

LA PROGRESIVA REGIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Por ARGIMIRO ROJO SALGADO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. LA IRUPCIÓN DEL FENÓMENO REGIONAL: 1.1. *El regionalismo y sus motivaciones*.— 2. LAS DIFERENTES RESPUESTAS AL REGIONALISMO: LOS ÁMBITOS DE LA REGIONALIZACIÓN: 2.1. *La respuesta en el ámbito estatal: los procesos de regionalización política*. 2.2. *La respuesta en el ámbito internacional: el Consejo de Europa y la CPLRE*.—3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA EXIGENCIA REGIONALISTA: 3.1. *El Parlamento Europeo*. 3.2. *El Tratado de Maastricht y la cuestión regional*.— 4. HACIA UN MODELO REGIONAL EUROPEO: DIFICULTADES Y SUPUESTOS: 4.1. *La Europa de los Estados y de las Regiones*.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Europa avanza y progresa hacia su integración. Se trata de un proceso gradual pero a la vez imparable e irreversible, probablemente inevitable, que culminará en una organización internacional de integración o unión supranacional. A este respecto es necesario reconocer que por encima de coyunturales arrebatos o disquisiciones de determinadas personas o colectivos, y más allá de los consabidos frenazos o estancamientos, hay una constante, acrecentada en los últimos lustros, y que demuestra que nadie quiere salirse de la Unión y que, por el contrario, todos quieren entrar. Ahí está esa primera hornada de aspirantes (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre), para quienes las puertas se abrirán con toda probabilidad entre el 2002 y el 2006. Una segunda lista de países seguirá llamando y esperando su ingreso: Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Letonia y Lituania.

Los sucesivos sondeos de opinión realizados periódicamente a través, por ejemplo, del Eurobarómetro muestran cómo la gran mayoría de los ciudadanos europeos está a favor de la integración y de la unión, lo que en ningún caso quieren que se confunda con el unitarismo, el centralismo y el uniformismo. Lo europeos quieren una paz duradera y, si es posible, una *paz perpetua*; y desean también una respuesta

eficiente a sus problemas económicos, sociales, medioambientales y de seguridad; desean además influir y participar activamente en la gobernabilidad global, y competir con las grandes potencias económicas mundiales (Estados Unidos, Japón). Y para lograr todo ello ya casi nadie duda en el momento actual de que la única vía posible es la de la unión e integración supraestatal.

Esta integración se está llevando a cabo sobre la base de unos Estados históricos sólidos y estables, y con los que la inmensa mayoría de sus ciudadanos y de sus territorios se siente plenamente identificada y a gusto. Son estos Estados los que con más o menos entusiasmo vienen impulsando el proceso integrador, otorgando su consentimiento y cediendo cuotas de soberanía en favor de la Unión. Pese a una evidente acción de erosión y desgaste a que está sometida la institución estatal en los últimos tiempos, su funcionalidad y su necesidad siguen siendo incuestionables, por lo que su futuro no parece por el momento correr ningún riesgo.

Un tercer elemento y una nueva realidad irrumpe en este proceso de construcción europea: las Regiones, los regionalismos y la consiguiente exigencia de regionalización. Ante la aparición de este nuevo actor en la escena política europea es necesario preguntarse de qué manera deberá de construirse Europa para no destruir o perjudicar a las Regiones. El problema radica, ahora, en saber compatibilizar esa triple exigencia de unificar Europa, preservar la realidad estatal y reconocer e incorporar el hecho regional.

Ante este problema y desafío, la Comunidad Europea viene llevando a cabo desde hace varios lustros una serie de actuaciones encaminadas al progresivo reconocimiento del hecho regional; actuaciones que, en su conjunto, permiten hablar ya de una incipiente regionalización de la Unión, entendiéndolo por ello la progresiva articulación de la Región en el entramado institucional, competencial y participativo europeo, o lo que es lo mismo, el reconocimiento de un poder político en favor del nivel regional para incidir en las relaciones políticas, para participar en la toma de decisiones y para corresponsabilizarse en la aplicación de las mismas. La participación regional tanto en la formación como en la implementación de las normas y de las políticas europeas, su presencia en instituciones y organismos como el Consejo y el Comité de las Regiones, la aplicación del principio de subsidiariedad, los viajes y las delegaciones y oficinas establecidas en Bruselas, el progresivo reconocimiento de su acción exterior y comunitaria, etc., constituyen unos acontecimientos que, tomados en su conjunto y en su mutua correlación intrínseca, son absolutamente demostrativos de ese emergente poder europeo de las Regiones.

De la regionalización de sus Estados miembros (Italia, España, Reino Unido, Bélgica, Francia, Portugal...) se está pasando ahora a la progresiva regionalización de la Unión Europea, y los mismos o muy similares motivos que en su día impulsaron aquélla están ahora incidiendo también en este otro proceso. Precisamente en atención a esta circunstancia el presente estudio va precedido de una breve referencia a la irrupción del fenómeno regional en Europa y a los factores que lo han desencadenado, para a continuación analizar las sucesivas respuestas que tanto en el ámbito nacional como internacional se han ido produciendo ante la exigencia regional-

lista. Centraré esta exposición en las sucesivas respuestas que, en este mismo sentido, se han ido sucediendo en el seno de la Unión Europea, especialmente a partir de la aprobación del Tratado de la Unión donde, ciertamente, se da un salto cualitativo en todo este proceso.

1. LA IRRUPCIÓN DEL FENÓMENO REGIONAL

La fractura y división de los miembros de una colectividad política en grupos de base territorial, y con objetivos, orientaciones y comportamientos políticos diferentes, constituye uno de los fenómenos políticos y sociales más característicos y sobresalientes de la época actual, apareciendo además en contextos y latitudes muy diversas. Bajo diferentes manifestaciones, y atendiendo a razones culturales, económicas, políticas, etc., se detecta esa irrupción y potenciación del hecho regional en países como España, Reino Unido, Bélgica, Italia, Canadá, Turquía (Keating y Jones, 1986; Acuña, 1993).

Este renacimiento de los particularismos territoriales y esta explosión regionalista desborda, en la mayoría de los casos, el simple marco de las estructuras administrativas. Se trata esencialmente de una reivindicación en favor de la libertad, del autogobierno y de la participación de las poblaciones y territorios, lo que conduce irremediabilmente a una contestación del papel e incluso de la existencia misma del Estado-nación tradicional, estructurado sobre pautas centralistas, unitarias y monistas.

1.2. *El regionalismo y sus motivaciones*

Dos procesos distintos aunque complementarios aparecen y conforman todo el fenómeno regional. Uno es el regionalismo, entendido como movimiento o proceso que va de abajo arriba; el otro es la regionalización, esto es, la respuesta política e institucional a la exigencia regionalista (López-Aranguren, 1983). Por regionalismo puede entenderse, en una primera aproximación, la tendencia y aspiración de los pueblos a obtener mayores cuotas de libertad y de autonomía, en atención a razones de índole cultural, política y económica. Adentrándose un poco más en esta realidad pronto se descubre que el concepto de regionalismo es utilizado también para referirse tanto a una ideología como a un movimiento de naturaleza política y social, dotado de cierto grado de organización.

En cuanto ideología, el regionalismo describe y explica los problemas, realidades y aspiraciones de una comunidad regional, todo lo cual constituye la dimensión existencial de la propia ideología regionalista. Pero al mismo tiempo esta ideología presenta otro aspecto, el normativo, el cual se manifiesta proponiendo soluciones a la problemática regional, formulando objetivos y metas, y estableciendo las condiciones y procedimientos adecuados para la consecución de dichos objetivos. En

cuanto movimiento social, el regionalismo ha de entenderse como comportamiento colectivo organizado en torno a la ideología regionalista, y orientado hacia la obtención de los objetivos allí formulados.

Los factores y circunstancias que suscitan el regionalismo son varias y de distinta naturaleza. Del análisis general de esta fenomenología se desprende que las causas desencadenantes son siempre, y principalmente, de naturaleza política, económica y cultural. De entre las motivaciones que más incidencia están teniendo en todo este proceso de afirmación y alza del regionalismo, y de la Región, sobresalen las siguientes.

1.2.1. *La necesidad de poseer una identidad propia frente al creciente proceso de integración y de globalización*

La realidad del mundo actual y sus grandes desafíos están condicionando la estructura y la concepción tradicional de los Estados, hasta el punto de exigir una profunda revisión y transformación de las mismas. La institución estatal, incapaz por sí sola de hacer frente a sus funciones, se ve obligada a integrarse en unidades superiores, lo que origina una progresiva mundialización o globalización de los procesos políticos. Ahora bien, esta globalización lleva consigo una importante contrapartida: la reafirmación de los individuos y de los grupos. Y es en este contexto donde hay que situar ese deseo y tendencia a vivir en ámbitos territoriales más concretos, más próximos y abarcables, opuestos a la despersonalizante planetarización.

En un mundo que se estandariza y globaliza, el ser humano tiene necesidad de situarse en un entorno concreto, bien conocido por él, para así poder desenvolverse, afirmarse y conectar con sus semejantes. La persona quiere en primer lugar reencontrar y fijar sus raíces para, más tarde, poder aceptar el ensanchamiento y la mundialización de su destino. Se quiere, a la vez, enraizado y cosmopolita. La Región viene a ser un ámbito de referencias manejable y concreto, y el regionalismo constituye, así, el contrapunto necesario frente al vértigo de los espacios desmedidos:

«En nuestros días, el deseo profundo es conservar un pequeño resto de esta originalidad y de esta personalidad locales, sin las que el mundo se volvería un tedio fundamental (...) La diversidad y el contraste siempre son necesarios a los hombres sobre el planeta para definirse y para profundizar» (Fourastié, 1966: pág. 20).

1.2.2. *La humanización de la política y su aproximación al ciudadano*

En este proceso de afirmación regional está muy presente también una motivación y un criterio específicamente político. En este sentido, y frente al tradicional monopolio y exclusivismo de un poder y de una administración central y centralista, surgen las entidades territoriales regionales como alternativa y respuesta adecuada a la exigencia ciudadana de una mayor libertad y participación. La Región va toman-

do poco a poco conciencia de las posibilidades que puede ofrecer política e institucionalmente al ciudadano, por lo que en su ámbito empieza a conformarse ya una sociedad cada vez más democrática, participativa y responsable.

