

# LAS REGIONES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Paz Andrés y Bernardo Fernández

Este artículo analiza el papel de las regiones en el proceso de integración europea, como uno de los temas de referencia constante en el ámbito político y social de gran interés dentro del debate relativo al proceso de construcción europea, desde la perspectiva de que es una cuestión que no ha alcanzado todavía el punto final de su evolución. Para ello, la finalidad perseguida por el presente trabajo estriba en la realización de un diagnóstico de la situación actual y un diseño de las previsibles líneas de desarrollo futuro, siempre teniendo en cuenta el diferente concepto de *Región* o el diferente grado de autonomía política, social o económica que a las regiones les confiere cada Estado de la Unión Europea, ya que las Comunidades Europeas no tienen un concepto propio, ni único, de región. Así, se estudia la evolución sufrida por la dimensión regional en el seno de las Comunidades Europeas, el tratamiento concedido a las regiones por el Tratado de la Unión Europea y se apuntan las orientaciones futuras en el horizonte que supone la Conferencia Intergubernamental de revisión del Tratado de Maastricht a celebrar en el año 1996. No se abordan, intencionadamente, los aspectos relacionados con la cohesión económica y social, ni la cuantificación de los flujos financieros recibidos en el pasado o los que se distribuirán en el futuro.

*Palabras clave:* concepto de *Región*, representación y participación institucional de las regiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

El papel de las regiones en la integración europea se ha convertido en los últimos tiempos en un tema de referencia constante en el ámbito político y en un polo de atracción doctrinal. Esta situación es comprensible si se tiene en cuenta que el reconocimiento del hecho regional en el ámbito comunitario es de origen reciente y que se trata de una cuestión que no ha alcanzado todavía el punto final de su evolución. Por estas razones, las perspectivas de análisis pueden resultar muy variadas, yendo desde las estrictamente técnicas hasta las teñidas de consideraciones políticas o ideológicas. La finalidad perseguida por el presente trabajo estriba en la realización de un diagnóstico de la situación actual y en el diseño de las previsibles líneas de desarrollo en el futuro atendiendo a los diversos condicionantes en presencia; hemos preferido así la tierra firme de la realidad frente a la seductora pero

engañoso elucubración. Para ello, tras unas puntualizaciones de carácter conceptual, trazaremos la evolución sufrida por la dimensión regional en el seno de las Comunidades Europeas para detenernos después en el tratamiento concedido a las regiones por el Tratado de la Unión Europea y finalmente apuntar las orientaciones futuras en el horizonte cierto que supone la Conferencia Intergubernamental de revisión del Tratado de Maastricht que se celebrará en 1996, terminando con las oportunas conclusiones. En consecuencia, y aunque para el lector avisado resulte una obviedad, es preciso enunciar desde ahora que este trabajo no aborda la perspectiva regional de la cohesión económica y social, ni cuantifica una vez más los flujos financieros que las regiones recibieron en el pasado o recibirán en el período de programación inmediato, el que abarca los años 1994 a 1999.

## 2. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

El proceso de elaboración y la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) han revitalizado el debate en torno al papel de las regiones en el proceso de construcción europea. El debate clásico, que en esta ocasión abandonaba el ámbito puramente teórico, entre una Europa articulada institucionalmente bajo el modelo de corte confederal y otra basada en el molde federal —debate que podría formularse en el límite con el quiasmo «una Europa de Estados o un Estado Europeo»— ha visto comparecer en la discordia un tercer género, un modelo federal basado en las regiones, una «Europa de las Regiones». Es ésta una idea confusa que tiene, sin embargo, la virtualidad de ganar adeptos al no exigir de ordinario la previa precisión de las categorías conceptuales utilizadas en su formulación y apelar antes a la emotividad y aún a la metafísica que al análisis riguroso del ordenamiento jurídico comunitario y de su génesis<sup>(1)</sup>. La revalorización creciente del regionalismo omite a menudo el distinto estatuto jurídico y de concepto de región que existe en la Unión Europea (UE); silencia la diversidad de tratamiento que el hecho regional recibe en las Constituciones de los Estados miembros —coexisten en la UE Estados federales (RFA), Estados regionales (Bélgica, Italia, España), Estados unitarios descentralizados (Francia, Holanda y Portugal), y Estados unitarios (Dinamarca, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Luxemburgo)<sup>(2)</sup>; omite incluso el diverso tratamiento que en los Estados miembros tiene la participación de las regiones en la formación de la voluntad del Estado en el ámbito comunitario y el papel reservado a las mismas en la aplicación del derecho comunitario<sup>(3)</sup>.

(1) La obra de S. Petschen, *La Europa de las Regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1992, pp. 32-36, 43-58, 249-269, passim, es una buena muestra de la apologética regionalista. En ella se postula la región como un ámbito natural de convivencia, frente al más postizo y «demoníaco» constituido por el Estado; la región sería para Petschen un «ámbito pacífico de identidad» —se diría que es una geografía de la existencia a prueba de aflicciones—, un «cauce de nacionalismos» y el «marco individualizador de identidades» que está llamado por «motivaciones antropológicas» —(la) «necesidad del hombre de situarse en un entorno concreto, bien conocido por él, para desenvolverse y conectar con su semejantes»— y de «humanización de la política» a ser la base de un «desarrollo piramidal de las estructuras federales».

(2) Esta es la clasificación que efectúa, por ejemplo, siguiendo a Hummer y Bohr, G. Falcon, «Regionalismo e federalismo di fronte al Diritto Comunitario», *Le Regioni*, a. XX, n. 5, octubre 1992, pp. 1236-7, en nota. Hoy Bélgica es ya un Estado federal, y Portugal podría clasificarse, en relación con Azores y Madeira, de Estado unitario con autonomía regional garantizada constitucionalmente como excepción. Véase, asimismo, Centre Européen du Développement Regional (CEDRE) (1989), *Étude comparée des status et competences des régions en Europe*, texto policopiado.

(3) Véase, por ejemplo, J. Barnes Vázquez (Coordinador) (1993): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización Administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, que incluye aná-

No sólo la equivocidad del término «región» y la diversidad de su tratamiento constitucional perturban el análisis de la cuestión, también impide esclarecerlo la perspectiva conceptual con que ésta se formule. Con harta frecuencia, cuando se estudia el papel de las regiones o el futuro del regionalismo en la integración europea, se mezclan los momentos conceptuales de la participación y representación regionales en la estructura institucional comunitaria: el que corresponde a una perspectiva estrictamente *inmediata* o *directa* —que reservamos para las fórmulas de integración de las regiones en tanto sujetos autónomamente considerados en la estructura orgánica comunitaria y en su proceso de formación de decisiones— y la perspectiva *mediata* o *indirecta* —la que corresponde a las regiones en idéntico proceso, pero ahora en cuanto son integradas por la mediación de los Estados de los que son órganos jurídico-políticos, administrativos o simples demarcaciones de planificación económica—. A la primera perspectiva corresponden la exigencia de consagración jurídica del principio de autonomía regional en los tratados o los planteamientos relativos a la institucionalización de las regiones o de órganos de representación regional en la estructura orgánica de la UE, materias que serán objeto preferente de este estudio; a la segunda, las exigencias de participación y representación de las regiones en los procesos de formación de la voluntad estatal en las fases ascendente y descendente en el ámbito comunitario. Estos dos momentos conceptuales son, es cierto, difíciles de separar, ya que integran, en el límite, un *continuum* en la reivindicación regionalista: al reconocimiento en el ámbito interno sigue una exigencia de reconocimiento en el conjunto institucional comunitario, primero como persona jurídica subestatal y luego como un tercer pilar de un edificio europeo (Comunidad, Estado, Región)<sup>(4)</sup>, articulado mediante los principios de subsidiariedad y de lealtad comunitaria.

La perspectiva mediata o indirecta que circunscribe la problemática regional al modo de participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones comunitario a través de la mediación estatal, tiene una sólida y larga tradición tanto doctrinal como jurisprudencial. Esquemáticamente expuesta: en las relaciones exteriores, y las comunitarias lo serían para un amplio sector, el Estado actúa como entidad unitaria, cualesquiera que sean su estructura interna y la distribución de competencias entre el Estado y las estructuras descentralizadas o dotadas de autonomía política; desde el punto de vista del ordenamiento internacional, el Estado es un sujeto único al que se imputan los comportamientos relevantes en el plano exterior, desde la participación en la formación de las normas hasta la responsabilidad por su incumplimiento, ya sea por acción o por omisión. Nada de esta configuración mutaría en el tránsito del ordenamiento internacional al derecho comunitario, en el que el Estado considerado como sujeto unitario es el interlocutor único para la Comunidad y para los demás Estados miembros. Esta es la situación formalizada en los tratados constitutivos y la sentada en copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual cada Estado miembro es libre, autónomo para repartir las competencias en

---

lisis de la práctica de Estados federales, regionales, unitarios descentralizados (Francia) y unitarios (Reino Unido). Un breve examen de conjunto, en G. F. Ferrari, «La partecipazione delle regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht», *Le Regioni* (1992), a. XX, n. 5, pp. 1247-1262.

(4) A esta concepción responderían los planteamientos que postulan la regionalización como proceso generalizado a todos los Estados miembros, dado que constituye un «factor de desarrollo y de cohesión económica, de democratización de la integración comunitaria y de valorización de las particularidades culturales», por no citar sino la literalidad del apartado IV de la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988 sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones (Doc A 2-218/88, *DOCE* N.º C 326, 19 diciembre 1988), que incluye como anexo la denominada «Carta comunitaria de la regionalización».

el plano interno entre el nivel central y el regional o local, sin que el reparto competencial le exima de garantizar y responsabilizarse del cumplimiento de las obligaciones comunitarias<sup>(5)</sup>.

