

Las regiones “especiales” en el proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea

De la Europa de las regiones a la Europa con regiones.
Análisis del proceso convencional de la Unión Europea respecto al tema
de las denominadas “regiones especiales”

RAFAEL RIBÓ

Universitat de Barcelona

EDUARD ROIG

Universitat de Barcelona



WP núm. 239
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2005

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” (WP) es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Universitat
Autònoma
de Barcelona



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)
<http://www.icps.es>
© Rafael Ribó; Eduard Roig
Diseño: Toni Viaplana
Impresión:a.bís
Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona
ISSN: 1133-8962
DL: B-13.642-05

1. Objeto. Conceptos e instrumentos. Marco y coordenadas

El proceso de elaboración de la Constitución Europea ofreció un especial interés para la discusión de la posición de las denominadas, entre muchos otros calificativos, regiones especiales en el marco del proceso de integración europea. Los trabajos de la Convención Europea, y más específicamente de la “Convenció Catalana per al Debat sobre el futur de la Unió Europea”¹, y su “Comissió de Seguiment i Avaluació dels treballs”, ofrecieron el marco adecuado para desarrollar una aproximación a esta realidad y su consideración en los debates desarrollados.

Los trabajos de la Convención catalana se centraron en el debate sobre las aportaciones a la democratización y avance de la Unión Europea, pero lógicamente interesó también la dimensión de las nacionalidades o regiones especiales y su posible tratamiento institucional en el proceso convencional². Cabe añadir que el caso catalán es, como el de algunas otras regiones que podríamos calificar como “regiones especiales” potenciales, paradigmático. En el caso español, tanto durante la Dictadura franquista como en la Democracia, se trata de comunidades donde se puede comprobar un alto grado de adhesión popular al europeísmo y a su vez puede ahora generarse un cierto desengaño motivado por la falta de reconocimiento a escala europea. Ello puede agravarse con la entrada de los denominados “microestados” en la Unión, como ocurre con la adhesión de Malta o Eslovenia³. De este modo, lo que se planteaba como una línea de aportación de legitimidad al proceso europeo, especialmente sentida en estos territorios, puede transformarse de manera algo paradójica y a partir de su propio rechazo en el proceso “constituyente” en un factor de desilusión y de cuestionamiento del proceso de construcción europea.

Hemos ya utilizado la noción de “regiones especiales”, sin duda necesitada de precisión. Aquí, y por ahora de modo instrumental, se utiliza el concepto de región especial para referirnos a regiones con singularidades institucionales, de sistema de partidos⁴, de características

lingüísticas y culturales, en el grado de conciencia colectiva (y su demostración demoscópica), o en su mayor protagonismo en el proceso europeo (como es su presencia en asociaciones, foros, etc., y su capacidad de propuesta y liderazgo). El estudio del desarrollo de esta propia noción y su significación en el proceso convencional y su entorno constituye el objeto de este trabajo.

Desde una perspectiva conceptual de la Ciencia Política no se dispone de estudios que proyecten la existencia de aquellas realidades en el proceso en marcha. Hasta hoy la mayoría de los estudios provienen del campo del Derecho Constitucional o en menor grado del propio Derecho Comunitario. Existen muchos trabajos sobre el tema regional y Europa pero muy pocos abordan, como tema específico, el de las regiones especiales en su diversa graduación y más allá de su posible pero reductora identificación de regiones con competencias legislativas⁵.

Esta situación se debe probablemente, y entre otras posibles causas, a la falta de un reconocimiento y regulación efectivos por parte del Gobierno español de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, pendiente desde 1986, año del ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea. La muestra más reciente de esta situación está en la presentación a finales de la anterior legislatura en el Pleno del Congreso de los Diputados de una propuesta de Resolución del Parlament de Catalunya sobre la misma cuestión⁶. Ciertamente, el cambio de mayoría gubernamental tras las elecciones de 2004 y la adopción de los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Europeos de diciembre del mismo año sobre participación en los Consejos de Ministros de la Unión y en la Representación Permanente, permiten pensar en un cambio relevante en esta situación, que sin embargo se proyecta sólo a posteriori, y de modo un tanto inesperado, sobre nuestro objeto de estudio.

La concentración en la expresión institucional española de la participación de todas las Comunidades Autónomas ha centrado la perspectiva en las propuestas y discusiones jurídico-constitucionales al respecto caracterizadas por la contemplación general e igualitaria de las

Comunidades Autónomas y, en el ámbito europeo, por su integración en la categoría de las regiones con competencias legislativas. Sin perjuicio de la adecuación de esta óptica al marco jurídico-constitucional de discusión, el presente trabajo pretende más bien distanciarse de dicha consideración y plantear otras ópticas que se superponen a ésta en referencia a la consideración regional en el proceso constituyente europeo a partir de elementos que, como hemos visto, pueden definir una posición específica dentro de las regiones con competencias legislativas.

Durante el curso de la investigación se ha pretendido determinar el peso del factor “especial” en el nivel regional en el proceso de la Convención y sus perspectivas. Se ha establecido como lógico límite temporal al respecto el momento del redactado definitivo del proyecto de Tratado de Constitución de la Unión Europea. Ello ha sido así independientemente del valor de algunas de las conclusiones de la investigación para las sucesivas etapas donde pueda continuar, en su caso, este debate.

Con este objeto, se ha ido a la búsqueda de las aproximaciones conceptuales de los hechos específicos o diferenciales desde los diversos ángulos. Se ha tenido en cuenta la terminología presente, como la de nacionalidades (Constitución Española de 1978), regiones especiales (Constitución italiana), o en el ámbito europeo la referencia a los “fragmentos de Estado”, etc., y se ha tratado de identificar el contenido de las diversas formulaciones y aproximaciones, interpretándolas más allá de sus plasmaciones y consecuencias inmediatas siempre en referencia al proceso de construcción comunitario.

Se han explorado con esta óptica todos los documentos significativos del proceso convencional, y se ha procedido a vaciar sus definiciones y propuestas en niveles y ámbitos de toda índole. Se ha intentado interpretar los conceptos allí contenidos y las diversas propuestas. Finalmente, se han sintetizado las conclusiones, con referencia a modelos y propuestas alternativas, estableciendo una tipología para el análisis de esta cuestión en el seno de la actual Unión Europea y su proceso “constituyente”.

En este sentido puede avanzarse una diferenciación de la

consideración de las regiones especiales entre los siguientes niveles:

Nivel conceptual (independientemente de estar o no reflejado en textos constitucionales e institucionales): Aquí entran conceptos como nacionalidad, minorías nacionales, su diferencia con regionalismo nacionalitario, *Stateless Nations, Internal Nations*⁷.

Nivel pseudo institucional (partiendo pues de las características normativas presentes en los diversos textos normativos configuradores): Regiones fuertes, regiones constitucionales, las regiones constitucionales más fuertes, regiones con competencias legislativas, etc., nociones y nivel en el que se sitúan fundamentalmente las entidades asociativas de regiones existentes hoy en la órbita de la UE y sobre todo aquéllas más activas en el proceso convencional⁸.

Nivel propositivo (a partir de las propuestas discutidas en el seno del proceso convencional y eneventualmente del propio derecho comunitario): Regiones asociadas (como todo lo que emana del primer redactado del citado Informe Lamassoure), Regiones ultraperiféricas, Estatuto especial para las regiones con competencia legislativa, ayudas singulares para los *länder* alemanes tras la reunificación....

Y por último, es posible contrastar estos niveles entre sí, a los que debe añadirse la precisión de los procesos de interrelación "multilink": así debe relacionarse la especificidad de la "región especial" con los elementos propios de la gobernanza europea, su legitimación, la representación, y su aportación a la funcionalidad de la integración⁹.

El proyecto europeo ha experimentado una evolución que ha venido acompañada de diferentes "modalidades" de articulación estatal. Desde los cuarenta en Alemania, desde los sesenta en Italia, y más tarde en España, Bélgica, e incluso en Francia y en el Reino Unido o más recientemente en los propios países del Este de Europa, se han ido produciendo procesos de *devolution* o de descentralización territorial del poder, de mayor o menor intensidad. Todo ello ha generado mayores niveles de complejidad de decisión y articulación política en escenarios cada vez más globalizados y unificados económica y financieramente. Cada uno de estos procesos conlleva singularidades explicables con

algunos de los instrumentos conceptuales antes relacionados. Algunas de estas realidades estatales son eminentemente plurinacionales. Y en cada una de ellas se está produciendo una solución u otra, no todas ni mucho menos idénticas, para compaginar aquella descentralización con la construcción europea. De este modo el proceso europeo se ve forzado a operar de hecho con nociones heterogéneas entre los diversos Estados y a abrirse por lo tanto a esa heterogeneidad y a la búsqueda de elementos comunes que subyacen en la misma.

Ciertamente, debe tenerse en cuenta que la ampliación de la Unión parece jugar más a favor de una Europa poco descentralizada¹⁰, lo que a su vez puede significar un reforzamiento del principio de consideración de esta temática como una cuestión interna de cada Estado¹¹, situando ese nivel común, o mejor dicho, más numeroso, en la mera descentralización administrativa. Ello sin embargo, y como veremos, no sólo significa remitir a cada ordenamiento y estructura internos la adecuada consideración de su correspondiente organización territorial; sino que además implica renunciar a la aportación de legitimidad de las regiones, y especialmente de aquéllas caracterizadas específicamente por su diferencialidad y que, por lo tanto, más fácilmente pueden convertirse en un elemento de deslegitimación del proceso de integración si no se ven adecuadamente consideradas.

El caso de España, aunque no ha sido el objetivo exclusivo del trabajo, debe subrayarse por presentar unas características de una extrema singularidad. En los últimos veinticinco años hemos asistido al paso del máximo centralismo moderno y contemporáneo a la España de las Autonomías. El balance de estos años de autonomía da lugar a muchas polémicas. En el plano competencial se dan sobre la culminación o no del proceso de transferencias y sobre su propia configuración y delimitación así como, recientemente, su reforma. En el plano ideológico y político se pueden ubicar propuestas tan alejadas como las del patriotismo constitucional y las del federalismo asimétrico. En las relaciones de las Comunidades con el poder central nos debatimos entre bilateralismo y multilateralismo en formas y mecanismos que relativizan el carácter

excluyente de ambas opciones. Pero la cuestión clave, para lo que intentamos dilucidar en esta investigación, es la articulación del Estado con las autonomías en el contexto de la pertenencia de España a la Unión Europea. Y hasta qué punto el caso español es el de mayor complejidad para resolver la problemática de las regiones especiales¹², tanto por el entrecruce de elementos diferenciales especialmente intensos entre las propias regiones y en relación con el Estado como por la carencia general de mecanismos de articulación interna. Ello arroja una situación que no puede remitirse sólo a los, por lo demás insuficientes, mecanismos internos, sino que reclama posiblemente la consideración expresa por el nivel europeo de la existencia y aportación de las “regiones especiales” españolas.

Todo ello se ha analizado bajo el prisma de la posibilidad de desarrollar un sistema de gobierno multinivel en Europa. Se ha constatado aquí también como el Estado ha sido desbordado desde arriba y desde abajo, con lo que ya actualmente el proyecto de integración europea y el futuro de los Estados es sin lugar a dudas un sistema de gobierno multinivel y no una simple posibilidad de su desarrollo¹³.

Partimos a estos efectos de las siguientes constataciones:

a) Existen diversos niveles de regionalización entre los Estados de la Unión. Como se sabe, el abanico va desde las estructuras federales, homogéneas o “asimétricas”, hasta los Estados puramente unitarios sin prácticamente estructuras de descentralización. Europa no está ni mucho menos descentralizada en su conjunto. Esta constatación agrava la situación desigual de las regiones especiales y la posibilidad de su reconocimiento¹⁴.

b) Es comprobable la existencia de “hechos específicos o diferenciales” constatables sobre base territorial, a los que podríamos denominar asépticamente regiones especiales. Piénsese por ejemplo en la existencia de mapas políticos partidistas, con renovada contrastación electoral, diferenciados respecto a los mapas generales a nivel de los Estados. Y hay un conjunto de indicadores sociopolíticos de dicha especificidad¹⁵.

c) Las previsiones institucionales de presencia regional actuales hasta hoy en la Unión Europea se pueden resumir en escasas posibilidades. Algunas de ellas de bajo relieve como es el Comité de las Regiones¹⁶. Otras de mayor potencial, aunque experimentadas de forma desigual por parte de los Estados, como la posibilidad de presencia en el Consejo de Ministros de representantes regionales, en el seno de las delegaciones estatales¹⁷. Pero en todo caso se trata de posibilidades abiertas por la Unión sin distinción entre los diversos Estados o, en el mejor de los casos, remitiendo tal distinción a la propia decisión interna estatal, concretada hasta hoy en torno a la noción genérica de regiones con competencias legislativas.

d) En el camino hacia su diferenciación en el nivel europeo, directa o indirectamente, juega un papel determinante su caracterización institucional interna y el grado de autogobierno que disfruten. Así tiene hoy un peso decisivo el hecho de ser, o no, región con competencias legislativas. Este factor está en la base de la Conferencia de Presidentes surgida del Consejo de Europa, las Reg-Leg¹⁸, o en la Conferencia de Asambleas de Regiones con dicho poder, la CALRE¹⁹, e incluso en la práctica en las posibilidades de presencia en el Consejo de la Unión. O la existencia de una Segunda Cámara auténticamente representativa del hecho regional que ve como se le atribuyen posibilidades de intervención en el entramado comunitario (desde la ratificación de los Tratados a la participación en la determinación de la posición estatal).

e) Junto a todo lo anterior debe tenerse en cuenta que hoy coexisten en los aledaños de la Unión Europea una lista de entidades colectivas, asociaciones regionales, de representación plural y especializada de aquella realidad. Ello no guarda ninguna relación directa ni proporcional con el factor básico de consideración de las regiones especiales, aunque son tales organizaciones las que dan entrada hasta hoy a la diversidad en la tímida presencia regional en los procesos de consulta comunitarios.

2. Análisis documental. Vectores indicativos en el proceso convencional

2.1 *El origen de la presencia regional en el Debate. El Libro Blanco sobre la Gobernanza*

El debate en torno a la Constitución Europea encuentra su inicio precisamente en reivindicaciones regionales. Pero no referidas especialmente a la presencia regional en el entramado comunitario, sino a la limitación competencial de la Unión con vistas al mantenimiento y recuperación de espacios de decisión propios. Son, en efecto, los Länder alemanes quienes inician con sus demandas con vistas a la ratificación del Tratado de Niza el proceso que ha culminado en el proyecto de Constitución²⁰.

Sin embargo los propios *länder*, suficientemente representados a través de procedimientos internos de participación y conscientes de las dificultades de las demandas específicamente regionales, centraron su atención en el debate competencial general entre Unión y Estados. Por ello las discusiones surgidas a partir de la Declaración de Niza y de los inmediatos discursos de J. Fischer y otros relevantes dirigentes europeos dejaron inmediatamente de lado las reivindicaciones específicamente regionales. Es después, y con un origen y carácter muy distinto, que la cuestión regional, y sobre todo la cuestión regional “especial” encuentra su sede en el debate sobre el futuro de la Unión.

En efecto, el punto documental de partida de nuestro estudio ha sido “La Gobernanza europea: Libro Blanco”, presentado por la Comisión Europea en el año 2001²¹ como un esfuerzo de reforma del sistema comunitario en pos de mayor legitimidad, efectividad y cercanía al ciudadano sin necesidad de reforma de los Tratados. A partir de este origen y finalidad deben destacarse ya de entrada diversos elementos que marcan algunas características especiales del Documento:

- En primer lugar se trata de un documento redactado por una institución europea a iniciativa propia. De nuevo la participación regional se considera a partir de las propias necesidades de la integración europea y

no simplemente de las demandas de las propias regiones. En efecto, si el Comité de las Regiones encontró su origen inmediato en la decisión de la Comisión de elevar la eficacia de la gestión e los fondos estructurales (y la creación del Consejo Consultivo de autoridades regionales), el Libro Blanco plantea la presencia regional en el marco de la gran preocupación de la Comisión sobre la legitimidad y la aceptación de las instituciones comunitarias ante las respectivas poblaciones.

