

LA INCORPORACIÓN DE LAS REGIONES A LA LÓGICA FUNCIONAL Y DECISORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

ANA M. CARMONA CONTRERAS
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

1. LA IRRUPCIÓN DE LA LÓGICA REGIONAL EN LAS INSTANCIAS COMUNITARIAS: DE LOS ORÍGENES AL TRATADO DE MAASTRICHT

Desde sus orígenes, la dinámica organizativa y funcional que inspira a la Comunidad Económica Europea (CEE) presenta una matriz esencialmente estatal. La nueva organización supranacional surgida tras el Tratado de Roma tomará como punto de referencia operativo a los Estados miembros que la integran. Aún más, la lógica estatal predominante aparece cualificada por un acusado carácter integubernamental, dejando a los parlamentos (tanto a los nacionales como al europeo) en una posición claramente secundaria. Como consecuencia de tal premisa, los procesos negociadores y decisionales entablados desde las instituciones comunitarias con los países miembros tenderían a desarrollarse de forma preeminente con los representantes de los Ejecutivos nacionales.

El principio operativo básico es que sólo el Gobierno de la nación tiene capacidad para obligar internacionalmente al Estado y que sólo frente a éste cabe exigir una hipotética responsabilidad internacional. Por ello, la lógica operativa desplegada desde las instancias comunitarias no sólo será predominantemente gubernamental sino también, y por lo que aquí interesa, acentuadamente centralista. Así que, en aquellos países con una estructura territorial políticamente descentralizada, la integración en la CEE trajo consigo el surgimiento de una acusada conciencia reivindicativa por parte de los entes subestatales dotados de autonomía política, los cuales veían peligrar los márgenes decisionales de los que habían gozado hasta el momento de la adhesión estatal.

El origen de este proceso reivindicativo tiene un referente geográfico inicial muy concreto, Alemania, único de los socios fundadores que, en el momento de la formación de la CEE, presenta una estructura territorial de corte federal. En este contexto, los *Länder*, unidades regionales que integran la federación, conscientes de que con el proceso de integración europea su capacidad constitucional de autogobierno resultará gravemente alterada en términos prácticos, desde muy temprano, pondrán en marcha importantes esfuerzos para corregir dicha tendencia. El principio que mueve tales ini-

ciativas es claro: el cambio de centro decisonal (desplazado desde el Estado hacia las instancias comunitarias) no puede significar un vaciamiento de las competencias regionales en beneficio del gobierno central. El hecho de que el centro decisorio último tenga carácter supraestatal no puede implicar en modo alguno que las reglas competenciales internas resulten alteradas, desdibujando el orden competencial previo definido por la Constitución.

La aceptación y aplicación práctica de esta premisa de fondo por parte de las estructuras comunitarias pasaba inexcusablemente por su admisión previa en el ámbito interno donde tales reivindicaciones aparecen formuladas: sin la voluntad estatal de respetar el reparto de competencias constitucionalmente establecido, las instancias comunitarias por sí mismas se muestran incapaces para sustituirla, imponiéndose a la misma. El respeto por la organización interna de los Estados ha sido, y sigue siendo, un principio básico en el *modus operandi* comunitario. Si a ello unimos la determinante vertiente estatista que inspira la Unión Europea, no es de extrañar que los Tratados fundacionales guardasen completo silencio en torno a las regiones, mencionando tan sólo como interlocutores válidos a los Estados.

Dicho esto, sin embargo, del inicial silencio comunitario no cabía deducir en modo alguno la existencia de un decidido rechazo hacia las realidades internas de los Estados miembros. Lo que sí que resultaba y sigue resultando indiscutible es que las instancias europeas carecen de toda competencia en materia de organización territorial interna. De este modo, una vez que las resistencias internas al cambio son vencidas, el camino para la incorporación y el reconocimiento de las regiones en el ámbito europeo quedará despejado.

Así va a quedar constatado en un primer momento por lo que a la participación regional en la *fase descendente* o de ejecución interna de la normativa comunitaria se refiere. A través de distintas sentencias, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo apelará al *principio de autonomía institucional* como vehículo que hace posible la ejecución y cumplimiento internos del derecho comunitario por aquella instancia nacional que resulte competente según el propio ordenamiento jurídico interno¹. Desechada expresamente la hipótesis de que la legitimación en este terreno corresponda siempre y en cualquier caso al Estado central, la vía para la plena incorporación de los entes regionales a la fase ejecutiva del derecho comunitario quedaba despejada². Reconocida la virtualidad de tal principio, los distintos países miembros lo fueron incorporando progresivamente a sus respectivos ordenamientos³.

1. Vid., entre otras, la STJCCE 25/V71982, Comisión/Países Bajos, en la que se afirma taxativamente «la libertad interna de los Estados en la ejecución de las directivas, ya sea de forma autónoma o bien a través de la intervención de otros sujetos del ordenamiento».

2. Tal conclusión, sin embargo, no supone obstáculo alguno para que el principio de responsabilidad siga siendo predicable única y exclusivamente frente a los Estados miembros, según ha sido constantemente recordado por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Vid, entre otras, las SSTJCCEE 14/I/1988, Comisión/Bélgica; 12/VI/1990, Alemania/Comisión; 17/I/1991, Comisión/Italia). En un sentido igualmente coincidente se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional en distintas sentencias (vid., entre otras, las SSTC 80/1993 y 164/1995).

3. En España, la serie de decisiones del Tribunal Constitucional se abre con la STC 252/1988, a partir de la cual va reafirmarse de forma constante una posición sustancialmente idéntica: la integración europea no determina ningún cambio en el orden interno de competencias.

Las aspiraciones regionales, sin embargo, no quedaban colmadas con tal reconocimiento. Muy al contrario, éste suponía la primera etapa de un largo y difícil camino que, todavía en la actualidad, no se ha concluido. Desde tal perspectiva, van a ser los *Länder* alemanes quienes pongan continuamente de manifiesto la necesidad perentoria de participar activa y directamente no sólo en los circuitos internos en los que se forma la voluntad estatal que con posterioridad se presenta ante Europa, sino también, y de forma muy acusada, en todos aquellos foros comunitarios en los que se deciden cuestiones que afectan a sus competencias. La reivindicación principal, pues, aparece centrada en el reconocimiento del protagonismo regional en la etapa preliminar de formación y definición de las políticas comunitarias, esto es, en la fundamental *fase ascendente*. Se aspira a participar de forma activa y permanente en todos aquellos foros comunitarios –fundamentalmente los grupos de trabajo integrados en el ámbito de la Comisión– cuya función principal consiste en la preparación de las normas que, posteriormente, serán transmitidas a los órganos competentes para su discusión y definitiva aprobación. Junto a ello, la admisión de la presencia de representantes regionales como portavoces oficiales de sus Estados en las reuniones de los Consejos de ministros europeos, se configura como la aspiración por excelencia.

