

LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA: ASPIRACIONES Y POSIBILIDADES

Santiago Petschen

Universidad Complutense de Madrid

Sean mis primeras palabras de agradecimiento al Instituto de Estudios Riojanos por haberme invitado a participar en este Segundo Simposio de Historia Actual. Me considero sumamente honrado de estar entre Vds. por dos razones. La primera por las cuestiones que se tratan aquí estos días entre las que se incluyen como tema de estudio las regiones de Europa. Entre ellas recibe la atención que merece la de la Comunidad Autónoma de la Rioja a la que se le dedica la sesión del sábado. La segunda, por hallarme entre las ilustres personalidades y los expertos y especialistas que participan en este Simposio.

El Simposio anual que el Instituto de Estudios Riojanos organiza, ha tenido el acierto de haber elegido un tema genérico para ser repetido a lo largo de los años desde diversas facetas: la historia actual. Cuando tuve conocimiento de esta elección debo decir que me sorprendió gratamente. La utilización del método histórico para conocer científicamente lo que ocurre en el presente es uno de los métodos tradicionales, el más tradicional de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales. El método histórico empezó a aplicarse al estudio de la Ciencia Política ya en el siglo XIX. Richard Jensen nos dice que el lema de aquella generación de científicos de la política era: “la historia es la política del pasado y la política la historia del presente”¹. Aquella metodología, sin embargo, no se quedó en el siglo pasado, sino

1. JENSEN, Richard. “History and the Political Scientist”. LIPSET, Seymour Martin (ed). *Politics and the Social Sciences*. Oxford University Press. New York, 1969, pp. 1-28.

que persiste en la actualidad como reconoce Alan C. Isaak. Este autor norteamericano hizo en su tiempo referencia a la historia de casos y seleccionó entre ellos el de los misiles cubanos. Participa en dicho tipo de estudios Elie Abel con su obra *The Missile Crisis*. Dicho autor aplica simplemente el método histórico. Como historiador del presente rechaza hacer generalizaciones, comparar y encontrar elementos comunes entre éstos y otros casos. Por el contrario, otro autor, Graham Allison, en su obra *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, enfoca el estudio del mismo caso no sólo describiendo la crisis de los misiles sino examinando críticamente varios enfoques. Así puede asumir hipótesis, hacer comparaciones, generalizar. Alain C. Isaak considera que en las publicaciones de los estudios de casos, el método histórico que aplica Elie Abel es el más corriente y que las actitudes como la de Graham Allison son más bien una excepción².

Al tratar la cuestión de las regiones de Europa me voy a dejar llevar por el método histórico en un aspecto: el de la descripción de la realidad. Pero como el objetivo de mi estudio es tratar de las aspiraciones y de sus posibilidades, pienso que debo ser necesariamente crítico y valorativo con las aspiraciones buscando razones para ver cuáles resultan adecuadas y cuáles inadecuadas.

Debo decir, antes de entrar en el tema, que me llama la atención la forma con que Isaak describe el método histórico: “el historiador del presente normalmente rechaza generalizar, comparar y encontrar los elementos comunes entre su narración y otras narraciones”. Eso quiere decir que, entre la historia del pasado y la del presente, hay una diferencia. En la historia del pasado, las generalizaciones y las grandes interpretaciones son algo habitual. Así las hallamos en Pirenne como cuando afirma que “Mahoma hizo posible Carlomagno”³, en Braudel como cuando dice que “el dinero es el nervio de la guerra”⁴, en Vicens Vives como cuando asegura que las revoluciones empiezan con “la revuelta de los privilegiados”⁵.

2. ISAAK, Alan C. *Scope and Methods of Political Science*. The Dorsey Press. Homewood. Illinois. 1975, p. 33.

3. PIRENNE, H. *Mahomet and Charlemagne*. Paris, 1937. Citado por KÜNG, Hans. *El Cristianismo. Esencia e Historia*. Ed. Trotta. Madrid, 1997, p. 355.

4. BRAUDEL, Fernand. *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. F. C. E. Madrid, 1993. Vol. II, p. 251.

5. VICENS VIVES, J. *Historia General Moderna*. Montaner y Simón. Barcelona, 1971. Tomo II, p. 173.

La diferencia que existe entre el historiador del pasado y el del presente es clave. El del presente, debido a las circunstancias nuevas a las que está sometido, no tiene la misma perspectiva que el del pasado. Muy probablemente debe ser más modesto renunciando a las interpretaciones y a las comparaciones y quedándose con la mera descripción. Permítanme, sin embargo, que tras la exposición de las aspiraciones de las Regiones, les haga mi propia valoración en la que aparezca al menos mi opinión, totalmente modesta, a propósito del papel que las regiones pueden llegar a ocupar en la estructura institucional de la Unión Europea.

