

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA Y COMPARADA

Antonio D'Atena*

Traducido del italiano por Francisco Javier Durán Ruiz

SUMARIO

- 1.- *El punto de partida: la penalización de las regiones*
- 2.- *La original prevalencia de los Estados unitarios y los sucesivos procesos de regionalización*
- 3.- *La vertiente europea: las primeras aperturas*
- 4.- *La vertiente nacional*
- 5.- *Consideraciones a modo de conclusión*

1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA PENALIZACIÓN DE LAS REGIONES

En los comienzos de la experiencia comunitaria, el proceso de integración europea tuvo un impacto dramático sobre la autonomía reconocida a las entidades subestatales existentes en los Estados miembros que tenían un sistema descentralizado. Nos estamos refiriendo a Alemania y a Italia.

A causa de este proceso, los Länder alemanes y las Regiones italianas sufrieron una pérdida considerable de prerrogativas. Tanto que en la doctrina alemana se habló con razón de la «provincialización» de dichos entes.

Dicha pérdida puede analizarse desde tres aspectos.

El primer aspecto es el relativo a los poderes de codecisión garantizados a los Länder y a las Regiones en las respectivas constituciones nacio-

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Tor Vergata. Roma.

nales. Puede pensarse en los poderes del Bundesrat alemán en el procedimiento legislativo federal o en la iniciativa legislativa en el parlamento estatal de las Regiones italianas. Dichos poderes, de hecho, no podían ejercitarse en los procesos de decisión que se desarrollasen a nivel supranacional.

El segundo aspecto es el relativo a la tutela jurisdiccional. Es evidente que, si decidían Roma o Bonn, las Regiones y los Länder podían denunciar presuntas lesiones de sus competencias, respectivamente, a la Corte Constitucional o al «Bundesverfassungsgericht», mientras que frente a las decisiones adoptadas por Bruselas carecían (y carecen) de cualquier instrumento de tutela jurisdiccional. Ambos entes no figuran entre los recurrentes privilegiados del antiguo art. 173.1 del Tratado (actual art. 230 apartado 2 TCE).

A esto debe añadirse –llegando, de este modo, al tercer aspecto- que los Tratados constitutivos (y sobre todo el Tratado CEE) habían atribuido a la Comunidad Europea numerosas competencias en materias que la Ley Fundamental alemana y la Constitución italiana reservaban a los respectivos entes subestatales. Puede pensarse –por ejemplo- en las competencias en materia de agricultura. A consecuencia de esto, tales entidades sufrían una auténtica expropiación de poderes a favor del ordenamiento comunitario.

En lo que respecta a las Regiones italianas, a esta pérdida «por sustracción», se añadía una pérdida posterior. Así, tanto el legislador nacional como la Corte Constitucional consideraban que, en las materias de competencia regional, los poderes de transposición de las directivas comunitarias y de ejecución de los Reglamentos comunitarios no correspondían a las Regiones, sino al Estado. Esta conclusión se fundaba en una laguna de la Constitución italiana, que no contemplaba instrumentos como la ejecución o la coerción federal. A consecuencia de esto, se consideraba que, cuando las Regiones no hubiesen ejecutado y desarrollado el Derecho comunitario derivado, el Estado se habría encontrado en la incómoda situación de responder en sede europea, sin disponer de los instrumentos jurídicos para evitar el incumplimiento. El Estado –recogiendo la expresión usada en una celebre sentencia de la Corte Constitucional-, habría estado «desarmado».

Para superar la dificultad, en la fase inicial, se admitió que fuese siempre el Estado el que desarrollase y ejecutase el Derecho comunitario derivado; y esto incluso cuándo tuviese como objeto materias constitucionalmente reservadas a las Regiones.

Para completar el cuadro, debemos añadir que la provincialización de

los Länder y Regiones se agravaba por una patología oftalmológica que sufrían las Comunidades Europeas, que se ha denominado la «ceguera regional» («Landesblindheit»), recogiendo una célebre metáfora de Hans Peter Ipsen. La Comunidad, de hecho, «veía» sólo a los Estados; no veía la articulación institucional interna de estos. Lo que significa –saliendo de la metáfora– que construía sobre una base rigurosamente (y exclusivamente) estatal la propia organización y los propios procedimientos de decisión.