Ralf Dahrendorf destaca, como un hecho importante de la época actual, el haber descubierto que «aquellos entes comunes que denominamos naciones están demasiado alejados de lo particular y de sus necesidades para tenerlos suficientemente en consideración, especialmente para hacer participe debidamente al ciudadano en las decisiones» (Dahrendorf, 1976: p. 24). Por todo ello, concluye el pensador germano, se observan en muchos países una clara tendencia a retroceder hacia unidades políticas más pequeñas que el Estado-nación, que bien podrían ser los Lander, las Regiones, las Comunidades Aut3nomas o, incluso, unidades de otro g3nero.

Tambi3n Denis de Rougemont, y siguiendo esta misma l3nea argumental, no duda en proclamar la incapacidad y la disfuncionalidad de los Estados actuales, *trops petits et trops grands  la fois*. Demasiado pequeños, ciertamente, a escala mundial para garantizar la doble funci3n de toda autoridad: defender y preservar la seguridad de todos los miembros de la colectividad, y conseguir al mismo tiempo una eficaz participaci3n en los asuntos mundiales. Pero a la vez los Estados, y en la medida en que constituyen estructuras de poder pol3tico centralizado, resultan excesivamente grandes, desmesurados y distantes:

«Demasiado grandes para permitir el desarrollo de todas sus Regiones y Municipios; demasiado grandes para que sus ciudadanos puedan ejercer all3 normalmente sus deberes c3vicos y participar efectivamente en la vida de la ciudad; demasiado grandes, por tanto, para ser verdaderas comunidades humanas: y esto es el peor mal que puede aquejar a un cuerpo pol3tico» (Denis de Rougemont, 1970: pág. 156).

La regionalizaci3n puede contribuir a una mejor adecuaci3n de la acci3n del Estado a las necesidades y caracter3sticas locales y territoriales, posibilitando una legislaci3n y una administraci3n en sinton3a con la idiosincrasia de cada poblaci3n y territorio. Ello propiciara un mayor acercamiento de los ciudadanos a la cosa pública, con la consiguiente profundizaci3n en la práctica democrática y participativa. En definitiva, se habra producido una *humanizaci3n de la pol3tica*. Y es que el discurso pol3tico estatal aparece, frecuentemente, como algo lejano, prefabricado y excesivamente tecnocrático, capaz en la mayor3a de los casos de precisar los problemas, pero terminando casi siempre por globalizar y uniformar las soluciones. Obviamente, todo esto afecta a la credibilidad del sistema democrático. Por contra, el discurso pol3tico regional puede ayudar a revalorizar los procesos democráticos, puesto que ya no puede ser tan mecánico y abstracto, sino concreto, cercano y más transparente. En el marco regional los proyectos y las realizaciones son más fácilmente mensurables e identificables para todos, por lo que a este nivel tanto los procesos pol3ticos como el propio sistema democrático en general alcanzan una mayor credibilidad (J. P. Raffarin, 1988).

La regionalizaci3n, al reducir la dimensi3n del espacio pol3tico y al aproximar los centros de decisi3n a la poblaci3n, habra de favorecer y estimular una participa-

ción más amplia e intensa, y también una fiscalización y un control popular más responsable y efectivo. Ello es así debido a que el grado de democracia efectiva de un sistema es inversamente proporcional a la dimensión del espacio dentro del cual se ejerce esa participación. Dicho de otra manera: si la democracia es el régimen donde existen mayores posibilidades de participación popular, parece claro que cuanto más dividido y compartido se halle el poder, territorialmente hablando, más factible y operativa será dicha participación (Rojo Salgado, 1992).

1.2.3. *La consecución de un desarrollo económico más justo, armónico y equilibrado desde el punto de vista territorial*

La regionalización y el desarrollo se implican mutuamente, principalmente cuando este último es considerado en toda su amplitud, esto es, cuando el desarrollo no se identifica con el crecimiento ni es meramente cuantitativo, sino que tiene un carácter integrativo, comprendiendo aspectos socioculturales y ambientales, y atendiendo a realidades que frecuentemente eran menospreciadas en el pasado, como el desempleo, el agravamiento de las bolsas de pobreza, la degradación del medio ambiente, la dependencia del exterior, etc. El desarrollo debe basarse en la participación y en la intervención activa de sus destinatarios y, en este sentido, la regionalización y la descentralización política constituyen por sí mismo un factor de desarrollo así como una condición básica del mismo. Quizás esto mismo se pueda expresar con mayor contundencia diciendo que *el desarrollo es necesariamente regional*.

En la medida en que la regionalización es movilizadora de las poblaciones y ayuda, como ya se apuntó anteriormente, a combatir la desertización democrática originada por la falta de intervención creadora de los interesados, puede favorecer el desarrollo centrado en las necesidades colectivas, evitando un mero crecimiento basado en los intereses del capital extranjero, con despilfarro de recursos en las áreas metropolitanas, abandono de las zonas periféricas o insulares, etc., con el consiguiente agravamiento de las desigualdades. En este sentido la regionalización política puede ser una importante contribución a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo, según el cual el espacio regional, tradicionalmente considerado como sujeto pasivo del desarrollo, pase a constituir ese actor fundamental y privilegiado de todo el proceso. Algunos autores apuntan, en este sentido, al surgimiento de un nuevo concepto de desarrollo, de abajo hacia arriba, en el que el componente local-regional aparece siempre asociado al potencial endógeno (L. Sá, 1989).

García de Enterría, cuando analiza los motivos que han impulsado la aparición del fenómeno regionalista, no duda en destacar como uno de los más importantes el que hace referencia a la política de desarrollo regional. Para el autor español la política de desarrollo comenzó postulando un desarrollo a la vez global y sectorial, pero únicamente a nivel nacional. Pero esta actuación pronto demostró, sin embargo, sus límites y carencias, y sobre todo una fundamental: el aumento global del PNB, perseguido como objetivo último, crece pero no corrige los desequilibrios regionales

existentes dentro de un país. Lo que se consigue, eso sí, es romper estructuras sociales y económicas operativas y dejar sin explotar recursos disponibles, persiguiendo únicamente la búsqueda del óptimo y efímero beneficio inmediato. Al final, estos inconvenientes son de tal envergadura que terminan por bloquear el mismo desarrollo cuantitativo, tan ansiosamente buscado. En tales circunstancias se cae en la cuenta de que, frente al desarrollo cuantitativo-sectorial o exponencial, no hay desarrollo posible sino a través de una política sistemática de desarrollo regional. Surge, entonces, la política económica por antonomasia, a saber, la política regional:

«Esta política regional se propone asegurar un desarrollo armónico de los conjuntos sociales unitarios que son las Regiones y, a la vez, parificar entre todas ellas el nivel de desarrollo, corrigiendo los desequilibrios existentes, luchando contra los centros de subdesarrollo y de miseria, otorgando posibilidades iguales a todos los habitantes del país, generalizando el bienestar. Sólo a través de esta fórmula solidaria es posible asentar sobre bases sólidas un desarrollo global efectivo, que es algo distinto que una acción singular relampagueante y efímera» (García de Enterría, 1985: p. 47).

2. LAS DIFERENTES RESPUESTAS AL REGIONALISMO: LOS ÁMBITOS DE LA REGIONALIZACIÓN

Como respuesta a la exigencia regionalista surge la regionalización, que hace referencia a amplios procesos de carácter político, jurídico e institucional encaminados a la descentralización, a la distribución y al reparto del poder político desde el punto de vista territorial. La regionalización conlleva la creación o rehabilitación, según los casos, de nuevas unidades políticas territoriales dotadas de órganos de autogobierno y de atribuciones y competencias legislativas, ejecutivas y administrativas. Este reconocimiento y rehabilitación institucional de las entidades regionales constituye uno de los fenómenos políticos más sobresalientes de nuestras sociedades, manifestándose tanto en el ámbito estatal como en el internacional.

2.1. *La respuesta en el ámbito estatal: los procesos de descentralización política*

Tanto los científicos de la política como los sociólogos y juristas han venido dedicando en las últimas décadas una atención muy relevante al estudio de las diferentes respuestas posibles a la exigencia regionalista en el ámbito estatal. Del análisis general de esta realidad se desprende que existen dos modelos de política estatal en relación con el complicado proceso de integración nacional: la política de la asimilación y la política de la unidad en la diversidad. Mediante la política de asimilación se persigue principalmente la formación de una única identidad nacional entre colectividades culturalmente diversas. Y ello se consigue a costa de ir eliminando los

rasgos culturales o «nacionales» característicos de las minorías, utilizando si es necesario procedimientos represivos más o menos violentos.

La otra alternativa posible conducente al logro de la integración política de territorios y poblaciones puede decantarse por la vía del pluralismo, abriendo paso a la descentralización política, a la regionalización. Con esta política de la unidad en la diversidad se pretende dar solución a las exigencias regionalistas mediante el establecimiento de una identificación y lealtad nacional que no implique la negación o aniquilamiento de las culturas o realidades regionales diferenciadas:

«La integración nacional es perfectamente compatible con la existencia de culturas minoritarias, con el reconocimiento de las nacionalidades existentes, con la supervivencia de identidades subnacionales e incluso con el establecimiento de la autonomía regional en los terrenos político, cultural y administrativo» (López-Aranguren, 1983: pág. 45)

Hasta hace poco la tendencia general de los Estados consistía en considerar a sus Regiones únicamente como un instrumento de su política de planificación y desarrollo económico, por lo que aquéllas eran objeto de la consideración exclusiva de los tecnócratas que las definían en función de meros datos técnicos y estadísticos. Pero a pesar de este planteamiento y enfoque eminentemente sectorial y económico, la realidad regional, el regionalismo y la regionalización se han ido imponiendo progresivamente, y no por simple voluntarismo u opciones estrictamente políticas, sino por unos hechos mucho más profundos y perdurables. Tomando como referencia a los países de nuestro entorno y, más concretamente, a los que conforman la Unión Europea, pronto se descubre como en las últimas décadas está teniendo lugar un proceso generalizado de regionalización política en el seno de los Estados, afectando sustancialmente tanto a la estructura como a la misma filosofía política sustentadora del viejo Estado-nación (B. Jones y M. Keating, 1995).