1. En torno a la región

Creo que una exposición dedicada a describir y a valorar analíticamente las aspiraciones de las regiones de la Unión Europea en el marco comunitario debe empezar por decir qué es una región. Las definiciones que se han dado son varias. En general suelen tener el defecto de que incluyen en la región no sólo lo que son sino también lo que se desea que sean con lo que desvirtúan lo que es esencial a la definición: el reflejar exactamente la realidad y el incluir en ella a todos los posibles supuestos. Teniendo eso en cuenta y para no perdernos en disquisiciones que podrían ser marginales al objeto de esta disertación creo que podemos aceptar esta definición:

“El ente público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado”. Lo importante de esta definición es el reconocimiento público que se hace de un territorio sin el cual no podría haber región en el sentido al que nosotros nos referimos pues podría confundirse por ej., con la región climática. Se distingue también de las divisiones de la geografía que pueden ser hechas por entidades distintas del Estado. El hecho de que se diga “inmediatamente inferior al Estado”, indica que se encuadra en el conjunto general propio del Estado. Quedan así eliminadas aquellas divisiones de encuadramiento parcial como pueden ser las regiones militares o las universitarias.

La definición que he expuesto la he tomado de la Declaración Europea del Regionalismo pero he eliminado un elemento que excluye a todas aquellas entidades territoriales que no tienen autogobierno político que en Europa son la mayoría⁶.

Esto supuesto, cabe decir que son muchos los tipos de regiones existentes en los Estados que forman parte de la Unión Europea. Se trata de tipos que responden por

6. *Declaración Europea del Regionalismo*. Adoptada en Basilea en la reunión de la A.R.E. el 4 de diciembre de 1996. Art. 1.

completo a los rasgos de la definición dada pero que tienen amplia variedad. Algunas se dan a sí mismas el nombre de nación y así son oficialmente reconocidas como sucede con Escocia y Gales. Otras son Estados federados como ocurre con los *länder* de Alemania y de Austria. En algunos casos se llaman regiones como acontece en Bélgica pero cuentan con competencias incluso más elevadas que las de los *länder* de Alemania. Lo mismo se puede decir de algunas Comunidades Autónomas Españolas de manera especial de la vasca por el elevado grado de competencias que posee. El nombre genérico español de Comunidades Autónomas abarca, según la Constitución, dos tipos de entidades: nacionalidades y regiones, aunque no diga el texto constitucional cuáles son unas y cuáles son otras ni explicita las características que deben tener para que se las denomine con uno u otro nombre.

Por debajo de las hasta ahora mencionadas están las regiones, de las que son un buen prototipo tanto las italianas (divididas en dos clases, de primera y de segunda), como las francesas.

Existe otro tipo de regiones a las que da una singularidad característica el hecho de ser insulares. La causa de que se les reconozca unas atribuciones especiales es el hecho geográfico.

Por último existen unas regiones que no son más que provincias o agrupaciones de provincias. Cuentan solamente con poder administrativo y en algunas ocasiones han sido formadas por las condiciones impuestas por la Comunidad Europea como por ej., los fondos europeos. De acuerdo con lo que ha establecido en diversas ocasiones el Tribunal de Justicia, los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno efecto o efecto útil del derecho comunitario aunque esto lo haga en “el marco de su ordenamiento jurídico nacional”⁷.

Si después de todo lo dicho evocamos a la Rioja, tenemos que decir que es una comunidad autónoma española, con competencias políticas que, por la idea que yo tengo, se encuentra cómoda en su realidad de región y que no aspira a ser más pero que tampoco quiere ser menos.

Las regiones comunitarias están libremente agrupadas formando asociaciones de acuerdo con sus intereses. Por encima de todas ellas existe una que las repre-

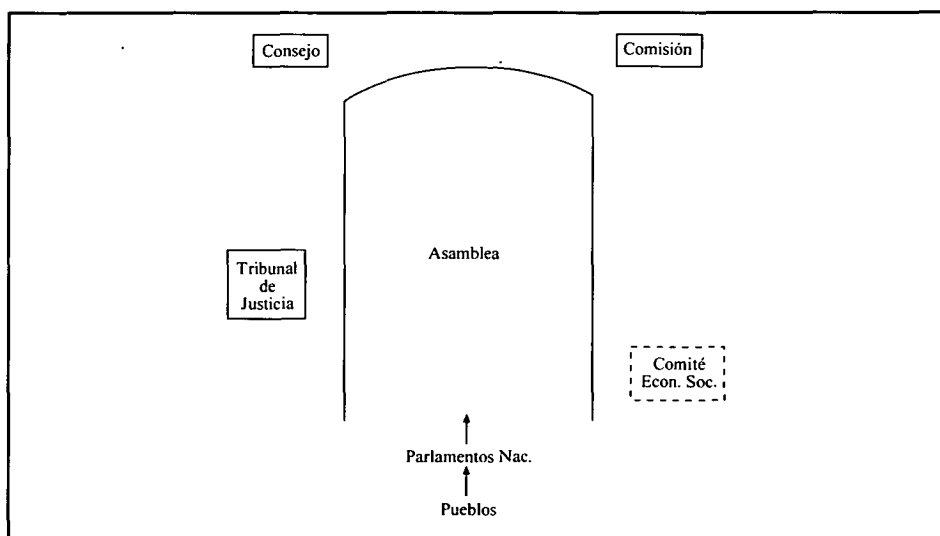
7. MANGAS MARTIN, Araceli. *La Reforma de la política regional comunitaria*. Asociación para la integración europea. Madrid, 1989, pp. 29-30.

sentada prácticamente a todas: la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), cuya sede está en Estrasburgo. Al estar capitaneada, lógicamente, por aquellas regiones que tienen aspiraciones más elevadas y profundas, la tónica que domina la Asamblea es decididamente progresiva. Esa es la causa de que se pidan normalmente para las regiones mayores competencias tanto en el marco de los Estados como en el de la Unión Europea.