A consecuencia de esta patología, las pérdidas sufridas por las Regiones en el terreno de las competencias y de las garantías no eran compensadas en modo alguno por su participación en los procesos de decisión comunitarios.

2. LA ORIGINAL PREVALENCIA DE LOS ESTADOS UNITARIOS Y LOS SUCESIVOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN

Si se tiene en cuenta este marco inicial, no puede sorprender que una de las exigencias mayoritariamente advertidas en las entidades subestatales haya sido la de emanciparse de la provincialización originaria.

Cuando las únicas entidades subestatales presentes en el ordenamiento comunitario eran los Länder alemanes y las Regiones italianas (o, más concretamente, las cinco Regiones con estatuto especial), esta exigencia estaba fatalmente destinada a ser sacrificada.

Sin embargo, las cosas comenzaron a cambiar cuando, por efecto de los procesos de regionalización que tuvieron inicio en los años setenta, comenzó a aumentar el número de Estados de tipo federal y regional. Nos referimos a la regionalización integral de Italia, que tuvo lugar en 1970, a la regionalización de Bélgica, realizada en el mismo decenio, y al ingreso en las Comunidades Europeas de dos Estados, en dicho período, dotados de autonomías regionales: Portugal y España. El proceso –como es notorio– ha proseguido sucesivamente. Podemos pensar en la transición de Bélgica al federalismo (producida en 1993), en el ingreso en las Comunidades Europeas de otro Estado federal de sólida tradición –Austria–, o en la creación de autonomías regionales con poderes legislativos también en el Reino Unido (Gales, Escocia e Irlanda del Norte).

Estas novedades han contribuido a la reducción de la provincialización originaria. Tanto el ordenamiento comunitario como los Estados Miembros han intentado «resarcir» a las Regiones –mediante la previsión de instrumentos compensatorios– de las pérdidas sufridas por éstas por efecto de la supranacionalidad.

3. LA VERTIENTE EUROPEA: LAS PRIMERAS APERTURAS

Tal cambio de situación ha tenido reflejo en las primeras aperturas comunitarias a favor de las entidades subestatales.

A este respecto, debe, sobre todo, recordarse la Declaración común, adoptada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 19 de junio de 1984, en la que se lee lo siguiente: «Las tres instituciones comunitarias concuerdan sobre la oportunidad, siempre en el respeto de las competencias internas de los Estados miembros y del Derecho comunitario, de una estrecha colaboración entre la Comisión de las Comunidades Europeas y las autoridades regionales y eventualmente locales. Esto permitirá tener más en cuenta los intereses regionales en la elaboración de programas de desarrollo regional».

Un signo posterior de la creciente atención en relación con los entes territoriales infranacionales puede verse en la constitución, efectuada en 1998 por obra de la Comisión, del Consejo consultivo de los entes regionales y locales (Decisión n. 487, de 24-6-1988), compuesto por 42 miembros, titulares de un mandato electivo a nivel regional y local, y articulado en dos secciones llamadas, respectivamente, a proporcionar voz a los intereses de las Regiones y de los poderes locales.

En la misma línea se sitúa, finalmente, la Resolución del Parlamento europeo sobre la política regional de la Comunidad y sobre el papel de las Regiones de 18 de noviembre de 1988: la llamada Carta comunitaria de la regionalización (DOCE n. 329 de 19-12-1988). La cual, no sólo ha promovido la institucionalización de las entidades de tipo regional por parte de los Estados miembros (o, en todo caso, la conservación de las entidades de dicho tipo, donde existieren) (art. 2), sino que, de igual modo, ha fijado las coordenadas esenciales de las entidades mencionadas, que ha concretado en la personalidad jurídica (art. 3.3), en la titularidad de competencias legislativas (art. 11), y en la existencia de asambleas representativas elegidas directamente y de gobiernos legitimados democráticamente (arts. 6, 7 y 9).

3.1. *El cambio sustancial: el Tratado de Maastricht*

Habrà que esperar, no obstante, al Tratado de Maastricht para que las entidades subestatales obtengan los primeros reconocimientos a nivel pacticio. Esto se debe a la introducción de tres novedades, en este ámbito, de máxima relevancia, las cuales han conducido a la superación de la «ceguera» originaria.