Como antecedentes más destacables al actual proceso de regionalización baste mencionar el caso de la Rusia subcarpática, de Irlanda del Norte después de la formación en 1922 del Estado Libre de Irlanda (Eire) o, por último, la experiencia española de la Segunda República donde se preveía —según lo establecido en la Constitución de 1931— la formación de Regiones autónomas cuando una o más provincias limítrofes lo solicitasen, sometiendo posteriormente a la aprobación de las Cortes Generales el correspondiente Estatuto de autonomía. Pero es con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando un amplio y poderoso proceso de regionalización recorre Europa, afectando profundamente sus estructuras estatales. He aquí una escueta relación de aquellas experiencias más recientes (Rojo Salgado, 1991).

Italia inicia esta etapa regionalista al adoptar su Constitución de 1947 una clara concepción pluralista del Estado, reflejado todo ello en la división del territorio nacional en veinte Regiones, cinco de ellas consideradas como especiales y las quince restantes como ordinarias (E. Spagna Musso, 1987; M.S. Giannini, 1984). A continuación es Bélgica la que a finales de la década de los sesenta abre su proceso de distribución y reparto territorial del poder político, agobiada principalmente por el

secular y cada vez más crítico enfrentamiento entre valones y flamencos. Ello se va a concretar en importantes reformas constitucionales llevadas a cabo entre 1970 y 1989, en virtud de las cuales se crean tres Comunidades (valona, flamenca y germanófona) y tres Regiones (Valonia, Flandes y Bruselas). Una última reforma constitucional es efectuada en 1993, siendo su principal consecuencia convertir el hasta entonces Estado regional belga en Estado formalmente federal (F. Delpérée, 1988).

La Constitución portuguesa de 1976 proclama el principio de autonomía y descentralización en la organización territorial del Estado, y atendiendo a los condicionamientos geográficos, económicos, sociales y políticos de ciertos territorios de ultramar, reconoce y crea las dos Regiones Autónomas de los archipiélagos de Azores y Madeira. El territorio metropolitano continúa con el sistema de organización territorial tradicional, esto es, centralista y unitario, aunque en estos momentos se ha abierto el proceso para relanzar el proyecto de regionalización administrativa del Portugal continental (F. Amancio Ferreira, 1980; L. Valente de Oliveira, 1997). España en su Constitución de 1978 institucionaliza el Estado autonómico, contando para ello con el importante precedente del llamado Estado *integral* de la Segunda República. Como consecuencia de ello en la actualidad todo el territorio nacional, incluyendo los enclaves de Ceuta y Melilla, está organizado en Comunidades Autónomas dotadas de instituciones propias de autogobierno y de amplias competencias en el ámbito legislativo, administrativo, económico-financiero, educativo, social, cultural, etc. A diferencia de Italia o Portugal, la Constitución española de 1978 no establece un regionalismo asimétrico o diferenciado sino que opta por el principio de igualdad.

En este contexto general favorable a la regionalización algunos países como Francia, la quintaesencia del centralismo y la creadora del modelo de Estado centralizado-burocrático, va a plantearse también la posibilidad y la conveniencia de la descentralización. Este proceso, iniciado por De Gaulle, es retomado años más tarde por la administración socialista la cual, en 1982, y mediante la aprobación de la llamada Ley Deferre, inicia el proceso de descentralización administrativa en la Francia jacobina (J. M. Pontier, 1988).

El Reino Unido tampoco es ajeno a este fenómeno, y a finales de los años sesenta se realizan los primeros estudios (Informe Kilbrandon) y se diseñan los primeros proyectos relativos a la descentralización o *devolution*; y todo ello motivado principalmente por la presión ejercida por los partidos nacionalistas de Escocia y País de Gales. Debido al resultado negativo del referéndum de 1979, y a la frialdad con la que los conservadores —desde entonces en el poder— acogen el tema de la regionalización, esta cuestión queda relegada dentro de la agenda política británica. Con la llegada al poder del gobierno laborista de Tony Blair este proceso se desbloquea, realizándose ya en 1997 nuevos referéndums en Gales y Escocia con resultados favorables al sí en ambos territorios, lo que está propiciando la progresiva institucionalización del autogobierno en dichas Regiones del Reino Unido (V. Bogdanor, 1979; M. Keating, 1996).

2.2. *La respuesta en el ámbito internacional: El Consejo de Europa y la CPLRE*

Si, como se acaba de señalar, la respuesta a las exigencias del regionalismo ha tenido una amplia y profunda manifestación en el marco estatal, en el ámbito internacional también se ha producido una réplica y una reacción positiva en relación al fenómeno regionalista. No obstante, y por razones obvias, los procesos de regionalización de la sociedad internacional, conducentes al reconocimiento e institucionalización de estas entidades político-territoriales subestatales en el ámbito supranacional, habrán todavía de superar serios obstáculos, tanto en el campo doctrinal como institucional.

Pero a pesar de estas dificultades, lo regional ya no constituye en la actualidad una referencia exclusiva al ámbito intraestatal. La acción exterior de las Regiones, a través de una cada vez más intensa presencia y actividad en la esfera internacional, demuestra bien a las claras la creciente importancia de estos nuevos actores en la sociedad internacional (C. García Segura, 1996). Una prueba de ello es el progresivo reconocimiento que en el marco de algunas organizaciones internacionales, principalmente de ámbito europeo, se ha ido produciendo en favor de las Regiones. En este sentido se empieza a notar cierta actividad y presencia regional en el seno de importantes instancias y organizaciones como la UNESCO, la OSCE y, sobre todo, en el Consejo de Europa (S. Petschen, 1998).

El Consejo de Europa es una organización internacional de cooperación, creada en 1949 con la finalidad de promover un inequívoco proyecto integrador para una Europa todavía no recuperada del devastador conflicto bélico. Sus promotores pretendían, precisamente, «crear una unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen un patrimonio común, y favorecer su progreso económico y social». En su momento el Consejo de Europa representó, ciertamente, la forma más avanzada de cooperación internacional entre Estados soberanos. Integrado inicialmente por los países democráticos de Europa occidental, a partir de 1989 la casi totalidad de los países de Europa central y oriental han ido solicitando y consiguiendo su ingreso. En el momento actual agrupa a un total de 40 Estados europeos, lo que le convierte en un importante y privilegiado foro desde la perspectiva de la casa común europea.

Además de otras muchas actividades el Consejo de Europa viene realizando, casi desde sus comienzos, una muy meritoria labor en el ámbito de los asuntos locales y regionales. Esta organización es consciente de que Europa es algo más que los gobiernos y las administraciones centrales, por lo que resulta del todo imprescindible asociar a su proyecto integrador esas otras instancias y niveles entre los que obviamente destaca la Región. Por todo ello, las iniciativas del Consejo de Europa para asociar a los poderes locales y regionales al proceso de construcción europea se han ido sucediendo ininterrumpidamente desde su creación hasta el momento presente.

Así, Jacques Chaban-Delmas, miembro de la Asamblea Parlamentaria, solicita ya en 1951 la creación en el seno de dicha asamblea de una Comisión de Asuntos Municipales y Regionales, la cual queda constituida en septiembre del año siguien-

te. Por iniciativa de su Asamblea Parlamentaria el Consejo de Europa decide en 1955 convocar anualmente una Conferencia de representantes de los poderes locales de los países miembros: era el nacimiento de la Conferencia Europea de Poderes Locales (CEPL). Este órgano representativo de las entidades locales experimenta una importante reforma en febrero de 1975 al incluir en su seno a las Regiones, pasando a denominarse desde entonces Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). De carácter eminentemente técnico y consultivo, la CPLRE está integrada por los representantes de los municipios, provincias o departamentos, y de las Regiones, Comunidades Autónomas, Länder, Cantones o Condados, consiguiendo así que ningún poder local o regional quede fuera de la organización. Por ser los representantes directos de las poblaciones son, consecuentemente, los interlocutores más eficaces ante las instituciones europeas.

Es digno de destacar la gran sensibilidad e interés mostrado desde sus inicios tanto por parte del Consejo de Europa como de la CPLRE en favor del reconocimiento, la participación y la plena incorporación de los poderes locales y regionales al proceso de construcción europea. En este sentido, y por lo que respecta a las Regiones, la CPLRE constituye el primer organismo europeo que propone una serie de líneas de actuación encaminadas a la progresiva rehabilitación de la Región tanto en el ámbito estatal como supraestatal. De manera resumida he aquí algunas de esas propuestas formuladas (Clotet Miró, 1991; F. Albanese, 1994).

En primer lugar, la Región es considerada como fundamento y componente esencial del Estado, caracterizada por una homogeneidad de orden histórico, cultural, geográfico y económico. Por todo ello, esta realidad sociológica ha de ser reconocida en el plano jurídico, apareciendo la Región como una institución política autónoma situada en ese punto estratégico intermedio entre el municipio y el Estado. En consonancia con todo ello, la CPLRE aboga por el *equipamiento institucional de la Región*, lo que implica la creación de instituciones regionales susceptibles de permitir a las poblaciones respectivas participar en las decisiones que afectan y comprometen su destino. Ello ha de traducirse en la creación de entidades regionales descentralizadas, compuestas de asambleas legislativas, de ejecutivos responsables ante las mismas, y dotadas de competencias en aquellos ámbitos que le son propios.

La regionalización —indispensable para corregir las fuertes diferencias económicas y sociales entre las diversas partes de Europa— ha de significar mucho más que una mera descentralización del Estado. Ha de implicar la elección por sufragio universal de sus autoridades deliberantes y ejecutivas, la participación en las decisiones de los Estados nacionales y la representación ante las instituciones europeas. Respecto a este último punto, la CPLRE va a reclamar la necesidad de que Europa cuente con una Segunda Cámara representativa de las Regiones. Probablemente la primera idea relativa a la representación de las Regiones en el seno de un organismo específico haya que atribuírsela a J. Chaban-Delmas, el cual, en el transcurso de la tercera asamblea de los municipios de Europa celebrada en 1958, veía en las Regiones el fundamento de un deseable Senado europeo, al lado de una Cámara Baja elegida mediante sufragio universal directo.