- Pero además el Libro Blanco se plantea, desde una óptica fundamental de defensa del método comunitario, entendido como el “triálogo” constante y formalizado entre Parlamento, Consejo y Comisión. Desde este punto de vista el Libro Blanco no propone una alteración fundamental del sistema institucional de la Unión para hacer sitio en el mismo a las regiones; ni se plantea tampoco una transformación en el seno del Consejo y por lo tanto de la representación interna de los Estados. El objetivo del Libro está en el fortalecimiento de la Comisión en el marco de un auténtico Gobierno de redes. Y en este sentido las previsiones de participación regional se integran siempre respecto de la Comisión, que se constituye así en el punto central de todo el procedimiento, con la capacidad incluso de resistir las posiciones de los gobiernos de los Estados a partir de sus contactos con sus correspondientes regiones internas. Se inaugura así la línea que después veremos resulta más fructífera en la práctica de la participación regional: el contacto más o menos formalizado pero en ningún caso vinculante con la Comisión.

- Por último, las dos líneas que acabamos de mencionar condicionan claramente la opción de los sujetos que la Comisión intentará atraer hacia estos sistemas: aquellas regiones que aporten mayor legitimación y fuerza a su propia posición institucional frente al Consejo y al Parlamento. Y por lo tanto las propuestas se orientarán desde un inicio hacia las regiones con mayor capacidad a este respecto. En este caso el criterio de determinación sin embargo no se identifica sin más con el de región con competencias legislativas (a pesar de que este concepto tiene una relevancia indudable en los trabajos), sino que se apunta ya a la creación de un grupo de

regiones, definido a través de criterios diversos y relativamente poco formalizados, estrechamente asociadas a la actuación de la Comisión.

En referencia al Libro Blanco se han analizado todos los trabajos preparatorios (“European Governance, Preparatory Work for the White Paper²²”) con especial dedicación a los grupos de trabajo que trataron específicamente el fenómeno regional (Grupo 3c: “Decentralisation: Better involvement of national, regional and local actors”, dentro del Área no. 3: “Improving the exercise of executive responsibilities”; y Grupo 4c: “Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels”, dentro del Área n. 4 “Coherence and Cooperation in a networked Europe”).

En ambos documentos se alcanzan cotas de explicitación del factor especial que luego no se van a reproducir en ningún otro documento de la Comisión. Así se llega a citar la Declaración de Barcelona de 2000, la Conferencia de Presidentes de las regiones legislativas, se habla de geometría variable, o de *ombudsman* regional y previsiones de organización de la justicia a escala de grandes regiones.

Ambos grupos de trabajo expresan en sus textos una clara conciencia de la no resolución del engarce entre los distintos niveles de gobierno, de la necesidad de consultas a las asociaciones más representativas, e incluyen una aproximación clasificatoria que va desde las realidades federales hasta las unitarias, en una consideración que está en el origen de las posteriores nociones de “región asociada” a las que haremos referencia más adelante.

En su redacción final el Libro Blanco recoge un impulso, en parte después ignorado, en aquella dirección. En lo que se refiere a este tema parte de la necesidad de un diálogo que tenga en cuenta las particularidades regionales, y cita expresamente a los pueblos de Europa y a las identidades nacionales. Concreta un diálogo con las asociaciones colectivas regionales europeas más representativas y diseña el mecanismo de lo que serán los contratos tripartitos, Comisión-Estado-Región. En este sentido se detiene en la habilitación y los objetivos que se pueden conseguir con los mismos²³.

Dicha propuesta fue recibida críticamente por los Estados, por el Parlamento Europeo y por la doctrina²⁴. Para casi todos, el Libro en su conjunto se quedaba corto en temas tan importantes como la legitimidad democrática o la transparencia. Se trataba de una contribución que no tocaba la columna fundamental, los tratados. Y además sería superada por el redactado del proyecto de Tratado para la Constitución de la Unión Europea. Todo ello, referido a la perspectiva de la reforma general de la Unión y el debate sobre su futuro no está reñido con un juicio bondadoso hacia el mecanismo de las consultas por parte de la Comisión y sus esfuerzos de categorización del fenómeno regional.

De hecho las propuestas de la Comisión en esta materia han marcado buena parte de los trabajos posteriores en el seno de la Convención y de los debates del Parlamento Europeo sobre las regiones en el proyecto de Constitución, y son hasta ahora las que han conocido, por lo menos, un desarrollo real en forma de textos propuestos por la Comisión como comunicaciones que deben marcar su propia actuación en el futuro.

Así, el Documento de la Comisión sobre las consultas, que desarrollaba las previsiones del Libro Blanco²⁵, plantea tanto las consultas a asociaciones representativas, como la CALRE o la ARE, como consultas individuales a las entidades interesadas. Desde el interés específico de este trabajo debe reseñarse que se abre así una puerta a la diferenciación, “para los que estén interesados”, y tengan además capacidad de respuesta. Pero a pesar de la posibilidad de diferenciación, en una línea que deberá profundizarse más adelante, no es en absoluto un mecanismo discriminatorio pues está abierto a todos los que quieran utilizarlo. Por otro lado su factor diferenciador no debe minimizarse a partir de una posible reacción de mimetismo entre las regiones, como ha ocurrido otras veces con las previsiones abiertas, de libre disposición, como las que contiene el sistema español de autonomías, puesto que a medio plazo el sostenimiento de un canal de participación estable y constante (y esa estabilidad y permanencia son las que dotan de auténtica eficacia a la participación consultiva) exige unos esfuerzos administrativos y políticos que sólo algunas entidades regionales están en la actualidad dispuestas a

invertir²⁶.

Por otra parte, el Documento de la Comisión sobre acuerdos o contratos tripartitos²⁷ se centra en el desarrollo de las políticas comunitarias más que en su elaboración, pero a estos efectos contiene una propuesta exploratoria para la gestión de la distribución competencial en el sentido de dejar un mayor margen de actuación a las regiones. Se trata fundamentalmente de prever la conclusión de acuerdos entre la Comisión, el correspondiente Estado miembro y una región (o autoridad local) en sectores determinados de desarrollo del derecho o las políticas comunitarias; es en el marco de tales acuerdos donde se asume la mayor libertad regional, o más acertadamente, la mayor flexibilidad del marco comunitario para adecuarse a las necesidades de la correspondiente región. Para el tema que nos ocupa la propuesta no deja de ser contradictorio pues se supone que las regiones especiales gozan de un reconocimiento competencial que puede ejercerse y defenderse por ellas mismas y que el contrato tripartito podría significar una merma de aquella capacidad, en la medida en que las tareas que son objeto del acuerdo correspondan a la capacidad de desarrollo y ejecución de la región. Sólo pues si el Acuerdo significa una reducción de la intensidad de lo que hasta ahora era la intervención comunitaria (reducción en la norma o en su control de aplicación) se plantea realmente como una forma de incremento de las posibilidades regionales de actuación o de incidencia en el ámbito comunitario.

Algunas líneas generales a recordar posteriormente pueden ya desprenderse de este primer vector en nuestro examen. Se trata fundamentalmente de propuestas que evitan conscientemente cualquier reforma del marco constitucional comunitario y en cambio se concentran en la práctica de actuación de la Comisión Europea. Desde este punto de vista las posibilidades participativas que se abren carecen naturalmente de efectos vinculantes y se enmarcan en la idea del “gobierno en red” que tan atractiva resulta para la Comisión Europea que se comprende a sí misma como el centro de conexión de esa red. En este sentido puede ser adecuado recordar las palabras del presidente Prodi con las que

significativamente se abren las páginas del informe previo al Libro Blanco de uno de los grupos de trabajo antes citados: “Creo que debemos dejar de pensar en términos de poderes jerarquizados separados por el principio de subsidiariedad, y comenzar más bien a imaginar una imbricación en la cual los diversos niveles de gobernanza trabajan conjuntamente en la elaboración, la propuesta, el desarrollo y el seguimiento de las políticas”²⁸.

2.2 Los informes del Parlamento Europeo: Informe Lamassoure e Informe Napolitano

En segundo lugar, en la tarea de identificación de vectores convencionales, debe analizarse el proceso desarrollado en el Parlamento Europeo. Como es sabido son dos los Informes que trataron de la cuestión regional en relación con la Convención. Por una parte el Informe Lamassoure²⁹, previo a los trabajos de la Convención, dedicado a la reforma competencial con un específico apartado regional, y de la otra el Informe Napolitano, consecuencia del anterior y del debate desarrollado en el seno de la propia Convención, dedicado específicamente a la temática regional³⁰. Ambos son informes del Parlamento, y por lo tanto no se trata de documentos específicamente convencionales, si bien se elaboran con la perspectiva de la Convención, para la preparación de sus trabajos en el primer caso y como consecuencia directa de los mismos en el segundo.

Seguramente el Informe más abierto en lo que atañe a la presencia regional en el proceso de integración europea, el de mayor gama y avance de propuestas, es el Informe Lamassoure. En parte se explica porque cuando se redactó aún no se había iniciado la Convención y las posibles líneas de desarrollo del debate eran aún indeterminadas. El propio Informe Lamassoure contribuiría decisivamente a fijar esas líneas en el debate competencial, de modo que después la Convención encontraría un ámbito de discusión mucho más marcado, fijado fundamentalmente por las conclusiones de sus Grupos de trabajo y sobre todo por las propuestas de la Secretaría y el Presidium.

Ciñéndonos ahora a las previsiones específicamente referidas a las regiones, el Informe Lamassoure propone en su redacción inicial el

establecimiento de “regiones asociadas a la Unión”, que deberían ser definidas e identificadas por los Estados miembros. Tales regiones serían objeto de consulta directa por parte de la Comisión, estarían representadas directamente en el Comité de las regiones, y podrían acceder al Tribunal de Justicia europeo. Se explicita que la referencia va dirigida a las regiones con competencias legislativas que pretendiesen aquel reconocimiento, previsión esta última que resulta de especial interés para la virtualidad diferencial del mecanismo. Y entre las motivaciones vale la pena subrayar el hecho de que aquellas regiones son ya auténticos sujetos comunitarios por lo que afecta a aplicación de políticas y disponen de poder legislativo; y se cita por primera vez en los textos de las instituciones comunitarias el agravio que podrá representar para ellas la ampliación con la entrada de unidades más pequeñas, de menor peso cultural y económico, pero con la condición estatal. Este último es uno de los motivos de mayor envergadura de los que se esgrimen en el debate y que debería estimular a un avance en el reconocimiento de aquellas unidades.

Nótese que aquí ya se produce una cierta diferenciación. Por un lado, las regiones asociadas deben ser definidas por los Estados, o sea no son todas ni tan siquiera las que cumplen con una abstracta definición institucional. Por el otro se añade la pretensión por parte de la región. O sea, se introduce un mecanismo de libre disposición, basado en la voluntad de las entidades territoriales afectadas, lo que no deja de recordar la propia creación y despegue del Estado autonómico en España.

Tanto la Comisión de Política Regional como la de Asuntos Judiciales del Parlamento europeo, en sus informes de opinión sobre el anterior, se muestran favorables a la propuesta Lamassoure. En especial la Comisión de Política Regional cita a las “regiones constitucionales”, a las que nos referiremos inmediatamente, como elemento de base para la propuesta de un estatuto de “región asociada” y propone la ampliación de los poderes regionales dentro de la Unión, en la línea asumida por el Informe inicial, indicando además que se debería obligar a los Estados a consultar a sus regiones antes de la correspondiente determinación de la posición nacional, lo que plantea también una antigua reivindicación regional, y

especialmente de las Comunidades Autónomas españolas³¹, que incide sobre la fase interna de formación de la voluntad estatal y que pretende aumentar la representatividad de las posiciones nacionales, y por lo tanto también su función de canal de legitimación de la actuación comunitaria. De nuevo este aspecto debía encontrar eco en las discusiones de la Convención, que se plantearían en general las posibilidades de romper el principio de autonomía institucional de los Estados para imponer desde el derecho comunitario obligaciones de consideración de las regiones en los procedimientos de determinación de las posiciones nacionales.

La discusión de la propuesta se centró sin embargo en las enmiendas presentadas en la Comisión de Asuntos Constitucionales³², que van desde por un lado la cerrada negativa a cualquier reconocimiento regional hasta por el otro su extensión a otras materias y facultades. Se proponía así crear el “estatuto de regiones legislativas”, o de “regiones europeas con competencias legislativas”, o de “colectividades territoriales asociadas a la Unión”, lo que desde luego concretaba diversas formas de entender el propio concepto de regiones asociadas, desde concepciones más centradas en su posición constitucional interna y más o menos generalizables a los diversos estados federales de la Unión. Pero las enmiendas se referían fundamentalmente a las facultades que el estatuto, fuera quien fuera su titular, debía llevar aparejadas: desde la posibilidad de estar presentes en la celebración de tratados, a su relación con el Parlamento europeo a través de la Comisión de asuntos regionales, o la regulación de su participación en el Consejo, fundamentalmente en el seno de las delegaciones nacionales.

A pesar de una cierta aceptación inicial de las propuestas del ponente en la Comisión, el redactado final tras la intervención del Pleno quedó muy disminuido respecto de las citadas previsiones de estatuto regional. Las posibilidades de una intervención regional se canalizaban así y en lo fundamental al ordenamiento interno de cada Estado, en plena libertad, de modo que su presencia en el nivel comunitario se reducía siempre a esos mecanismos constitucionales internos sin encontrar un auténtico anclaje en el derecho europeo. Tan sólo en referencia a la posibilidad de que los

parlamentos regionales se relacionen con el europeo, a través de la Comisión de Política Regional, se daba un paso de consideración directa por las instituciones comunitarias del fenómeno regional, consideración concretada en torno a la noción ya tradicional de la titularidad de competencias legislativas, pero también remitida en buena parte a la voluntad participativa de las concretas regiones legitimadas³³. Por lo demás el debate, del que se reconoce su necesaria continuidad y profundización, se traslada a un futuro informe de la comisión de Asuntos Constitucionales, pero se descarta por ejemplo la legitimación directa ante el TJCE que se había introducido en Comisión, excluyendo prácticamente cualquier consideración regional en ese momento y centrando el informe en el ámbito estricto de la distribución competencial entre Unión y Estados miembros, dentro de los cuales se engloban, a partir de una mera remisión a los ordenamientos constitucionales internos, las regiones.

Si bien el Informe Lamassoure es más atrevido en sus propuestas, el Informe Napolitano, subsiguiente y provocado por el anterior, es más rico en consecuencias y de mayor interés para el objeto de este trabajo. Sin duda por referirse ya en su objeto fundamental a la cuestión regional, pero también y sobre todo, por su grado de realismo e insistencia en aquellas líneas de avance que se consideran más coherentes con la evolución general del debate sobre la Constitución Europea, entonces ya considerablemente avanzado. Así, es quizás en un informe menos ambicioso pero más concreto, y coherentemente insertado en una dinámica que entonces se encuentra ya plenamente determinada por los trabajos de la Convención y que, como elemento fundamental para nuestro objeto de interés, se decanta progresivamente hacia evitar cualquier mención, expresa por lo menos, a una realidad regional diferenciada más allá de la delimitación de la categoría fundamental de las regiones con competencias legislativas.