La primera novedad la constituye la apertura del Consejo de Ministros a representantes de las entidades subestatales. En particular, superando el planteamiento inicial, que reservaba la representación a los Estados miembros o a exponentes de los respectivos Gobiernos centrales, el Tratado de Maastricht modificó el art. 146 (actual 203) del TCE, haciendo desaparecer la referencia a los Gobiernos nacionales. La nueva formulación permite, por lo tanto, que los Estados miembros puedan estar representados en las sesiones por miembros de los Gobiernos regionales.

La segunda novedad la representa la creación del Comité de las Regiones, del cual están llamados a formar parte «representantes de las colectividades regionales y locales» (art. 198A, actual 263 TCE).

La tercera novedad la constituye la enunciación del principio de subsidiariedad. Las normas que deben tenerse en cuenta a este respecto son dos: el artículo 3B (actual art. 5 TCE), que, por otra parte, no tiene en cuenta de forma expresa las entidades subestatales presentes en los Estados miembros, y el artículo A, apartado 2 (ahora art. 1 TUE), el cual, retomando una manifestación contenida en el Preámbulo, indica, entre otros objetivos perseguidos por el Tratado, «la creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos posible».

3.2. Los Tratados de Ámsterdam y Niza

El marco expuesto ha sido modificado en parte por los Tratados de Ámsterdam y Niza. Además se han previsto modificaciones posteriores – como veremos– en el Tratado por el que se adopta una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Al Tratado de Ámsterdam debemos, fundamentalmente, a través del protocolo anexo al mismo, una completa procedimentalización del principio de subsidiariedad.

Esto, por otra parte, ha reforzado la posición del Comité de las Regiones: a) reconociéndole el poder de adoptar, con plena autonomía, su propio reglamento interno (que, anteriormente, en base al Tratado de Maastricht, estaba sometido a la aprobación del Consejo); b) previendo que el Comité pueda ser consultado por el Parlamento europeo, y no sólo por la Comisión y por el Consejo, como preveía el Tratado de Maastricht; c) aumentando el número de casos de consulta preceptiva al Comité.

Respecto al Tratado de Niza, podemos señalar dos innovaciones introducidas por éste en la estructura del órgano.

La primera innovación se refiere al título de legitimación de los miembros. El Tratado, para asegurar una conexión institucional entre el Comité y las entidades por él representadas, ha previsto que sus componentes deban ser titulares de un mandato electivo a nivel regional (o local), o responsables en relación con una asamblea electiva de análogo nivel.

La segunda innovación se refiere al procedimiento de nombramiento de los miembros del Comité. El Tratado de Niza prevé el reforzamiento de la «propuesta» (formulada por cada uno de los Estados miembros) respecto al «nombramiento» propiamente dicho, estableciendo que el segundo deba ser adoptado «de conformidad» con el primero.

La trascendencia de dichas innovaciones no puede pasarse por alto. Es cierto que tienen origen en codificaciones de la praxis. Su previsión en sede pacticia sigue siendo, en cualquier caso, un hecho muy significativo, convirtiendo en jurídicamente vinculante todo lo que anteriormente eran decisiones contingentes y siempre –al menos en abstracto– modificables.

3.3. *El Tratado de Roma (el denominado Tratado-constitución)*

Para completar el esquema es necesario recordar las innovaciones previstas en el ya citado Tratado de Roma (el denominado Tratado-constitución). Es cierto que éste –por efecto del doble «no» en los referéndum de Francia y Holanda– no ha concluido su ciclo formativo. Es, sin embargo, razonable pensar que las disposiciones que contiene a favor de las entidades territoriales existentes en los Estados miembros no se discutirán si –y cuando– se reabra la fase constituyente europea.

Dicho Tratado realiza un reconocimiento más intenso de la articulación territorial del poder en los Estados miembros.

En este sentido es necesario recordar en primer lugar el preámbulo de la Carta de Niza –incluida en la parte segunda del Tratado– en la que se lee que «La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y «de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local»».

No menos significativo es, además, el artículo I-5, el cual dispone que «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, «también en lo referente a la autonomía local y regional»».

La relevancia que, incluso en relación con las identidades culturales de los pueblos de la Unión, revisten las identidades regionales, se confirma, finalmente, en el art. III-121, en el que se prevé que, en sede de formulación y actuación de las políticas de la Unión en los sectores de la agricultura, la pesca, los transportes, el mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión y los Estados deben, entre otras obligaciones, respetar «las disposiciones legales o administrativas y los usos de los Estados miembros, en particular por lo que respecta a los ritos religiosos, las tradiciones culturales «y los patrimonios regionales»».