Al llegar a este punto debo decir algo que creo de importancia. Tener interés por las regiones no significa querer para ellas el máximo de atribuciones y de competencias. Lo importante para las regiones es que ocupen el lugar que les corresponde en un organigrama equilibrado de la Unión Europea. Si el crecimiento desmesurado del órgano de representación regional rompiera el equilibrio, la resultante sería mala para todos. Lo importante es la construcción de una Europa integrada en la que todas y cada una de sus partes, ocupen el lugar adecuado. En mis charlas, no infrecuentemente he solido alabar a Murcia por haberse dado a sí misma en su Estatuto, la denominación de Región.

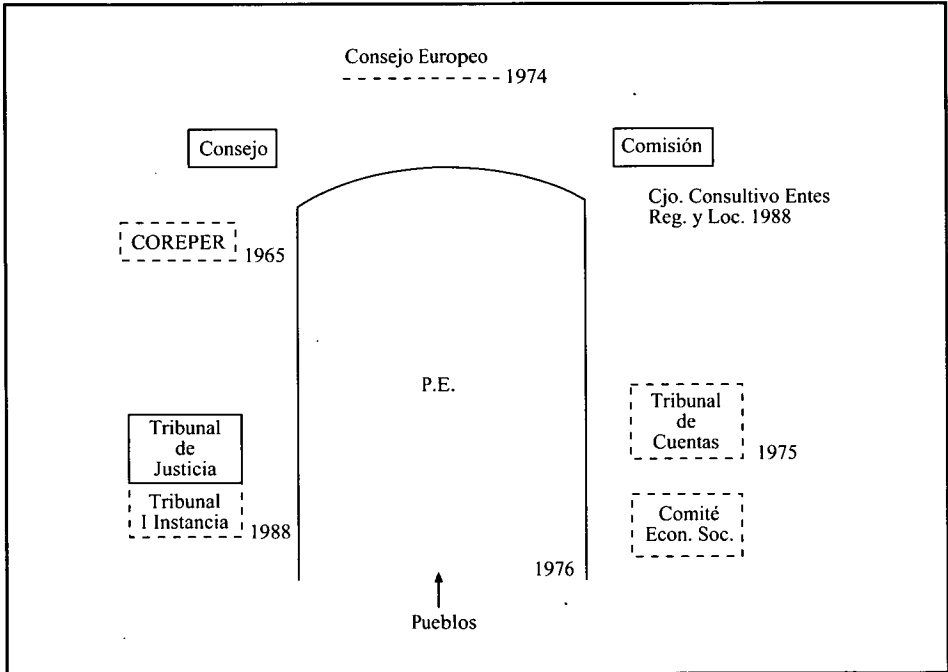
2. Las aspiraciones de las regiones en el marco institucional de la Unión Europea

INSTITUCIONES Y ÓRGANOS AUXILIARES AL NACER LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA



Cuando nace la Comunidad Económica Europea, los órganos de la misma son los que aparecen en el gráfico anterior. Como puede verse, no hay ningún órgano que represente a las regiones.