Esta situación ha ido modificándose paulatinamente al adquirir mayor intensidad el debate regional —que las Conferencias Intergubernamentales de elaboración del TUE aceleraron— o al propiciar alguna institución comunitaria —la Comisión, básicamente— la participación directa, siquiera de forma menor o incidental, de las regiones en el proceso de decisión comunitaria. G. Tesauro lo reconocía en 1989:

«fino a pochi anni addietro, il ruolo delle Regioni nel processo di formazione delle norme comunitarie è stato oggetto più de auspice che di analisi di norme, per il semplice motivo che norme con c'erano, fatta eccezione per qualche disposizione ricercata col lanternino da pazienti giuristi»<sup>(6)</sup>.

La transición hacia una situación en la que las regiones comienzan a exigir —cosa distinta, como se verá más adelante, de obtener en el plano del derecho positivo originario o derivado— la asociación inmediata o directa al proceso comunitario de adopción de decisiones y su reconocimiento institucional, a reclamar en suma un estatuto propio en la estructura orgánica comunitaria en una suerte de prefiguración de la integración europea de base regional o, al menos, de triple base —Comunitaria, estatal y regional—, se opera con una elaboración teórica que tiende a: a) disociar los caracteres del ordenamiento comunitario de los del ordenamiento internacional; b) postular el carácter supranacional, ya no internacional o exterior, de las relaciones comunitarias; c) romper con el criterio de la irrelevancia en el ámbito comunitario de la estructura interna de los Estados, y d) superar años de extrañamiento y desconocimiento recíproco en las relaciones entre Comunidad y regiones.

V. Onida ha sintetizado esta posición con claridad, al criticar la concepción que restringe a Estados miembros y Comunidad la manifestación de las relaciones jurídicamente relevantes en el ámbito comunitario:

«La realtà è che le istituzioni comunitarie non sono, oggi, il luogo ove si realizza un particolare settore o aspetto della politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato, attraverso procedimenti retti dal diritto internazionale: sono piuttosto il luogo ove si esercitano poteri pubblici, legislativi e amministrativi, che si pongono sullo stesso piano del diritto interno, operano nei confronti degli stessi soggetti, i cittadini della Comunità, e utilizzano gli stessi strumenti propri del diritto interno. (...) In sostanza la Comunità esercita una parte sempre più consistente della sovranità interna degli stati membri; non è più solo un'istituzione degli Stati in una relazione di tipo paritario, ma è una istituzione che si colloca —per usare un'espressione propria della nostra dottrina costituzionale— sullo stesso terreno dello Stato ordinamento o dello Stato comunità, operando attraverso le autorità interne, siano esse quelle centrali o quelle decentrate sul territorio, tutte egualmente o direttamente chiamate all'osservanza e all'applicazione del diritto comunitario»<sup>(7)</sup>.

(5) Resumimos en esta síntesis la tesis expuesta por G. Tesauro en «Partecipazione delle regioni alla formazione delle norme comunitarie», *Quaderni Regionali*, Anno VIII, enero-junio 1989, pp. 23-42.

(6) Op. cit. p. 29.

(7) V. Onida (1991): «Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario», *Le Regioni*, a. XIX, n. 1, pp. 13-4. Esta visión integradora, que tiende a borrar las diferencias entre las perspectivas de participación y representación *mediatas* e *inmediatas* o *directas* de las regiones, en B. Hessel y K. Mortelmans (1993): «Decentralized government and community law: conflicting institutional developments?», *Common Market Law Review*, vol. 30, pp. 905-937.

La efectividad de esta tesis debe ser, sin embargo, confrontada con la realidad normativa y la práctica en la evolución de las Comunidades Europeas.

### 3. LA EVOLUCIÓN DE LA ACTITUD DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN RELACIÓN CON LAS REGIONES

No existe en el ordenamiento comunitario un concepto unívoco de región; en el límite, de tomar al pie de la letra alguna manifestación de las autoridades comunitarias, las menciones en dicho ordenamiento a la «región» precisan para su concreción del reenvío a la legislación interna de los estados miembros. En este sentido las Comunidades Europeas utilizarían por respeto a la autonomía institucional de los Estados un concepto abierto de «región» que equipara las variadas modulaciones que del mismo efectúan las legislaciones internas. Así lo expuso lapidariamente el comisario de política regional, B. Millan, al responder a finales de 1992 a la pregunta del diputado C. Robles Piquer sobre cuál era la definición de «Región» para la Comisión, definición que no había hallado ni en la *Tabula Regionum Europae* ni en *The New Encyclopaedia Britannica*:

«Los Estados miembros, por razones a menudo históricas, tienen estructuras regionales muy diversas en organización y carácter político. Estas estructuras competen exclusivamente a los Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión no tiene la intención de fijar una definición comunitaria del concepto de región»<sup>(8)</sup>.

La remisión en blanco a la legislación interna de cada Estado no ha impedido que las instituciones comunitarias, incluida la propia Comisión, utilizaran en el curso del tiempo un concepto propio de «Región», aún aparentando no hacerlo o limitarse a recoger fiel y neutramente lo que determinarían los distintos Estados. El Parlamento Europeo no rehusó definir la «región» e incluso, sin temer al arbitrio, proponer «un número mínimo de habitantes y unas dimensiones geográficas suficientes para cumplir las tareas a desempeñar»<sup>(9)</sup>. La Comisión, como se verá, usa, aunque sea a efectos estadísticos y de análisis territorial, un concepto de «región» y, en ocasiones, admitió, contradiciendo su respeto a la autonomía de los Estados, el que proporcionaron no éstos sino las organizaciones paracomunitarias representativas de las regiones: la Asamblea de las regiones de Europa (ARE), la Unión Internacional de ciudades y autoridades locales (IULA, acrónimo de la denominación inglesa) y el Consejo de municipios y regiones de Europa (CCRE, acrónimo de la denominación francesa)<sup>(10)</sup>.

La redacción originaria de los Tratados constitutivos mencionaban en diversas ocasiones el término de región pero sin definirlo ni acuñar un concepto unitario de

(8) Pregunta escrita N.º 858/92 a la Comisión de las Comunidades Europeas (DOCE, N.º C 274, 22 octubre 1992).

(9) Artículo 1 y 4 de la «Carta Comunitaria de la regionalización», cit. Es ésta, por lo demás, una idea querida de los geógrafos, de los ordenadores del territorio y de los planificadores, aún cuando entre en contradicción con las «raíces e identidades» regionales. Véase, por ejemplo J. Labasse, *Quelles régions pour l'Europe?*, París, Flammarion, 1994, p. 91.

(10) Artículo 3 de la Decisión 88/487/CEE, de la Comisión, de 24 de junio de 1988, relativa a la creación de un Consejo consultivo de los entes regionales y locales (DOCE N.º L 247,6 septiembre 1988).

región<sup>(11)</sup>. Es clásica, en este sentido, la referencia que hacían el Preámbulo y el art. 2 del TCEE a la preocupación por asegurar un desarrollo armonioso que redujera las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, lo que se lograría, en una especie de «círculo virtuoso», mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros lo que conduciría a un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, a la expansión continua y equilibrada, a la estabilidad creciente y a la elevación acelerada del nivel de vida. Cuando se advirtió que el virtuoso círculo devenía vicioso, ya que con frecuencia las mejoras del nivel de vida y de la competitividad de unas regiones se alcanzaban a expensas del de otras, el establecimiento de una política regional, la creación del FEDER, la constitución del Comité de Política Regional, la de los comités para los Programas integrados mediterráneos, por ejemplo, o la consagración del principio de cohesión económica y social en el Acta Única Europea, pusieron de relieve un uso de la región como marco geográfico de políticas comunitarias, como unidad de ordenación del territorio o de medición de las desigualdades de desarrollo. Era un uso por lo demás ya efectuado por los órganos comunitarios desde antes incluso de la constitución de la CEE, cuando la CECA delimitó en el territorio de los seis Estados miembros 42 regiones en materia de transportes, o cuando posteriormente, ya en el ámbito de la CEE, la Comisión distinguió, siguiendo criterios estructurales, 32 regiones agrícolas; también en términos de delimitación regional tuvo que actuar la Comisión para controlar las ayudas públicas a las regiones menos desfavorecidas en los términos del artículo 92 TCEE, y lo hace en la actualidad, delimitando distintos niveles de ayuda de incentivos regionales en función de las características de las regiones.

Esta realidad llevaba implícita la posibilidad de una migración en el concepto de región en la que acabarán sumidas las instituciones comunitarias: la que conduce desde la simple consideración funcional de la región a su valoración paulatina en términos orgánicos y políticos. En esta transición pueden distinguirse varios hitos.

1.º La formalización del criterio funcional con la adopción de la Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (NUTS), establecida por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, en colaboración con los demás departamentos de la Comisión, y que constituye hoy una referencia inexcusable para la adopción de decisiones comunitarias, especialmente, pero no sólo, en materia de fondos estructurales. Esta nomenclatura pone de manifiesto que, aunque basada principalmente en las delimitaciones jurídicas actualmente en vigor en los Estados miembros —criterio de regiones normativas o de límites administrativos—, no siempre coincide con las regiones analíticas, ya sean aisladas con criterios funcionales (agrupación de zonas complementarias) o con criterios de homogeneidad (agrupaciones de zonas de características similares).