Tras una asentada práctica (promovida desde la delegación alemana), no reconocida formalmente en el máximo nivel normativo comunitario, que permite la presencia de representantes regionales junto a los estatales en las sesiones de los Consejos de la Unión⁴, será el Tratado de Maastricht quien de una forma expresa dote de carta de naturaleza a esta realidad previa, estableciendo que «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro *con rango ministerial*, facultado para vincular a su gobierno»⁵.

Con Maastricht, pues, se pone claramente de manifiesto la formulación de una voluntad comunitaria que admite la incorporación a sus instituciones de la realidad regional subyacente en algunos de sus Estados miembros. Adicionalmente, la apuesta por el *principio de subsidiariedad*, según el cual las políticas comunitarias deben ponerse en funcionamiento por parte de aquellas instituciones más aptas para ello⁶, viene a reforzar la esta tendencia hacia la descentralización. Desde tal orientación, se hace necesario un mayor protagonismo sobre todo de los entes regionales, pero también de los locales a la hora no sólo de ejecutar las políticas comunitarias, sino también en su mismo proceso de definición. La creación del Comité de las Regiones,

4. Una interpretación flexible de los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento interno del Consejo hizo posible no sólo la presencia de estos sujetos como espectadores pasivos, sino también su participación activa, tanto en los debates como en las votaciones. Concretas referencias a la evolución experimentada por los ordenamientos alemán y belga respectivamente, se encuentran en R.F.KÖNIG, «El modelo alemán» e Y.LEJEUNE, «El modelo belga», ambos en AA.VV., *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Vitoria, 1998.

5. Artículo 146 TCE, actual artículo 203 TUE.

6. Vid. artículo ·B, actual artículo 5 TCE. Anteriormente el Tratado sólo contemplaba de forma expresa la subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente. Vid. artículo 130 R, ap. 4, suprimido tras la entrada en vigor del TUE. Por su parte, en 1997 con la firma del Tratado de Amsterdam, se suscribe un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cuyo objetivo es «definir con mayor precisión los criterios para su aplicación y a garantizar su estricto cumplimiento y su aplicación coherente por parte de todas las instituciones (sic. de ambos principios)».

órgano de naturaleza consultiva compuesto por representantes procedentes de regiones y municipios de los países miembros, así lo confirma⁷.

Ahora bien, la apertura de cauces comunitarios hacia la realidad regional no vendrá acompañada de la paralela formulación de una actitud similar por parte de los Estados miembros con una estructura política descentralizada desde el punto de vista territorial. La flexibilidad y pragmatismo demostrados por Alemania⁸, lejos de configurar una regla de comportamiento entre los socios comunitarios, durante algún tiempo se presentará como una excepción. Ciertamente que con el paso del tiempo las reticencias internas irán cediendo de forma progresiva: los casos de Bélgica y Austria, así lo ponen destacadamente de manifiesto. En el extremo opuesto, España ofrece un significativo ejemplo al respecto, negándose a reconocer la eventualidad de la presencia de las CCAA en las reuniones de los Consejos de ministros europeos⁹. Junto a ello, la coexistencia en la Unión Europea de países con una estructura política de carácter unitario o centralizado pone de manifiesto una complejidad de fondo todavía pendiente de ser simplificada sobre la base de criterios que resulten satisfactorios para todas las partes implicadas.

Sin embargo, el importante caudal de textos y documentos comunitarios en los que se incide en la necesidad de romper con las limitaciones inherentes a la lógica centralista que sigue impregnando multitud de actuaciones comunitarias no hacen sino poner de manifiesto la absoluta necesidad de acometer esta cuestión. Con los traba-

7. El Comité de las Regiones fue creado por el Tratado de Maastricht en 1992 como órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión. En la actualidad, y tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Comité de las Regiones queda recogido en sus artículos 263 a 265, pudiendo ser consultado a partir de este momento también por el Parlamento Europeo cuando éste lo estime conveniente. Asimismo, se ha producido una significativa ampliación de las áreas temáticas en las que éste ha de ser consultado.

8. Recuérdese que la ratificación por el Estado alemán del Tratado de Maastricht provocó una previa reforma constitucional, promovida desde los Länder, gracias a la que queda formalmente incorporado a la Ley Fundamental de Bonn el protagonismo regional en la gestión de los asuntos europeos en los que participa el Estado alemán. Los nuevos artículos 23, 24 y 50 de la Ley Fundamental de Bonn dan carta de naturaleza constitucional a estos nuevos principios. J.POLAKIEWICZ, «La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea», *IECS, Working Paper* n. 97, Barcelona, 1994, analiza en profundidad el proceso aludido.

9. En relación con esta cuestión, se ha producido un significativo cambio de actitud por parte del Gobierno del Partido Popular a lo largo del tiempo. Así, en su primera etapa (en la que carecía de mayoría absoluta) mostrará una actitud claramente posibilista con respecto a la participación autonómica en los Consejos Europeos. Buena prueba de ello es la Moción aprobada por el Congreso de los Diputados en 1998, con el voto favorable de todos los grupos políticos con representación parlamentaria, en la que se pide al gobierno central garantías en tal sentido —vid. BOCCGG, Congreso de los Diputados, Serie D, n. 258, 23-3-1998, p. 30—. El hecho es que, con posterioridad, no se puso en marcha ninguna iniciativa gubernamental a fin de implementar normativamente la decisión parlamentaria. Tal actitud pasiva no sólo va a mantenerse en la legislatura actualmente en curso sino que, como novedad más significativa, el Gobierno pasará a un rechazo activo y expreso de la presencia directa de las CCAA en los Consejos europeos. De esta forma, presentada por los grupos vasco y catalán una nueva proposición, sustancialmente similar a la ya formulada anteriormente, el Gobierno hará valer su mayoría absoluta para rechazarla —vid. BOCCGG, Congreso, Serie D, n. 47, 19-7-2000, p. 29 ss—. Al margen del circuito parlamentario, observamos otras actuaciones gubernamentales reafirmando en la reseñada actitud de abierto rechazo. En tal sentido, destaca especialmente la declaración (de 14-XII-2001) del ministro de Administraciones Públicas efectuada en el seno de la Conferencia sobre Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), comunicando directamente a todas las Comunidades Autónomas la decisión irrevocable del Gobierno, oponiéndose a que tengan cualquier tipo de representación directa ante la Unión Europea. El argumento principal esgrimido es el carácter exclusivo de la competencia estatal en las relaciones exteriores.

jos de la Convención en curso, el tema de la participación regional se muestra como punto inexcusable a tratar.