INSTITUCIONES Y ÓRGANOS AUXILIARES EN PROCESO HASTA NUESTROS DÍAS

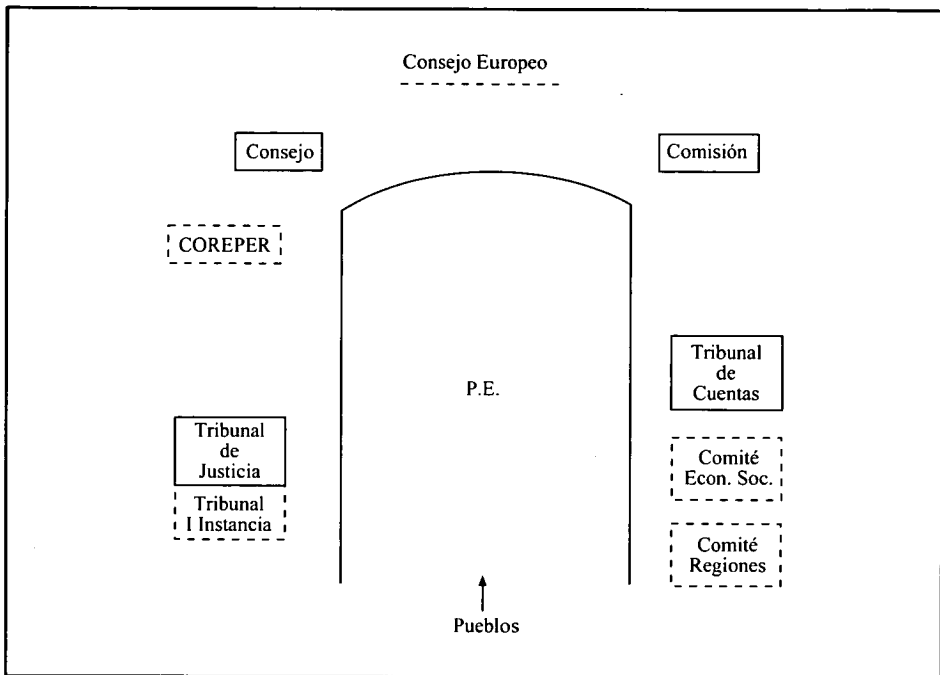


En el gráfico anterior aparece el proceso de desarrollo de los órganos. En 1988, la Comisión creó el “Consejo consultivo de los Entes regionales y locales” para consulta de la Comisión, formado por 42 miembros electivos por tres años. Dichos miembros eran nombrados por la Comisión a propuesta conjunta de la Asamblea de las Regiones de Europa, de la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa. En él había cinco representantes españoles⁸. Desapareció cuando el Tratado de la Unión Europea creó el Comité de Regiones.

8. MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid, 1996, p. 294.

El organigrama ofrece las fechas puestas junto a los órganos. Ello nos hace evocar aquella expresión heideggeriana aplicada al hombre y que nosotros podemos aplicar también a la Unión Europea. El que es una “realidad entretejida de tiempo”. En ese sentido es una historia actual. Todavía se está configurando y no sabemos cuándo acabará de hacerlo. En un Simposio como éste, el factor de la temporalidad, en ningún momento debe ser perdido de vista.

INSTITUCIONES Y ÓRGANOS AUXILIARES EN LA ACTUALIDAD



He aquí las instituciones y los órganos de la Unión Europea tal como existen actualmente. El Tribunal de Cuentas tiene ya rango de institución. Aquí aparece el Comité de Regiones, que tiene como objetivo responder a las consultas del Consejo y de la Comisión en determinadas materias prescritas. Consta de 222 miembros de los entes regionales y locales elegidos a propuesta de los gobiernos de los Estados.

Con la experiencia de unos muy breves años de funcionamiento del Consejo Consultivo de los Entes regionales y Locales, los Estados se propusieron dar un paso notable en la misma línea: pasar el órgano consultivo del ámbito de la Comi-

sión a todo el ámbito institucional comunitario. El nuevo órgano creado por los artículos 198 A, 198 B y 198 C del Tratado de Maastricht, recibió la denominación de Comité por el paralelismo que se le dio con otro órgano también consultivo: el Comité Económico y Social que ya existía desde el comienzo de la Comunidad Económica Europea. No cabe duda que fue una importante consecución de las Regiones. El elevado número de miembros que forman parte de dicho Comité, hace que sea un amplio foro en el que se recogen inquietudes e ideas procedentes de las más variadas partes y los más variados sectores de la geografía comunitaria. A España le corresponden 21 miembros. Dadas las características de heterogeneidad de las Comunidades Autónomas Españolas en lo que respecta a la conciencia de sí mismas, a los proyectos, a las competencias, a las características diversas de su autogobierno, se decidió que 17 de los puestos reservados a España, fueran para las Comunidades Autónomas con lo que cada una tenía permanentemente un puesto a ocupar. Se daba salida así a la necesidad que tienen las Comunidades Autónomas Españolas de ser consideradas individualmente. Los cuatro puestos restantes son para las comunidades locales.

Sin embargo, entre las regiones que forman parte de dicho Comité existen aspiraciones a lograr un nivel mayor y mejor como órgano comunitario. La preparación del Tratado de Amsterdam dio lugar a que se conocieran las aspiraciones de las regiones con respecto al Comité que lleva su nombre y en el que se encuentran representadas. Con todo, el Tratado de Amsterdam con referencia a las Regiones solamente hace alguna simple mención como la de la sede en Bruselas⁹.

2.1. Aspiraciones con respecto al Comité de Regiones

La primera aspiración que tienen las regiones es dignificar el Comité de Regiones. Para ello solicitan convertirse en Institución¹⁰.

En el Consejo consultivo de los Entes regionales y locales encontramos un rasgo que pasará luego también al Comité de Regiones: el que formaran parte del mismo representantes tanto de los entes regionales como de los entes locales. De

9. *Tratado de Amsterdam*. Protocolo sobre la fijación de las sedes de las instituciones y determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y Europol. Artículo único, g.