El sistema de NUTS clasifica en tres niveles jerárquicos —1, 2, 3— las regiones u organismos locales de los Estados miembros. Cada Estado se subdivide en regiones de nivel 1, éstas, a su vez, en regiones de nivel 2 que se subdividen en regiones de nivel 3, con la única excepción de la Región de Bruselas (NUTS 1), que se integra en la provincia de Brabante (NUTS 2). El análisis del Cuadro 1 revela, sin embargo, que los NUTS 1 en Bélgica o la RFA lo constituyen las Regiones y los Länder, aun-

(11) Véase P. Merciai y F. Saint-Ouen (1987): «Sur la notion juridique de région», *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, p. 1313; A. Weber (1993): «Federalismo e Regionalismo nell'Unione Europea», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, p. 714.

Cuadro 1  
CORRESPONDENCIA ENTRE NIVELES NUTS Y DIVISIONES ADMINISTRATIVAS  
NACIONALES EN LA COMUNIDAD

Estado miembro	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Belgique/België	Regions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
Danmark <sup>(1)</sup>	—	1	—	1	Amter	15
BR Deutschland <sup>(2)</sup>	Länder	11	Regierungsbezirke <sup>(3)</sup>	31	Kreise	328
Ellada	Omades diamerismaton <sup>(4)</sup>	4	Diamerismata	13	Nomoi	51
España	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades autónomas + Melilla y Ceuta	18	Provincias	52
France	Zeat + DOM	8	Régions	22	Départements	96
Ireland	—	1	—	4	—	4
Italia	Gruppi di regioni <sup>(4)</sup>	11	Regioni	1	Planning regions	9
Luxembourg	—	1	—	20	Provincie	95
Nederland	Landsdelen	4	Provincies	1	—	1
Portugal	Continente + Regiões autónomas	3	Comissões de coordenação regional + Regiões autónomas	12	COROP-Regio's	40
United Kingdom	Standard regions	11	Group of counties <sup>(4)</sup>	7	Grupos de concelhos	30
EUR 12		66		35	Counties/Local authority regions	65
				174		829

(1) En la mayor parte de cuadros y mapas, Dinamarca está dividida en tres regiones

(2) No se incluyen las regiones de la antigua RDA.

(3) 26 Regierungsbezirke + 5 Länder que no están subdivididos en Regierungsbezirke.

(4) Agrupación con fines comunitarios.

Fuente: Comunidades Europeas - Comisión (1991): *Las regiones en la década de los noventa. Cuarto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, Luxemburgo, OPOCE, p. 84.

que sus equivalentes aproximados en España o Italia, las Comunidades Autónomas y las Regiones de Estatuto especial y ordinario, se clasifican como NUTS 2, nivel que clasifica a Irlanda o Dinamarca enteras; pero revela también paladinamente la diversidad jurídica, político-administrativa, de población y de superficie de las regiones comunitarias en cada uno de los Estados miembros (Cuadros 2 y 3).

2.º La introducción del principio de la actualmente denominada *cooperación* («partenariat» o «partnership» en las redacciones iniciales de la normativa comunitaria), que reclama la colaboración directa de los niveles comunitario, estatal y regional o local en la consecución de objetivos comunes en la política de cohesión económica y social. En la *cooperación*, la región actúa en cuanto sujeto jurídico, y ya no como simple delimitación funcional o marco geográfico de actuación de una política comunitaria. Su reconocimiento en las políticas comunitarias fue reclamado por el Parlamento Europeo desde principios de los 80; en su Resolución de 13 de abril de 1984, sobre el papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática y sobre los resultados de las conferencias de regiones<sup>(12)</sup>, el PE solicitaba la participación de las regiones y las corporaciones locales, a través de sus representantes democráticamente elegidos, en la realización de las políticas comunitarias y más concretamente en la política de desarrollo regional.

La reflexión sobre la eficacia de casi una década de aplicación de una política regional y la aprobación del nuevo Reglamento del Feder, propició el mismo año la elaboración de una declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento, de 19 de junio de 1984, en la que al tiempo que se comprometían a intercambiar impresiones por lo menos una vez al año sobre el funcionamiento del Fondo y a velar por que las intervenciones del Feder tuvieran como prioridad la supresión de los desequilibrios regionales teniendo en cuenta, sobre todo, las implicaciones regionales de las demás políticas comunes, acordaban:

«... el interés, dentro del respeto de las competencias internas de los Estados miembros y de las disposiciones del derecho comunitario, de que exista una relación más eficaz entre la Comisión de las Comunidades Europeas y las autoridades regionales, y, en algunos casos, locales. Ello permitirá que se tengan mejor en cuenta los intereses regionales en el momento de elaborar programas de desarrollo regional y programas de intervención»<sup>(13)</sup>.

Es de resaltar que el tratamiento normativo de esta relación más eficaz, la *cooperación*, entre regiones y Comunidad no fue idéntico al plasmarse en los Programas integrados mediterráneos y en las intervenciones del FEDER y demás fondos estructurales. En efecto, mientras el Reglamento (CEE) n.º 2088/85, del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los programas mediterráneos, determina en su artículo 5.2 que «los PIM serán elaborados al nivel geográfico pertinente por *las autoridades regionales* o por otras autoridades designadas por cada Estado miembro interesado» (el subrayado es nuestro)<sup>(14)</sup>, el Reglamento (CEE) n.º 2052/88, del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos de finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sus intervenciones con

(12) DOCE N.º C 127, 14 mayo 1984. La Resolución se adopta unos meses después de celebrarse en Estrasburgo, entre el 25 y el 27 de mayo de 1984, la I Conferencia de Regiones.

(13) Boletín CE, 6, 1984, p. 18. Un examen de la posición de las regiones en la formulación de la política regional comunitaria, en J. M. SOBRINO HEREDIA (1988): «Participación de las regiones en la política regional comunitaria», NOTICIAS/CEE, n.º 38, pp. 123-143.

(14) DOCE N.º L 197, 27 julio 1985.

**Cuadro 2**  
**SUPERFICIE DE LAS REGIONES COMUNITARIAS**

	SUPERFICIE (1.000 km. <sup>2</sup> )															
	NUTS 1					NUTS 2					NUTS 3					
	Número	Mínima	Máxima	Media	Número	Mínima	Máxima	Media	Número	Mínima	Máxima	Media	Número	Mínima	Máxima	Media
B	3	0,2	16,8	10,2	9	2,40	4,4	3,4	43	0,10	2,0	0,7				
DK	1	43,1	43,1	43,1	3	2,90	33,3	14,4	15	0,10	6,2	2,9				
D	11	0,4	70,6	22,6	31	0,40	17,5	8,0	328	0,04	2,9	0,8				
GR	4	3,8	56,7	33,0	13	2,31	19,1	10,1	51	0,33	5,4	2,6				
E	7	7,2	215,0	72,1	18	0,03	94,2	28,0	52	0,01	21,7	9,7				
F	8	12,0	145,6	71,1	26	1,10	91,0	24,6	100	0,11	91,0	6,4				
IRL	1	68,9	68,9	68,9	1	68,90	68,9	68,9	1	3,30	12,1	7,7				
I	11	13,6	44,4	27,4	20	3,30	25,7	15,1	95	0,21	7,6	3,2				
L	1	2,6	2,6	2,6	1	2,60	2,6	2,6	1	2,60	2,6	2,6				
NL	4	7,3	11,3	10,4	12	1,40	5,3	3,5	40	0,11	3,5	1,0				
P	3	0,8	88,9	30,7	7	0,80	26,1	13,1	30	0,80	8,8	3,2				
UK	11	7,3	78,8	22,2	35	0,70	31,7	7,0	65	0,40	26,1	3,8				
EUR 12	66	0,2	215,0	35,6	176	0,03	94,2	13,3	829	0,01	91,0	2,8				

Fuente: Comunidades Europeas - Comisión (1991): *Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, Luxemburgo, OPOCE*, p. 85.

**Cuadro 3**  
**POBLACIÓN DE LAS REGIONES COMUNITARIAS (1987)**

	POBLACIÓN (1.000)											
	NUTS 1				NUTS 2				NUTS 3			
	Número	Mínima	Máxima	Media	Número	Mínima	Máxima	Media	Número	Mínima	Máxima	Media
B	3	972	5.691	3.290	9	226	2.221	1.097	43	37	975	230
DK	1	5.127	5.127	5.127	3	587	2.825	1.709	15	47	608	342
D	11	660	16.712	5.552	31	472	5.068	1.970	328	33	2.012	186
GR	4	939	3.492	2.498	13	179	3.492	768	51	21	3.492	196
E	7	1.443	10.505	5.548	18	126	6.773	2.158	52	57	4.894	747
F	8	3.928	10.290	6.327	26	87	10.290	2.190	100	72	2.504	569
IRL	1	3.543	3.543	3.543	1	3.543	3.543	3.543	1	83	1.335	394
I	11	1.591	8.881	5.213	20	114	8.881	2.867	95	93	3.980	604
L	1	372	372	372	1	372	372	372	1	372	372	372
NL	1	1.592	6.856	3.666	12	190	3.197	1.222	40	54	1.258	367
P	3	253	9.687	3.416	7	253	3.577	1.464	30	79	1.901	342
UK	11	1.575	17.318	5.175	35	274	6.770	1.627	65	73	6.770	876
EUR 12	66	372	17.318	4.904	176	87	10.290	1.839	829	21	6.770	390

Fuente: Comunidades Europeas - Comisión (1991): *Las regiones en la década de los noventa. Cuarto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, Luxemburgo, OPOCE, p. 85.*

las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, establecía en su artículo 4 la necesidad de una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes «*designados por este último* a escala nacional, regional, local o de otro tipo, las cuales actuarán en calidad de partners que persiguen un objetivo común» (el subrayado es nuestro)<sup>(15)</sup>. En definitiva, si el Reglamento relativo a los PIM identificaba a las regiones como la autoridad naturalmente competente en la materia, el Reglamento n.º 2052/88 les reservaba un peso menor y condicionado a la identificación o designación previa de las regiones por parte del Estado<sup>(16)</sup>.