2. LA FORMULACIÓN COMUNITARIA DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN REGIONAL: DESDE NIZA, PREPARANDO EL CAMINO A LA CUMBRE DE LAEKEN

Con el Tratado de Niza, adoptado en febrero de 2001 tras el Consejo celebrado en esta ciudad francesa, se abre una nueva y decisiva etapa para la Unión Europea. Con un ambicioso proceso de ampliación en marcha, que incorporará a la UE diez nuevos Estados, y tras cuarenta años de experiencia comunitaria, en Niza se toma conciencia de la necesidad de abordar un profundo y detenido análisis sobre el futuro de la Unión Europea.

En la *Declaración 23* que acompaña al Tratado y que aparece precisamente dedicada al tema del «Futuro de la Unión Europea», se lleva a cabo una seria llamada de atención en este sentido, lanzando un ambicioso reto al Consejo de Laeken (que se celebraría a finales de ese mismo año) para que aborde determinados asuntos considerados fundamentales. Entre éstos, y por su directa relación con el tema que estamos tratando, destacamos especialmente los siguientes:

- a) En primer término, se solicita «un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea». A tal efecto, se encomienda a las presidencias sueca y belga que, a lo largo de 2001, «en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento europeo» favorezcan «un amplio debate con las partes interesadas: representantes de los parlamentos nacionales y todos los medios que reflejan la opinión pública».
- b) Ulteriormente, se señala que el proceso de reflexión sobre el futuro tome en consideración una cuestión tan esencial como es el establecimiento y la supervisión de «una delimitación más precisa de competencias entre la Unión y los Estados, que refleje el principio de subsidiariedad».
- c) Junto a ello, también se considera cuestión prioritaria, el análisis relativo a «la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea».
- d) Como corolario del proceso de reflexión iniciado, se procede a convocar una nueva Conferencia de los representantes de los Estados Miembros en 2004 con el objeto de tratar las cuestiones mencionadas y que llevará a la modificación de los Tratados.

Es en este contexto de fondo en el que, de forma muy destacada a lo largo de los años 2001 y 2002, se alumbrarán toda una serie de documentos realizados por distintas instituciones comunitarias en los que puede percibirse la existencia de una amplia discusión en cuanto a la forma de abordar las reformas pendientes y que resultarán fundamentales para el futuro de la Unión. Entre la amalgama de cuestiones sometidas a la reflexión comunitaria, la incorporación de las regiones, de los entes subnacionales dotados de competencia legislativa a las estructuras comunitarias, se

muestra como una de sus piezas centrales. La decidida apuesta por los principios de subsidiariedad, eficacia y proximidad al ciudadano va a ser el factor determinante que, de una forma u otra, traerá a un primer plano la necesidad de una presencia activa de las regiones, *Länder*, CCAA en los principales foros europeos.

En el extremo más proclive a las aspiraciones regionales encontramos incisivos dictámenes del comité de las regiones, cuyos puntos clave se expondrán más adelante. Un punto intermedio, ciertamente mucho más prudente, pero también receptivo a la necesidad de abrir las estructuras comunitarias al nivel regional viene representado por el Libro Blanco de la Gobernanza, elaborado por la Comisión. Por su parte, el Parlamento europeo elaborará un importante informe sobre la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, cuya aprobación final se produjo en 2002. Finalmente, y como cabía esperar, la Declaración que puso punto final a la Cumbre de Laeken mostrará una solución de compromiso en la que se intenta el equilibrio entre las distintas lógicas nacionales que están presentes en el seno de la Unión.

Expuestos los elementos de fondo que servirán como punto de referencia para delimitar los términos del debate, mi intención es hacer un breve recorrido por el panorama comunitario apenas apuntado, sin pretender agotarlo y por supuesto siendo consciente de su heterogeneidad. El objetivo no será otro que presentar el estado de la cuestión regional en las instancias europeas, incluidos los trabajos de la Convención actualmente en curso, y subrayando que, por lo que a este tema respecta, Europa se encuentra sin lugar a dudas, y como ya se apuntó en Laeken, en una *decisiva encrucijada*.

2.1. Los dictámenes del Comité de las Regiones

1. Inmediatamente después de la Conferencia intergubernamental (CIG) celebrada en el año 2000 y tras el anuncio de la apertura del debate sobre el futuro de la UE, el Comité de las Regiones (CdR) va trabajar en la elaboración del *Dictamen 430-2000* (4-4-2001), en el que se analizan «Los resultados de la CIG de 2000» y se exponen significativos puntos de vista en relación al «debate sobre el futuro de la UE»¹⁰. A este respecto, destacamos dos esenciales ideas de fondo:

- a) Partiendo del deber de respeto hacia los principios que en los diferentes Estados miembros se aplican en el reparto de responsabilidades y competencias entre el Estado los entes locales y las regiones, subraya la necesidad de que las competencias de la futura UE presenten carácter compartido «no sólo entre la UE y los gobiernos nacionales, sino también con arreglo al principio de subsidiariedad, *con los entes regionales y locales* (cursiva mfa)». En este contexto, la subsidiariedad se configura como auténtica piedra angular del sistema competencial, en tanto que «parte fundamental de los tratados y obligatorio para las instituciones europeas». Desde tal aproximación, el CdR «espera que en la adjudicación de competencias a la UE se (le) de prioridad absoluta».

10. www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr_430-2000_fin_res_es_doc.

- b) La revalorización de la subsidiariedad provocará necesariamente importantes cambios en la futura arquitectura institucional comunitaria. En tal sentido, se aboga por la necesidad de proceder a una sustancial intensificación del papel de los actores locales y regionales, de acuerdo con las funciones reales que éstos desempeñan y teniendo en cuenta la proximidad que los mismos presentan con la ciudadanía.