Éstas no son, sin embargo, las novedades más incisivas incluidas en el Tratado-constitución, en lo relativo al reconocimiento de las entidades subestatales.

Las novedades más incisivas son la nueva disciplina del principio de subsidiariedad (sobre todo en lo concerniente a las reservas procedimentales de las que se dota) y el reforzamiento del Comité de las Regiones.

En cuanto al principio de subsidiariedad, resulta oportuno recordar tres puntos contenidos en el protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado. Se trata en particular: a) de la expresa previsión de que, a los fines de las «amplias consultas» que –salvo en caso de urgencia– deben preceder a los actos de iniciativa legislativa, la Comisión «tenga en consideración» «las dimensiones regional y local» (art. 2); b) de la norma que, al disciplinar el papel consultivo de los Parlamentos nacionales, reserva a éstos (y a las Cámaras en las que eventualmente se articulen) la consulta, cuando sea necesario, a los «parlamentos regionales con competencias legislativas» (art. 6); c) de la explicitación de que, a los fines de motivación del respeto al principio de subsidiariedad, con referencia a las leyes marco, deban tenerse en cuenta también las actuaciones eventualmente debidas a la «legislación regional» (art. 5).

Respecto al Comité de las Regiones, la novedad de mayor relevancia es el reconocimiento a éste del poder de recurrir al TJCE para denunciar la violación del principio de subsidiariedad, cuando dicha violación se deba a actos legislativos en los cuales se requiera consultarle (art. 8, apartado 2).

4. LA VERTIENTE NACIONAL

Como se ha dicho, el proceso de emancipación de las Regiones de la originaria provincialización no se ha desarrollado sólo en el ámbito europeo, sino también dentro de los ordenamientos nacionales.

Puede incluso añadirse que el papel de los ordenamientos de los Estados miembros resulta, a este respecto, imprescindible.

Es imprescindible por dos razones.

En primer lugar, porque en esta materia se produce un fundamental «self-restraint» del ordenamiento comunitario, muy atento a no interferir en las prerrogativas de los Estados miembros, en lo que respecta a la disciplina de las entidades subestatales eventualmente presentes en ellos. Como consecuencia de esto, las propias oportunidades que los Estados miembros han abierto a estas entidades, para poder producir sus efectos, requieren de la mediación del ordenamiento interno.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que en muchos casos las compensaciones que las Regiones necesitan se insertan por entero dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales. Y son, por lo tanto, previstas y reguladas por los Estados a los que éstas pertenecen.

Así pues, la necesaria mediación de los ordenamientos internos ha tenido por efecto la diversidad de tratamiento reservado a las Regiones existentes en los distintos Estados miembros. A consecuencia de esto, el grado de emancipación de las Regiones de la provincialización originaria no se presenta de modo uniforme, sino en términos diversos a escala nacional.

Resumiendo esta heterogeneidad, es necesario distinguir tres ámbitos temáticos:

- a) la fase ascendente de los procesos europeos de decisión,
- b) la fase descendente (es decir, los procesos de ejecución y aplicación del Derecho europeo),
- c) la tutela jurisdiccional.

4.1. *La fase ascendente: introducción*

Comenzando por la fase ascendente, nos será útil hacer dos precisiones.

La primera es que, con la expresión «fase ascendente» nos referimos –conforme al uso terminológico italiano– al proceso de elaboración de las decisiones comunitarias: un proceso que tiene lugar tanto en el ordenamiento europeo como en los ordenamientos nacionales.

La segunda precisión se refiere al ámbito de la negociación. En esta sede, debemos atender a la disciplina nacional de la participación regional en las sesiones del Consejo de Ministros. Se analizarán, por lo tanto, los instrumentos utilizados exclusivamente dentro de los ordenamientos nacionales. Nos referimos a los heterogéneos mecanismos mediante los cuales los Estados miembros en los que existen entidades subestatales dotadas

de poder legislativo implican a dichas entidades en la elaboración de las posiciones negociadoras que los Estados defenderán en sede europea. Podemos destacar, por ejemplo, el papel que en esta materia jugarán las segundas cámaras de representantes de los Estados federales, los órganos interregionales o mixtos (estatales-regionales), las consultas directas a las entidades subestatales o/y a las asociaciones que las representan, etc.