Esta idea inicial es retomada al cabo de dos décadas con ocasión de dos importantes Convenciones organizadas por el Consejo de Europa. La primera de ellas tiene lugar en Galway (Irlanda) en 1975, y allí se va a insistir en la necesidad de generalizar a toda Europa la creación de entidades regionales autónomas, añadiendo además que se considere «la importancia de una representación colectiva e institucional de todas las Regiones de Europa, representación que podría tomar la forma de una Segunda Cámara, un Senado de las Regiones».

La otra Convención tiene lugar en Burdeos en 1978, y es considerada como el primer congreso de la Europa de las Regiones, al congregar a representantes regionales de más de veinte Estados integrantes del Consejo de Europa. En esta cita atlántica se va a declarar en primer lugar «el derecho de cada europeo a su Región», para pasar, a continuación, a definir la entidad regional así como las consecuencias que de ello deriva en el ámbito político, económico y cultural. Finalmente se abordó —una vez más— el tema de la participación institucionalizada de las Regiones, considerando al respecto que «una participación de las Regiones en una Europa unida debería de concretarse en la creación de una Segunda Cámara europea, compuesta de representantes locales y regionales». En la Declaración aprobada en Burdeos se propone, además, que la propia CPLRE se convierta en esa Segunda Cámara de representación local europea, hecho que se produce en enero de 1994 al transformarse la CPLRE en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, pasando así a constituir el tercer órgano estatutario del Consejo de Europa, al lado del Consejo de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria.

Son muchas y de gran trascendencia para las Regiones las realizaciones llevadas a cabo en los últimos años por la CPLRE. Destaca, en este sentido, la elaboración de diferentes acuerdos y convenciones internacionales relativos a asuntos regionales, tales como el Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza, la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, etc. Tienen también gran importancia de cara al proceso de descentralización regional la aprobación de determinados documentos, como el Proyecto de Convenio sobre la Cooperación Interterritorial o la Recomendación para la elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Regional (G. Jáuregui, 1996).

3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA EXIGENCIA REGIONALISTA

Por lo que atañe a la Unión Europea, y a mi juicio, la evolución respecto del hecho regional ha sido también positiva y gradualista, pese a no haber sido todavía capaz de satisfacer muchas de las demandas y expectativas regionalistas. En el tiempo transcurrido entre la creación de las Comunidades Europeas y el momento actual de la Unión se observa una clara evolución en favor del hecho regional. La Región ha pasado de no contar absolutamente nada a tener una presencia y un protagonismo verdaderamente sorprendente. Es cierto que en un principio la realidad regional fue objeto de una consideración totalmente marginal, a pesar de que el pensamiento teórico euro-

peísta y el propio Informe Spaak, preparatorio del Tratado de Roma, manifestaban ya una valoración muy positiva respecto de la cuestión regional. Concretamente el Informe Spaak proponía una política encaminada a corregir los desequilibrios regionales existentes a través, por ejemplo, de la creación de fondos de inversión.

Ciertamente, y por lo que a la Región se refiere, el Tratado de Roma se limitó a formular unas simples y marginales referencias sin apenas contenido. Aparte de los recelos tradicionales, otras razones contribuyen a ese inicial déficit regional. Una de ellas radica en el escaso protagonismo del hecho regional en aquel momento, junto con la vigencia de unas estructuras centralistas en la totalidad de los Estados comunitarios, con la única excepción de la República Federal de Alemania. Por otra parte, las concepciones políticas dominantes de la época eran en su mayoría antirregionalistas, alimentando la convicción de que el regionalismo y la descentralización política subestatal contribuían inexorablemente a debilitar a los Estados.

Pero esta actitud inicial de frialdad y desconsideración hacia la Región fue poco a poco corrigiéndose en el seno de la Comunidad Europea. De una manera lenta pero ya imparable, la realidad regional se va haciendo presente tanto en los procesos decisionales como en las redes institucionales comunitarias. Es verdad que inicialmente la cuestión regional estaba exclusivamente referida al ámbito económico, pero posteriormente fueron apareciendo también los componentes cultural y político que se irían potenciando con el paso del tiempo. Esta positiva evolución del hecho regional puede ilustrarse con distintas realizaciones, todas ellas de gran importancia para la consolidación de la realidad regional europea.

Por lo que respecta a los órganos considerados ejecutivos de la Comunidad cabe destacar, por ejemplo, como ya en 1961 la Comisión Europea publica una «Nota sobre la política regional de la Comunidad/CECA, CEE, CEEA» (Boletín de las Comunidades Europeas, núm. 12, 1961), donde se propone el llamado Plan Global de Política Regional, que refleja ya una concepción de lo regional que trasciende por primera vez la dimensión puramente económica. En 1972 el Comité Económico y Social de la CEE crea en su propio seno una Sección de Desarrollo Regional.

En 1975, y como consecuencia de una decisión del Consejo (DOCE, núm. L 73, de 21 de marzo de 1975), se crean simultáneamente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional (CPR), teniendo como finalidad principal impulsar el desarrollo de las Regiones más atrasadas. Este hecho significa, en realidad, la aparición de la política regional en el ámbito comunitario. El Comité va a tener como principal competencia emitir su opinión o dictamen sobre todo lo que atañe a la política regional comunitaria. Tratándose de los programas de desarrollo regional y de los proyectos de infraestructura financiados por el FEDER —órgano de naturaleza esencialmente financiera—, el dictamen del Comité de Política Regional era en todo caso obligatorio. Hay que admitir que en esta etapa, y pese a la denominación de estos dos órganos, la participación de las Regiones en esta *política regional* fue prácticamente inexistente.

La reforma de 1988 va a suponer un importante hito en este proceso de institucionalización de la política regional comunitaria. Dicha reforma —consecuencia a

su vez de los objetivos y reformas introducidas por el Acta Unica Europea, en vigor a partir del 1 de julio de 1987— va a consistir principalmente en la modificación de los llamados Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA y FSE), aumentando hasta triplicarse su dotación presupuestaria entre 1987 y 1993 y concentrando la acción de los mismos en cinco objetivos prioritarios. Al mismo tiempo se establece un principio y un procedimiento de cooperación y concertación entre la Comisión, los Estados y las distintas instancias subestatales (Regiones, Länder, etc.) que estará presente tanto en la fase de preparación y financiación como en la de seguimiento y evaluación de las intervenciones.

En diciembre de 1988 entra en funcionamiento el Consejo Consultivo de los Entes Locales y Regionales, resultado de una larga batalla librada por las autoridades regionales y locales a fin de conseguir una representación propia en el seno de las instituciones comunitarias. La función de este Consejo, integrado por 42 miembros nombrados por la Comisión, es asesorar a ésta en aquellos asuntos relativos a la política regional comunitaria, siempre que para ello sea requerido. La representatividad de este órgano viene marcada principalmente por la composición de sus miembros que representan, esta vez, no a los Estados sino a las colectividades regionales y locales.

A través de la creación de otros órganos comunitarios va apareciendo también ese interés y compromiso con la realidad regional como es el caso, por ejemplo, del Banco Europeo de Inversiones, de las Operaciones Integradas de Desarrollo (OID), de los Programas de Desarrollo Integrados (PDI), etc.

3.1. *El Parlamento Europeo*

Ciertamente, en este apretado repaso a la evolución del hecho regional en el seno de la Unión Europea debe de reservarse un apartado especial al papel desempeñado por el Parlamento Europeo. Si la acción de los otros órganos comunitarios con competencias ejecutivas ofrece importantes manifestaciones en favor de la realidad regional, especialmente a partir de los años ochenta, la actuación del Parlamento en este sentido puede calificarse de decisiva. Su compromiso con la causa regionalista ha sido constante, manifestando siempre una especial sensibilidad hacia esta cuestión, en contra muchas veces del criterio mantenido por el Consejo o la propia Comisión. Son innumerables los informes, resoluciones y comunicados por él emitidos sobre diversos aspectos de la política regional. Así, desde 1986 hasta la fecha, ha adoptado más de cincuenta Resoluciones relativas a la política regional en áreas tan importantes como la educación, la cultura, la economía, la autonomía política, etc.

Entre las acciones más importantes que la Eurocámara ha llevado a cabo en favor de la realidad regional cabe destacar, en primer lugar, la importancia otorgada a la participación de los entes regionales en el proceso de construcción europea, tal como queda plasmado en el preámbulo del Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984, donde se señalaba «la necesidad de permitir la participación, según for-

firmarse el Tratado de Maastricht. Allí se aprueba una Resolución en la que se enfatiza en la necesidad de reforzar la legitimidad democrática de la Comunidad, para lo cual la presencia y participación de las Regiones en el sistema comunitario resulta imprescindible. Algunos de los puntos más sobresalientes de este documento hacen referencia a:

— Que se realice la regionalización en los Estados en los que todavía no está hecha, siguiendo la orientación de la Carta Comunitaria de la Regionalización.

— Que se impulse la creación del Comité de las Regiones y se refuercen el papel y las prerrogativas del Parlamento Europeo como medios para superar el déficit democrático.

— Que se establezcan las atribuciones propias de las Regiones, de acuerdo con el dictado del principio de subsidiariedad.

— Que se refuerce la cohesión económica y social como medio de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las Regiones, y para superar el retraso de las menos favorecidas.

El interés y la preocupación de la Eurocámara por el hecho regional tiene otras manifestaciones más recientes, entre las que hemos de destacar las dos Resoluciones sobre el Comité de las Regiones de 23 de abril y 19 de noviembre de 1993, y en las que se hace un firme alegato en favor de un Comité auténticamente representativo y predominantemente regional, que facilite al fin la participación de las Regiones en el entramado institucional europeo, y según el principio de subsidiariedad al que se considera «una nueva dimensión para las Regiones».