2. En línea con esta última observación y procediendo a desarrollarla, mucho más incisivo y determinante se presenta el *Dictamen 431-2000* (29-11-2001)¹¹, cuyo contenido gira en torno a «La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos de los Consejos de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los Consejos informales».

Como idea matriz que determinará todo el contenido del dictamen, se define un preciso punto de partida, a saber: «la participación directa de las regiones en los trabajos del Consejo dentro de las delegaciones de los Estados miembros hará realidad una Europa próxima a los ciudadanos». El incremento de la legitimación democrática de la UE, uno de los principales objetivos perseguidos por la reforma, así como la potenciación del principio de subsidiariedad, pasan inexcusablemente por la definitiva incorporación regional a las instancias decisorias comunitarias.

Para lograr tales fines, el CdR indica algunas vías de actuación necesarias y que han de operar de forma concurrente:

- a) Dentro del respeto a las diversas articulaciones constitucionales de cada Estado, se apunta la necesidad de que los países miembros tomen «las medidas institucionales adecuadas que permitan la eficaz participación de los representantes de los gobiernos regionales en los Consejos de la UE». Considera que ello no sólo «es de gran importancia para el funcionamiento de la Unión» sino que además es expresión y reflejo de «los principios de lealtad, colaboración, cooperación y confianza entre las regiones y su Estado nacional respectivo».
- b) Desde tal perspectiva, los representantes regionales deberían actuar como miembros de pleno derecho en el seno de su delegación nacional, debiendo quedar reconocida su capacidad para asumir su presidencia y, si fuera preciso, la del mismo Consejo.
- c) Adicionalmente, se plantea la necesidad de «intensificar los procesos de participación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno: nacional, regional, local». Consciente de la necesidad de formalizar expresamente tales cambios, el CdR aboga por que los mismos vengan garantizados a «un alto nivel jurídico».
- d) El criterio fundamental a la hora de incorporar a las regiones a las reuniones del Consejo es que «se vean afectadas las competencias regionales de carácter legislativo, normativo o ejecutivo o se traten asuntos de especial importancia para las mismas». La reivindicación participativa, en cualquier caso, más allá

11. www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr_431-2000_fin_ac_es_pdf.

de la presencia en los consejos formales, se extiende también a todas aquellas reuniones preparatorias que los preceden, las celebradas por los grupos de trabajos y las de la Representación Permanente (REPER) de los Estados. Si tenemos en cuenta que las decisiones tomadas por los Consejos vienen precedidas de un laborioso proceso previo de contactos y negociaciones, parece lógico que la participación regional, si pretende ser real y efectiva y no meramente simbólica, se extienda también a esta fundamental fase previa.

- e) Para la articulación de la presencia regional en el Consejo se opta por seguir el modelo ya operativo respecto de aquellos Estados miembros (Alemania y Bélgica) que han incorporado a los entes territoriales a sus delegaciones: «los participantes regionales representan a todas las regiones que disponen de competencias en los sectores interesados y expresan posiciones acordadas en el seno de las delegaciones nacionales». En cuanto a los mecanismos internos para la definición de la posición común, así como para la designación de los representantes regionales, el CdR recuerda que éstos se regularán «según las disposiciones legislativas internas de los Estados miembros».
- f) En el caso de que, por motivos de carácter interno, la participación regional no fuera posible, se insta a los Estados miembros para que procedan a garantizar la consulta con dichos entes «acerca de su posición, en función de sus competencias e intereses».

3. Ya en 2002 va a aparecer otro documento de extraordinaria importancia, el *Dictamen 466/2001*, que por girar en torno al «Proyecto de informe del Parlamento europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros», será tratado en el apartado específicamente dedicado a la actividad desarrollada desde el Parlamento.

2.2. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea elaborado por la Comisión¹²

El punto de partida de partida del documento elaborado por esta institución aparece centrado en la afirmación de la necesidad de un mayor grado de participación y apertura a la hora de definir y aplicar las políticas comunitarias. El diagnóstico deficitario lúcidamente apreciado por la Comisión toma como referentes principales las siguientes causas:

- a) La inexistencia de una interacción suficiente entre los distintos niveles que llevan a cabo las políticas comunitarias.
- b) La concurrencia de un contexto generalizado en el que los Estados miembros no implican plenamente y de forma satisfactoria a los agentes regionales y locales a la hora de definir y decidir su posición de cara a la acción comunitaria.
- c) La más que acusada tendencia a reducir el papel de las regiones a una posición de mera aplicación y ejecución de unas políticas que otros deciden y en cuya definición no intervienen.

12. http://www.europa.eu.int/eur-lex/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf.

Para lograr una situación más satisfactoria, en la que las deficiencias apuntadas puedan superarse, la Comisión considera esencial entablar en la fase inicial de definición de las actuaciones comunitarias un diálogo más sistemático con los representantes regionales o locales (dependiendo de la articulación territorial de cada Estado), así como con los de la sociedad civil. Orientada hacia el logro de tal finalidad, se lleva a cabo una seria llamada de atención a los Estados miembros para que, en el marco de sus respectivas Constituciones, realicen un esfuerzo integrador y de apertura hacia las regiones. En cualquier caso, y huyendo de toda ingenuidad, la Comisión no deja de subrayar que estamos ante una cuestión que depende única y exclusivamente «de la voluntad política de los gobiernos nacionales». Por lo que respecta a las posibles actuaciones puestas en marcha desde el ámbito específicamente comunitario, la Comisión propone un reforzamiento de la comunicación y contacto con los entes regionales. La atención a la realidad y la experiencia acumulada por los mismos, planteada como exigencia prioritaria, ha de pasar por el establecimiento de un diálogo sistemático y continuado con las administraciones regionales tanto en la fase previa de preparación de las políticas comunitarias, como en la posterior de ejecución y aplicación de las mismas. Aclara, eso sí, que tales actividades se llevarán a cabo «sin menoscabo de las disposiciones constitucionales existentes en cada país».