Circunscrito al ámbito de la negociación, podemos constatar que, en lo que se refiere a los dos canales participativos abiertos por el Tratado de Maastricht, el grado de protección de las entidades subestatales tiende a establecerse sobre estándares uniformes. Los cuales, en cierta medida, prescinden de las diferencias estructurales –desde nuestro punto de vista, existentes- entre los Estados auténticamente federales y los Estados regionales (o, más exactamente los Estados dotados de Regiones titulares de potestad legislativa).

4.1.a) La participación en el Consejo de Ministros

Esto se percibe, en primer lugar, en lo relativo a la participación de las Regiones en el Consejo de Ministros.

Al principio, de esta oportunidad disfrutaban, además de las entidades subestatales de todos los Estados federales de la Unión –Alemania, Austria y Bélgica–, legitimadas a participar, con sus propios ministros, en las sesiones del Consejo, un sólo Estado regional: el Reino Unido. El Acuerdo de coordinación y asuntos políticos de la Unión Europea de 1999 consentía, de hecho, a los Ministros de las Regiones afectadas por la «devolution» tomar la palabra en el Consejo en nombre del Reino Unido.

El discurso en el caso de las Regiones italianas, portuguesas y españolas era completamente distinto, puesto que no tenían reconocida dicha posibilidad.

La situación, además ha sufrido una evolución recientemente, a tenor de la cual las puertas del Consejo se han abierto también a las Comunidades Autónomas españolas y a las Regiones italianas: a las primeras, en virtud del acuerdo alcanzado el 9 de diciembre de 2004, en el ámbito de la CARCE («Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas»); a las segundas, por efectos del Acuerdo general de cooperación, suscrito en sede de la Conferencia Estado-Regiones («Conferencia permanente para las relaciones entre los Estados, las Regiones y las Provincias autónomas»), el 16 de marzo de 2006. El acuerdo español prevé la representación «directa» de las Comunidades autónomas en el Consejo de la UE, mediante la incorporación, en la delegación española de un miembro

de un Gobierno autonómico. El acuerdo italiano, por su parte, aún estableciendo que el jefe de la delegación italiana sea siempre un Ministro del Estado central, da entrada en la delegación también a dos Presidentes regionales (o sus delegados), respectivamente llamados a representar a las Regiones con autonomía ordinaria y a las Regiones con autonomía especial.

Como consecuencia de esto, a día de hoy, en una posición desventajosa se encuentran las Regiones autónomas portuguesas (Azores y Madeira), a las que no se ha reconocido esta posibilidad.

4.1.b) El Comité de las Regiones

No es muy distinto el discurso en lo que respecta al Comité de las Regiones, el cual –como es sabido– no está abierto únicamente a representantes de entidades regionales, sino también a miembros llamados a representar a las autonomías locales.

Analizando el modo en que los Estados miembros han regulado la participación de sus propios entes territoriales en el Comité de las Regiones, parecen ser dos los puntos sobre los que conviene centrar la atención.

El primer punto lo constituye la técnica representativa utilizada.

El segundo se refiere a la distribución entre los componentes regionales y locales, respectivamente.

4.1.b).1. La técnica representativa

En cuanto a las técnicas representativas utilizables, la variable más significativa la constituye el carácter «individual» o «colectivo» de las representaciones que se ponen de manifiesto dentro de las delegaciones nacionales. La primera hipótesis se produce para los miembros que representan a un ente concreto (de una región o un municipio determinados). La segunda para aquellos que representan a una categoría de entes.

La relevancia de dicha variable no puede soslayarse.

Ciertamente, en base al Tratado, los miembros del Comité «no estarán vinculados por ningún mandato imperativo», debiendo ejercitar sus funciones «con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad» (art. 263 TCE). No obstante, es también incontestable que si estos representan a un determinado ente, estarán en condiciones de expresar las exigencias de éste de forma más completa de lo que pueda hacer otra persona llamada a representar a una pluralidad de entes del mismo tipo.

Pues bien, en relación a este aspecto, se impone realizar dos observaciones.

La primera es que los únicos entes a los cuales es técnicamente posible asegurar una representación individual son los entes de tipo subestatal. El elevadísimo número de entes locales existentes en cada Estado exige para ellos una representación de tipo colectivo. Esto no excluye que determinados entes locales puedan tener sus propios representantes en el Comité (esto ocurre, por ejemplo, con el municipio de Copenhague). Pero no es posible que cada uno de los entes de este tipo pueda contar con su propio representante.

