlamentos regionales en la COSAC), pero siempre de una flexibilidad e intensidad mucho menor a la posibilidad por la intervención de los ejecutivos. Es en este sentido complementario en que debe valorarse el intento de la CALRE de concluir un Convenio con el Parlamento Europeo que permita una fácil comunicación entre las asambleas regionales y las comisiones del Parlamento Europeo (esencialmente la comisión de asuntos constitucionales) a través de la adaptación de la institución del derecho de petición y de la creación de una oficina encargada de estas relaciones en el propio Parlamento Europeo (69). Igualmente se ha hecho ya referencia a la posibilidad de asimilar los parlamentos regionales a los nacionales en los mecanismos de alerta rápida y similares (70), sin que la atribución a la mayoría parlamentaria o al correspondiente ejecutivo autonómico plantee diferencias relevantes, sobre todo si se desarrollara la hoy deficitaria tarea de control de los correspondientes gobiernos en sus actuaciones exteriores y europeas.

5. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA CONVENCION Y EN EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La participación regional en el propio debate sobre la reforma de la Unión plantea algunas consideraciones de interés, tanto respecto a las propias actuaciones regionales como, sobre todo, a su recepción en el debate general; y también algún comentario específico sobre la posición de las Comunidades Autónomas españolas.

(69) *Vid.* mi trabajo citado en la nota anterior.

(70) En este sentido la citada contribución de P. Hain a la Convención (CONV 526/03, de 3 de febrero)

En primer lugar, debe destacarse el carácter general, global de la mayor parte de las aportaciones de las entidades regionales. Si en otras Conferencias Intergubernamentales las regiones se habían centrado en la defensa de sus propias demandas de facultades de intervención, el actual proceso ha conseguido que buena parte de las entidades regionales presenten opciones propias en todos los ámbitos de debate, y proyectos coherentes y globales de reforma. En este sentido, las experiencias de las convenciones regionales deben valorarse de modo positivo en la medida en que fomentan esta apertura a intereses ajenos a los estrictamente institucionales de los gobiernos y parlamentos autonómicos, y ejercen también una importante labor sensibilizadora (más que de real participación ciudadana) tanto de las propias poblaciones e instituciones de la región como de las instancias europeas a las que presentan sus resultados (desde la Comisión a la propia Convención). Si existía ya cierta tradición de presentación de opciones globales por parte de las regiones que, como los *Länder* alemanes a través del *Bundesrat*, participan intensamente en la negociación y ratificación de los Tratados, en esta ocasión también las regiones ajenas tradicionalmente a esta dinámica, como algunas de las Comunidades Autónomas españolas han asumido el reto.

Sin embargo, la valoración no puede ser igualmente positiva en cuanto a la capacidad regional para incidir en el debate, por cuanto la experiencia de la Convención no se ha abierto plenamente a las regiones: ni en el nivel comunitario (el Comité de las regiones no ha obtenido más que una posición de observador, las demandas de creación de un Grupo de Trabajo específico en la Convención han sido repetidamente rechazadas, la discusión en el Pleno muy reducida...) ni, en el caso español, en el nivel nacional. En efecto, la designación de los miembros representantes de las instituciones españolas en la Convención no ha dejado espacio alguno a la representación autonómica, lo que no ha dejado de despertar quejas en diversas Comunidades, quejas agravadas además por el cierre de la Convención a miembros de otros partidos que la mayoría y el principal grupo de la oposición. De este modo las Comunidades Autónomas quedaban excluidas de la Convención sin que, además, se haya planteado ningún procedimiento que viniera a configurar vías de participación en las posiciones expresadas por los «convencionales» españoles. Ni tan sólo en el interior del Congreso de los Diputados parece haber funcionado una auténtica relación de comunicación fluida (menos aún, pues, de representación) entre el conjunto de la Cámara y sus representantes (71). La situación para las Comunidades Autónomas tampoco puede decirse que se haya visto aliviada

(71) Véanse las palabras de I. Guardans en la sesión del Foro Permanente Europa Futura del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad y la Fundación Pi i Sunyer, mantenida en diciembre de 2002 y de próxima publicación por las entidades convocantes.

por las tres aisladas sesiones de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en las que han comparecido tres convencionales (la Sra. Palacio, el Sr. Cisneros y el Sr. Borrell, hasta hoy) para informar del desarrollo de la Convención, sin que se haya entablado debate alguno entre los Consejeros presentes y el ponente «convencional»: aquí la combinación de un diseño poco adecuado para el debate y de una falta de capacidad o interés para discutir por parte de las Comunidades Autónomas ha hecho que la participación haya debido canalizarse por otras vías.

Lo que resulta comprensible ante el fracaso en el año 2001 de una posición común autonómica que parecía ya consensuada entre las diversas Comunidades (72) que ha provocado la decepcionada renuncia a cualquier nuevo intento de concertación interna, de manera que las Comunidades más interesadas han debido canalizar sus posiciones en el debate general europeo, buscando sus compañeros de viaje en otras regiones europeas. De ahí el protagonismo de algunas Comunidades en foros como las Conferencias de Presidentes de regiones con competencias legislativas (73) o en asociaciones regionales especializadas. De este modo, sin embargo, se pierde la fuerza de una posición unida de las Comunidades españolas, tanto ante las instituciones comunitarias como ante el Gobierno español, que se ve así libre de cualquier presión interna unánime en torno a las cuestiones de interés autonómico.

De nuevo, pues, la vertiente interna, estatal, de la participación autonómica resulta ignorada en nuestro sistema, excusándose en el pretendido desinterés espontáneo de algunas Comunidades por la adopción de la posición común que debía situar al Gobierno del Estado ante un breve pero claro listado de demandas autonómicas, mucho más asumible desde los intereses del gobierno español que las reivindicaciones de renacionalización de políticas de otras regiones europeas. Sin embargo, el fracaso del sistema interno de participación deja a la posición española sin el apoyo político de sus regiones que, en cambio, deben buscar su fortaleza en la alianza con otras entidades que, en ocasiones, cuentan ya con mecanismos de participación suficientes en el interior de sus Estados.

(72) Para más detalles véase mi trabajo «La Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas en 2001», en J. TORNOS (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona, 2002.

(73) Debe recordarse que esta Conferencia nació con la Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Valonia y Flandes de 28 de mayo de 2001 y con las iniciativas del Grupo de Trabajo de regiones con competencias legislativas de la Cámara Regional del congreso de Poderes Locales y regionales de Europa, y se consolidó en las tres reuniones hasta hoy realizadas (Barcelona, 2000, Lieja, 2001 y Florencia, 2002) a las que se han ido añadiendo las diversas regiones con competencias legislativas interesadas.