10. Art. 4 del Tratado CEE modificado por el Tratado de Maastricht.

suyo no tenía por qué haber sido así dado que en aquel tiempo, todos los Estados tenían formadas ya sus regiones. A la Comisión, con todo, le interesó recoger también las opiniones de las ciudades y de las provincias. Es aspiración de las regiones que se encuentre una fórmula para separar, de una u otra forma, a las regiones de los entes locales dada la diferencia de naturaleza y de objetivos que entre ambos existe.

Una característica propia del antiguo Consejo no sería recogida por el Comité de Regiones. Me refiero al aspecto democrático del nombramiento. En el caso del Consejo consultivo de los Entes Regionales y Locales, los miembros eran nombrados por la Comisión a propuesta conjunta de las Asociaciones que antes mencionamos. El volver a un tipo de sistema semejante al anterior es una de las aspiraciones de las regiones cuando piensan en la dignificación del Comité, dado que ahora los miembros son nombrados por el Consejo por unanimidad a propuesta de los Estados¹¹.

Tener una administración propia e independiente, con presupuesto autónomo, y no “con una estructura común” con el Comité Económico y Social¹².

Que la consulta al Comité se extienda también al Parlamento Europeo.

Que se amplíen las consultas a aquellas materias que en Estados miembros son gestionadas por las regiones. Hay materias, de importancia decisiva en numerosas regiones de la Comunidad sobre las que no se les pregunta nada a las regiones sobre materias con las que están, sin duda, íntimamente vinculadas como la agricultura o la formación profesional¹³.

Que se mantenga el carácter meramente consultivo de las preguntas que se hacen a las regiones pero para hacer más eficaz la incidencia de la respuesta, cuando las instituciones (Consejo, Comisión), no recojan la opinión del Comité, le motiven a éste su respuesta negativa.

11. *Tratado de la Unión Europea*. Art. 198 A.

12. *Tratado de la Unión Europea*. Protocolo sobre el Comité Económico y Social y sobre el Comité de las Regiones.

13. Los ámbitos establecidos por el T.C.E. en que el Comité de Regiones debe ser consultado preceptivamente son: art. 126, 4, educación; art. 128, cultura, art. 129, salud pública; art. 129, A, redes transeuropeas, t arts. 130, B, D, E, cohesión económica y social.

2.2. Aspiraciones con respecto a la Comisión

Se ha pedido a veces que el Comité de Regiones quede más asociado a la Comisión en cuanto que ésta es la Institución de la iniciativa, el motor de la Unión Europea.

2.3. Aspiraciones con respecto al Tribunal de Justicia

Otra aspiración que tienen las regiones y, en concreto el Comité que las representa, es estar capacitadas para poder presentar demandas al Tribunal de Justicia. Para determinados recursos sólo tienen legitimación activa la Comisión, el Consejo y los Estados miembros. El Parlamento y el Tribunal de Cuentas la tienen para la salvaguarda de sus prerrogativas. Las regiones sólo pueden recurrir al Tribunal cuando pueden demostrar un efecto directo e individual como el resto de las personas físicas y jurídicas.

2.4. Aspiraciones con respecto al Consejo

Los miembros del Consejo proceden de los Estados y tienen como objetivo defender los intereses de los Estados en el proceso de formación de la unidad de Europa. Al mismo tiempo que defienden sus intereses, se comprometen en la marcha del proceso. Para representar mejor a los Estados y para comprometerse más eficazmente, la legislación comunitaria exige que los que toman asiento en el Consejo sean de rango ministerial. Pueden ser, por consiguiente, ministros, secretarios de Estado o algo parecido. Sucede a veces que un gobierno no cuenta con determinado tipo de ministerios por ser la materia de la correspondiente cartera, competencia de las regiones. Así sucede normalmente en los Estados federales con la educación y con la cultura. La modificación de la Constitución belga y la conversión de dicho Estado en Estado federal ha puesto muy de relieve dicha cuestión. Al Consejo han ido ministros regionales de Valonia o de Flandes pero que en el Consejo representaban a Bélgica como Estado. Cuando los ministros de cultura se reúnen en el seno del Consejo, el representante de Alemania no puede ser un ministro del gobierno dado que éste no existe. Los que tienen la competencia de las materias culturales en Alemania son los ministros de cultura de los länder. El elegido para ocupar el puesto en la reunión de ministros en el seno del Consejo es el ministro de

cultura de un länd, que para empuñar su voz y su voto para toda Alemania, necesita contar con el consentimiento de los demás. Este es el procedimiento que se sigue. El asiento ministerial europeo lo ocupa un ministro regional que representa a todos los demás. Para ello han tenido que ponerse previamente de acuerdo. El ministro regional elegido va cambiando por rotación de forma que, con el paso del tiempo, todos los ministros puedan estar presentes en el Consejo. Más fácil que el de Alemania puede resultar el ya antes mencionado de Bélgica. Al tenerlo sólo tres regiones entre las que hay dos de mayor importancia, la rotación es más fácil. El acuerdo previo puede ser hecho con más facilidad y comprometer de esa forma a toda Bélgica no es tan complejo. Si tuviera que hacerse algo semejante en el caso español, resultaría mucho más complicado dada la heterogeneidad sociológica y jurídica de nuestras Comunidades Autónomas.