La segunda observación es que, por efecto de las elecciones concretas realizadas por los Estados, los únicos casos de representación individual garantizada a los entes regionales se encuentran en los tres Estados federales de la Unión y en los tres Estados con Regiones dotadas de competencias legislativas: España, Portugal y el Reino Unido.

Si tenemos en cuenta este dato, podemos constatar fácilmente que el único Estado con Regiones dotadas de competencias legislativas en el que no queda asegurada la representación individual de las Regiones es Italia. De hecho, frente a un número de 20 Regiones (a las que pueden añadirse las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano, al mismo nivel que las Regiones, dotadas de competencias legislativas constitucionalmente garantizadas), los miembros titulares asegurados a nivel regional son 14. Esto – dicho sea de paso– debe reconducirse a un municipalismo de larga tradición y dotado de unas raíces sociales muy fuertes.

Antes de concluir este apartado es el momento de destacar que, en el ámbito de los Estados que aseguran una representación individual a sus Regiones, encontramos garantías reforzadas en Alemania y en Bélgica. La normativa alemana garantiza a los 16 Länder de la República federal, además de la representación individual, una posterior representación, mediante cinco escaños, asignados de forma rotativa, en base a la importancia demográfica de los propios Länder. En cuanto a Bélgica, pueden verificarse representatividades que exceden la representación individual para las siguientes entidades: Flandes y la Región Valona/Comunidades francesas, que tienen garantizados, respectivamente, seis y cuatro representantes (temporalmente reducibles en una unidad por efecto de las rotaciones con el representante de la Comunidad germanófona).

En el Reino Unido nos encontramos ante una situación asimétrica. Así, mientras Irlanda del Norte y Gales están presentes en el Comité de las

Regiones mediante un representante cada una, elegido de entre los miembros de sus respectivas asambleas, Escocia dispone de dos representantes: uno del parlamento escocés y otro del ejecutivo.

4.1.b).2. La distribución de los representantes

Pasando a la distribución de puestos entre los representantes de extracción regional y aquellos de extracción local, puede observarse que, en los Estados federales y regionales, en general, el nivel local resulta notablemente penalizado.

En este sentido, un caso límite lo representa Bélgica, cuya delegación comprende representantes de los entes locales sólo a nivel de miembros suplentes, mientras que los miembros titulares son todos de extracción subestatal (de las Comunidades y de las Regiones).

No resulta muy distinta la situación en Alemania, Austria, Bélgica y España. Es cierto que las delegaciones de dichos Estados comprenden también representantes locales entre los miembros titulares. Pero su presencia es extremadamente exigua (y fuertemente desequilibrada respecto a la reservada a los entes subestatales). En Alemania, la relación es de 21 a 3, en España de 17 a 4 y en Austria de 9 a 3.

El discurso es muy distinto en Portugal y en el Reino Unido. En Portugal, frente a dos representantes regionales se cuentan 10 representantes de los municipios. Por su parte, el Reino Unido reserva a las regiones – como se ha visto – cuatro puestos, mientras que los restantes veinte puestos se atribuyen a los poderes locales, seleccionados, por otra parte, mediante un criterio mixto: institucional y geográfico.

El mayor espacio reservado por Portugal y el Reino Unido a sus respectivos entes locales no debe, sin embargo, sorprendernos. Está relacionado con la circunstancia de que ambos Estados no están íntegramente, sino sólo parcialmente, regionalizados. A consecuencia de esto, la garantía de la representación (al menos) individual de las respectivas Regiones – dos en Portugal y tres en el Reino Unido – no impide dejar a los entes locales un espacio congruente.

En este cuadro Italia presente un carácter excéntrico. Como se ha visto, a pesar de la existencia de 20 Regiones con competencias legislativas, la delegación italiana comprende sólo 14 representantes de extracción regional, mientras que los 10 restantes se reservan al nivel local (es decir, a los municipios y a las provincias).

4.2. *La fase descendente*

Pasando a considerar la denominada fase descendente, debemos aclarar en primer lugar que en ella se sitúan las actividades de transposición de las directivas comunitarias y de ejecución de los reglamentos.