Se trata, como se decía, de un informe monográfico sobre la cuestión, que constantemente expresa un gran respeto hacia la realidad regional general y especialmente hacia la diferenciada, en el seno de la Unión; la regionalización se contempla así como un dato a tener muy en cuenta

tanto por la riqueza legitimadora e institucional que aporta a la Unión como por la posibilidad de aproximación de la misma a la ciudadanía a través de las regiones. De este modo la consideración específica de la realidad institucional regional en el nivel comunitario encuentra una acogida favorable a partir de su conexión con las necesidades de la Unión, especialmente presentes en este momento, de acercamiento al ciudadano y de refuerzo de su legitimación y aceptación por las poblaciones de los Estados miembros. La Convención debería recoger después esta nueva contemplación de la realidad regional como elemento a garantizar y proteger desde la actividad comunitaria, lo que, se esperaba, podría desarrollar efectos relevantes para la interpretación tanto de las competencias comunitarias como de las posibilidades de actuación regional en desarrollo y respeto del propio derecho comunitario, cogiendo en parte la propuesta que el Informe Napolitano asume con fuerza de un reconocimiento expreso de las identidades regionales y locales por la nueva Constitución Europea.

En cuanto a las facultades concretas de participación regional, el Informe recoge las propuestas de consulta previa por parte de la Comisión (fundamentalmente a través del Comité de las Regiones y de las asociaciones regionales representativas), del establecimiento de contratos tripartitos (procedentes ambas fundamentalmente del Libro Blanco sobre la Gobernanza y por lo tanto de la Comisión y su filosofía del “Gobierno en red”), y de la legitimación para el recurso al Tribunal de Justicia de las Comunidades por parte del Comité de las Regiones (versión “débil”, como se verá inmediatamente, de las demandas de legitimación tradicionales de las regiones con competencias legislativas), y de la necesidad de defensa de los derechos de los territorios potencialmente afectados, a través de una legitimación ante el Tribunal reconocida individualmente a cada región (versión “fuerte” de las demandas regionales que se acaban de citar), aunque en este ámbito se acaba imponiendo una remisión a lo que dispongan los correspondientes ordenamientos estatales. Las demandas competenciales y de participación se reducían así finalmente a su versión más “reactiva” en la forma de posibilidades de impugnación y por lo tanto

de puesta en marcha de los procedimientos de control jurisdiccional de legalidad de las actuaciones comunitarias. De este modo se evitaba crear mecanismos especiales, nuevos, de intervención política a disposición tan sólo de un tipo de sujetos privativo de algunos Estados (las regiones con competencias legislativas), y se reconducía su consideración en el nivel comunitario hacia un terreno menos susceptible de la acusación de trato discriminatorio entre Estados, por cuanto la posición especial se limitaba a la facultad de instar un control de legalidad que operaba ya al margen de cualquier situación especial de los demandantes. Dicho de otro modo, se optaba por la apertura de formas de garantía más intensas de unas obligaciones ya presentes en el ordenamiento comunitario (la distribución competencial, la subsidiariedad...), y no por la transformación de ese sistema competencial o por la alteración del entramado institucional que concreta las decisiones políticas en cada momento.

Específicamente en cuanto a la posibilidad de un tratamiento diferenciado de las diversas categorías de entes regionales, en la Exposición de Motivos encontramos un buen resumen de la cuestión, definitorio de un marco sólido de cerrazón del interés de los Estados europeos actuales ante cualquier veleidad de diferenciación o reconocimiento de la diversidad. Se rechaza cualquier posibilidad de clasificación de las regiones y por supuesto del establecimiento del derecho a la autodeterminación, como proponía Mc Cormick³⁴. Sin embargo se cita la terminología variada que ilustra la vivacidad del debate y que llega incluso a las denominadas “naciones internas”. Y al final se presenta el cuadro de la gran variedad de entidades regionales y locales existentes en Europa, del cual se podría derivar una fácil conclusión de procedimientos diferenciados.

Lo que sí se expresa de forma diferenciada, porque así ha sido en la realidad del proceso de discusión, es el tipo de respuestas que han dado los Estados a la aplicación del artículo sobre la participación de las regiones en los Consejos. Y se señala a España como el más retrasado, de entre los descentralizados³⁵, a la vez que se remite a los Estados la organización de un tipo u otro de representación de las regiones en el

Parlamento europeo, lo que nos devuelve a la cuestión, presente ya en el Informe Lamassoure, de la consideración (y eventual regulación) europea de los procedimientos nacionales de formación de las correspondientes posiciones estatales en el Consejo. Y de nuevo la solución adoptada se limita a una exclusión del tratamiento normativo de esta cuestión en el ámbito comunitario a cambio de una orientación política por parte del Parlamento que destaca la importancia de la integración regional en estos procesos y las deficiencias existentes todavía en algún Estado miembro, incidiendo así tímidamente en la muchas veces reclamada obligación comunitaria de participación regional en los ordenamientos estatales.

De especial interés son las enmiendas y debates del Informe inicial en la Comisión³⁶. De nuevo, como en el caso Lamassoure, las enmiendas son dispares pero los defensores de la pluralidad regional amplían la lista de propuestas. Se habla del necesario reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística y de la consideración expresa y diferenciada de las nacionalidades o de las regiones constitucionales, introduciendo de este modo diversas vías de avance en la línea de la diferenciación regional. Se propone además una formalización en el derecho comunitario originario (Tratados o Constitución) del derecho de participación en el Consejo de las competencias legislativas. Existen referencias a la relación de las regiones legislativas con el Parlamento, o sobre el acceso individual al Tribunal de Justicia. Igualmente y como reflejo de la discusión convencional se trata del mayor control en temas de subsidiariedad, especialmente a través del mecanismo de alerta rápida y de la integración regional en las soluciones que paralelamente ha ido elaborando la Convención para el supuesto de los parlamentos nacionales.

En este contexto, es significativo señalar que se dan enmiendas reactivas como la del diputado Georges Berthu. Estas pretenden cerrar el paso a cualquier avance en beneficio de las regiones, y niegan en redondo todo tipo de atisbo de singularidad. Así, consecuentemente, se intenta transformar las propuestas de reforma en un puro ejercicio de maquillaje de las inoperancias del Comité de las Regiones, y fundamentalmente en una remisión de la cuestión a los ordenamientos internos de cada Estado

miembro afectado, evitando cualquier intervención del derecho comunitario en este ámbito.

El texto fue aprobado en la Comisión con dos previsiones que iban a abrir una pequeña crisis en el proceso: se trataba de la única mención “diferencial” que, apoyándose en el tradicional criterio de la competencia legislativa, permitía que las regiones con este carácter accedieran individualmente al recurso de anulación ante el TJCE. La segunda, en cambio, se refería a una elevación del margen de adaptación del derecho comunitario por parte de las regiones encargadas de su aplicación. Ambas enmiendas serían duramente criticadas por diversos diputados que conseguirían en la votación plenaria volver a la versión inicial del texto, ya sin el derecho de acceso al TJCE ni el reconocimiento del margen de adaptación para las regiones y entidades locales. La cita a las regiones con competencias legislativas se limitaba a operar una remisión a sus correspondientes ordenamientos internos, asumiendo así definitivamente el principio de remisión como clave del tratamiento comunitario de este aspecto.

En cualquier caso, en el limitado alcance de su redactado final, el Informe Napolitano³⁷ aporta a los efectos de nuestro interés diversos elementos propios del tratamiento por parte del Parlamento Europeo, distinto de los derivados de las aportaciones de la Comisión Europea que se examinaban antes y de los que se examinarán inmediatamente a partir de las propias reivindicaciones regionales.

En primer lugar, y a diferencia del Libro Blanco de la Gobernanza, el Informe aborda específicamente el tratamiento del fenómeno regional en las normas fundamentales de la Unión, con los consiguientes elementos legitimadores de esa consideración.

Por otro lado, y aunque la perspectiva de la aportación de legitimidad y cercanía a la construcción comunitaria continúa siendo la prioritaria, el Informe introduce mecanismos de garantía de las regiones frente a las actuaciones comunitarias, y no simplemente procedimientos participativos de tipo más o menos consultivo (ámbito, por otra parte, en el que se asumen las propuestas de la Comisión a que se hacía antes referencia):

en efecto, tanto la propia previsión de una cláusula general de garantía de la identidad regional (y sus eventuales efectos limitadores de la normativa comunitaria o de la actuación de vigilancia de la Comisión) como las discusiones en torno a la incardinación regional en los procedimientos de garantía del sistema de reparto competencial (alerta rápida y acceso al TJCE).

En tercer lugar, la discusión del Informe plantea claramente una de las líneas fundamentales del debate: su remisión a los ordenamientos internos de los correspondientes Estados. En efecto, el debate no se plantea esencialmente entre la participación y el reconocimiento regional de una parte, y su rechazo de la otra; sino entre su reconocimiento por el derecho comunitario a través de una contemplación específica y expresa de la realidad regional, o su consideración implícita dentro de las correspondientes posibilidades de actuación de los Estados miembros y de acuerdo por lo tanto a sus respectivos ordenamientos jurídicos. La imposibilidad de definir una forma de organización territorial homogénea para todos los Estados miembros pone en primer plano esta segunda solución que, por otra parte, se revela como relativamente satisfactoria para las regiones de los Estados en que existen mecanismos de participación y garantía a través de su correspondiente Gobierno nacional. La remisión por último se contempla en diversos grados: casi en términos absolutos por lo que se refiere a cualquier posibilidad de incidencia formal en los procesos comunitarios (participación en delegaciones, alerta rápida, acceso al TJCE...), con la sola excepción de las formas participativas abiertas a la representación de todos los Estados (así la legitimación del Comité de las Regiones ante el TJCE); y en términos mucho más discutidos para las formas de participación no decisorias (consultas, consideración específica de la realidad regional como garantía de protección, mantenimiento de la diversidad, etc.).

Por último, las propuestas en el Parlamento presentan un especial interés, a pesar de las soluciones finalmente adoptadas, en la búsqueda de criterios y formas de presencia diferenciada de algunas entidades o categorías regionales. El debate parlamentario en efecto sitúa sobre la

mesa de modo especialmente destacado la cuestión de la diferenciación entre entidades regionales a partir de la noción de la región asociada en las versiones iniciales del Informe Lamassoure, noción que desde entonces no abandonará el debate constitucional a la búsqueda de diversos criterios de precisión tanto de las facultades correspondientes de su estatuto como, sobre todo, de los elementos configuradores del alcance de la propia categoría (desde la voluntad regional o la estatal a las configuraciones más clásicas en torno del factor jurídicamente más preciso de las competencias legislativas).

2.3 Las demandas regionales

En tercer lugar, para comprender el alcance de los trabajos de la Convención, debe procederse a examinar los documentos de los sujetos regionales colectivos. Se trata de agentes ahora por completo externos a la Convención, a diferencia de lo que ocurría con la Comisión y el Parlamento. Tampoco son instituciones de la Unión. Sin embargo, son asociaciones que llevan ya muchos años presionando y dialogando con las instituciones europeas de cara a un mejor tratamiento de la cuestión regional. Aquí no se trata de estudiarlas “per se”, sino de vaciar sus propuestas, de seguir las dinámicas planteadas, y de comprobar el grado de incidencia en los planteamientos de las instituciones europeas, así como muy especialmente los intentos de definición de estatutos diferenciados. Quizás es éste el ámbito más relevante para el planteamiento de las cuestiones de definición o identidad desde la perspectiva de las propias “regiones especiales”, así como sus mecanismos de autocomprendión diferenciada. Por ello también puede ser útil establecer una cierta graduación en la atención prestada a estas instituciones desde la perspectiva de nuestro objeto de interés. Existe, como ya se ha dicho, una considerable diversidad de entidades regionalistas en los entornos del proyecto europeo. Algunas de ellas se ciñen a cuestiones muy precisas, como serían las regiones ultraperiféricas, por ejemplo. Otras en cambio pretenden una representación lo más amplia posible (como el caso de la Asamblea de las Regiones de Europa o, en

términos muy distintos naturalmente, el propio Comité de las Regiones), por lo que difícilmente en su seno se dará lugar a formas diferenciadas de participación. Aquí se ha primado aquellas que, cada vez más, representan directamente a las potenciales regiones especiales, en su comprensión como actores globales del proceso de integración europea. Y es así como la propia Comisión las está considerando, incluso cuando prepara nuevos mecanismos de diálogo³⁸.

En primer lugar podemos situar a la CALRE (Conferencia de asambleas legislativas regionales europeas), como asociación característica del nivel regional más comúnmente considerado relevante para una perspectiva diferencial y participativa en la UE, y como asociación con una considerable tradición de reivindicación de la presencia regional en las instituciones y procesos comunitarios³⁹. En sus diversos documentos de posición, desde su nacimiento hasta su última asamblea durante el proceso constituyente, celebrada el mes de octubre de 2003, se plantea básicamente la necesidad de hacer presente la voz de los parlamentos regionales en el marco institucional europeo, integrando a los parlamentos regionales en el movimiento que reclama crecientemente la implicación de los parlamentos nacionales⁴⁰, como reacción general a la realidad de participación casi única de los ejecutivos en este ámbito. Junto a la crítica constante a la marginación de las regiones en el proceso convencional⁴¹, los documentos de la CALRE abordan el seguimiento de los debates convencionales a partir de la reivindicación de la consideración de los parlamentos regionales en el proceso.

Los dos puntos de referencia de mayor envergadura en este proceso son la Declaración de Madeira y la Carta de las Regiones. Esta última, de redacción breve y claramente dirigida a enfatizar las reivindicaciones que se consideran esenciales, reitera las exigencias de una mayor participación regional general, de una solución específica a la relación con el Parlamento europeo, y de acceso (individual) al Tribunal de Justicia. Estas tres reivindicaciones se constituyen en el núcleo configurador de la petición central de establecimiento de un estatuto especial para las regiones con competencias legislativas. De nuevo la potestad legislativa

pasa a ser el criterio definitorio de una especificidad y de un nivel superior, a pesar de las constantes negativas por parte de los responsables de la Unión para entrar en una clasificación u otra.

En las últimas fases de las conversaciones mantenidas entre los responsables de la CALRE y la Presidencia del Parlamento europeo se ha explorado la posibilidad de establecer un Convenio que facilite el acceso de aquellas asambleas al Parlamento. Se trata de establecer canales de comunicación con la Comisión de política regional del Parlamento Europeo (o eventualmente con la propia Comisión de asuntos constitucionales) para que su Presidente, de entrada, asuma y vehicule en el seno de la Cámara las resoluciones de los parlamentos regionales. Las propuestas en este contexto llegan a plantear que la misma Comisión pase a ser plenamente el ámbito regional del Parlamento y que sea el interlocutor ordinario y estable con los parlamentos regionales. Un inicio de esta dinámica puede estar en el estudio de la creación de una Oficina de relaciones entre ambos niveles institucionales⁴².

En segundo lugar, podemos situar los planteamientos emanados del Consejo de Poderes Locales y Regionales en el marco del Consejo de Europa. En el seno del mismo, y a través de un Grupo de Trabajo “ad hoc”, se elaboró el proyecto de la Carta Europea de Autonomía Regional⁴³. En la misma se afirma, junto al derecho a la autonomía y sus concreciones generales, el derecho a establecer representaciones en el extranjero, a participar en los asuntos estatales y específicamente en los asuntos europeos. Se trata de un documento muy amplio, como resulta propio de un texto encaminado a convertirse en Tratado internacional, pero no por ello desprovisto de eficacia. Pretende en efecto servir como instrumento de comprobación anual del grado de cumplimiento de ese derecho a la autonomía, por parte de los poderes estatales y europeos, en el mismo sentido que sucede ya hoy con la Carta Europea de la autonomía local. La Carta regional, sin embargo y hasta hoy, está frenada por los gobiernos estatales, aunque el Comité de Ministros del Consejo de Europa llegó a plantear su aceptación si en la misma se establecían claramente diversos posibles niveles de autonomía. Por esta razón se está trabajando

actualmente en el seno del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa en la determinación de esos distintos niveles a través de un anexo al texto actual del proyecto de Carta, niveles en los que de nuevo la consideración de las competencias legislativas parece jugar un papel central, junto con la consideración y calificación constitucional de la estructura territorial del Estado. En este sentido el eventual desarrollo y culminación de este proceso de diferenciación entre niveles regionales, resulta un elemento de especial fuerza en la configuración de la consideración diversa de las regiones europeas y por lo tanto la apertura de las posibilidades de participación diferenciada. De nuevo estas líneas sin embargo parecen construirse en torno a las nociones más formalizadas en los correspondientes estados, referidas a la configuración constitucional de las respectivas autoridades regionales (y en especial a sus poderes y competencias) por encima de consideraciones de tipo identitario.