Existe otro sistema de participación de las regiones en el Consejo. La participación se consigue acompañando al Ministro del Gobierno del Estado en la delegación por él presidida. De esa forma, la región está presente en todo aquello que le compete. Como ejemplos de este sistema podemos mencionar el de Gran Bretaña y el de Portugal. En el caso de Gran Bretaña, cuando debe tratarse en el Consejo algún asunto que afecta a Escocia, la delegación británica integra a algún representante escocés. En el caso de Portugal sucede algo semejante para las regiones insulares de Azores y Madeira. Dicha participación no tiene por qué estar reservada a los Consejos de formación específica incluido el más importante denominado ECOFIN, sino también al de asuntos generales formado por los Ministros de Asuntos Exteriores.

Las regiones españolas de Cataluña y el País Vasco, por medio de los políticos que actualmente las gobiernan, han pedido al partido que gobierna España, el partido popular, tener algún tipo de participación en los Consejos de Bruselas¹⁴. Dada la gran dificultad que supone la inclusión de las regiones, debido en primer lugar a la heterogeneidad y en segundo lugar al radicalismo de algunas posiciones, el partido popular quiso denegar la petición nacionalista. Para ello buscó el apoyo del partido socialista. Dadas las diferencias y las tensiones existentes entre los dos grandes partidos del Estado, el PSOE se negó a aceptar la petición del P. P. y el

14. Muy concretamente: proposición no de ley del P.N.V. defendida en el Congreso de los Diputados el 4 de marzo de 1998.

partido popular no tuvo más remedio que plegarse a dialogar sobre la petición de las comunidades autónomas mencionadas. El tipo de participación de las mismas es una cuestión que se encuentra actualmente en estudio.

2.5. Aspiraciones con respecto al Parlamento

Con respecto al Parlamento no ha habido propuestas tan concretas como para las demás instituciones. Al decir propuestas concretas, me estoy refiriendo a las que se elaboraron y manifestaron de cara a la modificación del tratado de Maastricht que luego llegó a ser el Tratado de Amsterdam. El estudio de las propuestas que se realizaron en dicho período nos dan a conocer bastantes de las aspiraciones de las regiones. De no haber existido el imperativo de Maastricht de organizar una conferencia intergubernamental, no tendríamos un conocimiento tan detallado de todas esas aspiraciones que ahora les estoy presentando a Vds. de una manera muy general. Pero además de esas aspiraciones que tenían un objetivo concreto hay que mencionar otras como la que voy a abordar ahora.

Existe una gran aspiración de algunos sectores de las regiones de la Unión Europea a que en el Parlamento Europeo se cree una cámara alta formada por representantes de las regiones de la comunidad. De las atribuciones que tendría dicha cámara no se ha hablado demasiado. Tal vez tendría las mismas que las de la actualmente existente como ocurre en los sistemas federales tradicionales. Tal vez tendría menos. De todas formas ayudaría a que la tendencia que sigue el Parlamento a obtener más competencias se viera impulsada hacia adelante. Se asemejaría así el Parlamento Europeo a los parlamentos propios de los Estados federales que tienen dos Cámaras: la baja, de representación popular y la alta, de representación territorial. Esta fue la solución que se halló para equilibrar dos principios contrapuestos: el de la igualdad de las formaciones políticas que forman una federación y el de la diferencia de peso específico en razón de la distinta población que tienen. La mencionada solución la encontraron los que elaboraron la Constitución de los EE.UU., aplicándose después en el sistema de la Confederación Helvética y en el de los demás Estados federales. Si la Cámara Alta resulta problemática en Estados unitarios y con frecuencia ha sido considerada superflua, cumple perfectamente su misión en las Federaciones.

El Parlamento Europeo, que en un principio se llamó Asamblea, luego Asamblea Parlamentaria y finalmente Parlamento, ha seguido un constante proceso pau-

latino de aumento de competencias en las tres facetas más destacadas propias de su naturaleza: a) la presupuestaria; b) la de control; c) la legislativa. La competencia presupuestaria es una realidad eficaz desde que, a partir de 1975, la Comunidad Europea decidió funcionar sobre la base de recursos propios. Desde entonces, al Parlamento Europeo, por un sistema de votación cualificada de doble mayoría, puede rechazar el presupuesto aprobado por el Consejo tal como sucedió en los años 1980 y 1985. Puede además tener, la última palabra sobre el Consejo y decidir en las modificaciones que haga sobre gastos obligatorios.

La competencia del Parlamento Europeo sobre el control, creció con el Tratado de Maastricht que modificó el sistema de elección de la Comisión y de su investidura y dejó en el Parlamento Europeo los poderes para nombrar al defensor del Pueblo comunitario y para decidir sobre los casos concretos del ejercicio del derecho de petición.

Por último, la competencia de influir en la legislación también ha ido en aumento, al pasar, en las materias señaladas en los Tratados, de la mera consulta informativa a la concertación y de ésta a la cooperación y sobre todo a la codecisión.