De la acción general desplegada por el Parlamento Europeo en favor de las Regiones se pueden extraer, a modo de resumen, las tres consideraciones siguientes. En primer lugar la Región es considerada como un elemento indisociable de la cohesión económica y social, constituyendo el nivel político y administrativo ideal tanto para la planificación como para la ejecución de las políticas estructurales. En segundo lugar se atribuye a la Región un papel decisivo de cara a la exigencia de profundización democrática, de participación cívica, contribuyendo así a la corrección del déficit democrático que caracteriza desde sus inicios el proceso de construcción europea. Por último, las Regiones son consideradas como las verdaderas depositarias de la diversidad cultural que tanto enriquece y caracteriza al Viejo Continente (Aldecoa Luzarraga, 1994).

3.2. *El Tratado de Maastricht y la cuestión regional*

El Tratado de la Unión Europea (TUE) constituye, a la vez, la culminación de un importante proceso de reformas institucionales iniciadas años atrás en el seno de la Comunidad, y también el punto de partida de una nueva etapa que sentará las bases para la consecución de la Unión Política, Económica y Monetaria de Europa. En este sentido, lo que se aprueba en la ciudad holandesa el 10 de diciembre de 1991 supone, a diferencia de las otras grandes reformas comunitarias anteriores, un salto

cualitativo y una apuesta decisiva en favor de la plena integración europea. Entre sus aportaciones más importantes merece destacarse la configuración de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad, la ciudadanía europea, la PESC, así como otras importantes modificaciones que afectaron al Parlamento (codecisión), a la Comisión (cinco años) y al Consejo (responsable en los nuevos campos), etc. (Pérez-Bustamante, 1995).

Por lo que respecta a la cuestión regional el TUE va a tener también una trascendencia y un significado muy especial. Si hasta la cumbre de Maastricht la instancia regional había sido ignorada por el derecho positivo, después de Maastricht la situación empieza a cambiar ostensiblemente. La realidad regional va a verse afectada por una serie de disposiciones que pueden considerarse claves para el reconocimiento y la posterior consolidación de la dimensión regional dentro del entramado institucional de la Unión Europea. En concreto, la manifestación de este nuevo *status* reconocido a la Región, en virtud del TUE, se resume en los siguientes puntos:

a) La creación del Comité de las Regiones, órgano consultivo de representación que posibilita la participación regional en la toma de decisiones comunitarias. El artículo 198 A del Tratado establece la creación de un «comité con carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo Comité de las Regiones».

b) Modificación de la composición del Consejo, propiciada por la nueva redacción del artículo 146 TCE en virtud de la cual «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado miembro». Esta modificación abre la posibilidad de que las Regiones puedan participar directamente, y sin la mediatización del Estado, en este importante órgano comunitario.

c) Implicación del hecho regional en la realidad cultural europea, al afirmar en el artículo 128 del Tratado que «la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional». Sin duda, son las Regiones, junto con los Estados y naciones, las depositarias del variado y exuberante legado cultural europeo.

d) Reconocimiento del principio de subsidiariedad, como inspirador y guía de las relaciones entre los diversos niveles de poder político de la Unión. Un principio que aunque formalmente, y en sentido estricto, ha de aplicarse únicamente a las relaciones entre los Estados miembros y la Unión, permite, mediante una segunda lectura más contextual, que poco a poco pueda presidir también las relaciones entre aquéllos y las Regiones, Länder y Comunidades Autónomas.

El análisis de, al menos, algunos de estos apartados permitirá descubrir las nuevas posibilidades que ahora se abren para las Regiones en el marco del proceso de construcción europea.

3.2.1. *El Comité de las Regiones y la institucionalización de la participación regional en la Unión Europea*

El Tratado de Maastricht ha hecho posible la incorporación de los poderes locales y regionales al sistema comunitario europeo gracias, precisamente, a la creación de este Comité. Este órgano va a suponer el reconocimiento más significativo de la realidad regional en toda la historia de la construcción europea, y ello porque permite, por primera vez, la entrada de los poderes regionales en el entramado institucional europeo. Se trata, ciertamente, de una nueva institución europea, en una posición orgánica paralela, por ejemplo, a la del Comité Económico y Social (Francesc Morata, 1997).

A tenor de los párrafos tercero y cuarto del artículo 198A se trata de un órgano comunitario de origen intergubernamental, pero independiente. En efecto, los miembros del Comité así como un número igual de suplentes serán nombrados por el Consejo, y por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros y para un período de cuatro años. Sus miembros no estarán vinculados por ningún mandato imperativo y ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad. Cabe suponer que ese origen intergubernamental no tiene por qué impedir o mermar la independencia necesaria para el correcto ejercicio de sus funciones, circunstancia que tampoco se da en el caso de los Comisarios o en los miembros del Comité Económico y Social. Es de lamentar, no obstante, que no se haya contemplado la sincronización de la duración del período de su mandato con el del Parlamento y el de la Comisión, lo que daría a la dinámica comunitaria mayor eficacia y coherencia.

El artículo 198C se refiere tanto a las competencias como al funcionamiento del Comité. Por tratarse de un órgano consultivo hay que diferenciar entre aquellos casos en los que la consulta es promovida por las instituciones comunitarias de aquellos otros promovidos a iniciativa propia. En el primer supuesto se establece que el Comité será consultado por el Consejo o por la Comisión en una serie de casos expresamente previstos en el Tratado, tales como educación, formación profesional y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, Fondos Estructurales y, muy especialmente, el Fondo de Cohesión. Después del Tratado de Amsterdam (1997) el Comité habrá de ser consultado también preceptivamente en ámbitos tan importantes como el medio ambiente y la formación profesional. El segundo supuesto contempla la posibilidad de que el Comité pueda emitir por propia iniciativa un dictamen, cuando lo considere pertinente en atención a los intereses de las Regiones, y referido a la actuación de las otras instituciones comunitarias (Parlamento, Consejo y Comisión).

Dentro de esta competencia atribuida al Comité destaca la referida al ámbito de las Acciones Estructurales de la Comunidad, especialmente en lo tocante a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión. Teniendo en cuenta la proyección esencialmente regional de los Fondos —según lo establecido en el TUE—, es lógico pensar que el Comité de las Regiones está destinado a desempeñar un papel muy ac-

tivo y central tanto en la fase de aprobación como en la de gestión, ejecución y evaluación de los mismos. Otro tanto cabe decir del Fondo de Cohesión, considerado como un instrumento financiero que la UE destina a aquellos Estados miembros con economías menos prósperas, a fin de conseguir su integración más armoniosa en el conjunto de la Unión.

Pese a reconocer de forma generalizada que la creación del Comité ha supuesto un importante paso adelante para incardinar el nivel regional en Europa, tampoco han faltado las críticas y las decepciones, las cuales conviene contrastar y matizar adecuadamente a fin de no desvirtuar el auténtico significado y trascendencia de este órgano regional. Una de las principales y también más tempranas críticas que recibió el Comité de las Regiones viene motivada por su naturaleza esencialmente consultiva, lo que induce a equipararlo precipitadamente al ya extinguido Consejo Consultivo de las Entidades Locales y Regionales (CCELR). Entendemos, sin embargo, que ambos organismos tienen poco en común, y ello por varias razones. En primer lugar, el Comité constituye un organismo independiente, no teniendo nada que ver con la llamada «comitología» comunitaria, es decir, ese universo de comités que rodea y asiste a las principales instituciones de la Unión en el ejercicio habitual de sus funciones. En segundo lugar, y a diferencia del CCELR, el Comité podrá pronunciarse siempre que así lo considere oportuno sobre cualquier asunto de su interés, además de todos aquellos casos expresamente previstos en el Tratado.

La otra causa de desconfianza y de cierto escepticismo respecto del Comité lo constituye, supuestamente, el hecho de no existir una composición-representación específica y singularizada de la realidad regional, englobando y confundiendo así la representación regional en la municipal y en la de otras instancias de poder local. Es cierto que, según la interpretación literal del artículo 198A del TUE, la composición del Comité ha de abrirse a una amplia representación territorial de nivel subestatal. Ahora bien, una segunda lectura, más serena y contextual, y teniendo además en cuenta los diversos documentos de trabajo que acompañaron las reuniones previas de las Conferencias Intergubernamentales y de la propia cumbre celebrada en Maastricht, da pie para sostener que las autoridades y demás responsables comunitarios nunca quisieron menoscabar la realidad regional, más bien todo lo contrario. A mi juicio la composición mixta del Comité no es un dato definitivo, y obedece, entre otras razones, a la necesidad de posibilitar la representatividad local en aquellos Estados que todavía no dispongan del nivel regional en su organización político-administrativa.

La naturaleza y la dimensión esencialmente regional del Comité queda suficientemente demostrada si tenemos en cuenta todos aquellos ámbitos y temas comunitarios donde preceptivamente ha de ser consultado el Comité, y a los que ya me he referido anteriormente. Se trata de cuestiones de gran importancia y que afectan a asuntos de interés vital o preferencial para las Regiones, donde ellas además gozan de amplias competencias, todo lo contrario de lo que ocurre con los entes locales. Por último, parece razonable pensar que si los responsables comunitarios hubiesen realmente deseado un organismo de composición mixta *strictu sensu*, se hubiese

elegido otra denominación más acorde con la realidad a designar. El no haberlo hecho así, y haber prevalecido la denominación de Comité de las Regiones, sugiere que efectivamente han querido constituir un órgano intrínseca y básicamente regional (J. L. de Castro Ruano, 1994).

3.2.2. *El principio de subsidiariedad y la perspectiva de un reparto de poderes entre el nivel comunitario, el estatal y el regional*

A lo largo de todo el proceso de negociación intergubernamental que precedió a la firma del Tratado de la Unión, uno de los temas más novedosos y a la vez más controvertidos que se planteó fue, precisamente, el relativo al principio de subsidiariedad. Ello obedecía, principalmente, a la preocupación expresada por distintas personalidades y organismos, convencidos de que la ampliación de competencias comunitarias previstas en el futuro Tratado, con el consiguiente incremento del flujo de transferencias hacia la Comunidad, podría suponer una sensible pérdida de poder no sólo para los Estados miembros sino también para las Regiones y demás niveles de autogobierno subestatal. Como consecuencia de ello aparece ya en el preámbulo del TUE una mención explícita de dicho principio:

«Resueltos a continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.»