3.º La integración en 1988 de una representación de las regiones en el marco institucional comunitario, al crearse un Comité consultivo de los entes regionales y locales, adjunto a la Comisión, precedente del actual Comité de las Regiones, por Decisión (88/487/CEE), de la Comisión, de 24 de junio de 1988, relativa a la creación de un Consejo consultivo de los entes regionales y locales<sup>(17)</sup>. La Comisión, mediante este acto, reconocía la necesidad de que los entes regionales y locales participaran en mayor medida que hasta entonces en la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, y articulaba esta presencia: a) en un comité de carácter consultivo y no vinculante adjunto a la propia Comisión, la cual podía someter a su consideración «cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias (art. 2); b) atribuyendo la designación de sus miembros no a los Estados miembros, sino a las Asociaciones regionales paracomunitarias de común acuerdo; c) integrando en el mismo órgano a representantes de regiones y de entes locales, aunque en el seno del Consejo se creaban dos secciones, «una integrada por representantes de las regiones y otra integrada por representantes de los entes locales» (art. 5.1) y se preveía la posibilidad, que no se concretó, de una comisión para los entes de nivel intermedio entre ambos.

4.º La aprobación por la Comisión de iniciativas comunitarias, financiadas con cargo al 10 por 100 de los créditos de compromiso de los Fondos estructurales, con la finalidad de fomentar la cooperación interregional, con las regiones como auténticos y autónomos protagonistas de la elaboración y ejecución de los planes, así como interlocutores únicos de la Comisión, bien por sí mismas o con la mediación de las asociaciones de regiones. Ejemplo de tales iniciativas son INTERREG o OUVERTURE.

(15) DOCE N.º L 185, 15 julio 1988.

(16) Cf. G. Tesauro, op. cit., p. 35; G. Falcon, op. cit., pp. 1238-9; B. Hessel y K. Mortelmans, op. cit., pp. 923-924; J. A. Valle Gálvez (1990): *La articulación jurídica de la política regional comunitaria: el caso de los programas integrados comunitarios*, Granada, Universidad de Granada, pp. 125-216. La reciente reforma de los Reglamentos de los Fondos estructurales realizada en 1993 no modifica sustancialmente estos aspectos ni en la regulación de la cooperación ni en el ámbito geográfico de los planes, cuyos actores y límites fija el Estado miembro; sólo se incorpora a la cooperación, junto a las autoridades regionales, a «los interlocutores económicos y sociales» y se prevé expresamente que los planes de desarrollo regional y los marcos comunitarios de apoyo que de ellos se derivan pueden ser únicos para todo el territorio nacional, práctica que el gobierno español había aplicado para el período 1989-1993, ahora se ve que sin base jurídica expresa habilitante, eludiendo la concertación con cada una de sus regiones. Las disposiciones de la reforma y un breve análisis comparativo, en Comunidades Europeas-Comisión (1993): *Fondos estructurales comunitarios 1994-1999*, Luxemburgo, OPOCE.

(17) Cit. supra, nota 10. Los antecedentes del Comité Consultivo en J. A. SOBRINO HEREDIA, op. cit., pp. 134-137.

5.º Los pronunciamientos reiterados del PE en favor de un reforzamiento del papel de las regiones en la política comunitaria y de la necesidad de generalizar a todos los Estados miembros la autonomía regional: Resolución sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, de 18 de noviembre de 1988, que incorpora como anexo la «Carta comunitaria de la regionalización»<sup>(18)</sup>; las distintas Resoluciones sobre las Conferencias Intergubernamentales en el contexto de la estrategia del Parlamento con vistas a la Unión Europea, de 14 de marzo de 1990<sup>(19)</sup>, 11 de julio de 1990<sup>(20)</sup> y 22 de noviembre de 1990<sup>(21)</sup>.

6.º Los pronunciamientos de las Asociaciones regionales, en especial la ARE<sup>(22)</sup>, o las Resoluciones de la II Conferencia Parlamento Europeo/Regiones de la Comunidad, celebrada en Estrasburgo entre el 27 y el 29 de noviembre de 1991, en torno a la creación de un senado de las Regiones o, al menos, de un Comité de las Regiones; la posibilidad de estar presentes en el Consejo de Ministros de las Comunidades; la exigencia de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia en defensa de las propias competencias y la constitucionalización del principio de autonomía y del principio de subsidiariedad incluyendo expresamente el nivel regional.

#### 4. LAS REGIONES EN EL TUE

Los positivos desarrollos relacionados con la consideración de las regiones en el ámbito comunitario que acabamos de describir, unidos al interés de algunos Estados miembros, prepararon el terreno para que en el TUE se produjese un salto cualitativo en relación con la cuestión regional. En efecto, en el Tratado se supera la atención hasta entonces prestada a estas entidades como factor de desarrollo y de cohesión económica para insertarlas por primera vez en el sistema institucional comunitario como una de las garantías de democratización de la integración<sup>(23)</sup>. No obstante, una adecuada valoración de los resultados alcanzados en Maastricht requiere prestar atención previamente a las propuestas presentadas y a las expectativas suscitadas con ocasión de las Conferencias Intergubernamentales en las que se redactaría el texto del Tratado; casi todas ellas vendrían formuladas por las ins-

(18) Cit. supra. En el artículo 24.1 de la Carta se afirma: «El Conjunto de las políticas comunes de la Comunidad Europea no puede catalogarse como "relaciones exteriores", en sentido de derecho internacional clásico, y en consecuencia es conveniente no asignarlas en exclusiva a la competencia de los Estados».

(19) DOCE N.º C 96, de 17 de abril de 1990.

(20) DOCE N.º C 231, de 17 de septiembre de 1990.

(21) DOCE N.º C 324, de 24 de diciembre de 1990.

(22) Así la Resolución adoptada en Estrasburgo el 5 y 6 de diciembre de 1990. En paralelo a los pronunciamientos de la ARE, en tres Conferencias ad hoc y bajo la denominación de «Europa de las Regiones», diversas regiones de la Comunidad, lideradas por los Länder alemanes —que, con una excepción, no participaban en la ARE por entender que esta asociación no integraba específicamente a regiones genuinas, dotadas de autonomía política— plantearon similares demandas en Munich el 18-19 de octubre de 1989; en Bruselas, el 24-25 de abril de 1990, y en Riva da Garda (Trento), el 24-25 de octubre de 1990. Véase R. Hofmann, «Los Länder alemanes y el Derecho comunitario», en J. Barnes Vázquez, op. cit., pp. 64-67.

(23) En este sentido, ya las Conclusiones del Consejo Europeo de Roma celebrado en octubre de 1990, al referirse a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política señalaba entre las medidas a desarrollar para aumentar la legitimidad democrática de la Unión «la toma en consideración, según modalidades adecuadas, de los intereses particulares de las regiones». El Texto de las Conclusiones puede verse en *Revista de Instituciones Europeas*, 1990, pp. 1017 y ss.

tancias de representación de las regiones o por los Estados miembros más interesados en la mejora de la posición de éstas en el seno de la Comunidad, sin olvidar al Parlamento Europeo<sup>(24)</sup>.

Así, como se ha apuntado, ya en 1990 la ARE solicitaba la participación del nivel regional en el proceso decisorio comunitario mediante la creación de un Consejo consultivo de las Regiones con estatuto independiente y legitimación activa ante el TJCE para la defensa de sus derechos y la consagración del principio de subsidiariedad para garantizar la diversidad regional, propuesta que en términos muy similares presenta Alemania durante los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política mientras que la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de ese año proponía la creación de un Comité de las Regiones y Entidades Locales de la Comunidad Europea de carácter consultivo<sup>(25)</sup> sobre el que insiste en la Resolución de 12 de diciembre de 1990 sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea<sup>(26)</sup>.

Durante la celebración de la Conferencia seguirá siendo Alemania quien apadrine la creación de un órgano consultivo independiente junto con la aplicación del principio de subsidiariedad atendiendo no sólo a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros sino también a las relaciones con las entidades de nivel subestatal<sup>(27)</sup>, mientras que los demás Estados se debatirán entre diversas opciones de creación de un órgano independiente, una instancia consultiva ante la Comisión<sup>(28)</sup> o una sección en el seno del Comité Económico y Social, con variaciones en cuanto al alcance de su intervención consultiva y su composición<sup>(29)</sup>. Paralelamente a los trabajos de la Conferencia, como se ha señalado más arriba, la Declaración final de la Segunda Conferencia Parlamento Europeo-Regiones, celebrada en

(24) Sobre el tema pueden verse, entre otros, J. Díez-Hochleitner (1992): «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la C.E.*, Serie D, D-18, p. 89-92 y M. Pérez González (1994): «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *R.I.E.*, vol. 21, pp. 34-41.

(25) Resolución sobre las Conferencias Intergubernamentales en el contexto de la estrategia del Parlamento con vistas a la Unión Europea, cit. en nota 21.

(26) *DOCE* N.º C 19, 28 enero 1991.

(27) Conforme a la propuesta alemana, la definición del principio de subsidiariedad quedaría configurada como sigue: «La Comunidad ejercerá los poderes que le son atribuidos por este Tratado, sólo si y en la medida en que la acción de la Comunidad sea necesaria para lograr eficazmente los objetivos de este Tratado y las medidas de los Estados miembros individuales o de sus Länder, regiones o comunidades autónomas sean insuficientes» (recogido por B. Hessel y K. Mortelmans, op. cit., p. 910).