Hay quien piensa que con una doble Cámara, el poder del Parlamento Europeo aumentaría. De esa forma se oficializaría más la división de la Unión Europea en regiones con lo que se quitaría poder a los Estados y se lograría un mayor acercamiento de la autoridad al pueblo que contaría con unas expresiones más naturales de participación y de acercamiento a las tomas de decisión. La existencia de esta segunda Cámara Alta, influiría también en la regionalización de los sistemas electorales y de los partidos políticos.

3. Las posibilidades

Las aspiraciones que hemos descrito no tienen todas las mismas posibilidades de convertirse en realidad. Hagamos un análisis crítico de cada una de las aspiraciones expuestas. Y veamos si, a la luz de los principios generales de organización de un conjunto tan complejo como la Unión Europea, pueden resultar adecuadas.

Como telón de fondo creo que debemos referirnos en primer lugar al principio de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad es un principio general de orga-

nización humana que tiene su origen en la concepción de la persona, como ser a la vez, individual y comunitario. Las comunidades no están para restar posibilidades a la persona sino para potenciarla. Lo que decimos de la persona y de la comunidad también lo podemos afirmar de la interrelación de unos grupos con otros. Eso es lo que se quiere llevar a la construcción de Europa. Se trata de un principio que debe informar toda la estructura organizativa desde el individuo al conjunto total de la Unión Europea. A pesar de ello, en el Tratado de Maastricht, se aplica solamente a la relación Comunidad-Estado¹⁵. No es nada más que el primer paso. Si se tuviera que dar otro paso ulterior, éste sería la aplicación el mencionado principio a las regiones. Claro que dicha aplicación no es una cosa que pueda ser hecha sólo desde la Unión Europea sino principalmente desde los Estados. Y los Estados en esta cuestión tienen concepciones muy distintas con respecto a la subsidiariedad. El recientemente celebrado referéndum de Portugal, ha dado una buena prueba de ello. Hace unos años, una encuesta hecha en Francia, daba como resultado el que la mayoría de los franceses, prefería que la competencia sobre la Universidad estuviera en manos del Estado y no de las regiones. En España se ha considerado más acorde con el principio de subsidiariedad, lo contrario. Teniendo pues en cuenta una diversidad tan plural, la Unión Europea sólo puede por una parte trabajar, si lo cree conveniente, en la preparación de las mentalidades, y, por otra, aplicar el principio a las relaciones entre los órganos de forma que los órganos de los grupos inferiores, sean representativos y cuenten con el nivel de competencias correspondiente.

De lo que hemos expuesto sí que parece conveniente la dignificación del Comité de Regiones, posiblemente convirtiéndolo en Institución. Parece obvio que el Comité tenga dos secciones, la de regiones y la de entidades locales. Esta es, sin embargo, una cuestión problemática dado que en bastantes países, las regiones no pasan de ser entidades de nivel local. La elección de los miembros del Comité por parte de las entidades representadas, es más sencillo en el caso de las regiones pero enormemente problemático en el de los entes locales. En el caso español, por citar sólo un ejemplo, ¿cómo elegir a cuatro miembros a partir de las cincuenta provincias y de los

15. T.U.E. Art. 3B. Sobre esta cuestión del principio de subsidiariedad tuvo una interesante intervención desde la perspectiva de las regiones, el Presidente de la Asamblea de Regiones de Europa y de la Generalidad de Cataluña ante la Comisión institucional y el Pleno del Comité de las Regiones, en Bruselas, el 15 de noviembre de 1994.

ocho mil municipios? La solución práctica que se ha encontrado ha sido la de aceptar la propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias¹⁶.

Al convertir el Comité de Regiones en institución, se solucionaría, por lo menos en parte, la cuestión de la legitimación para los recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De esa forma, la aplicación del principio de subsidiariedad quedaría en manos de los jueces. Sería necesario, con todo, que los futuros tratados de la Unión, concretaran el valor jurídico del principio y no quedase solamente como un elemento informador capaz de interpretarse de muchas maneras como vimos por los casos antes expuestos.

La aspiración del Comité de Regiones de vincularse más a la Comisión es aceptable desde el punto de vista de las Regiones. Pero no lo es desde el punto de vista de la Comisión. Desde aquellos inicios de la construcción de Europa a partir del Tratado de la CECA, en que un Alta Autoridad podía imponerse a los Estados miembros, el órgano más comunitarista del ejecutivo bicéfalo, ha ido perdiendo poder. En la actualidad, incluso tiene que tratar en ocasiones con el órgano auxiliar del Consejo llamado COREPER. No parece conveniente que la Comisión baje, sintiéndose excesivamente ligada a órganos de menor importancia. Si algo necesita la Comisión es ser fortalecida. Ese es el camino que nos indica la dirección del futuro dado que, en una Europa más unidad y estructurada, de la Comisión tendría que salir el Gobierno de la Unión Europea.