Del Congreso de Poderes Locales y Regionales, y concretamente de su grupo de trabajo de regiones con competencias legislativas, surgió con fuerza una línea de especial importancia posterior para el proceso convencional: en noviembre del año 2000 se reunió en Barcelona la Conferencia de Presidentes de las regiones con poder legislativo, , a partir precisamente del citado Grupo de trabajo que venía así a formalizar una línea iniciada en los anteriores meses de modo menos definido⁴⁴. En sus declaraciones, la Conferencia parte de la base del necesario respeto a una identidad de carácter múltiple, refiriéndose en este contexto a las denominadas “constitutionally strong regions”, o sea un paso más en la diferenciación regional sobre bases constitucionales y en la voluntad de ampliar su reconocimiento. La Conferencia destaca las posibilidades que estas comunidades y sus estructuras institucionales ofrecen en el marco de los retos de la globalización para garantizar el respeto hacia la identidad y las raíces culturales y sociales de la ciudadanía, enfatizando así sus aportaciones de especial peso al proceso de legitimación ciudadana del proceso de integración. Y se concretan las primeras líneas que estas características especiales (más identitarias como se ve que estrictamente competenciales) justifican que deban considerarse en el debate

constituyente que empieza a desarrollarse.

En esta misma declaración inicial se afirma ya la voluntad de constituirse como organismo específico, como marco propio de encuentro de los presidentes de estas regiones. Posteriormente, en el 2001, se reúnen, de nuevo en Barcelona, los representantes de siete de las regiones más potentes, y especiales (en el sentido de la suma de características diferenciales antes relacionadas), de la Unión Europea para reforzar el papel de las regiones constitucionales en Europa⁴⁵. Estas siete regiones se erigen en auténticos impulsores del debate con la elaboración de una declaración⁴⁶ que después será asumida por la Segunda Conferencia de Presidentes de las regiones con poderes legislativos celebrada en Lieja en noviembre de 2001⁴⁷. A su vez, exigen a la futura Convención que tenga en cuenta el papel de las regiones respecto a las tres categorías de poderes dentro del propio entramado institucional comunitario: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, esperando que los Jefes de Estado y Gobierno les reconozcan una implicación en la Convención desde el momento de su convocatoria y determinación de su composición⁴⁸.

Y de nuevo reunidos en Florencia, en noviembre de 2002, ya como organismo independiente y consolidado⁴⁹, realizan una serie de solicitudes a la Convención que vienen a concretar definitivamente sus demandas ante la misma. En concreto solicitan un “status especial” dentro de la Unión, en clara sintonía con el Informe Lamassoure; ese estatuto se configura a partir de los derechos de: ser consultados, participar en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad, iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia, ser reconocidos como parlamentos regionales en cualquier implicación de los parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea y ser tenidos en cuenta en la delimitación de circunscripciones electorales para las elecciones al Parlamento Europeo. Igualmente propugnan cambios en el Comité de las Regiones, orientados al fortalecimiento de ese órgano y sobre todo a la instrumentación de una presencia específica y diferenciada de las regiones con competencias legislativas en su seno, frente al resto de regiones y especialmente de

poderes locales.

En tercer lugar, tras los movimientos específicos de las regiones con competencias legislativas a que acaba de prestarse atención (CALRE y Conferencia de Presidentes de regiones legislativas) se sitúa la perspectiva que puede derivarse de un conjunto de documentos emanados de otros sujetos regionales, colectivos o individuales. Son de muy diversa índole, desde la ARE (Asamblea de las Regiones de Europa que, acabado el proceso, convocabía para los días 27 y 28 de noviembre de 2003 una Asamblea de Estados Generales regionales de Europa, especialmente vinculada al proceso de constitucionalización de la Unión) hasta los posicionamientos del conjunto de Cámaras de Comercio de algunas regiones italianas. La mayoría de propuestas se dirigen a conseguir una presencia en los debates de la Convención, a reforzar el papel regional en la futura configuración institucional de la Unión (en los términos comunes de los anteriores documentos: refuerzo del Comité de las Regiones, acceso al Tribunal de Justicia, garantía constitucional a nivel europeo de la protección de la estructura y los intereses regionales, etc.), y a generalizar el propio fenómeno de la regionalización y extenderla hacia los países el Este de Europa a partir de la ampliación, intentando así contrarrestar la situación minoritaria (en número de Estados más que en población) en que en la actualidad se encuentran los estados políticamente descentralizados en el seno de la Unión.

Pero junto a las propuestas de las asociaciones regionales, diversas regiones europeas, aquéllas tradicionalmente más implicadas en el proceso de construcción comunitaria, han hecho llegar sus posiciones individuales al proceso de discusión de la Convención. Y es aquí donde corresponde analizar el posicionamiento de las Comunidades Autónomas españolas. Quizás ha sido en Cataluña donde más se llegó a construir una propuesta propia y global de cara a la Convención. En este sentido el análisis de los documentos de la “Convenció Catalana sobre el futuro de la Unió Europea”⁵⁰ permite extraer algunas consecuencias en cuanto a los intereses y formas de plasmación del carácter específico de las regiones que centran nuestro interés.

Debe destacarse especialmente que la propuesta no se limita en absoluto a la cuestión de la garantía o participación regional. De hecho este ámbito, que naturalmente se aborda con especial interés, no constituye no tan sólo el núcleo fundamental de las propuestas. Conscientemente el esfuerzo de la Convención se enfocó desde un primer momento como una muestra de las posibilidades regionales de aportar una legitimidad ciudadana adicional al proceso, intentando integrar a las diversas instituciones, asociaciones, partidos políticos y sujetos sociales diversos en el debate constitucional general. Así las 55 propuestas resultantes se refieren en general al diseño institucional (y no sólo al lugar de las regiones en el mismo), a la cuestión competencial, a los derechos fundamentales o a las diversas políticas centrales de la Unión.

De todas formas es fácilmente constatable que este esfuerzo, serio y riguroso, falló en las formas en la medida que finalizó sus tareas hacia el mes de mayo de 2003 cuando la Convención había realizado sus debates en plenario sobre el tema regional en el mes de febrero anterior (y había marcado las opciones fundamentales en los aspectos de contenido en las sesiones de los Grupos de Trabajo durante el año 2002). Sin lugar a dudas el debate general ya había marcado las pautas y reglas del juego. Si la Convención catalana puede haber jugado su papel de intermediación y de animadora del debate entre la población catalana (cuestión desde luego que no se plantea en el marco de este trabajo), sus posibilidades de incidencia real en el debate de la Convención desaparecieron en la práctica por su tardía presentación. La definición de posiciones de carácter consultivo o participativo sin peso decisorio alguno, y con pocos canales institucionalizados de presencia a título propio en la propia Convención (recordemos de nuevo la falta de presencia autonómica entre los convencionales) puede jugar un papel relevante en la apertura del proceso negociador, situando aspectos nuevos en la agenda de la Convención o marcando líneas que en caso contrario no estarían presentes en el Debate. Pero cuando las posiciones de los diversos sujetos participantes a título propio se han definido ya resulta casi imposible introducir nuevos términos de discusión, y por lo tanto las posibilidades de incidencia de los

actores externos resultan extraordinariamente reducidas: la cuestión no es ya plantear ideas interesantes, sino tomar una decisión entre las opciones en torno a las que se han agrupado las diversas agrupaciones de convencionales. Ciertamente este mismo factor temporal o de oportunidad permitía que la propuesta de la Convención catalana se pronunciara sobre los diversos aspectos que centraban los trabajos de la propia Convención Europea, y en los términos en que en la misma se debatían (por ejemplo la cuestión de la apertura de la vía de la “alerta rápida” desde los parlamentos nacionales a las instituciones regionales, para centrarnos en la cuestiones específicamente regionales).

Los documentos de otras Comunidades, que no llegaron a organizar una efectiva Convención propia como tal y se pronunciaron básicamente a nivel gubernamental sobre la Convención europea (los casos del País Vasco, Andalucía y Galicia, esencialmente) reproducen los problemas de desajuste con los plazos de debate en el ámbito convencional europeo y tampoco parecen aportar elementos específicos o diferenciados de los ya citados.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas españolas en su conjunto fueron desde un inicio conscientes de la importancia de utilizar también, e incluso fundamentalmente, la vía de la participación de las instituciones estatales para canalizar sus propias posiciones e intereses en el debate convencional. En efecto resultó claro desde el principio que las instituciones estatales (Parlamento y Gobierno) asumirían como es natural el peso fundamental de la participación española en el proceso convencional, y sobre todo que el Estado como tal tendría con a lo largo de la Convención y sobre todo en la posterior CIG, un peso muy considerable⁵¹. Por ello se iniciaron inmediatamente después de la aprobación del Tratado de Niza, y la consiguiente apertura del proceso de discusión que debía culminar con la Convención, una serie de esfuerzos para llegar a una posición común de las Comunidades Autónomas que pudiera asumirse en la posición negociadora del Gobierno español.

El año 2001 se presentaba un documento conjunto de todas las Comunidades españolas a través de la Conferencia sobre asuntos

europeos. El documento, tras diversas rondas de discusión había alcanzado ya el acuerdo técnico de los diversos coordinadores de asuntos europeos de todas las Comunidades, asumiendo las principales reivindicaciones que antes se relataban para el movimiento de regiones con competencias legislativas, aunque introduciendo matices considerables derivados de los intereses generales españoles (así por ejemplo en el ámbito competencial, en el que expresamente se descartaba cualquier renacionalización competencial y más bien se reclamaban nuevos avances de la competencia comunitaria) y de la voluntad de facilitar la posible asunción por el Gobierno del Estado (así el carácter estrictamente comunitario de los efectos de las reformas propuestas, alejadas de cualquier transformación del marco interno constitucional o estatutario).

Sin embargo, pocos días antes de la reunión de la CARCE que debía servir para la presentación formal de la propuesta a los ministerios de Administraciones Públicas y de Asuntos Exteriores, se descolgaron de la propuesta previamente asumida unánimemente, dos comunidades gobernadas desde el mismo partido del gobierno español, y, ante la comprensible decepción de las comunidades que habían protagonizado los esfuerzos de consenso (comunidades por cierto gobernadas desde todos los partidos políticos, incluyendo el propio del Gobierno), aquí acabó la andadura de cualquier propuesta conjunta. Fue entonces cuando algunas Comunidades, como Cataluña, optaron por retomar con fuerza sus contactos a nivel europeo y con otras potenciales regiones especiales, pero fue también entonces cuando quedó claro que todos estos esfuerzos deberían llevarse a cabo sin el apoyo (cuando no con la oposición) del Gobierno español⁵².

En resumen, lo que podríamos denominar el vector regional en sentido amplio (asociaciones regionales, regiones individuales o posiciones estatales que asumen los intereses regionales correspondientes) presenta en el proceso convencional una serie de características propias frente a los vectores examinados de la Comisión y el Parlamento Europeo.

En especial debe destacarse el grado de formalización de los mecanismos de participación y garantía de las regiones, en contraposición por ejemplo con las propuestas de la Comisión Europea caracterizadas por su remisión a marcos informales de actuación y relación. La importancia del acceso a los recursos ante el TJCE es un ejemplo claro de esta característica, como lo es también el anhelo por el reconocimiento expreso por parte del derecho comunitario, no sólo de la existencia y obligación de protección de las correspondientes regiones, sino la previsión de un auténtico estatuto especial, de región asociada o con cualquier otro nombre.

Por otro lado, las regiones parten fundamentalmente, por lo que se refiere a las de carácter legislativo, de su naturaleza "estatal"; esto es equiparable a los Estados por posición y naturaleza (capacidad legislativa, inmediatez constitucional, representatividad de integración política de la comunidad), y por lo tanto intentan acercarse al máximo a la posición del Estado en el entramado decisorio comunitario. En esta línea debe recordarse la demanda regional de trasladar a su propio nivel institucional los avances producidos en materia de participación de los parlamentos nacionales, o desde luego la presencia en el nivel del Consejo y no simplemente en instituciones específicas de las autoridades regionales.

Y, finalmente, las posiciones regionales introducen, favorable o desfavorablemente, la cuestión de la diversidad de tipologías regionales en el ámbito europeo, y la necesidad de volver a una cierta y manejable heterogeneidad en la propia consideración comunitaria del fenómeno regional, utilizando a este respecto de manera constante el recurso a la noción de las regiones con competencias legislativas: por otra parte la vuelta a conceptos como el de región asociada o estatuto especial evidencia esta realidad y plantea implícitamente las posibilidades de ir más allá y distinguir también dentro del grupo de las regiones con competencias legislativas.

2.4 Elementos de la Convención

Como es sabido, y así fue objeto de múltiples quejas por parte de las

regiones⁵³, la Convención en cuanto a su composición no recogió con demasiado énfasis aquella dimensión, por cuanto las autoridades regionales no se tuvieron en cuenta entre las instituciones que podrían designar miembros de la Convención y sólo en la categoría de observadores se previó la presencia de miembros del Comité de las Regiones. Como consecuencia no hubo ninguna presencia de representantes regionales en el Presidium⁵⁴. Si ciertamente los observadores tenían una posición prácticamente equiparable a los convencionales en sentido propio en cuanto a las posibilidades de intervención en la discusión (presentación de textos, intervenciones orales, acceso a grupos de trabajo...), quedaban excluidos de la determinación del consenso. Sin embargo probablemente el elemento diferencial más importante respecto de los convencionales era su ausencia del Presidium y de los grupos fundamentales en los que se estructuraba el funcionamiento de la Convención (representantes de los parlamentos nacionales, de los Gobiernos y del Parlamento Europeo). Así ni las propuestas de consenso presentadas por el Presidium ni las estructuras fundamentales de debate de las mismas contaban con una participación real de los observadores, y por lo tanto de las regiones.

La mayoría de delegaciones de Estados compuestos tuvieron en cuenta este factor, e integraron de algún modo representantes de los intereses regionales en alguna de las delegaciones (gubernamental o del parlamento nacional, esencialmente a través de las Segundas Cámaras que de nuevo se muestran como un elemento central de eficacia en los procesos participativos y que fácilmente puede tener reflejo en el ámbito europeo). No fue así en el caso de la delegación española. De los cuatro representantes parlamentarios ninguno respondía a aquella realidad. Es más, los cuatro pertenecían a los grandes partidos de ámbito estatal. Incluso se rechazó explícitamente la presencia de un representante minoritario, procedente de una región especial, Cataluña, como era el diputado Guardans, que además había sido elegido de forma consensuada por el resto de fuerzas parlamentarias, las minoritarias y de base regional. Aún es más indicativo comprobar que de los cuatro, tres eran del

Congreso y tan solo uno del Senado, la Cámara de representación territorial, según la Constitución⁵⁵.

Por lo tanto la presencia de las regiones a título propio (y a cualquier título por lo que se refiere al caso español) se reducía a los seis representantes del Comité de las Regiones como observadores. Debe destacarse que cinco de estos miembros eran representantes de regiones con competencias legislativas, sin perjuicio naturalmente de su carácter de representantes conjuntos de la realidad regional del Comité. De nuevo funciona, a nivel europeo, y a pesar de las negativas oficiales, un cierto criterio clasificatorio, que responde a la posición especial de algunas regiones. Pero de nuevo el criterio fundamental que se asume, que asumen las propias regiones en el Comité, es el de las competencias legislativas como aspecto de fácil formalización y justificación más allá del cual los tratamientos diferenciados devienen complejos.