(28) Como cabía imaginar, esta alternativa provenía de la Comisión, que presentó un proyecto de texto para la creación en su seno de un Comité de las regiones y de las colectividades territoriales que podría ser consultado por aquella sobre cualquier cuestión que tuviera incidencia sobre el desarrollo regional y en particular sobre la elaboración y ejecución de la política regional de la Unión. *Vid. Bulletin des Communautés Européennes. Conférences intergouvernementales: contributions de la Commission. Supplément 2/91*, p. 179-180. La tibieza de la Comisión en esta cuestión ya se había percibido en su Dictamen sobre la Unión Política con miras a la Conferencia Intergubernamental, donde se limitaba a decir que «la Comisión estima necesario que la Conferencia intergubernamental tome en cuenta la demanda de instituir un organismo representativo de las regiones de la Comunidad» advirtiendo que «la diversidad de las estructuras regionales constituye —y sin duda por mucho tiempo— un obstáculo a la inserción de tal organismo en el proceso mismo de decisión». El Dictamen puede verse en Agence EUROPE, (1990): *Europe Documents* N.º 1659, 31, pp. 2-8; las frases citadas se encuentran en pp. 5-6.

(29) Sobre estos extremos y, en particular, la posición española, véase M. Pérez González, op. cit., pp. 37-39.

noviembre de 1991, solicita la creación de un Comité de las Regiones de carácter independiente, constituido por representantes electos, con facultad de iniciativa y que pueda ser consultado no sólo por el Consejo y la Comisión sino también por el Parlamento Europeo, la aplicación del principio de subsidiariedad a las regiones y el reconocimiento de la legitimación activa de éstas ante el TJCE en casos de violación del referido principio así como la regulación de la representación de las regiones en el Consejo<sup>(30)</sup>. Precisamente esta última cuestión era suscitada también por Bélgica en el seno de la Conferencia Intergubernamental con el fin de permitir la participación en esa institución comunitaria de sus ministros regionales<sup>(31)</sup>.

La respuesta que el TUE ha dado a las expectativas que acabamos de reseñar ha sido valorada positivamente en términos generales. Como ha señalado M. Pérez González, «con el Tratado de Maastricht se viene a dar un avance discreto, pero no desdeñable, en el proceso que conduce a reforzar la presencia de las regiones en la construcción progresiva de la Unión Europea»<sup>(32)</sup>. Siendo esto cierto, si descendemos a mayores precisiones el resultado es que las aportaciones del Tratado pueden ser clasificadas en tres apartados distintos: de un lado, los avances que consagra en relación con la dimensión regional; de otro, los silencios que guarda sobre el tema; finalmente, en una zona intermedia se sitúa una cierta indefinición en relación con la aplicación al hecho regional de alguno de los principios rectores del funcionamiento de la Unión Europea.

A nuestro juicio, son tres los avances que pueden encontrarse en el TUE desde la perspectiva del papel de las regiones en Europa: en primer lugar, la creación del Comité de las Regiones como órgano de expresión de éstas dentro del sistema institucional comunitario; en segundo lugar, la modificación del art. 146 TCE para permitir la participación en el Consejo de la Unión Europea de los ministros regionales; por último, el reforzamiento de la cohesión económica y social como mecanismo nivelador de las desigualdades regionales y, complementariamente, las referencias expresas al papel de las regiones en relación con diversas políticas comunitarias.

Partiendo del hecho indudablemente positivo que supone la consagración por primera vez de un ente que posibilita la presencia de las regiones en el entramado institucional comunitario, la naturaleza y composición del Comité de las Regiones ha suscitado también dudas y críticas de las que hay que dejar constancia si se quiere valorar en sus justos términos el resultado alcanzado<sup>(33)</sup>. En este sentido, se ha censurado su naturaleza híbrida al integrar no sólo representantes regionales sino también locales, lo que diluye su condición de órgano de representación regional<sup>(34)</sup>, así

(30) Junto a la Declaración, siete Resoluciones aprobadas también por la Conferencia desarrollan estas demandas. Véase *Agence Europe* N.º 5620 (nouvelle série), 30 noviembre 1991, p. 5.

(31) Sobre el sentido de la pretensión belga, véase J. Díez-Hochleitner, op. cit., pp. 70-71.

(32) Op. cit., p. 56.

(33) Al respecto se puede consultar, entre otros, M. Pérez González, op. cit., pp. 42-56; J. Díez-Hochleitner, op. cit., pp. 92-96; I. Bulláin (1992): «El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, serie B-78, pp. 5-9; R. Dehousse (1992): «Autonomie régionale et intégration européenne: les leçons de Maastricht», *Régions d'Europe*, n.º 6, pp. 332-338; A. Aykac (1992): «Le Comité des Régions: pour le meilleur ou pour le pire?», *Régions d'Europe*, n.º 6, pp. 324-330; G.B. Goletti (1992): «La Comunità Europea e le Regioni», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 2, pp. 345-347; C. Gutiérrez Espada (1993): *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, pp. 58-59; E.S. Cignal de Ugarte, C. R. Fernández Liesa, C. Moreira González (1993): *Descripción, Análisis y Comentarios al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, pp. 34-35.

(34) Un ejemplo ilustrativo de los problemas que pueden derivarse de esta composición mixta es el conflicto surgido en Alemania entre los Länder y las asociaciones principales de las ciudades y munic-

como el hecho de que se haya transcrito el sistema representativo del Comité Económico y Social en vez de crear un esquema original adaptado a los hechos diferenciales de las distintas regiones de Europa, sin olvidar el silencio del Tratado sobre el carácter electivo o no de los representantes en el nuevo órgano, lo que podría ser utilizado por algún Estado con irrefrenables tendencias centralistas para enviar a delegados estatales encubiertos, o la falta de concreción expresa sobre si los dictámenes a emitir en los ámbitos de su competencia son o no preceptivos; también, la estructura organizativa común con el citado Comité Económico y Social unida al dato de la exigencia de que el Reglamento interno sea aprobado por el Consejo ha hecho temer a algunos por la autonomía real del Comité de las Regiones; en fin, los más exigentes protestan igualmente porque no se le ha reconocido legitimación activa para presentar recursos ante el TJCE, aunque esta deficiencia la comparte asimismo con el Comité Económico y Social... En compensación, el TUE deja alguna puerta abierta que hábilmente utilizada puede permitir al Comité de las Regiones reforzar su presencia y aumentar su peso específico pues el art. 198 C dispone que junto a los supuestos de consulta previstos expresamente por el Tratado aquél podrá ser igualmente consultado por el Consejo o la Comisión en otros casos en que lo estimen oportuno y además —y sobre todo— prevé que cuando el Comité Económico y Social sea consultado, el Consejo o la Comisión informarán al Comité, pudiendo éste emitir dictamen si estima que hay intereses regionales específicos en juego al tiempo que se le faculta para emitir dictámenes de iniciativa en cualquier otro caso.

En cuanto a la modificación del art. 146 TCE, es indudable que si bien la solución del problema que contempla ya podía ser alcanzada en la práctica con anterioridad y que por otro lado consiste en realidad en un simple reenvío al derecho interno de cada Estado miembro, su consagración en sede de tratado supone en todo caso un gesto positivo hacia las regiones.

De otro lado, la profundización en la cohesión económica y social que caracteriza al TUE pone de manifiesto una revalorización de la consideración de las regiones desde la perspectiva comunitaria, hasta el punto de que, como se ha resaltado, el art. 130 B introduce la dimensión regional en la formulación y desarrollo de todas las políticas comunitarias<sup>(35)</sup>; en esta vía, la regulación establecida en los arts. 130 A a 130 E ha conducido a la constitución del nuevo Fondo de Cohesión y a la reforma de los Fondos Estructurales. De otro lado, en el texto del TUE, en la parte relativa al Tratado de la Comunidad Europea, se pueden encontrar diversas menciones al papel de las regiones en relación con diferentes ámbitos de actuación comunitaria, superando así la casi total ausencia de referencias que caracterizaba hasta entonces al derecho comunitario originario; es el caso del art. 128 respecto a la política cultural, el art. 129 B en relación con las redes transeuropeas, el art. 130 R relativo a la política de medio ambiente e incluso en la esfera de la unión económica y monetaria el art. 104 B TCE incluye una alusión a las «autoridades regionales y locales», aunque en este caso es sólo para advertir que la Comunidad o los demás Estados miembros no asumirán los compromisos financieros de aquéllas.

Pero si los avances del TUE en relación con las regiones son cuantificables, tam-

---

pios para el reparto de los 24 puestos atribuidos a ese Estado; el caso ofrece particular interés porque pone de relieve cómo el Estado promotor del Comité de las Regiones con exclusiva composición regional no podía garantizar el carácter pacífico de la propuesta en su propia esfera (citado por A. Weber, op. cit., p. 714).

(35) E. S. Cissal de Ugarte. C. R. Fernández Liesa, C. Moreira González, op. cit., p. 77.

bién lo son sus silencios. Siguiendo a G. Pastori<sup>(36)</sup>, cabe destacar que más allá del reducido papel atribuido al Comité de las Regiones no se dice nada acerca de otra forma de participación a título consultivo de las regiones en los órganos de decisión comunitarios; tampoco se recoge el método del partenariado para el diseño y gestión de la política de intervención socio-económica y territorial que sin embargo funciona a nivel reglamentario; de igual modo, no hay ninguna previsión en materia de cooperación transfronteriza interregional que también es objeto de intervención comunitaria. Trascendiendo las cuestiones concretas, todo lo que se refiere a la organización comunitaria del hecho regional ha permanecido inabordable por el Tratado de Maastricht.