Así pues, en la actualidad estas actividades siguen el reparto constitucional de competencias. Esto significa que, en las materias de competencia de los entes subestatales corresponden, por regla general, a estos últimos (y no al Estado central).

Esta conclusión puede parecer obvia, pero no lo es.

En Italia, como hemos puesto de manifiesto, a causa de la falta de previsión constitucional de instrumentos específicamente encaminados a obviar la inercia de las Regiones (del tipo de la consabida «Bundesexekution» de los sistemas federales), la actividad de ejecución y transposición del Derecho comunitario era inicialmente ejercitada en todo caso por el Estado central (incluso cuando incidía en materias reservadas por la Constitución a las Regiones).

En un segundo momento, se superó esta situación, introduciendo, en vía legislativa ordinaria, la ausente «Bundesexekution» y reconociendo al mismo tiempo a las Regiones el poder de transponer y desarrollar el Derecho comunitario en las materias de competencia regional.

Dicha situación producía, sin embargo, problemas muy delicados en términos de legitimidad constitucional. De hecho, el reconocimiento al Estado del poder de sustituir a las Regiones inactivas modifica el reparto de competencias. Si esto ha sido fijado por una Constitución rígida, para introducirlo aquel sería necesario el recurso al procedimiento de revisión de la Constitución.

La cuestión finalmente encontró una solución satisfactoria por efecto de la reforma constitucional de 2001. Ésta, por un lado, ha reconocido expresamente a las Regiones el poder de adaptar y desarrollar los actos comunitarios relativos a las materias de su competencia (art. 117, apartado 5 de la Constitución italiana); por otra parte, ha previsto la posibilidad de que el Estado sustituya a las Regiones inactivas, cuando dicha inactividad pueda determinar un ilícito comunitario (art. 117.5 y 120.2 de la Constitución).

Una situación similar en parte se ha producido en Portugal. También en Portugal inicialmente se reservaba el poder de adaptar y desarrollar el Derecho comunitario al Estado central. Se le ha reconocido a las Regiones sólo en virtud de una reforma constitucional de 2004 (cfr. art. 112.8 de la Constitución portuguesa).

4.2.1. Los instrumentos para impedir o prevenir vulneraciones del Derecho comunitario por parte de las Regiones.

Estrechamente vinculado al tema de las competencias que corresponden a las Regiones en la fase descendente, está el de los instrumentos jurídicos de los que el Estado central dispone para impedir o prevenir eventuales vulneraciones del Derecho comunitario causadas por incumplimientos por parte de las regiones. Es el caso de la «ejecución federal» (la «Bundesexekution», que hemos citado repetidamente), cuya relación con el papel de las Regiones en la ejecución y adaptación del Derecho comunitario hemos subrayado con respecto a Italia.

La existencia de instrumentos de este tipo constituye una constante. En todos los Estados federales y regionales europeos, el Estado central dispone de instrumentos de esta naturaleza.

Se trata, no obstante, de instrumentos muy distintos.

En dos ordenamientos el instrumento de que disponen a este respecto es la coerción federal («Bundeszwang»), que, contemplada por la Ley fundamental alemana (art. 137), fue transplantada a la Constitución española de 1978 (art. 155), que copia literalmente el respectivo artículo de la Ley fundamental.

En otros tres ordenamientos, el instrumento es la ejecución federal, en sentido estricto («Bundesexekution»).

Se trata de un instrumento previsto, en primer término, en la Constitución austriaca, titular en esta materia de un auténtico «copyright». De hecho, por efecto de una reforma constitucional de 1994, la «Bundesexekution», introducida en 1920 por la falta de ejecución de los Tratados internacionales y los principios fundamentales («Grundsätze») establecidos por el legislador federal, fue expresamente extendida a la ejecución de actos en el marco de la integración europea (art. 23.d, apartado 5).

Un instrumento análogo se prevé también en la Constitución belga (art. 169), y en la Constitución italiana, por efecto de la reforma de 2001 ya mencionada (arts. 117.5 y 120.2).

Es necesario señalar, por otra parte, que la ejecución federal se regula de modo distinto en los tres ordenamientos. La mayor diferencia se refiere a los presupuestos para la actuación sustitutiva por parte del Estado central. Así, mientras que en Italia esta actuación puede ser preventiva, en Austria o en Bélgica puede producirse sólo tras una constatación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Esto tiene un efecto paradójico. En Austria y en Bélgica, la «Bundesexekution» no previene el ilícito comunitario, sino que lo tiene como presupuesto.