Otras muchas referencias vuelven a producirse a lo largo del Tratado, siendo principalmente en el artículo 3B donde se afianza y consagra, definitivamente, el principio de subsidiariedad en los siguientes términos:

«La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.»

Otras alusiones más o menos implícitas a este principio pueden encontrarse, igualmente, en diferentes disposiciones del TUE referidas a determinadas políticas sectoriales (educación, cultura, formación profesional, medio ambiente, salud pública, etc.). Con posterioridad a la aprobación del Tratado, y para hacer frente a las reticencias planteadas por cierto centralismo burocrático, empeñado en desvirtuar tanto la definición como la aplicación del principio de subsidiariedad, tuvieron lugar importantes pronunciamientos que contribuyeron a una mayor clarificación y comprensión del citado principio. Así, por ejemplo, en la Declaración de Birmingham del 16 de octubre de 1992 se hace constar que el principio de subsidiariedad «contri-

buye al respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y salvaguarda sus atribuciones, y tiene por finalidad que las decisiones dentro de la Unión Europea se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos».

La subsidiariedad, al proclamar con carácter general que lo que en una sociedad puede ser adecuadamente realizado por los responsables de un nivel próximo o inferior no debe transferirse a otro nivel más lejano o superior, aspira a convertirse en ese principio jurídico-político capaz de organizar, diseñar y orientar toda la acción comunitaria, tanto desde el punto de vista del reparto de competencias como de su ejecución. Subsidiariedad significa confiar en la capacidad de los hombres para solucionar sus propios problemas, produciéndose la intervención del nivel superior sólo cuando la colectividad inferior se muestre incapaz para satisfacer eficazmente sus necesidades y exigencias. Subsidiariedad significa, en definitiva, adoptar las decisiones lo más cerca posible del ciudadano, por lo que la corriente social se hace ascendente y nuestras comunidades se construyen y articulan de abajo arriba, a partir de las colectividades naturales o de base, y mediante delegaciones sucesivas de poder (Chantal Millon-Delsol, 1990; Klaus Grestschmann, 1991).

Según esto, los niveles subcomunitarios (Estado, Región) han de ver reconocidas y garantizadas sus competencias respectivas frente a la Unión Europea. Y en el caso de la Región, por constituir el grupo más pequeño o menos complejo, o también la comunidad de base o más próxima al ciudadano, dentro de la trilogía comunitaria, ha de exigir para sí eso que podíamos calificar de presunción de competencia. Y ello porque el principio de subsidiariedad, al escalar el ejercicio del poder de abajo arriba, impone una doble exigencia: no delegue el nivel inferior al superior tarea alguna que pueda hacer satisfactoriamente por sí mismo; haga el nivel superior únicamente aquello que el nivel inferior no pueda realizar adecuada y eficazmente.

Es verdad que, desde el punto de vista formal, la formulación del principio en el texto del Tratado es claramente restrictiva respecto de las Regiones, los Länder y las Comunidades Autónomas, al menos según el artículo 3B que limita su ejercicio al nivel estatal y comunitario:

«En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros...»

Ahora bien, la interpretación más coherente de este principio, y pese a su naturaleza intrínsecamente ambivalente, es aquella que se desprende del análisis global y de conjunto de todo el texto del Tratado (J. L. de Castro Ruano, 1995). Así, la lectura del artículo A del Título I de las Disposiciones Comunes, donde se dice que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual *las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos*», nos invita a pensar que el principio de subsidiariedad «deberá regir el reparto de responsabilidades en-

tre las distintas instancias de poder: comunitarias, nacionales y regionales de la Comunidad» (J. Delors, 1992; Dusan Sidjanski, 1998).

Dice Sobrino Heredia que el sustento democrático sobre el que se apoya el principio de subsidiariedad —«que se adopten las decisiones lo más cerca posible del ciudadano»— significa claramente que tiene como vocación no sólo aplicarse a las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros, sino también entre aquélla, éstos y las colectividades territoriales inferiores:

«Desde esta orientación el principio de subsidiariedad perseguirá el equilibrio entre las solidaridades que unen y las particularidades que distinguen (...) De este modo, y para las entidades subestatales, el principio de subsidiariedad está llamado a actuar en el marco del principio de autonomía, implicando el que las colectividades más próximas a la persona se vean investidas de todas las competencias salvo de aquellas que, precisamente, no pueden ejercer eficazmente y por tanto deben ser confiadas a entidades situadas a un nivel superior y más alejado del ciudadano, como el Estado o la Comunidad Europea» (J. M. Sobrino Heredia, 1995: pág. 4).

La propia naturaleza y potencialidad de este principio lleva a pensar que resulta, ciertamente, difícil imponerle límites a su ejercicio y aplicación. A este respecto resulta sumamente interesante la reflexión siguiente:

«No se trata de un principio meramente técnico para armonizar relaciones institucionales, sino de algo básico derivado de la forma de ser del hombre y de la sociedad que, de acuerdo con la dignidad de su naturaleza, exigen ser respetados. Entendido así, no tiene más remedio que ser aplicado a las Regiones. No sería posible construir una Unión Europea informada por dicho principio sin la aplicación del mismo a las entidades subestatales. Es la consideración de la naturaleza humana la que pide una organización de la sociedad europea incluyendo las entidades más cercanas al hombre» (S. Petschen, 1992: pág. 55).

Así, pues, el principio de subsidiariedad debería de convertirse en una de las más sólidas garantías de una Europa lo más cercana posible a los ciudadanos, y respetuosa de su diversidad nacional y regional. Es más, este principio ha de orientar todo el proceso de construcción europea, impidiendo la invasión comunitaria de las competencias de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas y configurando, al mismo tiempo, una estructura institucional europea de tres niveles de poder y administración: el comunitario, el estatal y el regional. En este sentido, los Länder alemanes —que, justamente, consideran a la subsidiariedad como principio *arquitectural* de la construcción europea—, vienen insistiendo una y otra vez en la radical necesidad y operatividad de este principio en el marco comunitario, rechazando al mismo tiempo toda concepción del mismo que prime o favorezca los niveles superiores en detrimento de los inferiores. Ello conduciría, en expresión de los representantes de los propios Länder, a una «europeización» de las competencias estatales y a una «nacionalización» de las regionales.

En fin, en esta misma línea argumental el profesor Barnes se atreve a proponer una exhaustiva enumeración de cuales son, a su parecer, las principales ventajas y

posibilidades que encierra la subsidiariedad para las Regiones. La suscribimos íntegramente:

«Desde una perspectiva política, el principio de subsidiariedad puede suponer en beneficio de las Regiones: a) una *sensibilización* de los órganos comunitarios, en particular de la Comisión, hacia el problema regional; b) un *argumento político* en manos de los representantes nacionales o regionales en el Consejo; c) un *criterio para la distribución* —o redistribución— de las competencias entre los niveles superiores y las Regiones (dimensión estática de la subsidiariedad); d) un *criterio legitimante* para la selección o creación de nuevos niveles o escalones de poder (dimensión dinámica); e) y, en suma, una *generalización* —y, en consecuencia, fortalecimiento— del regionalismo comunitario» (J. Barnes, 1993: pág. 595).

4. HACIA UN MODELO REGIONAL EUROPEO: DIFICULTADES Y SUPUESTOS

A lo largo de esta exposición he tratado de describir y explicar la sucesión de hechos y actuaciones que se vienen produciendo, tanto dentro como fuera del ámbito comunitario, como consecuencia de la exigencia regionalista. Por lo que respecta a la Unión Europea el análisis de estas actuaciones revela un progresivo reconocimiento de la realidad regional, pudiéndose constatar ya una incipiente regionalización del sistema comunitario. El punto de inflexión al alza en esta tendencia lo marca, sin duda, el Tratado de la Unión, cuyas reformas institucionales consideradas de forma conjunta y agregativa marcan un antes y un después en este proceso, otorgándole a las Regiones una dimensión netamente política, más allá de la meramente económica o cultural:

«La solución adoptada ha de interpretarse desde las posibilidades que otorga el ejercicio combinado de las modificaciones incluidas. Así, el Comité de las Regiones previsto, ha de interpretarse en un marco en el que las competencias se ejercen conforme al principio de subsidiariedad también reconocido en el Tratado. Y éste, a su vez, ha de valorarse en la medida en que el Tratado ofrezca o no instrumentos para su correcta aplicación. El citado Comité puede ser uno de ellos. En este contexto, también adquiere relevancia la nueva enunciación de la composición del Consejo (J. L. de Castro Ruano, 1994: pág. 358).

Todas estas reformas, agregadas a las llevadas a cabo con anterioridad a la firma del TUE, se combinan y refuerzan recíprocamente, contribuyendo no sólo a potenciar el protagonismo regional en el presente sino también a marcar la dirección y el camino a seguir en favor de la consecución de un satisfactorio y definitivo modelo regional europeo. Poco a poco la Unión Europea va reconociendo esa emergente y pujante realidad regional que, desde hace ya bastante tiempo, viene demandando un arreglo y acomodo institucional. El llamado contencioso regional, caracterizado por un claro déficit y desajuste institucional, encuentra ahora una esperanzadora respuesta y un principio de solución, susceptible, claro está, de ser mejorado y completado en sucesivas reformas del sistema constitucional e institucional comunitario.

Como consecuencia de esa respuesta gradual de la Unión Europea —y también de los Estados miembros— a las demandas regionalistas, han ido surgiendo distintas modalidades de participación y acción regional en los asuntos comunitarios. Entre las fórmulas de participación regional existentes en la actualidad es justo destacar, en primer lugar, una serie de mecanismos y procedimientos capaces de asociar a las Regiones al proceso de elaboración de las políticas y normativa comunitaria, tanto en la fase que transcurre en el interior de los Estados miembros como la que tiene lugar en la sede comunitaria: es lo que se conoce como participación ascendente. En segundo lugar está la llamada participación descendente, la cual hace referencia a la participación regional en la ejecución del derecho y las políticas comunitarias en todas sus manifestaciones (desarrollo y armonización legislativa, adaptación, aplicación administrativa, etc.). Los países más descentralizados de la Unión Europea, especialmente los de la vía federal (Alemania, Austria y Bélgica), gozan ya de gran protagonismo en este aspecto (J. Barnes, 1993).