Finalmente, desde la perspectiva regional el Tratado se mantiene cuando menos en el terreno de la ambigüedad en relación con uno de los principios vertebradores de la Unión Europea como es el principio de subsidiariedad. En efecto, ni las alusiones que al mismo se hacen en el Preámbulo y en el art. B, ni —lo que es más grave— el art. 3 B TCE donde se define, citan el nivel regional como uno de los que deben considerarse en la aplicación del principio, de forma que sólo el de la Comunidad y el de los Estados miembros son tomados en consideración expresamente. La incógnita acerca de si este principio, que con toda razón ha sido calificado como poliédrico<sup>(37)</sup>, alcanza al ámbito regional ha sido resuelta por los intérpretes del texto de manera diversa<sup>(38)</sup> y constituye una de las cuestiones que con toda claridad han quedado pendientes para el futuro. Por eso, volveremos sobre ella más adelante.

El análisis que hemos realizado hasta aquí sobre la posición que el TUE adopta respecto a la participación de las regiones en la Unión Europea nos permite ahora alcanzar una valoración de cierre conforme a la cual este texto constituye sólo el punto de partida para el planteamiento y solución futuros de la cuestión. Sin discutir que las aportaciones puntuales que hemos puesto de manifiesto son de índole positiva, pensamos que esta conclusión viene impuesta más por las carencias anteriores que por los logros reales; de esta manera, lleva razón J. Díez-Hochleitner cuando al abordar este tema apunta como uno de los méritos principales del Tratado el haber confirmado la pertinencia del debate regional en el proceso hacia la Unión Europea<sup>(39)</sup>. También la lleva G. Pastori al afirmar que la presencia de las regiones en el TUE es todavía «una presenza virtuale, possibile, probabile, ma non necessaria»<sup>(40)</sup>.

(36) «L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht», *Le Regioni*, a. XX, n. 5, octubre 1992, p. 1225.

(37) Porque es filosófico, político y jurídico a la vez. La expresión es de A. Mangas Martín (1992): «El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura general», *El tratado de la Unión Europea, Gaceta Jurídica de la CE*, serie D, D-17, p. 44.

(38) Mientras que algunos autores, sobre la base de un razonamiento puramente lógico o invocando la exigencia contenida en el Preámbulo y en el art. A del Tratado de que «las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos», se manifiestan partidarios de su aplicación también al ámbito regional, otros, acogiendo a la literalidad del precepto, dan una respuesta negativa. Entre los primeros se encuentra B. Hessel y K. Mortelmans, op. cit., p. 911; L. Vandelli (1993): «Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, p. 392; A. G. Toth (1992): «The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*, vol. 29, p. 1097; M. Scudiero (1993): «Il Ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», *Le Regioni*, a. XXI, n. 4, p. 1032. Por lo que se refiere a los segundos, A. Aykac, op. cit., pp. 328-329; G. B. Goletti, op. cit., p. 345; G. Pastori, op. cit., pp. 1223-1224; A. Remiro Brotons (1993): «La Europa Movediza», *Política Exterior*, 36, pp. 74-75.

(39) Op. cit., p. 96.

(40) Op. cit., p. 1224.

## 5. EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Si se quiere evitar una construcción en el vacío, cualquier intento de esbozar las líneas de evolución de la cuestión regional en las próximas etapas de desarrollo de la Unión Europea ha de partir necesariamente de la consideración de la posición que sobre el tema adoptan los diferentes actores del proceso de revisión, cuya cita más próxima está fijada para 1996. Este enfoque nos lleva a examinar de un lado, las actitudes de las instituciones comunitarias, de otro, las de las entidades de representación y vertebración de las regiones en sus relaciones con la Unión Europea.

Centrándonos en primer término en las instituciones comunitarias, es ociosa la advertencia de que no sólo las posturas no son uniformes sino también el interés demostrado es diferente. Así nos encontramos con que el Consejo hasta el momento presente guarda un prudente silencio sobre el rumbo de las reformas a introducir en la próxima conferencia intergubernamental; no obstante, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre un tema de interés desde la perspectiva que nos ocupa cual es la concreción del principio de subsidiariedad y lo ha hecho de una manera que a nuestro juicio ha resultado negativa para las regiones: las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, que recogen un enfoque general de la aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad y del art. 3 B del TUE, desarrollado a través de unos principios básicos, unas directrices y unos procedimientos y prácticas de actuación, ignoran por completo a las regiones, sin que aparezca una sola mención a su existencia y al papel que pueden jugar en esta órbita.

Por el contrario, la Comisión, que ya en su Dictamen sobre la Unión Política había vinculado la subsidiariedad a las regiones<sup>(41)</sup>, ha mantenido la misma posición tras el TUE, en los diferentes documentos que ha elaborado sobre el principio. Así, en el documento jurídico-técnico anexo a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el principio de subsidiariedad señala la necesidad de respetar las competencias de las regiones<sup>(42)</sup> y el Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre la adaptación de la legislación existente al principio de subsidiariedad afirma con toda claridad que «El principio de subsidiariedad está destinado a garantizar una toma de decisiones lo más cercana posible al ciudadano, con una verificación constante de que la acción que deberá emprenderse a nivel comunitario está justificada en relación a las posibilidades existentes a escala nacional, regional o local»<sup>(43)</sup>.

Pero es el Parlamento Europeo quien —en aras de su probada sensibilidad hacia el hecho regional— parece tener más interés en perfeccionar los resultados hasta ahora logrados<sup>(44)</sup>. Por esta razón, parece conveniente examinar el contenido y alcance de la posición de esta institución en relación con el lugar que las regiones deben ocupar en el diseño final de la integración europea. En esta dirección, hemos

(41) Véase documento citado en nota 28, p. 5.

(42) El texto del documento se encuentra en Agence Europe (1992): *Europe Documents*, N.º 1804/05, 30 octubre.

(43) Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Doc. COM (93) 545 final*, 24 noviembre.

(44) Acerca de la sensibilidad mostrada por el PE hacia el hecho regional, véase J. L. de Castro (1994): «El impulso de la participación regional en la Unión Europea», en F. Aldecoa Luzárraga (coordinador), *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una legislatura constituyente de la Unión Europea (1994-1999)*, Madrid, Tecnos, pp. 115-123.

de tener presente, de una parte, la valoración que el Parlamento ha hecho respecto al TUE, de otra, las iniciativas de las que el propio PE ha sido el autor.

Por lo que se refiere a la primera de las perspectivas apuntadas, la Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales, de 7 abril 1992<sup>(45)</sup>, expresa una satisfacción moderada ante la respuesta ofrecida por el Tratado de Maastricht en relación con el tema que nos ocupa, destacando como elementos positivos la creación del Comité de las Regiones y la inclusión del principio de subsidiariedad, interpretando éste en favor de las regiones<sup>(46)</sup> y considerando en cambio como deficiencia grave el hecho de que el Tratado «no especifica que los miembros del Comité de las Regiones deben ser representantes de las colectividades regionales o locales democráticamente elegidos». Con posterioridad, las características del Comité de las Regiones han sido objeto de la preocupación de diversos parlamentarios en el ejercicio de sus competencias de control político<sup>(47)</sup>.

Precisamente estas inquietudes y, en general, el interés suscitado por el nuevo órgano han motivado dos interesantes iniciativas del Parlamento plasmadas en forma de Resolución: la Resolución sobre el Comité de las Regiones, de 23 abril 1993<sup>(48)</sup> y la Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones, de 18 noviembre 1993<sup>(49)</sup>. Se trata de dos textos complementarios que recogen con toda claridad la posición del PE ante el citado Comité. Así, se le considera como un elemento importante en el proceso de constitución de la Unión Europea que contribuye a disminuir el déficit democrático pero cuya configuración actual no debe ser considerada como definitiva, tanto por las deficiencias de su regulación en el TUE como por la necesidad de que en el futuro el Comité se integre plenamente en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad; en particular, la segunda de las resoluciones citadas vuelve a interpretar el principio de subsidiariedad como aplicable al nivel regional<sup>(50)</sup>, apoya la participación de las regiones en el entramado institucional comunitario y se muestra convencido de la necesidad de reforzar la participación de las regiones en

(45) DOCE N.º C 125, 18 mayo 1992.

(46) La Resolución aplaude «la inclusión en el Tratado del principio de subsidiariedad para salvaguardar las competencias nacionales, con mayor razón, las regionales».

(47) Las cuestiones a las que más se han referido en sus preguntas a la Comisión son las relativas al pronto funcionamiento del Comité, su independencia y relaciones con el PE y la condición o no de representantes electos de sus miembros. Es de interés resaltar las siempre lacónicas respuestas de la Comisión o del Consejo, reiterando estrictamente los términos del TUE. Vid. Pregunta escrita N.º 1206/92 del Sr. Jaak Vandenmeulebroucke (ARC) a la Comisión de las Comunidades Europeas (DOCE N.º C 6, 11 enero 1993; Pregunta escrita N.º 1154/92 de Lord O'Hagan (ED) al Consejo de las Comunidades Europeas (DOCE N.º V 32, 4 febrero 1993); Pregunta escrita N.º 1249/92 de Lord O'Hagan (ED) a la Comisión de las Comunidades Europeas (DOCE N.º C 40, 15 febrero 1993); Pregunta escrita N.º 1929/92 del Sr. Sotiris Kostopoulos (NI) a la Comisión de las Comunidades Europeas (ibid.); Pregunta escrita N.º 1623/92 del Sr. Sergio Ribeiro (CG) a la Comisión de las Comunidades Europeas (DOCE N.º C 58, 1 marzo 1993); Pregunta escrita N.º 2903/92 del Sr. Heinz Köhler (S) al Consejo de las Comunidades Europeas (DOCE N.º C 81, 22 marzo 1993); Pregunta escrita N.º 288/93 del Sr. Peter Crampton (S) al Consejo de las Comunidades Europeas (DOCE N.º C 132, 11 mayo 1993).