Como propuesta más novedosa, y asimismo dotada de una mayor capacidad de aplicación inmediata, el Libro Blanco introduce la figura de los denominados *contratos tripartitos*. La lógica inspiradora de esta nueva figura contractual gira en torno a la participación sucesiva de tres instancias diversas a lo largo del proceso de creación y aplicación de las políticas puestas en funcionamiento desde la Comisión: en primer lugar, es este órgano quien define y fija los objetivos generales a alcanzar mediante la formulación de normas primarias. Una vez creada la imprescindible base normativa que sirve como punto de partida para la actuación propuesta, los Estados miembros elaboran y desarrollan un programa de aplicación, teniendo en cuenta las específicas circunstancias del país al que se dirigen. Finalmente, las regiones (o los entes locales, en su caso) proceden a su aplicación, la cual aparece modulada en función de las concretas exigencias planteadas en el preciso ámbito geográfico de referencia.

Una vez planteadas sus ideas, el Libro Blanco de la Gobernanza concluye con una muy seria llamada de atención a todos los implicados en la realidad comunitaria: «si queremos acercar la realidad comunitaria a los ciudadanos, hay que hacerlo a través de las instancias y administraciones internas que les resultan más cercanas y que cuentan con un mayor grado de implicación en los temas y las políticas propuestas desde la Unión Europea». La apuesta por la potenciación de la subsidiariedad no puede ser más decidida.

2.3. La Declaración de Laeken¹³

Como cabía esperar, dada la dimensión estatal predominante que presenta esta institución, los objetivos y propuestas formulados desde la Comisión y el Comité de las Regiones resultarán sustancialmente rebajados. Con un espíritu mucho más mo-

13. http://www.futuroeuropa.es/documentos/declaracion_laeken.pdf.

derado a este respecto, el documento aprobado en Laeken tras el Consejo de Ministros de la Unión celebrado a finales de 2001 en dicha ciudad, aparece circunscrito a la formulación de unos puntos mínimos, en torno a los cuales se logró un consenso básico entre todos los Estados miembros.

La constatación de que Europa se encuentra «en una encrucijada» servirá como punto de partida para proceder a trazar las líneas básicas que caracterizan la actual Unión Europea. Así, por un lado, se hace hincapié en que el crecimiento competencial experimentado a lo largo del tiempo no sólo presenta una indudable vertiente cualitativa sino también una dimensión eminentemente cuantitativa; a las competencias estrictamente económicas que aparecían en sus orígenes se han ido añadiendo de forma paulatina otras de índole diversa. Como consecuencia de ello, la complejidad en el funcionamiento comunitario ha experimentado un extraordinario crecimiento lo cual, a su vez, ha traído consigo como inevitable efecto inducido una situación en la que las instituciones comunitarias aparecen cada vez más distanciadas de los ciudadanos. El déficit de comunicación y participación ciudadanas que de ello se deduce, impone una profunda revisión de las conductas y modos de actuación comunitarios.

Desde tal perspectiva, la UE se enfrenta a un fundamental *reto democratizador*, cuya puesta en práctica exige tanto unas instituciones comunitarias más cercanas y próximas a los individuos como unas actuaciones más eficientes y eficaces. Para ello, en la Declaración se considera imprescindible «revalorizar las competencias de los Estados miembros y, cuando las Constituciones lo permitan, *las de las regiones*» (cursiva mía).

Ante la magnitud de la reflexión propuesta, el Consejo procede a convocar una Convención cuya misión es preparar el terreno a la importantísima Conferencia Intergubernamental de 2004 que afrontará la cuestión de las reformas de los tratados y que dará paso a la integración de nuevos miembros.

3. HITOS RELEVANTES DESDE LAEKEN HASTA EL INICIO DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN

3.1. El proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre «Delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros»

Con carácter preliminar, ha de ponerse de manifiesto como el informe elaborado por el eurodiputado A. Lamassoure¹⁴ va a experimentar importantes modificaciones de fondo tras ser debatido primero en la Comisión de Asuntos Constitucionales y posteriormente en el Pleno de la Cámara¹⁵. No debe perderse de vista que, aunque en relación con determinadas premisas conservará una cierta continuidad argumental, por lo que al tema de la participación regional en las instancias decisorias europeas se refiere, el informe finalmente aprobado se muestra mucho menos incisivo, rebajando sustancialmente sus objetivos iniciales.

14. [www.europarl.eu.int/meetdocs/afco/20010710/431995 es.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/afco/20010710/431995_es.pdf).

15. El informe se presentó en marzo de 2001. Sólo en abril del año siguiente (más concretamente, el día 24) se concluyó el debate en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales, ratificando un texto cuya aprobación definitiva por el Pleno del Parlamento tuvo lugar el 16 de mayo.

En este sentido, una idea motriz que no sólo perdura sino que se refuerza durante el proceso de debate y aprobación es la constatación de una realidad tan incontestable como es que «las colectividades territoriales con competencias legislativas existen ya en casi la mitad de los Estados miembros y que en ellos la transposición de la legislación comunitaria al derecho interno depende en algunas ocasiones de las autoridades descentralizadas, mientras que la gestión de los programas comunitarios depende en cualquier caso al menos tanto de las regiones y municipios como del poder central». A partir de ahí, el Parlamento europeo reivindica abiertamente la necesidad de «una verdadera *actualización del reparto de competencias* (en el seno de la UE), acomodándolo a la realidad de unas regiones con competencias legislativas y que se presentan como actores relevantes del juego comunitario». A tal efecto, se pone claramente de manifiesto una circunstancia a todas luces evidente a saber, que el máximo nivel normativo comunitario, esto es, los *textos fundadores* de la UE «no pueden seguir ignorando la función de estos interlocutores particulares, que deben contribuir tanto a incrementar la eficacia de las políticas comunitarias como a aproximar a los ciudadanos al proceso de construcción europea»¹⁶.

La valoración positiva que merece a la Eurocámara el dato de que entre el 70 y el 80% de los programas comunitarios sean gestionados y aplicados por las regiones, así como que éstas resulten competentes para la transposición de la normativa comunitaria, no resulta un obstáculo para afirmar lo insatisfactorio e insuficiente de tal situación. Sobre todo, sigue diciendo el proyecto de informe, si se tiene en cuenta la escasa participación de las regiones en la fase previa de definición y fijación del contenido de tales programas. Por otro lado, también se llama la atención en relación a un dato empírico que no parece en absoluto irrelevante: con la incorporación de nuevos Estados, muchos de ellos de pequeñas dimensiones y relevancia económica secundaria, grandes regiones que forman parte de Estados que ya son miembros de la UE y que contribuyen de forma determinante a su estabilidad y progreso económico van a seguir manteniéndose al margen de los esquemas decisorios comunitarios. De tal situación se deducirán serios agravios comparativos que, sin duda alguna, creará un acusado sentimiento de frustración entre estas regiones.