Ya en cuanto a los efectivos trabajos de la Convención debe destacarse la sesión oficial de febrero de 2003 centrada en la cuestión regional⁵⁶. Antes de referirnos a la misma, sin embargo, debe prestarse atención a las diversas aportaciones de convencionales en torno a la realidad regional y su tratamiento en el futuro texto constitucional.

Los representantes regionales aportan a la Convención una visión dinámica de las regiones especiales. Subrayan diversas veces la importancia de aquellas regiones, básicamente citadas a partir de la noción de competencias legislativas, e incluso citan la Declaración de Barcelona de 2001, la suscrita inicialmente por las siete pretendidamente más fuertes, enfatizando así la importancia del carácter estatal de sus poderes como elemento legitimador de su participación, acercándose indudablemente más a los gobiernos de los estados que al resto de regiones.. El enfoque de la solución de esta cuestión se inscribe perfectamente en los análisis del “multilevel governance”, con un papel preciso para aquellas regiones, sujetos de nueva definición⁵⁷, rompiendo con cualquier posible propuesta de superación del ámbito estatal o de retorno a una “Europa de las regiones”. Por el contrario, se asume con realismo el carácter estatal de la construcción comunitaria, pero

precisamente por ello se recuerda el carácter estatal y profundamente político de la autonomía regional en el caso de las regiones con competencias legislativas (facultad legislativa, inmediatez constitucional, representatividad política...).

En el documento de propuestas de enmiendas del Comité para el proyecto de Tratado se puede comprobar la frontera hasta donde están dispuestas a llegar las regiones en su conjunto. Las enmiendas presentadas pueden agruparse en torno a diversas ideas y funciones fundamentales:

- En primer lugar, aquéllas que se refieren a la consideración por parte de las autoridades comunitarias de la diversidad regional a la que da expresión la existencia de autoridades regionales. Se trata aquí de principios y mandatos dirigidos a las instituciones tradicionales de la Unión, y especialmente a la Comisión y, en su tarea fiscalizadora, al Tribunal de Justicia, sin necesidad de cambios institucionales ni de instrumentación de canales específicos de intervención regional. Así se propone la expresa obligación de protección y fomento de la diversidad lingüística y cultural o de la cooperación interregional. Y sobre todo, se pretende así la inclusión en la cláusula general de respeto a la identidad de los Estados miembros (art. 6.3 TUE) de una paralela obligación de respeto a la identidad regional o, por lo menos, a la estructura descentralizada de los diversos estados como elemento fundamental de esa identidad estatal.

- En segundo lugar, se busca introducir en el propio derecho comunitario, en su nivel constitucional, la base de las posibilidades de intervención de las autoridades regionales en relación con el proceso de integración comunitario, tanto a través del reconocimiento de la función de ejecución del derecho y las políticas comunitarias comunitarias en el nivel regional como mediante la previsión de la participación regional en las posiciones nacionales de acuerdo a los respectivos sistemas de reparto de competencias en los niveles nacionales. De este modo no sólo se realza la importancia de estos elementos, sino que se facilita a las regiones un anclaje en el derecho comunitario de especial eficacia ante las renuencias de sus correspondientes Estados. Y naturalmente se intenta recoger con

un efecto más intenso y formalizado, las posibilidades u obligaciones de consulta por parte de la Comisión (en especial en ejercicio de su iniciativa normativa y en el marco de sus competencias de ejecución) y de asociación en el ámbito del desarrollo comunitario.

- Por otro lado, las enmiendas se encaminan a concretar la garantía de la posición regional en el ámbito competencial; se pretende esto a través fundamentalmente de la inclusión de las autoridades regionales en los nuevos mecanismos de garantía de la subsidiariedad que se diseñan con la vista puesta en los parlamentos nacionales: sistemas de alerta rápida y acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades, bien de forma individual bien conjuntamente en el seno del Comité de las Regiones. Igualmente destaca alguna propuesta referida específicamente a algún ámbito competencial sensible, como puede ser el refuerzo de las autoridades policiales regionales en el área de seguridad y justicia.

- De este modo se hace ya referencia al último y central aspecto de las propuestas procedentes de los observadores del Comité de las Regiones: el refuerzo del propio Comité tanto en referencia a la garantía de la subsidiariedad (informe específico al respecto, acceso al Tribunal) como con carácter general en cuanto a sus funciones, momento de intervención y efecto de los dictámenes, incluyendo además al Comité entre las instituciones a las que los ciudadanos pueden tener acceso a efectos de acercamiento al ciudadano.

La enmienda institucionalmente más relevante desde el punto de vista simbólico es la que pretendía que el Comité fuese considerado en el proyecto de Tratado como una institución más de la Unión, al igual que el Parlamento, la Comisión o el Consejo. Y en la definición del Comité se introduce la garantía de la dimensión regional al igual que la de la diversidad de “culturas y tradiciones de los pueblos de Europa”, siendo el Comité una contribución al respeto de los principios de subsidiariedad, proximidad y proporcionalidad, todo lo cual no se queda en la mera previsión general sino que se concreta en la nueva posición del Comité en materia de acceso al TJCE y de participación en el proceso decisivo, aunque el realismo de las propuestas hace que no se plantee en ningún

momento un efecto vinculante de sus posiciones (que por otro lado se quiere hacer preceptivas en la mayor parte de casos, flexibilizando además el momento de su adopción y las posibilidades de seguimiento de los expedientes normativos en su tránsito por las diversas fases del procedimiento de adopción), sino como máximo la obligación de Comisión y Consejo de explicar las razones de su eventual desconocimiento de las posiciones del Comité⁵⁸.

Cabe señalar que poco se puede esperar en este empeño, por parte del Comité de las Regiones, en especial desde los presupuestos de interés de este trabajo, ya que en él están todos los niveles regionales y locales sin diferenciación. Debe destacarse que tal composición no sólo resulta limitadora a los efectos de nuestro interés, para una consideración diferenciada de las regiones, sino en general para la propia funcionalidad del Comité, puesto que difícilmente podrán tan heterogéneos representantes (con pocas posibilidades de formar agrupaciones homogéneas estables y coherentes) acordar posiciones auténticamente eficaces más allá de aspectos de mínimos. Y en cualquier caso si el peso político de sus dictámenes resulta el elemento fundamental de un órgano consultivo, esa misma heterogeneidad y falta de integración interna hace difícil reconocer la necesaria autoridad que es presupuesto de toda posibilidad de incidencia en un órgano sin capacidad decisoria⁵⁹. Así para la propia presentación de propuestas cara a la Convención, y en especial para la diferenciación de las regiones con competencias legislativas en su futura estructura, el Comité es un órgano autolimitado, por definición, de cara a proponer enmiendas originadas fuera de él y referidas a su propia configuración.

Se ha hecho ya referencia a la importancia de los trabajos de la Secretaría en la dinámica de decisión de la Convención, por cuanto sus documentos marcaban de hecho los términos iniciales de la discusión y apuntaban ya a algunas de las líneas en torno de las cuales después el Presidium propondría los elementos determinantes del consenso. Pues bien, en el ámbito de la presencia regional la Secretaría, en sus documentos y notas preparatorias de los debates⁶⁰, distingue entre los

temas que afectan a todos los entes territoriales, los que afectan a las regiones con poderes legislativos, y los propios del Comité de las Regiones. En este sentido puede constatarse que estos documentos ya marcan los límites del terreno en el que la Convención va a situar la cuestión regional, sin ninguna apreciación específica, más allá de lo ya existente, para lo que son las regiones especiales. La Secretaría propone mejorar las definiciones del inicio del articulado del Proyecto, con la referencia al autogobierno regional como elemento de necesario respeto y consideración por parte de las instituciones comunitarias. Pero remite la participación de las regiones con competencias legislativas a su posible presencia, según la libre disposición de cada Estado, en las delegaciones al Consejo o en la preparación de la posición nacional, volviendo de nuevo a la línea, que será finalmente la decisiva en los trabajos convencionales, de remisión de la cuestión a los ordenamientos constitucionales internos.

En el nivel comunitario simplemente se reitera la necesidad de continuar avanzando en la mejora de los mecanismos de consulta de la Comisión, sin necesidad, sin embargo, de introducir tales planteamientos en los textos constitucionales, sino simplemente en la práctica de la Comisión y sus normas organizativas.

Finalmente, la Secretaría plantea algunas de las cuestiones referidas a la posible participación de las regiones en el control del respeto al principio de subsidiariedad, a partir de su posible integración en los mecanismos pensados para los parlamentos nacionales que se recogen ahora en el nuevo protocolo adicional sobre el principio de subsidiariedad.

Y naturalmente se abordan las cuestiones abiertas sobre la composición y funciones del Comité de las Regiones, en los términos hasta ahora expuestos.

La Convención pasa a debatir de modo específico la cuestión regional a principios de 2003. Y lo hace directamente sobre los textos que se han señalado de la Secretaría de la Convención y de los Observadores del Comité, sin un previo debate detenido de algunos miembros de la propia Convención que permitiera ordenar las ideas al respecto, y sin adoptar claras orientaciones de principio que después pudieran desarrollarse en

las enmiendas o aportaciones externas. En resumen sin un Grupo de trabajo específico, a pesar de las repetidas demandas al respecto⁶¹, falta por completo la tarea preparatoria y sobre todo el necesario impulso político interno a la Convención. La situación intenta compensarse con la previsión de un “Grupo de contacto: Regiones y entidades locales”⁶² de la Convención, que desde principios de 2003 se reúne en sesiones que presiden Ana Palacios y Jean Luc Dehaene, y que deben preparar la sesión plenaria monográfica de febrero de 2003.

Los asistentes representan tanto al Comité de las Regiones, como al Congreso de los Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa como a las organizaciones regionales⁶³ y a alguna entidad regional a título individual. Las sesiones retoman la práctica totalidad de los aspectos ya recogidos en el texto precedente a partir de los documentos previos, pero ponen de manifiesto también las muy distintas perspectivas de los participantes.

En referencia exclusiva al ámbito regional (las reivindicaciones locales se centraban en la mención expresa de la carta Europea de Autonomía Local y la posterior adhesión de la Unión a la misma), los distintos oradores se refieren a los siguientes aspectos:

- Consideración expresa de la identidad regional en el Tratado, por cuanto se considera un elemento constitutivo de las correspondientes identidades nacionales. Aquí las regiones con competencias legislativas se refieren especialmente a la garantía del reparto competencial.

- Respeto del principio de subsidiariedad, con expresa consideración de las competencias y capacidades regionales. De nuevo las regiones con competencias legislativas amplían la reivindicación regional a los mecanismos de defensa y control que puedan extenderse a los parlamentos nacionales a este respecto.

- Referencias a la consulta previa de las regiones por parte de la Comisión, con diversas fórmulas e intensidades.

- Reivindicación del acceso al Tribunal de Justicia a través del Comité de las Regiones o, en el caso de las propuestas de las Reg-leg, directamente por las autoridades regionales de modo individual.

Ciertamente existen otras contribuciones en el seno de la Convención referidas al ámbito regional, anteriores e inmediatamente posteriores a la sesión de febrero de 2003⁶⁴. Pero no alteran prácticamente las cuestiones discutidas que los textos anteriormente citados habían situado sobre la mesa y que el Pleno de la Convención debía resolver en la sesión de los días 6 y 7 de febrero.

El debate monográfico de esas fechas, sin embargo, mostró claramente la muy limitada resonancia de las cuestiones regionales en los trabajos de la Convención. En efecto, el tratamiento de la cuestión regional se arrinconó prácticamente al último lugar de esa sesión (tras la discusión de la política social y la política exterior, temas clave en el debate político del momento), con su consiguiente limitación en el tiempo, la presencia y atención de los asistentes o su resonancia en los medios de comunicación⁶⁵. Aun así, el debate fue especialmente ilustrativo tanto de las distintas demandas regionales ya examinadas (encuentran referencia en las discusiones los aspectos referidos a la consideración de la identidad regional, a las consultas, a la estructura y funciones del Comité de las Regiones y sus facultades, al acceso al Tribunal de Justicia en sus diversas modalidades o al estatuto de “región asociada” y las posibilidades de diferenciación específica de las regiones con competencias legislativas), como de las muy diversas posiciones al respecto entre los convencionales.

En este sentido, deben destacarse las intervenciones especialmente preocupadas por una ingerencia de la Unión en la definición de la estructura interna de cada Estado, señalando en cambio la heterogeneidad de las existentes y por lo tanto su imposible consideración a nivel europeo. O el rechazo especialmente intenso (por discriminatorio frente a otros Estados) de cualquier tratamiento específico de algunas categorías regionales, entre las cuestiones más relevantes para nuestro objeto de interés.

En conjunto el debate monográfico permite indudablemente afirmar que la práctica totalidad de propuestas formuladas alcanzaron su objetivo primario de ser consideradas por la Convención, aunque del modo poco

intenso que se ha antes señalado (falta de grupo de trabajo específico, sesión monográfica reducida, falta de presencia en el Presidium...). Así la virtualidad “aislante” de la tradicional representación exclusivamente estatal en asuntos comunitarios se vio superada con el método convencional. Sin embargo, la cuestión de la heterogeneidad y la consiguiente resistencia por parte de los países estructurados unitariamente a reconocer posibilidades de acción diferenciadas a entidades de otros Estados resultó en un rechazo mayoritario a las posibilidades de diferenciación; y en un apoyo igualmente mayoritario a la canalización de la participación regional a través de cada Estado miembro afectado. Tan sólo reinó el esperado consenso en la consideración expresa en el Tratado (y naturalmente indiferenciada) de la realidad e identidad regional y en la importancia de la integración de sus autoridades en el proceso decisivo y aplicativo de las políticas de la Unión a través de mecanismos de consulta y del Comité de las Regiones, mantenido por lo demás en sus términos fundamentales (reducidísima proporcionalidad a la población correspondiente, un mínimo paso adelante en la exigencia del carácter electivo de sus miembros, pero manteniendo el resto de elementos de la composición sin cambios, y naturalmente sin diferenciación interna alguna).

3. La presencia regional en el Tratado sobre la Constitución Europea

3.1 El contenido “regional” de la propuesta de Constitución

Si contemplamos el texto definitivo del Proyecto de Tratado pueden ubicarse fácilmente (pues son pocas) las menciones específicas a la realidad regional de cierta entidad. Se trata fundamentalmente de la asunción de algunos aspectos de repetida presencia en el debate de los últimos años (sin ninguna novedad sorprendente), que se reparten ahora entre el articulado y el protocolo sobre subsidiariedad, al margen naturalmente de las reformas generales que igualmente puedan ser de interés para las regiones (refuerzo del principio de subsidiariedad,

mantenimiento del “método comunitario”,...). Las referencias en el articulado son fundamentalmente las siguientes:

- La expresa mención al respeto de la identidad de la autonomía regional (art. I-5).
- La posibilidad de actuación regional derivada de la subsidiariedad, y su consideración a efectos de actuación europea (art. I-11).
- La composición del Comité de las regiones, ligando pertenencia de sus representantes a mandatos electorales o responsabilidades políticas ante asambleas elegidas (art. I-32 y III-386 a 388).
- Diversas menciones en el ámbito de políticas concretas a efectos de tomar en consideración la realidad regional (arts. III-116, 144, 181, 184...).

En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, prácticamente inalterada en sus contenidos frente al texto del año 2000:

- La mención, en el Preámbulo, de los pueblos de Europa y el respeto a su diversidad de culturas y tradiciones.
- El respeto de la diversidad cultural y lingüística (art. II-82).
- El acceso a los servicios de interés económico general y cohesión territorial (art. II-96).