(48) DOCE N.º C 150, 31 mayo 1993.

(49) DOCE N.º C 329, 6 diciembre 1993.

(50) El PE «estima que el artículo 3 B del Tratado CE que define el principio de subsidiariedad como criterio de ejercicio de competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros no se refiere únicamente a las estructuras centrales del Estado».

la aplicación de las políticas comunitarias. Paralelamente a estos documentos, el Parlamento ha insistido en la necesidad de facilitar la asistencia al Consejo de ministros de las regiones, en la línea iniciada por el TUE<sup>(51)</sup>.

La favorable impresión que sobre la actitud del PE en relación con el hecho regional se desprende de lo hasta aquí relatado debe no obstante contrastarse con los recientes textos generales que está elaborando esta institución para contribuir a la construcción definitiva de la Unión Europea, porque es allí donde se encuentra el dibujo completo del futuro de Europa que propugna el Parlamento. Pues bien, el análisis de esos documentos obliga a matizar el aplauso sin reservas que las regiones deberían conceder a esta institución a la luz de lo expuesto hasta ahora. En efecto, ya la Resolución sobre la articulación y estrategia de la Unión Europea con vistas a su ampliación y a la creación de un orden global a escala europea, aprobada el 20 enero 1993<sup>(52)</sup>, no alude al papel de las regiones en esa arquitectura, pese a ocuparse con cierto detalle de las reformas estructurales e institucionales que requiere la potenciación de la Unión Europea y estos malos augurios se confirman en la Resolución sobre la Constitución de la Unión Europea, de 10 febrero 1994<sup>(53)</sup>. La importancia de este texto requiere que nos detengamos brevemente en su consideración.

Como se sabe, la Resolución es el resultado por el momento final pero no definitivo de una vieja aspiración del Parlamento para vertebrar de manera coherente una auténtica Unión Europea, de ahí que sea particularmente interesante comprobar el lugar reservado a las regiones. Pues bien, tal como señalan los Informes que dieron lugar al texto final, al menos desde un punto de vista teórico la organización de los poderes a nivel europeo puede concebirse alrededor de cuatro modelos: el modelo intergubernamental o confederal, el modelo federal puro, el modelo federal con base en las regiones y el modelo federal cooperativo y descentralizado<sup>(54)</sup>; respecto al tercero de ellos, se afirma lo siguiente:

«Este modelo considera que la legitimidad democrática queda mejor garantizada al nivel más próximo del ciudadano. La región será pues el elemento de base que habrá que introducir en las instituciones y la aplicación del principio de subsidiariedad reservará a este nivel un máximo de competencias. El Consejo de las Regiones se convierte así en el centro principal de decisión, en lugar del Consejo, cuya importancia se ve reducida de forma progresiva. El Consejo de las Regiones dispone de un poder de codecisión con el Parlamento Europeo, el Consejo se convierte en una cámara alta que desempeña un papel de reflexión, como los senados de determinados países.

(51) En la Resolución sobre la función institucional del Consejo, de 20 enero 1993 (DOCE N.º C 42, 15 febrero 1993), se señala que la propuesta que en ella se hace sobre la representación de los Estados miembros en el Consejo «tiene como objetivo garantizar, respetando plenamente el principio de subsidiariedad, la posibilidad de una representación que refleje la organización constitucional de cada uno de los Estados miembros y, por ejemplo, de aquellas regiones que gocen de competencias propias».

(52) DOCE N.º C 42, 15 febrero 1993.

(53) DOCE N.º C 61, 28 febrero 1994.

(54) Véase el Segundo Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Constitución de la Unión Europea, Ponente: Sr. Herman, Parlamento Europeo, *Documentos de Sesión*, DOC ES/RR/245/245665, PE 203.601/def. 2, p. 12-14.

Este modelo no habrá de escogerse en la fase actual de la evolución europea, pero, tal como lo ha previsto el Tratado de Maastricht, algunos de sus elementos pueden resultar útiles»<sup>(55)</sup>.

¿En qué se concentra esa utilidad? Apenas en nada: el Proyecto de Constitución Europea se limita a citar al Comité de las Regiones entre los órganos pertenecientes al sistema institucional, sin atribuirle rango de institución (art. 13) y señalando respecto a su composición y funciones lo siguiente:

*Artículo 29: Comité de las Regiones.*

El Comité de las Regiones está compuesto por representantes electos de los poderes regionales o locales reconocidos por los Estados miembros.

Deberá ser consultado previamente sobre todas las iniciativas legislativas referentes a determinados asuntos, cuya lista se fijará mediante ley orgánica».

Y lo que es peor: la definición del principio de subsidiariedad vuelve a olvidar la referencia al nivel regional<sup>(56)</sup>, en contradicción con la posición al respecto del Parlamento en otros textos, a la que ya nos hemos referido.

Así las cosas, no puede extrañar que la ARE valore negativamente el Proyecto elaborado por el PE. En un reciente dictamen sobre ese texto<sup>(57)</sup>, se afirma tajantemente:

«Un análisis del proyecto de constitución que ha sido examinado por el Parlamento Europeo revela que los intereses regionales no están tomados en cuenta en su justo valor. En ciertos ámbitos, cabe lugar a percibir retrocesos respecto a los tratados en vigor. El proyecto de ley europea no irá en la buena dirección. A este proyecto le falta, en su fondo, una decisión clara en favor de un modelo federalista basado sobre una 'Europa de las Regiones' ».

Seguidamente, atendiendo a los aspectos puntuales, se advierte que «el Comité de las Regiones definido en los artículos 13 y 29 no se desarrolla ulteriormente como un órgano representante únicamente del nivel regional y que disponga de un poder codecisionario en ciertos ámbitos. Para el Comité de las Regiones falta incluso la posibilidad, ya prevista por el Tratado sobre la Unión Europea, de emitir dictámenes por iniciativa propia...»; en cuanto al principio de subsidiariedad, el dictamen denuncia que «continúa a aplicarse únicamente a las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros y no toma en consideración a las Regiones»; por último, «los 'objetivos de la Unión' enunciados... no hacen referencia al papel de las Regiones, representando así un retroceso desde el punto de vista regional».

La conclusión es que existe una cierta incoherencia en la posición del PE sobre cómo resolver la participación de las regiones en la construcción europea que parece dejar entrever un apoyo indiscutible en el nivel de los principios pero matizado

(55) Loc. cit. en nota anterior, p. 13.

(56) El art. 10 del Proyecto sólo señala: «El principio de subsidiariedad implica que la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción prevista no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión debido a la dimensión o a los efectos de la acción prevista».

(57) Dictamen relativo al «Proyecto de Constitución Europea» del Parlamento Europeo, elaborado por el Grupo de Trabajo de la Comisión I de la Asamblea de las Regiones de Europa, Estocolmo, 6 junio 1994.

y debilitado cuando se plantea la *probatio diabolica* de concretar el alcance de la presencia regional en órganos y competencias.

Antes de abandonar este primer apartado, consideramos conveniente hacer una alusión a la práctica observada hasta ahora por el Comité de las Regiones; la razón es que, como se ha señalado, «las disposiciones (del TUE) relativas a la participación de las regiones están sujetas a una dinámica evolutiva y será el uso que los poderes regionales sabrán o podrán hacer del mismo lo que determinará su eficacia a medio plazo»<sup>(58)</sup>. Con todas las cautelas que el escaso tiempo transcurrido desde la constitución del órgano impone, cabe indicar un dato negativo: hasta el presente, el Comité no ha hecho todavía uso de su facultad para emitir dictámenes por iniciativa propia; en cambio, ya ha realizado interpretaciones del principio de subsidiariedad favorables a los entes regionales y locales<sup>(59)</sup>. En el futuro, habrá que seguir con detenimiento la acción del Comité pues en buena medida de él y de su capacidad de expansión y presión van a depender las decisiones que se adopten sobre las regiones en las próximas revisiones de los tratados.

El segundo término de análisis estriba en las posiciones mantenidas por los entes que canalizan los intereses de las regiones a nivel europeo, resultando ocioso decir que en estos foros es donde se defienden las posturas más avanzadas. En esta vía, la Resolución de la ARE sobre los resultados del Consejo Europeo de Maastricht si bien acepta que el TUE ha tenido en cuenta parcialmente sus reivindicaciones para una asociación más fuerte del escalón regional al proceso europeo de toma de decisiones al mismo tiempo lamenta las carencias que lo acompañan, como son la falta de reconocimiento de un derecho de recurso ante el TJCE, la imprecisión respecto a las características que deberían reunir los miembros del Comité de las Regiones para asegurar su procedencia democrática o las ambigüedades del principio de subsidiariedad, insistiendo en la necesidad de aplicarlo a nivel regional<sup>(60)</sup>. Recientemente, la ARE ha vuelto a expresarse con ocasión del Proyecto de Constitución Europea elaborado por el Parlamento Europeo; junto a las críticas antes reflejadas indica:

«Al nivel regional se le debe proporcionar mayores posibilidades de participación en la Unión Europea. En concordancia con la ampliación de los derechos del Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones debería evolucionar en un plazo relativamente largo, en su calidad de organismo con poder de codecisión de las Regiones en determinadas áreas, para llegar a convertirse en una 'Cámara de las Regiones'».

(58) Informe de la Comisión de Política Regional, Ordenación del Territorio y Relaciones con los poderes Regionales y Locales, sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones, Ponente: Sr. Melis; Parlamento Europeo (1993): *Documentos de Sesión*, PE 200.528/def., 4 noviembre, p. 16.