En función de tales indicadores, se deriva la exigencia de articular mecanismos mediante los que el déficit participativo ya presente y el que se planteará, aún con carácter más acentuado en el futuro, puedan superarse. En un principio, el texto del informe elaborado por el diputado Lamassoure apuntaba claramente hacia la idea de crear el «estatuto de regiones asociadas a la UE». Dentro de tal categoría quedaban integrados los entes regionales con poderes legislativos y competencias exclusivas. La consideración como «región asociada» implicaría el reconocimiento de una serie de derechos cuya importancia escapa a toda duda; (a) presencia directa en el Comité de las Regiones (sin pasar por el actual filtro previo estatal), (b) consulta previa por la Comisión en el caso de aprobación de normativas que afecten directa o indirectamente a sus competencias propias y (c) legitimación para presentar recurso directo ante el Tribunal de Luxemburgo cuando desde el derecho comunitario se incida en su ámbito competencial.

16. Considerando Q, Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024 (INI), 16/05/02).

3.2. La opinión de la Comisión de Política Regional, transportes y turismo del Parlamento Europeo

Una postura aún más proclive al realzamiento de las regiones dentro del marco institucional comunitario encontramos en el documento que, al hilo del Informe Lamassoure, presenta la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo (CPRTT). En sus conclusiones¹⁷, dicha comisión incorpora un significativo catálogo de principios que deberían regir la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los actores nacionales. A tal efecto, no sólo se va a asumir en su integridad el contenido del informe objeto de discusión, sino que dando un significativo paso hacia delante, se reivindica la necesidad de que la Unión Europea se limite «al ejercicio de una competencia claramente definida para adoptar legislación marco, en particular en el ámbito de la política regional europea. La aclaración de cuestiones de detalle y las decisiones sobre la utilización de fondos europeos para proyectos concretos deben encomendarse a las autoridades políticas regionales». De esta forma, y por lo que se refiere a este concreto sector de la actividad comunitaria, se apuesta claramente por la simplificación normativa, orientándose hacia una modalidad de producción jurídica abierta y genérica –la legislación marco– cuya concreción y aplicación debería corresponder no a la Administración central de los Estados, sino a sus destinatarios directos, las regiones. La inmediata implicación regional en esta esencial esfera decisional no sólo incrementaría la eficacia de tales políticas, sino que, por ende, contribuiría a reforzar, mejorándolo, el principio de subsidiariedad.

Precisamente en este sentido, la Comisión de Política Regional va pedir a los Estados miembros «un fortalecimiento generalizado de las colectividades locales y regionales y de su función institucional, asociando a sus representantes a la elaboración de iniciativas legislativas cuando las decisiones europeas les afecten directa o indirectamente; pide que los Estados miembros estén obligados a consultar a las regiones autónomas al transponer la legislación comunitaria».

3.3. El dictamen del Comité de las Regiones 466/2001¹⁸

Al margen de la esfera parlamentaria, pero en atención al directo interés que las materias abordadas por el Informe Lamassoure presenta para el CdR, la Eurocámara solicitará a dicho órgano un dictamen en el que se valoren las distintas propuestas formuladas. En esta línea, merece una mención especial el *modus operandi* adoptado por el Comité, el cual, tomando como punto de partida aceptable el documento remitido desde el Parlamento, viene a plantear un modelo de articulación competencial en el seno de la futura Unión Europea decididamente más descentralizado.

17. <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0133+0+DOC+PDF+V0//ES&L=ES&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>, especialmente, pgs. 42 a 46.

18. Dictamen sobre «El proyecto de informe relativo a la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros» (23/04/02), http://www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr_466-2001_fin_ac_es.pdf.

A tal efecto, y como punto de partida indispensable, se pone de manifiesto la necesidad de que las competencias de los entes regionales y locales queden directamente incorporadas al futuro tratado de la UE. Junto a ello, se exige que, desde las instancias normativas superiores, se proceda expresamente al «reconocimiento y el respeto de los poderes legislativos y políticos de las unidades políticas internas de los Estados miembros –ya sean regiones o entes locales– en sus relaciones legislativas, ejecutivas y judiciales con las instituciones comunitarias».

También resulta especialmente significativa la interpretación sostenida en relación con el reconocimiento y la concesión de un estatuto propio a las regiones. En opinión del CdR, y aquí reside la novedad fundamental, no estamos en presencia de una cuestión meramente discrecional, cuya puesta en marcha dependa en última instancia del principio de autonomía institucional, esto es, de la voluntad política de los Estados miembros. Muy al contrario, tal reconocimiento sería una consecuencia obligada, una materialización efectiva de «los principios reconocidos en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE», en donde se afirma expresamente lo que sigue: «La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto a la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de su poderes públicos en el plano nacional, regional y local». El mensaje de fondo no puede ser más claro: junto a la autonomía institucional interna de cada Estado, ha de fomentarse –por imperativo comunitario– el respeto a la diversidad territorial y estructural subyacente en los mismos. En función de la interpretación defendida, ambos principios quedarían situados en un plano similar, sin deducirse superioridad o prevalencia de aquél con respecto a éste.

3.4. Resolución final del Parlamento Europeo¹⁹

Evacuados los trámites correspondientes y contando con las opiniones formuladas desde las distintas instancias implicadas, le tocará el turno de debate a la Comisión de Asuntos Constitucionales²⁰. Y va a ser precisamente en este ámbito donde el tono general de las propuestas inicialmente avanzadas experimentará una acentuada redefinición, rebajando notablemente su orientación abiertamente proclive a las regiones. Con posterioridad, el pleno de la Eurocámara procederá a ratificar sustancialmente lo aprobado en esta Comisión.

Un detenido análisis de la resolución final así lo pone de manifiesto. En primer lugar, viene a destacarse el valor superior y preferente de la autonomía institucional de los Estados, recordándose que «la promoción de una participación adecuada de las

19. Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024 (INI), 16/05/02). <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PDF&FILE=20020515ii.pdf&TYPE=CRE>. Un interesante análisis del contenido de este informe se encuentra en A.PIZZORUSSO, «Notes on some of the proposals outlined in the resolution 'Division of competences between the EU and the Member States', adopted by the European Parliament on 15 May 2002», *Osservatory on Europe*, Paper n. 2/2002.