En el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

- Tener en cuenta la dimensión regional en las consultas.
- La posibilidad de relacionar fichas de subsidiariedad con legislación regional.
- La incumbencia de cada parlamento nacional de consultar cuando proceda a un parlamento regional con competencias legislativas.
- La posibilidad de que el Comité de las Regiones interponga recursos respecto a actos legislativos que requieran su consulta.

El Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Convención puede servir de contrapunto a lo alcanzado: en el mismo se expresa una queja rotunda por no haber sido considerado, ni elevado, al nivel de institución europea, manteniendo la Constitución su consideración como simple órgano consultivo. Igualmente la queja alcanza aspectos de sus

facultades, y en especial la imposibilidad de intervenir en el control de la observancia de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, frente a las propuestas de la Comisión antes de su formulación definitiva. Ninguna de estas demandas debía sin embargo obtener reflejo alguno en el posterior proceso de la Conferencia Intergubernamental y el texto definitivo de Constitución.

Y naturalmente la contraposición de los resultados con las demandas específicas de las regiones con competencias legislativas, o con las propuestas referidas al estatuto de región asociada, ponen de manifiesto el firme mantenimiento de la Unión en los principios de homogeneidad en el trato a los Estados miembros independientemente de su estructura territorial, de respeto al principio de autonomía institucional (con alguna quiebra en este aspecto a la que se hará inmediata referencia) y de remisión de la cuestión regional a los ordenamientos internos afectados.

3.2 Una primera valoración del debate regional en la Convención

Ya podemos pues presentar unas primeras conclusiones, referidas antes que nada al balance de la Convención que, en el aspecto que nos interesa, no ha sido objeto de cambios relevantes por parte de la Conferencia Intergubernamental. Es después, en los apartados siguientes, cuando hacemos un primer ejercicio de aplicar los conceptos inicialmente citados para entrar en tipologías y en modelos alternativos.

Se podría afirmar que la Convención ya ha realizado el debate regional europeo y que lo ha cerrado sin reconocer un estatuto para las “regiones especiales” y sin entrar ni tan solo en su existencia. Hay autores sin embargo que mantienen que el tema está aún abierto y deberá abordarse en el futuro inmediato⁶⁶. Naturalmente la reapertura es posible, aunque parece remitirse a un medio y largo plazo. Pues en el actual proceso constituyente el tema está cerrado, entre otras razones porque ningún Estado lo mantuvo para las dos Conferencias Intergubernamentales de 2003 y 2004, dejando ahora al margen la cuestión del estatuto de las lenguas regionales y en especial del catalán,

abierto precisamente en el año 2004 por el Gobierno español surgido de las elecciones de ese año. Recuérdese a ese respecto lo que se decía antes sobre la solución fundamentalmente satisfactoria de la cuestión en la mayor parte de Estados europeos, aunque sea a su propio nivel interno, lo que convierte la cuestión del reconocimiento comunitario en un elemento de carácter sólo simbólico para esos países, pero en una necesidad para aquéllos que no cuentan con un ordenamiento interno adecuado.

El cierre de la discusión es ciertamente el producto de la posición de la mayoría (¿totalidad?) de los gobiernos, como ha sucedido tradicionalmente en el proceso de construcción comunitaria. Pero ahora el cierre (o la apertura tan sólo muy tímida) se ha producido también en las principales fuerzas políticas del Parlamento Europeo y en la gran mayoría de los parlamentos nacionales, así como en la propia Comisión Europea. Su posible reapertura sólo la contemplan en el plano político las entidades colectivas regionales y representantes parlamentarios en posiciones claramente minoritarias.

La Convención insiste en el viejo principio de la Unión de respetar las voluntades de los Estados en lo que se refiere a su organización interna, sin preocuparse de si esa organización real, libremente asumida por cada Estado, encuentra un adecuado reflejo en el entramado comunitario, con los correspondientes efectos deslegitimadores del mismo y de crisis en los modelos constitucionales internos. Incluso pueden resaltarse posiciones ya aceptadas en el debate convencional y en el texto definitivo que significan una cierta marcha atrás, producto de algunas presiones estatales en una buena parte ejercidas por el Gobierno español⁶⁷. Así, por una parte encuentra una entrada constitucional sorprendente y cuando menos algo incoherente el límite al desmembramiento territorial (art. 5 del Tratado), no se avanza de modo relevante en el reconocimiento regional en el nivel europeo y se opera esa remisión fundamental a los ordenamientos internos, y por la otra España, tal como señalan algunos de los documentos oficiales antes referenciados, es el Estado compuesto que menos asume el reconocimiento del rol europeo de las regiones y por lo tanto que más defrauda esa remisión del derecho europeo, aunque esta

afirmación puede necesitar una revisión tras la revitalización de los procedimientos internos de participación a finales de 2004⁶⁸.

El principio de remisión a los ordenamientos estatales se ha visto en parte, y contradictoriamente con lo anterior, truncado al regular algún de los mecanismos de garantía sobre la subsidiariedad. En concreto, en el mecanismo de alerta rápida se prevén las posibilidades de los parlamentos nacionales de ejercer el control y de acudir al Tribunal de Justicia. Y ambas funciones se remiten expresamente a las cámaras nacionales, incluso a las dos cámaras parlamentarias donde las hubiese. Así la previsión de la Unión se introduce en el ordenamiento interno de los Estados, y precisamente en una previsión directamente orientada a dar satisfacción a una Segunda Cámara de carácter de representación territorial: el Bundesrat alemán. Pues en efecto la definición del modo de ejercicio de las facultades que el derecho comunitario reconoce a sus instituciones es una cuestión tradicionalmente de competencia estatal interna: sin embargo ahora, y por voluntad de la constitución comunitaria, las segundas cámaras asumen necesariamente una serie de facultades de ese tipo, en una muestra perfecta de la posibilidad de compatibilizar la libertad estatal de autoconfiguración institucional (existencia o no de un estado federal y de una segunda cámara de representación territorial como la alemana) con la coherencia correspondiente en la actuación comunitaria: en efecto, la nueva previsión no exige un sistema bicameral o de participación regional; pero extrae las consecuencias necesarias de allí donde tal sistema existe.

En conjunto pues, en la Convención se constata una vez más la dificultad objetiva de institucionalizar hechos específicos, regiones especiales, cuando éstas sólo existen, como máximo, en seis Estados de la Unión, y de forma desigual. Parecía “a priori” harto complejo encontrar fórmulas satisfactorias que no suscitasen desigualdades institucionales. Naturalmente la falta de solución de este estatuto diferenciado para las regiones de naturaleza estatal no permite ni tan sólo plantear un posible estatuto aun más especial para aquellas entidades que, además del carácter estatal basado en las funciones legislativas, asumen una

representatividad política propia que las convierte en un tipo adicionalmente diferenciado.

Para iniciar un proceso de vehiculación de las aspiraciones diferenciales de las regiones especiales se pueden contemplar caminos sucedáneos especialmente sobre procesos no decisarios. En este sentido se situarían las mejoras sobre las consultas de la Comisión o el desarrollo y ejecución del derecho comunitario, objeto de las iniciativas de la propia Comisión a que antes se hacía referencia. Diferente sería tocar el tema del acceso al Tribunal, cuestión en la que el cambio normativo (constitucional) resulta probablemente insoslayable (si bien alguna solución interna que asumiera por parte del Gobierno estatal las reivindicaciones regionales sí sería plenamente posible) aunque un cambio en la jurisprudencia del Tribunal en materia de legitimación de interesados, y específicamente de las regiones, podría igualmente mejorar la situación actual.

A pesar de todo lo anterior, también es cierto que la Convención establece que debe tenerse en cuenta la identidad de los Estados miembros y garantiza el respeto de su estructura constitucional, comprendida también la autonomía regional, o sea su organización territorial (art. 5). En ello se ha leído un paso positivo hacia la normalización de la diversidad. Se había hablado del “fomento de la diversidad” pero esta formulación no se ha visto plasmada en ningún documento, más allá de lo ya citado sobre culturas en el texto de la Carta de Derechos.

A favor de las regiones se dice que se han regulado de forma más completa los conflictos de competencias. Éstas están mucho más delimitadas (se afirma, aunque esta misma resulte una cuestión polémica), se prevé una ficha de subsidiariedad, se plantean nuevos mecanismos de control jurisdiccional, y el Comité de las Regiones puede jugar un mayor papel en este tema⁶⁹.

Pero sigue pesando en la balanza lo que la Convención rechazó de forma explícita por lo que se refiere a demandas emanadas de regiones especiales. Esencialmente:

-Dar más poderes al Comité de las Regiones (manteniendo su

carácter consultivo pero con obligaciones de respuesta motivada de Comisión, Parlamento y Consejo), diferenciar su composición (entre entes locales y regionales, y especialmente en el ámbito de las regiones con competencias legislativas) y situarlo a nivel institucional.

-Solucionar la cuestión de su defensa competencial con el acceso al TJCE.

-Dar carácter imperativo a la presencia de las regiones en el Consejo o incluso llegar a aceptar el “split vote” de las delegaciones en el mismo.

-Crear un Consejo de asuntos regionales, formado por ministros regionales.

-Atribuir un estatuto constitucional a las regiones legislativas.

3.3 *Regiones y estructura de la futura Unión*

En todo el examen efectuado, se constata un conjunto de concepciones, actitudes y políticas que llevan a una cerrazón sobre el principio de la Unión constituida sólo por Estados opacos, por lo menos si ellos mismos no quieren abrir sus ventanas. En momentos donde cobra importancia la fenomenología derivada de la globalización, la respuesta paree ser de nuevo y aquí la reestatalización. Son políticas reactivas más que propositivas. Desde estas concepciones no se prefiguran alternativas a los retos planteados, en este caso de canalización de legitimidad, de mantenimiento de identidad o de exigencia de reconocimiento institucional y de mejora funcional; en resumen de integración política en la realidad europea.

Un ejemplo ilustrativo es el del debate sobre la identidad europea versus la identidad de los Estados. Se acepta, proclama y garantiza el mantenimiento de las identidades estatales, por temor a pérdidas por razones de construcción europea, y se ignoran otro tipo de identidades, existentes, y situadas en el plano del conflicto o de la anomia y en cambio susceptibles de un desarrollo mucho más integrado e integrador (legitimador) de la propia Unión⁷⁰.

Surge, en diversas ocasiones, la argumentación de los que advierten

del agravio comparativo que significa la entrada en la Unión de los llamados microestados. En el continente ya se produjo un “shock” político cuando a raíz del desmembramiento de la URSS se definieron nuevas fronteras. Fue lo que se denominó el “efecto báltico”. Ahora podría suceder algo paralelo, en el seno de las regiones especiales, sobre la percepción mayor o menor, de una situación de postergación a que se las somete en cuanto su rol europeo. Mc Cormick, para citar uno de los defensores de esta argumentación, recuerda que Malta tendrá mayor representación en el Comité de las Regiones que Escocia u otras regiones significativas⁷¹.

Se constata una nula consideración, por lo menos formal y garantizada, del fenómeno. No se recoge ninguna diferenciación, ni conceptual, ni sobre características o especificidades sociológicas como sería la diversidad lingüística⁷².

Y a nivel institucional no se realiza ningún avance perceptible para tratar de forma diferente el hecho regional. Ni el Comité de las Regiones ve recogida su aspiración a jugar un mayor papel y a que se le sitúe como una institución más.

De entre los factores positivos que, según los actores y los autores analizados, podrían generarse con un mayor reconocimiento del hecho regional y de las regiones especiales, cabe señalar a efectos de inventario:

a) Una mayor legitimación de la Unión Europea por su aproximación a esta realidad. Porque se daría una mayor adhesión europea en el seno de aquellas comunidades.

b) Una mejora y adaptación del marco institucional a la realidad, dado que hoy por hoy las regiones son agentes muy activos en la función de aplicar políticas comunitarias. Ello es así especialmente en el caso de las regiones con poderes legislativos.

c) La potenciación de la representatividad de la Unión al reconocer agentes que son elegidos por votación democrática por la ciudadanía. Así se conectaría con las visiones avanzadas sobre Europa, aquellas que mantienen que el reto europeísta pasa principalmente por disponer de instituciones directamente legitimadas por la ciudadanía, sin la intermediación de los gobiernos de los Estados. Los tres pilares de la

futura Europa (instituciones de la Unión, instituciones estatales, instituciones autonómicas, de nacionalidad o de región) han de tener legitimación directa de la ciudadanía, sin intermediación de ningún otro poder, y con autonomía financiera y competencial propias⁷³.

Pero es cierto que los elementos planteados durante todo este proceso, sean o no recogidos en la reforma (y la enorme mayoría no lo son), quedarán como un activo para el futuro europeo. No se trata sólo de meros “desiderata”. El conjunto de demandas y propuestas regionalizadoras procedentes de aquel conjunto de asociaciones y colectivos forman un “elan” para futuros debates y avances.

Precisamente aquellas asociaciones continuarán jugando un papel dinamizador del debate europeo basado también en esta temática. Especialmente la CALRE, la Conferencia de Presidentes, las Reg-Leg., son ya sujetos colectivos impulsores del avance europeo y de la mejora de las instituciones.

A estos efectos debe recordarse que se han detectado vías de avance y de mejora inmediata a partir del debate general y de la misma praxis comunitaria. Se podrían sintetizar en:

- a) Avanzar en la delimitación y precisión de las competencias comunitarias.
- b) Desarrollar las posibilidades que contiene el protocolo de subsidiariedad, anteriormente ya citadas. Cabe observar que quizás es algo contradictorio que las regiones pudiesen estar interesadas en el debilitamiento de la Comisión, si ello ofrece oportunidades a Consejo y Parlamento (menos sensibles) para aumentar su peso.
- c) Profundizar las previsiones del mecanismo de las consultas. Esta es una vía que seguro que no provoca rechazo. Es una vía más de hecho que de derecho. La Comisión ya ha demostrado su interés y su gran permeabilidad al respecto. Existe una auténtica red de diálogo y de recogida de opiniones, con una presencia estable de las regiones. Se trata de un proceso informal pero que la Comisión está potenciando⁷⁴.

Se plantean también vías de mayor avance, como alternativas a lo acordado hasta ahora en el proceso constituyente. Se darían respecto al

Tratado, a los Estados, al Comité de las Regiones, o con mecanismos específicos creados “ad hoc”.

a) En primer lugar se podría pensar en términos de reforma del Tratado sobre la Constitución europea. En este sentido, y previamente al cierre de la Conferencia Intergubernamental, se reclamaba la previsión formal en la Constitución de un papel general, permanente y relativamente estructurado de consideración regional (ascendente y descendente) en las instituciones comunitarias. Sin ninguna delegación estatal que defendiera esta posición, y tras el cierre de la CIG, la aprobación de la Constitución parece situar un punto final a esta demanda.

b) En segundo lugar se podrían aprovechar en mayor medida los mecanismos internos de los Estados respecto a Europa y viceversa. Hemos visto que a lo largo del proceso aparece un abanico de posibilidades: profundizar en el tema de la presencia de las regiones en el Consejo; reconocerles, por parte de los Parlamentos nacionales, un cierto juego en el mecanismo de la alerta rápida; permitir su acceso al Tribunal de Justicia en el marco de las posibilidades nacionales; y sobre todo mejorar los procedimientos internos de presencia y participación en la posición nacional y la delegación correspondiente en el Consejo o sus Grupos de Trabajo, línea que los recientes acuerdos entre el Gobierno y las Comunidades españolas parece abordar decididamente. Son posibilidades, sin embargo, que se vinculan a la voluntad política de los sujetos protagonistas, los Estados, sin que por le momento el derecho de la Unión haya asumido con claridad una labor de exigencia y garantía de esta participación interna.

c) En tercer lugar podría procederse a la reforma del Comité de las Regiones, pero una modificación de su práctica parece difícil, pues responde a un problema de configuración y composición que no ha sido solucionado por la reforma. Se trata de un organismo que es, por su propia naturaleza y concepción, bastante irreformable, formal y materialmente. Su reforma no interesa a los Estados, pero tampoco consigue interesar a un conjunto mayoritario de miembros del Comité, excesivamente heterogéneo.

d) Por último, se podría pensar en crear mecanismos específicos para mejorar el tratamiento de la problemática de las regiones especiales, alejándose de las respuestas basadas estrictamente en la consideración de las regiones con competencias legislativas. La casi necesaria formalización de la respuesta al reto de estas regiones hace difícil recurrir a concepciones más flexibles y más adecuadas a situaciones de “geometrías variables” o concepciones asimétricas⁷⁵. Y por último, pero de modo esencial, paradójicamente son las regiones especiales de Estados no federales las únicas realmente interesadas en el desarrollo de estos mecanismos. La gran mayoría de regiones, incluso las de carácter federal, se sienten mejor representadas por los Estados correspondientes y están más cómodas siguiendo aquellas dinámicas, siempre que los Estados asumen mecanismos de participación interna suficientes.