(59) Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece el Fondo de Cohesión» y la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece el Fondo de Cohesión», CdR 16/94, Bruselas, 5 abril 1994, p. 3.

(60) Los puntos principales de esta Resolución se encuentran recogidos en *Régions d'Europe*, n.º 5, 1992, p. 12. Por lo que se refiere al principio de subsidiariedad, la Resolución relativa a las competencias del Comité de las Regiones en materia de medio ambiente, adoptada por la Comisión V en abril 1994, vuelve a destacar que «si el principio de subsidiariedad se justifica por la bondad del acercamiento de la toma de decisiones al nivel más próximo al ciudadano, resulta clara la conveniencia de que los niveles decisorios regional y local... se impliquen también en el procedimiento decisorio a nivel europeo».

La Cámara de las Regiones debería dotarse de un derecho de iniciativa para los proyectos de ley, en la medida en que éstos afecten a los intereses regionales. En estos casos precisos, debería igualmente disponer de un derecho de veto contra las decisiones de legislación del Parlamento Europeo y del Consejo.

Debería dotarse, como las Regiones individuales, de un derecho impugnatorio propio ante el Tribunal de Justicia Europeo»<sup>(61)</sup>.

Por su parte, la Declaración Final de la Conferencia sobre la regionalización en Europa, celebrada en Ginebra en junio 1993 bajo los auspicios de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa entra a valorar el TUE y se manifiesta en términos similares a los ya expuestos de reconocimiento del avance y de crítica de los defectos<sup>(62)</sup>.

El recorrido que acabamos de realizar por los dos niveles seleccionados, el comunitario y el de representación de las regiones, pone de relieve claramente que las ambiciones a colmar en la Conferencia de 1996 son bastante moderadas. En realidad, parece que tanto unos como otros se conformarían con retocar la regulación del Comité de las Regiones, eliminando los defectos y las imprecisiones que todos ellos — con mayor o menor énfasis — se han preocupado por resaltar, sin que entre en sus cálculos plantear superiores exigencias excepto quizá como moneda de cambio negociadora. A este significativo resultado debe unirse otro dato especialmente relevante cual es el de la posición de los Estados: en este nivel, no ha habido cambios importantes desde Maastricht; por el contrario, persiste la misma desigualdad en lo que atañe a la organización política interna de los Estados miembros, lo que permite aventurar que se repetirán las mismas posiciones defendidas con ocasión del TUE, sin que las nuevas adhesiones vayan a modificar sustancialmente el estado de cosas, ni mucho menos a desequilibrarlo a favor de la profundización en la regionalización, puesto que de los cuatro Estados que se incorporan sólo Austria tiene una estructura compuesta. Así pues, no resulta arriesgado avanzar el pronóstico de que en la próxima revisión no habrá cambios espectaculares en la consideración del hecho regional por parte del derecho comunitario originario, limitándose a pulir lo establecido en 1992. Y si esto es así para el 96, el futuro lejano se presenta mucho más incierto, ante la perspectiva de la entrada de algunos de los países del Este, con una organización territorial totalmente distinta y por tanto perturbadora.

## 6. CONCLUSIONES

1. El papel de las regiones es uno de los temas de mayor actualidad e interés dentro del debate relativo al proceso de construcción europea. Sin embargo, se trata de una cuestión en la que los aspectos políticos e ideológicos priman a veces

(61) Grupo de trabajo «Elementos de base para una Constitución Europea» de la Comisión I de la ARE, Estocolmo, 6 junio 1994.

(62) Tras señalar que «dans le cadre de la Communauté, les régions sont devenues statutairement l'un des piliers de l'intégration européenne du fait de l'inscription, dans le Traité de Maastricht, du principe de subsidiarité, de la création d'un Comité des Régions et de la possibilité pour les ministres régionaux de siéger avec droit de vote au Conseil des Ministres», se defiende la aplicación del principio de subsidiariedad a los niveles regionales y locales y se reclama la total independencia del Comité de las Regiones. El texto de la Declaración se encuentra en Doc. CPR (1), 1 (1994): *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe*, Estrasburgo, 27 abril, p. 7-13.

sobre los técnicos y que se caracteriza además por una apreciable confusión conceptual en la que con frecuencia se pasa por alto la diversidad de tratamiento que el hecho regional recibe en los diferentes Estados miembros, mezclándose una consideración de las regiones como sujetos autónomos con capacidad para participar en el proceso comunitario de toma de decisiones con una percepción de las mismas en cuanto que entes mediatizados por el Estado que sólo indirectamente pueden participar en la formación de la voluntad comunitaria.

2. Formalmente, las Comunidades Europeas no tienen un concepto propio de región, respetando y remitiéndose en este sentido a la autonomía institucional de los Estados miembros. No obstante, en la práctica han ido construyendo un concepto autónomo en cuya elaboración ha llegado a darse acogida a las sugerencias de las organizaciones paracomunitarias de representación de las regiones por encima de las realidades estatales. Por otra parte, la actitud de la Comunidad ante las regiones ha sufrido una clara evolución desde una concepción puramente funcional de la región como marco de aplicación de políticas comunitarias para la equiparación de niveles de desarrollo hasta una consideración paulatina de aquélla en términos políticos. En este proceso, el impulso permanente emanado del Parlamento Europeo y de las asociaciones regionales ha jugado un papel central.

3. Hasta el momento presente, el TUE constituye un hito decisivo en el tratamiento de la cuestión regional en el ámbito comunitario pues por primera vez reconoce a las regiones un papel en el sistema institucional y en el proceso de adopción de actos. Sin duda, la aportación fundamental se centra en la creación del Comité de las Regiones, a lo que debe añadirse el reconocimiento de la posibilidad de que un ministro regional represente al Estado en el Consejo y el reforzamiento de la cohesión económica y social y la atención a la dimensión regional en las distintas políticas comunitarias ya iniciados por el Acta Única Europea; pero al mismo tiempo la regulación del Comité de las Regiones como órgano consultivo es susceptible de críticas puntuales y por otro lado el Tratado de Maastricht adolece de silencios y ambigüedades, como el que afecta al principio de subsidiariedad, que van a plantear problemas de interpretación en la práctica.

4. Las perspectivas de futuro tienen como punto de referencia más inmediato la Conferencia Intergubernamental de revisión que se celebrará en 1996. A la vista de la posición de las instituciones comunitarias, los Estados y las propias entidades paracomunitarias de representación regional, no parece que vayan a producirse novedades revolucionarias en relación con las regiones. Por el contrario, todo parece indicar que las aportaciones —al margen de ocasionales recrudescimientos de la polémica— se ceñirán al perfeccionamiento de lo ya previsto en el TUE, sin cuestionar la opción moderada y cautelosa adoptada por éste respecto a la participación regional. Resulta, en consecuencia, previsible que el grueso del debate se traslade al momento de regulación y perfeccionamiento de la participación de las regiones en la formación en fase ascendente y descendente de la voluntad de los Estados.

5. En todo caso, el futuro de las regiones en la Unión Europea depende directamente de un hecho incierto como es la homogeneización de este concepto en los diferentes Estados miembros. Mientras esta cuestión permanezca sin recibir el mismo tratamiento a nivel estatal, es imposible reclamar una solución coherente a nivel comunitario. En este sentido, los intentos de utilizar un concepto artificial de región —como ha pretendido hacer el Parlamento Europeo— se revelan inoperantes y terminan en un voluntarismo —si se prefiere, arbitrarismo— que puede tener como resultado la desnaturalización de la región como ente histórico y cultural.

Por otro lado, la invocación de la región como medio para superar el déficit democrático aún siendo un dato atendible puede resultar también un instrumento para los intereses particulares de quienes de hecho propugnan nacionalismos excluyentes, de forma que la defensa del principio regional sería o una vía larvada para liberarse de «Estados postizos», o, desde otra perspectiva, un arma encubierta para eliminar el pilar estatal, prioritario hasta ahora en la construcción europea, sin sustituirlo por una organización subestatal de cobertura general y características similares en todo el espacio europeo. En esta operación, el resultado final sería o la proliferación incontrolada de nuevos Estados que alterarían radicalmente el mapa de Europa y las condiciones de integración de ésta o la asunción del concepto de una «Europa de las Regiones», que adolece de oscuridad y escasa elaboración teórica rigurosa, como categoría superadora de la Europa de base estatal.

6. Lo anterior no exime a los Estados de asumir una posición coherente y clarificadora ante la realidad del hecho regional, especialmente a los que como el nuestro tienen una tradición histórica de complejidad. Sólo reconociendo esta situación y articulando los mecanismos oportunos se podrá atajar el uso desmesurado de los sentimientos regionalistas y se contribuirá a la consolidación definitiva de una Unión Europea más eficaz y próxima al ciudadano.

#### ABSTRACT

This article analyses the role of regions in the process of European integration, as one of the constant points of reference in the enormously interesting political and social field within the debate relative to the European construction process, from the point of view that it has not yet fully evolved. To that end, the aim of this work lies in diagnosing the present situation and designing the foreseeable lines of future development, always bearing in mind the different concept of *Region* or the different grade of political, social or economic autonomy conferred upon the regions by each state in the European Union, as the European Communities do not have an exact, or even single, concept of a region. The evolution suffered by the regional dimension in the bosom of the European Communities and the way in which regions are treated in the Treaty of the European Union are therefore studied, and the future course which is on the horizon supposed by the Intergovernmental Conference for the revision of the Treaty of Maastricht, to be celebrated in 1996 are noted. The aspects related to economic and social cohesion, and the quantification of the financial flows received in the past, or to be distributed in the future, are deliberately not considered.

*Key words:* concept of *Regions*, representation and institutional participation of regions.