Lo que sí parece totalmente razonable es la posibilidad de que las regiones estén más cerca del Consejo tomando parte en el mismo por medio de algún cargo de rango ministerial, cuando sea necesario hacerlo. Claro que en ese caso no se representa a la región sino al Estado. También resulta factible que los representantes de las regiones acompañen a los miembros del gobierno cuando sea necesario para sus intereses. Así lo hace Gran Bretaña con respecto a Escocia y Portugal con respecto a las Azores y Madeira. El caso español se está debatiendo. Esperemos que sea posible llegar a un sistema satisfactorio.

Mucho más compleja es la cuestión de crear una Cámara Alta de Regiones en el Parlamento Europeo. La dificultad estriba en lo siguiente: el Parlamento Europeo

16. Acuerdo del Senado. *Diario de Sesiones del Senado* del 20 de octubre de 1993. Citado en MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego, *op. cit.*, p. 250.

ha adquirido a través del tiempo, mínimas competencias legislativas con los procedimientos de concertación cooperación y codecisión. En el futuro deberá ser un cuerpo co-legislativo con el Consejo. Nos encontraremos entonces con un Parlamento con dos Cámaras: el Consejo y el ya llamado ahora Parlamento. Existe una gran similitud entre este sistema y el modelo federal innovado en 1949 por la Ley Fundamental de Bonn. Tal innovación, con respecto al sistema federal anteriormente existente consiste en que la Cámara Alta no está formada por miembros que proceden de elección popular sino de los ejecutivos enviados por los Länder. Es lo que ocurre en la Unión Europea. En Alemania, la Cámara Alta se forma desde los ejecutivos de los Länder. En la Unión Europea el Consejo se forma desde los ejecutivos de los Estados lo que viene a ser una puerta abierta a un tipo igual de Cámara Alta. Este es el objetivo final de la evolución del Parlamento a la que apuntó el Proyecto de Tratado elaborado por Spinelli y su grupo y que fue aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984¹⁷.

Teniendo eso en cuenta, la aspiración de Cámara Regional entorpecería la marcha hacia el futuro. No se deben contemplar tanto los intereses de las regiones si obstaculizan el conjunto. El conjunto y las partes deben ser contempladas al mismo tiempo, para que logren la armonía necesaria en un proceso que tanto nos interesa a todos.

4. Aspiraciones generales de las regiones al margen del organigrama de la Unión Europea

Hasta ahora hemos hablado de las aspiraciones de las regiones en el marco de las instituciones y de los órganos auxiliares de la Unión Europea. Pero como puede fácilmente pensarse, lo dicho hasta aquí no agota toda la cuestión. El campo de acción de las regiones es bastante más amplio del encerrado en la circunscripción del organigrama. Las regiones se mueven en ámbitos económicos, culturales, en esferas internacionales... etc. Sus intereses se dejan sentir en diversas facetas de la vida política y social. Su presencia no es para estar solamente entre las institu-

17. *Boletín de las Comunidades Europeas* 1984, n.º 2. Un comentario al conjunto de todo el Proyecto de Tratado podemos verlo en ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1985, pp. 55-66.

ciones comunitarias sino a lo largo y a lo ancho de toda Europa e incluso de toda la sociedad internacional.

Para tener idea de las aspiraciones de las regiones, en este vasto contexto, contamos con un documento de excepcional importancia. Me refiero a la Declaración Europea del Regionalismo de la Asamblea de las Regiones de Europa aprobada en la reunión de Basilea el 4 de diciembre de 1996. Es éste un documento elaborado a partir de las aspiraciones que se fundan —entre otras realidades—, en que las Regiones constituyen un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea “y en la cooperación interregional a nivel nacional, transfronterizo e internacional para la construcción de una Europa unida, solidaria, cuyas acciones se conozcan y comprendan mejor por los ciudadanos”¹⁸. Detengámonos un momento a enumerar algunas de las aspiraciones que manifiesta en el marco de las relaciones internacionales y de la Unión Europea. En cuanto a las relaciones internacionales, las regiones creen que, entre otras competencias, pueden concluir acuerdos, tener representaciones, participar en las actividades internacionales del Estado y ser consultadas por el Estado en aquellas cuestiones que les afecten¹⁹. En cuanto a la Unión Europea, aspiran a contar con reconocimiento, poder tener representación en Bruselas, participar en la formación de la posición de los Estados de una manera efectiva, ejecutar la normativa comunitaria en el ámbito de sus competencias, gestionar fondos comunitarios, ser circunscripciones en las elecciones al Parlamento Europeo y establecer relaciones entre los parlamentos regionales y el Parlamento Europeo²⁰.

Todo un conjunto de aspiraciones que las Regiones manifiestan oficialmente con el ánimo de que los Estados y la Unión Europea encuentren en él la pauta para animarse a reconocer competencias a las regiones, a apoyarlas financieramente y a desarrollar la identidad regional.

18. *Declaración de la ARE sobre el Regionalismo*. Preámbulo, núms. 3 y 11.

19. Id. Art. 10.

20. Id. Art. 12.