20. <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PDF&TYPE=PV2&FILE=p0020516ES/pdf&LANGE=ES>.

regiones en los procesos de toma de decisión y representación en los asuntos europeos compete, en todo caso, a los Estados miembros en el marco de su ordenamiento constitucional». En línea con tal afirmación general, se especifica concretamente que «la participación en los *consejos de ministros* de la UE es competencia interna de cada Estado» (considerando R).

A modo de compensación, se procederá a reconocer de forma expresa «el papel creciente que las regiones y, a veces, otras colectividades territoriales desempeñan en la aplicación de las políticas de la Unión, en particular, allí donde existen regiones con competencias legislativas». Ahora bien, ello no será óbice para reiterar una vez más que la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada Estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional.

Como contrapartida a esta acentuada vertiente netamente *estatalista*, la resolución incorpora algunas previsiones claramente orientadas a una cierta recuperación de la presencia regional en las instituciones comunitarias. Así, por un lado, prevé la futura incorporación al reglamento del Parlamento Europeo de «las normas necesarias para que una representación de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa puedan participar en los trabajos de la comisión competente para asuntos regionales, inspirándose en la práctica ya ensayada con buenos resultados». Junto a ello, las orientaciones complementarias que acompañan al documento final toman en consideración «la *conveniencia* de que la Unión esté abierta a las propuestas de los Estados miembros tendentes a conseguir una *mejor asociación* de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales» (cursiva mía). Como resulta patente, el sentido de la asociación propuesta nada tiene que ver con la que originalmente se proponía. Con tal finalidad, se encarga a su Comisión de asuntos constitucionales que elabore un informe especial sobre este asunto.

4. LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN

Desde que, tras el Consejo de Niza, se anunció la constitución de una Convención encargada de abordar el complejo tema del futuro de la Unión Europea, el Comité de las Regiones dedicará grandes esfuerzos a la reivindicar, a través de distintas decisiones, su voluntad de participar en sus trabajos como miembro de pleno derecho²¹. Sin embargo, tales esfuerzos no van a obtener resultado alguno, manteniéndose la misma condición de simple observador que ya se le atribuyera en la convención que gestó la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Así pues, las regiones, o más exactamente, la orientación más acusadamente regionalista y descentralizadora presente en la lógica comunitaria, quedaba despojada de todo poder de decisión directa, subordinándose su posición a la de mero asistente a las reuniones de la Convención.

Adicionalmente, tampoco puede pasar desapercibida una circunstancia, a nuestro modo de ver, trascendental como es que en la delimitación de los grupos temáticos en que se estructuran los trabajos de la Convención, no se encuentra ninguno específicamente dedicado a la cuestión regional. Frente a la opción de dotar de un

protagonismo propio al tema, se decidirá su fragmentación y discusión puntual por parte de otros grupos con un mandato más genérico: de forma especial y destacada, por el grupo dedicado a la subsidiariedad y, más tangencialmente, los encargados de los parlamentos nacionales y de las competencias complementarias. Planteada la situación en estos términos, el debate relativo a la incorporación de los entes subnacionales dotados de poderes legislativos a la futura constitución europea quedará diluido y subordinado al tratamiento de otras cuestiones principales, de tal manera que la lógica estatal acabará por imponerse.

En función de tales premisas de fondo, de entre las conclusiones formuladas en su documento final por el Grupo I, dedicado al estudio del principio de subsidiariedad (CONV 286/02. 23-IX-02)²², destacamos especialmente las siguientes:

- En primer lugar, una vez afirmada la exigencia de mejorar el principio de subsidiariedad, dicho objetivo resulta expresamente desvinculado «de la arquitectura institucional propia de cada Estado miembro». Adicionalmente, y como elemento de refuerzo a tal desideratum, indica el grupo la necesidad de realizar un esfuerzo para evitar que el mismo interfiera «con posibles debates institucionales nacionales».
- En esta línea de reforzamiento de la subsidiariedad, el Grupo considera (y así lo hace constar como propuesta A a la Convención) que, en la fase legislativa preparatoria, la Comisión debería proceder a «consultar lo antes posible a todos los interesados», incluyéndose entre los mismos a «las entidades locales territoriales» que puedan resultar «directa o indirectamente afectados por el acto legislativo previsto o en elaboración».
- Junto a ello (vid. la Propuesta C), aun cuando la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de dicho principio aparece circunscrita únicamente a casos límite y excepcionales, esto es «cuando la fase política se haya agotado», destaca el hecho de que la legitimación queda reconocida no sólo a los parlamentos nacionales²³ sino también al Comité de las Regiones.

21. Considerando que la posición de mero observador resulta insuficiente, se formula una abierta reivindicación en pro de la atribución de la condición de miembro de pleno derecho. Desde tal perspectiva, destacaríamos, entre otros, los siguientes documentos: Resolución con vistas al Consejo Europeo de Laeken (CDR 104/2001); Memorándum sobre la participación del Comité de las Regiones en relación con el futuro de la Unión Europea, celebrado el 3 de octubre de 2001 (CDR 325/2001 fin); Dictamen sobre la «Función consultiva del CDR en el proceso decisorio comunitario» (CDR 105/2001); Dictamen sobre «La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y la del Comité de las Regiones en los Consejos informales» (CDR 431/2000); Informe sobre la proximidad (CDR 436/2000); La simplificación y unificación de los Tratados con el fin de aportar una mayor transparencia (CDR 206/2001); Declaración sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso de decisión comunitario (CDR 191/2001). Dictamen sobre «El Proyecto de informe del Parlamento europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros» (CDR, 466/2001).

22. <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00071es2.pdf>.

23. En el documento del Grupo I, los parlamentos nacionales asumen un protagonismo institucional decididamente destacado en el ámbito del control y seguimiento de la subsidiariedad. Así se pone de manifiesto de forma destacada cuando en la Propuesta B), el control del respeto del principio de

Sin minimizar los efectos potencialmente positivos que, de forma colateral e inducida, puedan predicarse con respecto al logro de una mayor participación regional (téngase en cuenta que allí donde una estructura políticamente descentralizada queda reflejada a nivel institucional en la existencia de una segunda cámara –precisamente la dedicada a la representación de los entes subnacionales–, la mención al parlamento nacional, abre la puerta a la toma en consideración por parte del Estado de la voluntad de tales territorios), no cabe pasar por alto la reiterada voluntad *no intervencionista* manifestada en el seno del grupo y que, a modo de conclusión final, se resume en la siguiente afirmación: «la mayor parte de los miembros del grupo considera que el grado y la forma de participación de las entidades regionales y locales en el trabajo de elaboración de la legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco nacional. El mecanismo aquí propuesto no impide «que se consulte en el marco nacional a las asambleas regionales o locales. Cualquier otro planteamiento podría, por lo demás, afectar al equilibrio establecido a escala europea entre los Estados Miembros. Estos son los motivos que han llevado al Grupo a rechazar la propuesta de conceder el derecho de recurrir al tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad a aquellas regiones que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos»²⁴.

5. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Llegados a este punto, y una vez finalizado el recorrido inicialmente planteado a través de las diversas propuestas formuladas por las distintas instancias europeas implicadas en el futuro de la Unión, parece claro que la tendencia predominante, por lo que a la incorporación de las regiones y entes locales a los circuitos decisionales comunitarios se refiere, es la de mantener sin cambios sustanciales la lógica actualmente existente. El reforzamiento y la revalorización del principio de subsidiariedad, objetivo constantemente apuntado por todos los foros comunitarios, ha quedado reconducido a la esfera nacional, sin que la UE haya ido más allá a la hora de dotarlo de unas directrices concretas por lo que al específico ejercicio de las competencias se refiere. Con ello, ha venido a ponerse claramente de manifiesto una línea continuista

subsidiariedad, ejercido a través del denominado «mecanismo de alerta rápida», viene directamente encomendado a los órganos legislativos de los Estados miembros. Gracias a dicho mecanismo, la Comisión queda obligada al envío directo a los parlamentos nacionales y al legislador comunitario (consejo y parlamento) de los proyectos legislativos en preparación. En el plazo de seis semanas, las instancias referidas habrán de elaborar un dictamen relativo al respeto del principio. Adicionalmente, la Comisión deberá presentar su programa legislativo anual al objeto de que el mismo sea debatido tanto en la Eurocámara como en los parlamentos nacionales. Otra novedad destacada es la previsión de la denominada «ficha de la subsidiariedad», documento en el que la Comisión habrá de proceder a indicar los elementos concurrentes y apreciados en cada decisión adoptada, que permitan apreciar el respeto del principio de subsidiariedad. Por su parte, en su informe final el Grupo IV, específicamente dedicado a los parlamentos nacionales, en la parte relativa a la consideración de la subsidiariedad, viene a reiterar sustancialmente las propuestas formuladas desde el Grupo I. De forma específica, este tema aparece tratado en los puntos 21 a 26 de dicho documento (<http://register.consilium.eu.it/pdf/es/02/cv00/00353es2.pdf>)

24. Importantes sugerencias en este sentido se encuentran recogidas en el informe presentado ante el Grupo I por el Consejo de los Municipios y Regiones Europeas –vid. <http://european-convention.eu.int/docs/wd1/2446.pdf>-. A la luz del documento finalmente aprobado, se comprueba su nula capacidad de influencia.

(plenamente ratificada por los documentos hasta ahora producidos por la Convención) caracterizada por la concurrencia de dos elementos complementarios intrínsecamente relacionados: de un lado, el mantenimiento del principio de autonomía institucional del que son titulares los Estados miembros y que les permite modular el alcance de la participación regional en las decisiones comunitarias sin mayores interferencias. De otro, la continua reiteración de la voluntad comunitaria de no interferir en el mismo, aceptando los criterios estatales²⁵.

Desde tal perspectiva, queda claro que el estado actual del debate sobre el futuro de la Unión Europea, todavía caracterizado por la presencia de importantes interrogantes, no permite avanzar más en este terreno. Frente a las propuestas abiertamente proclives al tratamiento de la cuestión regional por parte de los mismos tratados fundacionales, en la práctica, las decisiones adoptadas por los órganos comunitarios más relevantes han acabado por imponer actitudes menos innovadoras pero que, sin duda alguna, han sido las únicas capaces de generar unos niveles de consenso aceptables para todos los Estados miembros. Lo cierto es que la diversidad organizativa que, por lo que a la distribución territorial de poder político se refiere, caracteriza a los países integrantes de la UE, acompañada por una más que clamorosa ausencia de voluntad convergente sobre cuya base proceder a una mínima homogeneización, son elementos que denotan una coyuntura de fondo en la que decisiones de tan amplio calado no resultan posibles.

En virtud de tal situación, hay que admitir que, en la singladura comunitaria, el Tratado de Maastricht sigue siendo todavía hoy el punto de inflexión más significativo en cuanto a la recepción comunitaria de las reivindicaciones regionales. Las propuestas hasta ahora formuladas desde la Convención, lejos de suponer un salto cualitativo que marca el inicio de una nueva fase, quedan limitadas al establecimiento de unos concretos mecanismos, de naturaleza puntual, cuya fuerza renovadora y capacidad para generar una dinámica de cambios sustanciales habrá que comprobar una vez que lleguen a aplicarse en la práctica. Por el momento, como decimos, la dinámica estatal proyectada sobre las decisiones comunitarias no permite mayores avances. Queda claro, pues, que el tránsito hacia una Unión Europea en la que la lógica estatal tienda a diluirse, dando cabida a otras realidades alternativas, carece de apoyos mínimos en la fase actual de debate en la que nos encontramos.

25. El último borrador de informe presentado por el Grupo V –dedicado al estudio de las competencias complementarias– (Working document 30 REV 1. Vid. <http://european-convention.eu.int/docs/wd5/4044.pdf>), al tratar la cuestión –vid. capítulo 7– de «Los principios relativos al ejercicio de la competencia comunitaria» y más concretamente el tema del «respeto de la identidad nacional de los Estados miembros», supone un significativo ejemplo en este sentido, procediendo a formular la siguiente recomendación: «las provisiones contenidas en el artículo 6.3 TUE estableciendo el respeto por parte de la Unión de la identidad nacional de los Estados miembros, debería dotarse de una mayor transparencia, aclarando que los elementos esenciales que integran dicha identidad nacional comprenden las estructuras fundamentales así como las funciones esenciales de los Estados, de forma notable su estructura política y constitucional, incluyendo el autogobierno regional y local; opciones relativas al idioma; nacionalidad; territorio; estatus legal de iglesias y religiones; defensa nacional y organización de las fuerzas armadas».