Pero las posibilidades de actuación regional en las instituciones y en los procesos comunitarios no se agotan en los casos mencionados anteriormente, puesto que existen otras formas de presencia y relación directa entre las Regiones y la Unión Europea. Es el caso, por ejemplo, del Comité de las Regiones, de la participación en las reuniones del Consejo, de los contactos informativos y promocionales a través de una acción exterior y comunitaria cada vez más intensa, o de las oficinas y delegaciones permanentes abiertas en Bruselas, bajo la cobertura de agencias de desarrollo, sociedades anónimas o patronatos (Pérez González, 1994 y 1996; Bustos Gisbert, 1996).

Puede decirse que en la actualidad la presencia y participación de las Regiones se produce en casi todos los ámbitos comunitarios. A los casos ya citados anteriormente hay que añadir, por ejemplo, su presencia en los Comités consultivos de la Comisión, en el Comité de Representantes Permanentes, en los Comités del Consejo de Ministros, en el pleno del Consejo de Ministros, en las representaciones diplomáticas de los respectivos Estados acreditadas ante la Unión. En este sentido merece una mención especial la institución del *Länderbeobachter* (el Observador de los Länder), que ostenta la representación permanente de los Estados de la RFA ante las instituciones y organismos comunitarios, con funciones tan importantes como la de recabar información de los organismos comunitarios y federales que pueda ser de interés para los Länder o, incluso, participar en las reuniones de organismos comunitarios (I. Bullaín, 1990).

Pero pese a todos estos logros la situación actual no es plenamente satisfactoria para las Regiones, las cuales estiman que se está todavía lejos de su adecuada articulación institucional, competencial y participativa en el seno de la Unión, y que no se ha producido todavía ese acomodo y encaje en el nuevo escenario político europeo. Sigue existiendo la sensación general de que el empuje y la vitalidad del fenómeno regional, así como su presencia y creciente protagonismo en el ámbito sociológico, económico y cultural europeo no se ve suficientemente reflejado en el aspecto político e institucional de la Unión. Además, existe una clara asimetría y discriminación

por lo que al tratamiento del hecho regional se refiere en el ámbito comunitario, ya que la regionalización comunitaria no es homogénea. En este sentido hay que admitir que el acceso y la influencia efectiva que las Regiones pueden ejercer ante las instancias comunitarias está muy desigualmente distribuido (M. Keating, 1996; Ortega Villodres, 1997).

Frente a esta situación las Regiones, los Länder y las Comunidades Autónomas van a continuar, con toda seguridad, reivindicando su parte de protagonismo en el gran proyecto europeo. Ellas quieren constituir ese tercer elemento constitutivo de la legitimidad comunitaria europea, sin el cual el déficit democrático de la misma seguirá aumentando. Las Regiones reclaman, en definitiva, su propio acomodo institucional basado en una nueva articulación política de Europa estructurada en tres niveles de gobierno (el regional, el estatal y el comunitario). Una consecuencia inmediata de este planteamiento podría ser, por ejemplo, la creación de un Parlamento europeo de estructura bicameral, con una Cámara Baja que representase al conjunto de los ciudadanos de la Unión y una Cámara Alta o Senado que representase, justamente, a las colectividades territoriales que conforman la Unión Europea, esto es, los Estados y las Regiones. De esta manera, los tres grandes sujetos de soberanía y legitimidad política de la Unión Europea tendrían su cauce adecuado de representación y participación.

Pero una serie de obstáculos se oponen a la plena regionalización de la Unión, esto es, al establecimiento de un modelo regional comunitario, y todos ellos nada fáciles de resolver a corto y medio plazo.

Las dificultades que contribuyen a frenar la regionalización son varias y de distinta naturaleza, de las que me atrevería a destacar las siguientes. En primer lugar, hay que seguir contando con la hostilidad y el recelo del mismísimo Estado, al que puede considerársele el adversario natural y tradicional de la Región. El Estado teme su debilitamiento tanto exterior como interior, por lo que su reacción —reforzada por la inercia burocrática— será frenar en la medida de lo posible, e invocando todo tipo de razonamientos, la progresión y el afianzamiento de todo el complejo regional.

En segundo lugar, el marco supraestatal en el que situamos este proceso de regionalización carece de una clara definición desde el punto de vista del diseño y modelo político-institucional. Es decir, la Unión Europea constituye una categoría política singular e inclasificable, un experimento inédito y atípico, que recibe por ello las más variadas denominaciones (*metanación*, *supernación*, *sociedad posnacional*, una *forma política nueva* según Jean Monnet, la *obra maestra del siglo xx* según Hug Thomas o, según un comentario irónico atribuido a J. Delors, *objeto político no identificado*). Recientemente Dusan Sidjanski no duda en calificar a la Unión Europea como un *sistema institucional híbrido*, formado por una mixtura de elementos heterogéneos, y donde «los fragmentos confederales rozan las características federales e internacionales a la vez» (D. Sidjanski, 1998: pág. 230; C. Closa, 1997).

En tercer lugar existe otro problema tan relevante o más que los anteriores, y es el que viene motivado por la heterogeneidad de la realidad regional en el ámbito de

los Estados y, por lo tanto, de la propia Unión Europea. Se puede afirmar, en este sentido, que cada Estado miembro tiene un modelo diferente de regionalización. Así, en unos Estados los entes regionales tienen una naturaleza política (España), en otros las Regiones son meramente administrativas (Francia); unas operan en el marco de un Estado federal (Alemania) y otras en el de un Estado regional (Italia); por otra parte, en unos Estados el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio (España), mientras que en otros es una excepción que se aplica limitadamente a determinados territorios (Portugal); y, en fin, en otros se configura un ordenamiento regional con aplicación en todo el territorio pero admitiendo, al mismo tiempo, la coexistencia de dos tipos o clases de Regiones (Italia). La casuística, con toda seguridad, no se agota en esta improvisada clasificación, extraída en todo caso de la mismísima realidad.

Esta heterogeneidad y asimetría regional reinante actualmente en Europa, y que tanto dificulta al avance hacia la regionalización comunitaria, es una consecuencia directa de la existencia de tres modelos históricos de organización territorial del Estado en Europa. El modelo napoleónico-jacobino, de signo claramente centralista, el modelo germánico, de arraigada tradición descentralizadora y federal y, por último, el modelo anglosajón, favorecedor de la autonomía local más que regional y desde una óptica puramente administrativa (G. Jáuregui, 1997).

Pero a pesar de estas y otras dificultades existentes la progresiva regionalización de la Unión Europea no puede detenerse, entre otras razones porque el éxito del gran proyecto europeo depende en gran manera del adecuado encaje que se haga del nivel regional. El reconocimiento de la realidad regional y la consiguiente dotación de medios necesarios para que las Regiones, Länder y Comunidades Autónomas puedan disponer de un ámbito de poder propio, contribuirá a una integración europea más auténtica y eficaz, y menos traumática también.

Ahora bien, de la misma manera que Europa no puede construirse ni contra las Regiones, ni al margen de ellas, tampoco puede construirse ni contra los Estados ni al margen de ellos. Sobre estos supuestos y condiciones habrá de pivotar el formidable proyecto de integración europea.

4.1. *La Europa de los Estados y de las Regiones*

La solución al problema de la incardinación regional en la Unión Europea está directamente relacionada con la propia concepción que se pueda tener del gran proyecto europeo. Para unos sólo es concebible una Europa de los Estados, mientras que para otros la única Europa posible y realmente auténtica es la Europa de las Regiones. Ambos modelos de articulación política de Europa resultan, a mi juicio, claramente inviables, traumáticos y radicales, y se basan en una visión de la realidad europea maniquea, excluyente y reduccionista. Es por ello por lo que se propone un modelo alternativo más practicable y posibilista, por ser al mismo tiempo de carácter conciliador e integrador, y consistente en reconocer y potenciar institucional-

mente el hecho regional en el ámbito comunitario, compatibilizándolo al mismo tiempo con la realidad estatal (Rojo Salgado, 1996b).

El fundamento de todo ello estriba en el hecho de que ningún pueblo, Estado o Región europea está dispuesto en modo alguno a renunciar a su pasado, un pasado que les ha ido conformando y dotándoles de una personalidad diferenciada, de una similitud, cohesión e identidad propia e inconfundible. Contra esto no puede ni debe atentarse, ya que constituye una de las principales riquezas del Viejo Continente. Y si no se puede ni debe suprimir este importantísimo acervo, habrá que procurar su preservación por la vía de la armonización. Andrés Ortega señala, en este sentido, que la Región, el Estado y la Unión Europea constituyen tres niveles en los que se redistribuyen los poderes y competencias a la luz del proyecto europeo, no siendo posible decantarse por uno a costa de anular o relegar a los otros dos restantes, lo que privaría de legitimidad social al sistema político integrado europeo. Y añade este mismo autor:

«Europa sólo será posible si es a la vez la Europa de los pueblos y de las Regiones —e incluso la Europa de las ciudades—, la Europa comunidad y la Europa de los Estados (...) El equilibrio entre las distintas unidades, Europa, Estados y Regiones, resulta esencial para la construcción europea, y ésta primordial para este equilibrio» (A. Ortega, 1994: pág. 69).

Así, pues, tanto los Estados como las Regiones no sólo no son realidades incompatibles o excluyentes sino que constituyen los elementos básicos e indispensables de una futura Europa unida e integrada. Veamos a continuación algunas razones por las cuales los Estados no pueden ser desechados del proceso de construcción europea.

4.1.1. *La vigencia y la funcionalidad del Estado*

Además de consideraciones históricas y económicas, existen razones político-jurídicas en virtud de las cuales el Estado, a pesar de su innegable crisis actual, de su desgaste y de sus rasgos negativos, sigue existiendo con una subjetividad internacional sólida e incuestionable, en nada comparables a la que puedan tener las entidades políticas subestatales. El Estado ha demostrado, además, tener una gran capacidad de *aggiornamento* y de adaptación a lo largo del tiempo; y de igual manera que evolucionó desde el absolutismo al liberalismo, y desde éste al actual modelo asistencial, o de la misma forma que se transformó de unitario y centralista en compuesto y descentralizado —bien sea por la vía federal o bien por la regional—, habrá que suponer que sabrá adecuarse a las nuevas realidades y exigencias que en el presente y en el futuro se le plantearán. El Estado sigue vivo, y «lejos está de haberse convertido en un fósil histórico» (G. Delanoi y P. A. Taguieff, 1993: pág. 456), pese a las profundas mutaciones que está experimentando y a la doble erosión que está sufriendo —desde la globalización y desde la regionalización— en su fase actual.