4. Hacia una tipología regional que permita una reconceptualización del modelo de presencia regional en el proceso de integración

4.1 Los tipos de Estado: las regiones con competencias legislativas como forma de organización estatal

Hasta hoy (y la Constitución en proceso de ratificación no altera esta afirmación), la construcción europea ha sido un proceso llevado a cabo desde los Estados, y específicamente desde sus gobiernos centrales. Así, en el ámbito del liberalismo intergubernamental se ha podido afirmar que el proceso de integración europea no beneficia al Estado directamente sino al poder del Gobierno frente a los poderes parlamentarios y subestatales⁷⁶.

No hay duda de que existen serias carencias internas por lo que respecta a la participación de las regiones en la Unión a través de los Estados y en los mecanismos de defensa frente a posibles invasiones competenciales de la Unión.

Sin embargo, es muy distinto si el tema se plantea en un Estado de estructura federal o regionalizada o simplemente unitaria. Clasificando aquí los Estados por sus marcos de organización territorial del poder, podemos

graduar, como se ha hecho en el estudio a partir del análisis de sus procedimientos, una escala múltiple de soluciones. Oscilan entre políticas cooperativas o de descentralización administrativa, cuando es una estructura unitaria, hasta la existencia clara de regiones especiales que plantean exigencias de federalismo asimétrico o de democracia plurinacional⁷⁷.

Para la consideración de aquellas regiones la estructura federal amortigua su exigencia de presencia europea diferenciada. Así el Bundesrat, como ya se ha comprobado, es un buen instrumento con el que los *länder* alemanes resuelven dicha cuestión. El caso belga es muy particular, pues se trata tan solo de dos unidades, a parte de Bruselas, y por lo tanto el diálogo es mucho más inmediato y las soluciones menos complejas. En el Reino Unido hallamos medidas del actual gobierno para canalizar las reivindicaciones escocesas, llegando a hacer partícipe al Parlamento escocés del mecanismo de alerta rápida. Y en el caso italiano, tras una relativamente caótica reforma estructural, se han llegado a prever mecanismos para que las regiones puedan acceder, a través del Estado, al Tribunal de Justicia y se estucture un procedimiento real de participación.

El Estado más atrasado es el español. Quizás se trate de una realidad tan específica y única que requiera múltiples planos de enfoque sobre la cuestión. Curiosamente, y de forma harto ignorada, se ha practicado ya la asimetría en el tema europeo, basada en las capacidades e interés de las comunidades autónomas, y asumidas voluntariamente por todas ellas en el marco de posibilidades de actuación comunes: en este sentido deben recordarse las previsiones, y realidades, de distribución de los Comités derivados de la Comisión, entre Comunidades Autónomas. Dicha distribución se realizó en su día, y funciona aún hoy, bajo parámetros asimétricos. Es una asimetría voluntaria y ejercida con el Estado al lado de las Comunidades, en una línea seguida recientemente con la participación en los Grupos de trabajo del Consejo o muy recientemente en el propio Consejo⁷⁸.

En la Unión también se encuentran parámetros clasificatorios del grado de juego político de las regiones. En el Informe Napolitano se alude

varias veces, con una ordenación funcional, a las soluciones dadas por los Estados a la presencia de las regiones en el Consejo. Y según el Comisario Barnier es este mecanismo precisamente el que más podría servir para ampliar el papel regional, por su capacidad de reconocimiento más matizado de las diferencias entre las diversas autoridades regionales.

De este modo se pone de manifiesto que las regiones no pueden observarse sólo desde una consideración funcional, como la que se abrió en Maastricht. Tras la discusión sobre la dimensión constitucional, queda por reconocer la que deriva de la identidad y de la especificidad de la cultura política nacional, que dibuja y exige un tratamiento no tan orientado a las facultades (esencialmente legislativas) de las regiones, como a su expresión de los valores de identidad e integración política: en este sentido las tradicionales escalas de federalización deben complementarse cuando menos con elementos adicionales que pueden llegar a transformar su ordenación y sobre todo introducir diferencias en el interior de alguno de los Estados.

4.2 Modelos alternativos de presencia regional en la Unión: de las competencias legislativas a las “regiones especiales”

Sin embargo, la complejidad de identificar los elementos definitorios del concepto de región especial. Evidentemente, el criterio de disponer de poderes legislativos es diferencial, más aún dentro de una Unión en donde se dan tantas disparidades en las formas de organización territorial del poder. Pero dicha previsión institucional no es ni mucho menos decisiva. Son más importantes los elementos ya aludidos que se refieren a la identidad, la cohesión de grupo, como la lengua, cultura, voluntad, manifestación identitaria, mapas electorales específicos, y en mayor medida previsiones de los ordenamientos internos, como es, en el caso español el de los contenidos del artículo 2 de la Constitución, o las vías especiales de acceso como las previstas en el artículo 151 y las disposiciones adicionales y transitorias de la Constitución española⁷⁹.

Existe una literatura abundante al respecto, a caballo de la

multivocidad del concepto nación o del de nacionalidad. Se multiplican las expresiones como las de “internal nations” o “stateless nations”, en los análisis comparativos de unidades subestatales dentro de la Unión⁸⁰.

De todo el recorrido por el proceso convencional destacarían dos momentos en los que se plantea, aunque sea indirectamente, la posibilidad de decidirse por un “status” específico no vinculado automáticamente a las competencias legislativas. De un lado la referencia citada en el Informe Lamassoure cuando establece las previsiones sobre regiones asociadas (decisión del Estado correspondiente y petición de una entidad subnacional); del otro la categorización de cinco niveles regionales que se está elaborando en el seno de los organismos del Consejo de Europa, a petición de su Consejo de Ministros. Aún se podría añadir el hecho demostrado de la actividad de las regiones “más fuertes” (son siete), generando una declaración impulsora hacia nuevas cotas de reconocimiento⁸¹.

En cualquier caso se puede concluir que es necesario abordar el nivel más elevado de especialidad regional para tener en cuenta una doble vertiente de esta realidad: la gobernabilidad y la identidad.

Es necesario tomarlo en consideración para mejorar la gobernabilidad tanto dentro de los respectivos Estados y de la propia Unión (se han citado durante este trabajo muchos argumentos de base para considerarlo), como de cara a la democratización y funcionalidad de la Unión.

Pero es igualmente importante tenerlo en cuenta en el plano de los valores y de la identidad. Es en estas regiones donde se dan en gran medida valores como los de europeísmo, aportación solidaria, legitimación del proceso constituyente de una unidad superior, expresión de representación democrática individual y colectiva, y cohesión. Respecto a este último valor hallamos expresiones referidas a la cohesión propia (convivencia del bilingüismo, p. ej.), la múltiple (ante las nuevas migraciones), y europea. Y sería decisivo encontrar fórmulas institucionales para sumar ambas vertientes, gobernabilidad e identidad⁸².

En este contexto, los Estados, especialmente los más afectados, tienen un papel primordial a jugar. Se les plantea un dilema con diversos

aspectos: serán en este sentido barrera o canal, limitándose a refugiarse y protegerse detrás de las restrictivas previsiones europeas actuales, o por el contrario sirviendo de canales para vehicular aquellas expresiones; y deberán decidir también si operan como motores de este proceso, impulsando foros de encuentro y debate sobre el mismo .

Son dilemas nada ajenos a las confrontaciones entre globalización y multirrelación. Y en Europa agravadas por el lento proceso de ceder competencias hacia arriba (la Unión) y las demandas y procesos descentralizadores desde abajo (las regiones).

En cualquier caso, algunas de estas regiones (como ocurrió con Cataluña cuando falló la declaración conjunta de las Comunidades Autónomas), pueden optar por su propia cuenta entre diversas vías alternativas:

1. Avanzar hacia una propia configuración como Estados o fórmulas sucedáneas (Estado Libre Asociado y propuestas similares que se introducen recientemente en el debate político).

2. Actuar al máximo a través de los mecanismos que les brinda su propio Estado (lo que algunos llaman, en nuestro caso, “catalanizar España”). O sea hacer valer su propio peso para influenciar las decisiones estatales en la Unión. En algunos Estados, como es básicamente el caso español, implicaría cambiar radicalmente las políticas seguidas hasta ahora por parte de los Gobiernos centrales, línea que recientemente ofrece algunos aspectos de activación.

3. Explorar modelos de convivencia de identidad múltiple y fórmulas de gobierno multilaterales. Dependerá de su plasmación fluida de cara a la gobernabilidad y gobernabilidad:

La literatura académica más atrevida nos habla de sistemas de “Network” como ámbito de encaje de las unidades asimilables al concepto de regiones especiales. En esta tesitura se trataría de no reproducir esquemas estatales, sin perjuicio del desarrollo de mecanismos de participación general a través de los propios Estados, a los que vendrían a complementar. Es un tipo de laboratorio, de organización compleja, interrelacionada y sin jerarquía. Requiere una dinámica muy fluida basada

en la cooperación y en la mejora de servicios a través de la propia competencia. Este es el modelo que parece más útil, más aún si se relaciona con las elaboraciones sobre el postnacionalismo⁸³.

Notas

1. Vid. los trabajos y el documento final, con sus cincuenta y cinco conclusiones en los diversos sectores afectados, en <http://www.convenciacatalana.org>.
2. Es destacable que el debate sobre los trabajos de la Convención sí ha conseguido por lo menos integrar los debates regionales en los asuntos generales en discusión, y no simplemente en las estrictas cuestiones de la presencia regional en el ámbito comunitario.
3. Un interesante estudio comparativo de las dimensiones de los estados de nuevo ingreso y algunas regiones europeas puede verse en E. Albertí Rovira: "Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea (Balance del papel de las regiones en los trabajos de la Convención Europea) en E. Albertí (dir.): *El proyecto de Constitución Europea (Balance de los trabajos de la Convención)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 479 y ss.
4. Pondríamos una especial atención en los mapas electorales y en la existencia de partidos no estatales. Al respecto, *Non-state wide parties in Europe*. Lieven de Winter (ed.). Barcelona, ICPS, 1994. Sobre la cultura y la plurinacionalidad, David Miller, *Sobre la nacionalidad*, Paidós, 1997.
5. Prácticamente ninguno de estos trabajos aborda la concreción de una posición específica de determinadas categorías o entidades regionales. Así, en la doctrina constitucionalista española esencialmente, y con numerosas referencias de derecho comparado, pueden verse desde muy distintas perspectivas los estudios iniciales de I. Bullain: *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, IVAP, Oñati, 1990; S. Petschen: *La Europa de las regiones*, Barcelona, IEA, 1992; J.L. de Castro Ruano: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Bilbao, IVAP, 1994 o P. Pérez Tremps (dir.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Barcelona, IEA-Marcial Pons, 1998. Incluso los trabajos realizados desde la Ciencia Política como los de K. Nagel (vid. "Experiencias comparadas de participación regional", en AAVV, *La participación de las regiones en Europa*, Cuadernos Europafutura.org n. 0, editados por el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya y la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003) se han movido fundamentalmente en los parámetros del derecho constitucional, sin cuestionar sus propias categorías desde el desarrollo de la participación comunitaria.

6. Puede verse la propuesta en el BOCG, Serie B, n. 295-1, de 29 de noviembre de 2002. El debate de toma en consideración, y su rechazo, se encuentra en el DSCD n. 274, de 10-9-2003.
7. Wagstaff, Peter: "Introduction: Regions, Nations, Identities" in Wagstaff Peter: *Regionalism in the European Union*. Exeter, Intellect, 1999, p. 4-18. 04.19.03 023(3); KEATING Michael: "Is there a regional level of government in Europe?" in Le Galès Patrick & Lequesne Christian: *Regions in Europe*. London, Routledge, 1998, p. 11-29. 04.19.03 023(3); o del mismo autor ya, KEATING Michael: *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State*. New York, Havester-Wheatsheaf, 1988, y más recientemente *Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec Catalonia and Scotland*. New York, Palgrave, 2001; JONES Barry & KEATING Michael (eds.): *The European Unions and the Regions*. Oxford, Clarendon Press, 1995; NAGEL, Klaus-Jürgen: "Transcending the National/Asserting the National. How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia. React to European Integration". National Europe Centre Paper n. 39. Australian National University, 23 July 2002.
8. Al respecto esencialmente las observaciones realizadas por las diversas asociaciones en el proceso convencional a las que se hará referencia más adelante: vid. la nota 63 y el texto al que se refiere
9. Benz, Arthur; Eberlein, Burkard: *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction, Working Paper RSC* n. 98/31, September 1998. European University Institute.
10. En efecto, ninguno de los Estados candidatos posee una estructura interna de descentralización política. En algunos casos, incluso, la descentralización administrativa reciente responde al impulso de la política regional comunitaria. Al respecto puede verse los estudios del volumen editado por J. Rose y J. Traut: *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*. George Marshall Centre for Security Studies, 2001, LIT Verlag, Hamburgo.
11. Posición probablemente generalizada en el ámbito de los gobiernos europeos. Una expresión clara de esta línea puede verse en la opinión minoritaria del diputado del PE J. Berthu al Informe Napolitano, al que se hará cumplida referencia más adelante, así como el propio Informe Lamassoure también más adelante estudiado cuando en la versión definitiva de su apartado 38 afirma, a nivel de principios, que "la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada Estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional"; o en la intervención del embajador alemán J. Bitterlich en el Foro *Europa Futura* en Barcelona (*La delimitación de las competencias de la Unión en los debates de la Convención*, IEA y Fundación Pi i Sunyer, Barcelona, 2004).
12. Como parece demostrar el estado actual de los mecanismos de participación, generalmente criticados por los trabajos que se han publicado al respecto. Véanse a este respecto los trabajos en la nota n. 4, así como la valoración

anual del proceso que desde 1997 puede verse en el *Informe Comunidades Autónomas*, dirigido por J. Tornos y editado anualmente por el Instituto de Derecho Público, Barcelona.

13. Hooghe, Liesbet; Marks, Gary: Chapitre 5 de *Multi-Level Governance and European Integration*, ('Channels to Europe'), Lanham, Rowman & Littlefield, 2001. Marks, G.; Haesly, R.; Mbaye, H.: "What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels", *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n. 3, 2002.
14. Un panorama, muy discutible en sus propias definiciones y clasificaciones (Unidades federadas/nivel regional/nivel departamental...), en el Documento 313.415/B del Parlamento Europeo en el proceso de discusión del Informe McCormick al que después se hará referencia (PR\480815ES).
15. De Winter, Lieven: "Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral, Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties" in De Winter, Lieven; TÜRSAN, Huri (eds.): *Regionalist Parties in Western Europe*. London, Routledge, 1998, p. 204-247; De Winter, Lieven; Gómez-Reino Cachafeiro, Margarita: "European integration and ethnoregionalist parties", *Party Politics*, 8/2002, p. 483-503; o Wagstaff, Peter: "Introduction: Regions, Nations, Identities" in Wagstaff, Peter: *Regionalism in the European Union*. Exeter, Intellect, 1999, p. 4-18.
16. Con carácter general en este sentido pueden verse los diversos trabajos de académicos (R. Bustos y E. Roig) y políticos (J. Llimona y J.A. Muñoa) reunidos en el n. 16 de la revista *Azpilketa-Cuadernos de derecho*, 2001, o los estudios monográficos de L. Huici: *El Comité de las Regiones*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003, o M. Moreno Vázquez: *Comité de las regiones y Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, especialmente p. 218 y ss.
17. Sobre su práctica vid. por todos AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la UE*. Oñati, IVAP, 1998, así como los capítulos correspondientes de los citados trabajos de V. Arias, E. Roig y P. Pérez Tremps (dir.).
18. Sus documentos de base y sus principales propuestas pueden seguirse en <http://www.regleg.org>.
19. Sus documentos de base y sus principales propuestas pueden seguirse en <http://www.calre.net>.
20. Sobre este inicio y su posterior desarrollo profundamente transformador del debate vid. E. Roig: "Continuidad y refundación..." en E. Albertí (dir.): *El proyecto de nueva Constitución Europea (Balance de los trabajos de la Convención)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p.14 y ss.
21. COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. En la doctrina española vid. fundamentalmente C. Closa: "El Libro Blanco sobre la gobernanza", *Revista de Estudios Políticos*, n. 119, 2003, p. 485 y ss.

22. Trabajos accesibles en http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.
23. Ambos aspectos han sido después objeto de comunicaciones específicas de la Comisión, a las que se hará inmediata referencia.
24. Vid. fundamentalmente los trabajos recogidos en C. Joerges, Y. Mény y J.H.H. Weiler (eds.): *Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n. 6/2001, disponible en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html> o las páginas finales del citado trabajo de C. Closa en la *REP* n. 119.
25. "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo –Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas" COM (2002) 277 final, de 5 de junio de 2002.
26. Sobre esta dinámica y sobre las posibilidades de una asimetría voluntaria vid. especialmente E. Roig Molés: "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 55, 1999, p. 199 y ss.
27. "Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales" COM (2002) 709, de 11-12-2002.
28. Discurso ante el Parlamento Europeo de 15 de febrero de 2000, citado en el Informe previo al Libro Blanco de la Gobernanza del Grupo de trabajo 4C, "Gobernanza a diversos niveles territoriales: articulación y 'puesta en red' de los diversos niveles territoriales".
29. Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, de 24 de abril de 2002 A5-0133/2002, FINAL). Es muy ilustrativo examinar la versión inicial del mismo Informe, de 6 de febrero de 2002, 2001/2024 (INI), a la que en el texto se hace referencia.
30. Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea, de 14 de enero de 2003. De nuevo es central su comparación con el Informe inicial de 31 de octubre de 2002, 02241 (INI) y con la versión aprobada en Comisión el 4 de diciembre de 2002 (A5-0427/2002; FINAL).
31. Que son las que cuentan con un procedimiento interno de participación más deficiente. Vid. específicamente al respecto el estudio comparado en E. Roig: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, así como el seguimiento anual del sistema de participación y la actividad de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en J. Tornos (dir.): *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona, Instituto de Derecho Público.
32. PE 313.415, que recoge las enmiendas presentadas en la Comisión de asuntos constitucionales en fecha 15 de noviembre de 2002.

33. Al respecto vid. más adelante el comentario a la propuesta de Convenio negociada entre la CALRE y el propio Parlamento Europeo.
34. N. Mc Cormick: "Democracy ad many levels: European Constitutional Reform" p. 1, citado en el propio informe.
35. Así expresamente C. Engel: "Vers un fédéralisme à plusieurs niveaux? Une analyse des pratiques et procédures de la participation des régions au processus décisionnel communautaire", en EIPASCOPE 2001/1, accesible en <http://www.eipa.nl>. Para la participación en el Consejo en España y su valoración vid. fundamentalmente el trabajo citado de AAVV: *La participación de las CCAA en los Consejos de Ministros*, IVAP, 1998 y E. Roig: *Las Comunidades Autónomas...* cit., p. 359 y ss. Los diversos intentos de transformar esta situación en el ordenamiento interno pueden verse en los informes anuales sobre la actividad de la Conferencia para Asuntos Europeos en el citado *Informe Comunidades Autónomas*, de publicación anual por parte del Instituto de Derecho Público de Barcelona, bajo la dirección de J. Tornos.
36. PE 313.415, de 15 de noviembre de 2002. Comisión de Asuntos Constitucionales.
37. Aún en el ámbito del Parlamento Europeo se ha analizado el Informe Mc Cormick en sus diversas redacciones (Informe del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión titulada "Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales" (COM (2002) 709-2003/2088 (INI); Final: A5-0401/2003, de 11 de noviembre)). Éste se ciñe a la propuesta de contratos tripartitos propuestos por la Comisión, por lo que viene a desarrollar las previsiones antes citadas del Libro Blanco de la Gobernanza. Es interesante en la medida de que su responsable, una de las máximas autoridades hoy en la Teoría General del Derecho, ha sido uno de los diputados más combativos en favor del reconocimiento de las regiones especiales (A reserva de referencias posteriores vid. por ejemplo sus contribuciones a la Convención CONV 298/02 y 525/03). La virtualidad de este informe, sin embargo, ya recae en el proceso posterior a la Convención y por lo tanto escapa del marco más preciso de esta investigación, pero en cualquier caso debe remarcarse que en su redacción final, de 11-11-03, se pide a la Comisión que garantice que las entidades regionales interesadas tengan la posibilidad de participar como es debido en el programa piloto de contratos tripartitos, subrayando en la exposición de motivos que este mecanismo favorecerá la gobernabilidad a diversos niveles.
38. Así el propio Comisario M. Barnier cuando anuncia que antes de final de año la Comisión regularía las modalidades de diálogo permanente con las asociaciones de colectividades territoriales (Salzburgo 12-11-03, discurso ante la Conferencia de Presidentes de regiones con poder legislativo).
39. Vid. los documentos disponibles en <http://www.calre.net>.
40. Desde el propio nivel comunitario. Recuérdese la misma Declaración n. 13 aneja al Tratado de Niza sobre el futuro de Europa que dio lugar al inicio del

proceso convencional.

41. Vid. algunas referencias a este aspecto en E. Roig: "Una perspectiva regional...", cit., p. 308 y ss., o en el citado trabajo de E. Albertí: "Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea", p. 482 y ss.
42. Vid. una reseña de las propuestas en la valoración de la actividad de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003.
43. El estado actual de los trabajos en torno a la Carta puede consultarse en <http://www.coe.fr/cplre/eng/etxt/einstrjur/eautoreg.htm>.
44. Declaración de Barcelona de 24 de noviembre de 2000, accesible en <http://www.regleg.org>.
45. Se trata de Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y Valonia.
46. La Declaración es de 28 de mayo de 2001 y puede consultarse en algunas páginas web de las regiones firmantes.
47. Declaración de Lieja, de 15 de noviembre de 2001, accesible en <http://www.regleg.org>.
48. Implicación que les sería negada en la Declaración del Consejo Europeo reunido en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001, sobre el futuro de la Unión Europea, accesible en http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm, que debería determinar la composición de este órgano.
49. Declaración de Florencia de 15 de noviembre de 2002, accesible en <http://www.calre.net>.
50. Vid. los trabajos y las 55 propuestas finales en <http://www.convenciocatalana.org>.
51. Como precisamente en el ámbito regional demuestra el actual debate sobre el reconocimiento de las lenguas cooficiales en el texto de la Constitución, debate cuyos términos y posibilidades han cambiado por completo desde el momento en que se ha podido incluir en la posición negociadora española.
52. Detalladamente sobre el proceso vid. la valoración de la actividad de la CARCE en el *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona, 2002, o los debates en el volumen *La participación de las regiones en Europa*, editado por el IEA y la Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 2003; en especial las intervenciones de los diversos directores de asuntos europeos autonómicos en las p. 89 y ss. y 135 y ss.
53. Vid. por todas la citada Declaración de Florencia de 15 de noviembre de 2002, realizada en el marco de la III Conferencia de Presidentes de regiones con competencias legislativas.

54. Elemento fundamental en el funcionamiento de la Convención. Vid. E. Roig: "Continuidad y refundación...", cit., o D. Beach: "Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform", accesible en <http://www.fedtrust.co.uk/Media/Beach.pdf>.
55. Sobre la delegación española es especialmente significativa la discusión mantenida en el Foro *EuropaFutura* en Barcelona en diciembre de 2002, publicada en el Cuaderno núm. 10 del Foro por sus instituciones organizadoras (Instituto de Estudios Autonómicos y Fundación Pi i Sunyer, Barcelona, 2003); o las intervenciones parlamentarias en la Comisión Mixta Congreso-Senado para asuntos de la UE, por ejemplo en las sesiones de 7 de febrero de 2002 (DSCG, CM, n. 65, p. 1469), 12 de junio de 2002 (DSCG, CM, n. 90) y 8 de octubre de 2002 (DSCG, CM, n. 105, p. 2584).
56. CONV 601/03 de 11 de marzo para un resumen. La transcripción completa en http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030207.htm.
57. Vid. fundamentalmente las contribuciones de los representantes del Comité, y especialmente la que traslada las enmiendas del Comité de las regiones, CONV 497/03 y CONV 520/03, accesibles en <http://european-convention.eu.int>.
58. Vid. al respecto los citados trabajos sobre le Comité de las Regiones y sus limitaciones y posibles reformas. En especial L. Huici, *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Institut d'Estudis Autònòmics-Universitat de Barcelona, 2003.
59. Vid. los trabajos citados en la n.16, y en especial las valoraciones de J. Llimona y J.M. Muñoa.
60. Sobre la importancia de estos documentos véase por todos C. Closa: "Improving EU constitutional politics? A preliminary assessment of the Convention", Constitutionalism Web-papers n. 1/2003, accesible en <http://les1.man.ac.uk/conweb/> y J. Shaw: "What's in a Constitution?. Process and substance in the project of European constitution-building", 2003, WP del Institut für Höhere Studien de Viena, accesible en http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_89.pdf.
61. Vid, por ejemplo las intervenciones en las sesiones plenarias de 29 de mayo de 2002 o de 11 de octubre de 2002, resumidas en CONV 60/02 y 331/02.
62. Se trata curiosamente del único Grupo de contacto referido a las instituciones políticas representativas y no a entidades de participación de la sociedad civil. Sobre los grupos de contacto vid. E. Roig: "Continuidad y refundación...", cit., y sobre el Grupo de regiones E. Albertí: "Las regiones en el proyecto...", cit. Los trabajos del grupo en el documento CONV 523/03
63. Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), Asociación de Regiones Ultraperiféricas (ARUP), Asociación Europea de Representantes Electos de Zonas de Montaña (AEEM), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales

Europeas (CALRE), Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), EUROCITIES, Comité de coordinación de regiones con poder legislativo (REGLEG).

64. Así esencialmente los documentos de McCormick (298/02, 525/03), Teufel (530/03), Farnleitner y Tusek (534/03), Gucht y Duff (152/02), Kllujunen y otoros (321/02), Balázs y otros (639/03), Hain (526/03), Martín (561/03 y 640/03), Michel (544/03), Speroni (328/02) y Szajer (580/03), así como los Informes finales de los diversos grupos de trabajo, y en especial los de subsidiariedad (CONV 286/02), parlamentos nacionales (CONV 353/02) y competencias complementarias (CONV 375/1/02).
65. CONV 548/03, de 13 de febrero. La transcripción puede obtenerse en http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030207.htm.
66. Esencialmente así concluye E. Albertí: "El papel de las regiones...", cit.
67. Sobre la posición del Gobierno en el proceso de la Convención pueden verse los trabajos de E. Roig Molés: "Le débat sur l'avenir de l'Union européenne en Espagne", *Revue Allemagne d'aujourd'hui*, n. 164, avril-juin 2003; C. Closa: "The Debate in Spain. Explaining absences, revealing presences" en S. Serfaty (ed.): *The European finality debate and its national dimensions*. Washington, CSIS, p. 180 y ss., o C. Powell: "El gobierno español ante el proyecto de Tratado Constitucional", artículo consultable en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/310.asp>.
68. Vid. al respecto la valoración de la actividad de la Conferencia para asuntos europeos en el *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público (en prensa).
69. Sobre el debate competencial vid. J. Díez-Hochleitner: "Las competencias en el proyecto de Tratado constitucional" en E. Albertí (dir.): *El proyecto ...*, cit.. En especial sobre sus vinculaciones con la cuestión regional el citado trabajo de E. Roig: "Una perspectiva regional...", p. 267 y ss.
70. La identidad en este debate se acostumbra a ceñir a los Estados como protección y a menudo es expansión. En el caso español existen abundantes ejemplos. Ver J.P. Fusi: *La evolución de la identidad nacional*. Temas de Hoy 2000.
71. Vid. al respecto también el trabajo citado de E. Albertí: "Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea ...", p. 485 y ss.
72. Vid. las enmiendas de Neil Mac Cornick y un nutrido grupo de eurodiputados planteando que el Informe Napolitano propusiese las reformas con un extenso y completo artículo abogando por la diversidad lingüística. PE 314.415, de 15 de noviembre de 2002-Comisión de asuntos constitucionales.
73. Sobre representatividad e incremento de la cultura política regional vid. R.D. Putnam: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1993; M. Oberti: "Traditions démocratiques,

développement économique et diversité régionale en Italie", *Revue française de science politique*, 44/1994; D. Laitin: "The Civic Culture at 30", *American Political Science Review*, 89/1995, p.168-173; y S. Tarrow: "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review*, 90/1996, p. 389-397.

74. Barnier. *Ibid* n. 31. Vid. la citada Comunicación de la Comisión "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo-Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas", COM (2002) 277 final, de 5 de junio de 2002.
75. Ver sobre el debate de la diversidad y las soluciones asimétricas, E. Fossas y F. Requejo (ed.): *Asimetría Federal y Estado plurinacional*. Trotta, 1999.
76. Ver, por ejemplo, A. Moravcsik: "Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmental approach", *JCMS* 31: 4, 1993, p. 473 y ss..
77. Una elaboración completa al respecto está en F. Requejo: "*Federalisme plurinacional i estat de les autonomies*". Proa, 2003. Miquel Caminal forja una visión positiva sobre la distribución entre Federalismo y Nacionalismo en *El Federalismo pluralista*, Paidós, 2002.
78. Al respecto E. Roig Molés: "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 55, 1999, p. 199 y ss. Y las valoraciones en el *Informe Comunidades Autónomas 2002* en especial, p. 508 y ss.
79. Ver R. Ribó: "Catalunya com a nacionalitat", en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. IEA, 1988.
80. David McCrone, en *The Sociology of Nationalism*. Routledge, 1998. Este autor señala como elementos clave: "looking for political autonomy, are more civic than ethnic, are based in multiple identities, occur in rich regions, politically progressive, but profess mixed ideologies, supported by a changing social constituency not vinculated to a specific party, their origin is recent, their aims are ambiguous, they operate in a variable geometry of power, where suprastate institutions (like the eu) play an important role".
81. Un estudio comparativo sobre el tema es: *Constitutional Regions in the European Union. An examination of their added value, of critical success factors and political consequences*. Universiteit Gent, 2001,
82. Nagel lo refiere a la Constitución, de la Nación, en la unificación europea, en: "Nation-building europea? Unificació europea i teories de la Nació" en Requejo (ed.): *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*. Proa, 99. p. 187-201.
83. Una experiencia productiva es la del partenariado. Ver BACHE, Rán; JONES, Rachel: "Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain

and the United Kingdom", *Regional and Federal Studies*, 10 (2000), 3, 1-20.