Pero la vigencia y funcionalidad de la institución estatal queda reforzada también por el hecho de que la existencia de unos Estados fuertes, eficaces y estables son necesarios para evitar que Europa estalle y se fragmente en una multitud de Regiones, etnias o nacionalidades, dando lugar a una nueva situación de poliarquía o atomización política y social que dificultaría la gobernabilidad de Europa. En este sentido, los Estados desempeñarán «una importante fuerza estructuradora» (J. Habermas, en J. Lenoble y M. Dewandre, 1992), capaz de organizar, aglutinar y coordinar procesos y actuaciones, tanto hacia adentro como hacia afuera. Teniendo en cuenta el elevado número de Regiones existentes, y considerando que éstas fuesen las únicas unidades político-territoriales inmediatas que existiesen por debajo de la organización de tipo federal continental o semicontinental, está claro que no habría instrumentos ni mecanismos institucionales adecuados capaces de organizarlas y relacionarlas entre sí. El Estado aparece como esa institución capaz de estructurar y coordinar a los niveles de organización política inferiores entre sí, y entre éstos y las instancias supranacionales:

«Aun pensando en abstracto, resulta necesaria —entre la dirección del conjunto situada en manos de la organización internacional y las unidades bases— la presencia de un nivel intermedio. Nivel que, dado el flujo de la historia, no parece que, a la corta o a la media, pueda ser más que el Estado...» (S. Petschen, 1992: pág. 262).

Además de lo apuntando anteriormente debe destacarse el hecho de que en estos momentos son muchas las Regiones europeas —sin duda, la gran mayoría— que se encuentran muy a gusto y totalmente integradas en el seno de sus respectivos Estados. Este dato ha de ser suficientemente valorado, ya que constituye un elemento más a favor de esa solución equilibrada, armónica e integradora respecto del proyecto de unificación política europea. Europa se reconoce tanto en sus Estados como en sus múltiples y variadas Regiones, Länder, Comunidades Autónomas, etc. No conviene olvidar que el Estado, o más exactamente el Estado-nación, es a la vez creación y creador de la Europa moderna y contemporánea, y que muchos de los logros políticos de los que los europeos nos sentimos hoy, con razón, orgullosos han sido posibles gracias, precisamente, al bien hacer de los Estados (A. de Blas, 1994).

El proyecto europeo es esencialmente integrador, y rechaza por principio toda tendencia disgregadora y secesionista que implique un sistemático y generalizado replanteamiento de las realidades estatales actuales. Por ello, la puesta en entredicho de la pivotación estatal del proyecto de construcción europea entraña no sólo una agresión a los Estados miembros, sino también una seria amenaza respecto del futuro de la propia Unión Europea. En la etapa histórica actual no es posible, ni tampoco aconsejable, prescindir de los Estados, principales responsables y garantes del proceso unificador europeo. Una asociación nada sospechosa de rendir culto a la institución estatal como es la Unión Europea de Federalistas, se manifiesta así de tajante al respecto:

«Una Europa de las Regiones sería absolutamente ingobernable. Por eso los Federalistas se opondrían a cualquier desmembramiento de los Estados existentes (tanto en

Europa Occidental como del Este) en entidades soberanas (...) Podría cometerse el mayor de los disparates históricos si los Estados fuesen desprovistos de su soberanía para traspasársela a unidades más pequeñas (...) celosas de su incierta identidad, reemplazando el tradicional nacionalismo nefasto por un nacionalismo regional que tendría todos los vicios del primero y ninguna de sus razones históricas» (Véase *The Federalist Debate*, núm. V-2, 1992: pág. 2).

Los defensores del proyecto de una Europa de las Regiones, y sólo de las Regiones, incurren claramente en un planteamiento maniqueo y reduccionista. Ello queda reflejado en el hecho de presentar los aspectos negativos del Estado de una forma a todas luces exagerada y extraordinariamente dura, contraponiéndole la realidad regional de una forma manifiestamente idealizada y con un discurso donde no escasean, muchas veces, elementos voluntaristas e irracionales. Es verdad que en el momento histórico actual todo nos indica que la era de fecundidad del poder absoluto del Estado está superada, tanto en su dimensión internacional como nacional, donde tiende cada vez más a hacerse demasiado abstracto y homogeneizador por su propio desarrollo tecnoburocrático. Ahora bien, el reconocimiento de esta crisis y revisión del modelo estatal no debe conducirnos a la proclamación apresurada del fin del Estado. Ello demostraría una ingenuidad y un desconocimiento sustancial de esta realidad.

* * *

En fin, casi todo hace pensar que ha llegado la hora de las Regiones, por lo que la Unión Europea ha de experimentar la necesidad de adaptarse convenientemente a esta nueva realidad. El Tratado de la Unión ha supuesto un importante avance en este proceso de regionalización comunitaria, sin embargo todavía persisten serias dificultades que impiden alcanzar ese deseable *modelo regional europeo*, capaz de satisfacer las exigencias regionalistas. Pero a pesar de estas dificultades, nada desdeñables, la progresiva regionalización de la Unión Europea no puede detenerse, y mucho menos retroceder, entre otras razones porque el éxito del proyecto europeo depende en gran manera del adecuado encaje que se haga del nivel regional en el seno del sistema comunitario.

Como se señalaba anteriormente, el reconocimiento de la realidad regional y la consiguiente dotación de medios necesarios para que las Regiones puedan disponer de un ámbito de poder propio, contribuirá a una integración europea más auténtica, armónica y eficaz. Y se habrá, al mismo tiempo, aprovechado esta coyuntura histórica excepcional para procurar poner las cosas en su sitio, es decir, reparar o corregir las consecuencias de conductas equivocadas o perversas del pasado que están en el origen de muchos conflictos actuales, ya sean de naturaleza étnica, socio-económica, cultural, geopolítica, etc. En este sentido, le corresponde también al Estado saber estar a la altura de las exigencias de los nuevos y, ciertamente, imprevisibles tiempos. Ante la formidable perspectiva de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, ésta puede ser una de las grandes tareas a acometer.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, R. L.: *Las tribus de Europa*, Ed. B, Grupo Z, 1993.
- ALBANESE, F.: «El proceso de descentralización desde la perspectiva del Consejo de Europa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, septiembre-diciembre, 1994.
- ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.): *Euroelecciones 94*, Tecnos, Madrid, 1994.
- AMANCIO FERREIRA, F.: *As Regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Librería Almedina, Coimbra, 1980.
- BARNES, J. (coord.): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993.
- BLAS, Andrés de: *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza, Madrid, 1994.
- BOGDANOR, V.: *Devolution*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
- BULLAÍN LÓPEZ, I.: *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, IVAP, Oñati, 1990.
- BUSTOS GISBERT, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- CASTRO RUANO, J. L. de: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Oñati, 1994.
- CLOSA, C.: *Sistema político de la Unión Europea*, Ed. Complutense, S. A., Madrid.
- CLOTET I MIRÓ, M. A.: *La cooperació internacional dels municipis*, Generalitat de Catalunya/Ayuntamiento de Manresa, 1991.
- DAHRENDORF, R.: *En defensa de la unión europea*, Tecnos, Madrid, 1976.
- DELORS, J.: *Le nouveau concept européen*, Odile Jacob, París, 1992.
- DELPÉRÉE, F.: *Droit Constitutionnel*, Maison F. Larcier, S. A., Bruselas, 1988.
- FOURASTIÉ, J.: *L'épreuve du xx ème siècle*, Colloque, París, octubre, 1966.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- GIANNINI, M. S.: *Las Regiones en Italia*, Civitas, Madrid, 1984.
- JAUREGUI, G.: *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.
- JONES, B. y KEATING, M.: *Regions in the European Community*, Clarendon, Oxford, 1995.
- KEATING, M.: *Naciones contra el Estado*, Ariel, Barcelona, 1996.
- LLAMAZARES, I. y REINARES, F.: *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- LÓPEZ-ARANGUREN, E.: *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, C.I.S., Madrid, 1983.
- MARC, Alexandre: *Les Régions d'Europe*, Presses d'Europe, París, 1973.
- MORATA, F.: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1997.
- ORTEGA VILLODRES, C.: *El papel de las Regiones en la Unión Europea*, Ponencia presentada al Congreso de Ciencia Política, Salamanca, 1997.
- ORTEGA, A.: *La razón de Europa*, El País/Aguilar, Madrid, 1994.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. (ed.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 1994 y 1996.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, R.: *Historia política de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1995.
- PETSCHEN, S.: *La Europa de las Regiones*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1992.
- PONTIER, J. M.: *La Région*, Dalloz, París, 1988.
- RAFFARIN, J. P.: *Nous sommes tous de Régionaux*, Proyects Ed., Poitiers, 1988.
- RIPOL, S.: *La Unión Europea en transformación*, Ariel, Barcelona, 1996.

- ROJO SALGADO, A.: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 1991.
- La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Edit. Dykinson, Madrid, 1996b.
- ROUGEMONT, D. de: *Lettre ouverte aux Européens*, Albin Michel, París, 1970.
- SA, L.: *Regiões Administrativas*, Ed. Caminho, S. A., Lisboa, 1989.
- SIDJANSKI, Dusan: *El futuro federalista de Europa*, Ariel, Barcelona, 1998.
- SOBRINO HEREDIA, J. M.: *Las entidades locales y regionales frente al principio de subsidiariedad*, EGAP, Santiago de Compostela, 1995.
- SPAGNA MUSSO, E.: *Corso di Diritto regionale*, Cedam, Padua, 1987.
- VALENTE DE OLIVEIRA, L.: *Novas considerações sobre a Regionalização*, Edições Asa, Porto, 1997.