Dicho esto, debemos añadir que los instrumentos a los que nos acabamos de referir no excluyen la utilización de otros instrumentos distintos. Esta hipótesis se refiere a Italia y España. La jurisprudencia constitucional de ambos Estados admite, que para conjurar la posibilidad de vulneraciones del Derecho comunitario por parte de las Regiones, el Estado pueda adoptar normas maleables (o supletorias), destinadas a perder eficacia apenas las Regiones adopten las medidas de su competencia. El mismo instrumento se prevé, de modo genérico, por la Constitución portuguesa (art. 228.2), la cual, por otra parte, no contempla mecanismos de tipo sustitutivo.

4.3. *La tutela jurisdiccional*

Para completar este cuadro es necesario hacer algunas referencias a la tutela jurisdiccional.

A este respecto, podemos antes que nada remitirnos a lo que pusimos de manifiesto al principio, esto es, que una de las pérdidas sufridas por las Regiones a causa del proceso de integración supranacional es la ausencia de instrumentos de tutela jurisdiccional frente a los actos comunitarios que vulneran las competencias que asignan a las Regiones sus respectivas constituciones nacionales.

El que suscribe se declara personalmente convencido de que el reconocimiento a las Regiones del estatuto de recurrentes privilegiados encontraría obstáculos insalvables en la práctica. Esta hipótesis pone de relieve un delicadísimo problema: el de la competencia para interpretar las normas constitucionales nacionales que dividen las competencias entre centro y periferia. Resulta claro que, si se admite que las Regiones puedan denunciar la lesión de sus competencias por parte de actos de la UE, el TJCE, para determinar su legitimación procesal, tendría que verificar si tienen, en base a la Constitución del respectivo Estado miembro, competencias en la materia sobre la que incide el Derecho comunitario. Como consecuencia, los jueces de la UE deberían interpretar las constituciones nacionales, usurpando un papel que es –y, según la opinión más difundida, debe permanecer– como competencia de los Tribunales constitucionales que actúan en los Estados miembros.

Esto no excluye, sin embargo, que las normas de los Estados miembros reconozcan a las Regiones competencias en esta materia.

Los instrumentos jurídicos adoptados en este sentido por los ordenamientos nacionales son fundamentalmente dos: las leyes nacionales y el acuerdo interinstitucional.

Han recurrido a leyes Alemania (1993), Italia (2003); y a acuerdos, por el contrario, Austria (1992), Bélgica (acuerdo de cooperación de 11 de julio de 1994) y España (acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997).

En cuanto a la naturaleza de los poderes reconocidos por tales actos regionales, se trata, en general, de competencias para solicitar al Estado central que haga uso de su propio poder de recurrir los actos comunitarios, en caso de que estos vulneren las competencias garantizadas a las Regiones. En general la solicitud de las Regiones, directamente o a través de los órganos que las representan (como –por ejemplo- el «Bundesrat» alemán), no es vinculante al 100%. Concretamente, debemos recordar que tanto la ley alemana de 1993 «Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union»), como el Acuerdo austriaco de 12 de marzo de 1992 («Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15° B-Vg über die Mitwirkungen der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration»), reconocen a la Federación la posibilidad de no atender a la petición de los Länder. La ley alemana sobre cooperación entre Bund y Länder en los asuntos europeos admite esta posibilidad por la exigencia de garantizar la responsabilidad del Bund para el Estado global («gesamtstaatliche Verantwortung»), en ella se comprenden cuestiones que deben valorarse en términos de política exterior, de defensa o de integración europea. El acuerdo austriaco subordina expresamente la propuesta de recurso solicitado por los Länder al hecho de que no entre en contraposición con argumentos coexistentes («zwingend») de política exterior o de la integración. En ambos ordenamientos –como vemos– se reserva a la Federación un espacio de valoración política.

La disciplina dictada por el legislador italiano en 2003 es bien distinta. Prevé una vinculación absoluta para el Estado, cuando el recurso al TJCE sea requerido por la mayoría absoluta de las Regiones y de las Provincias autónomas (art. 5 de la Ley núm. 131/2003).

5. CONSIDERACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Antes de concluir estas consideraciones, querría formular una última pregunta, que se refiere a la patología ocular mencionada al comienzo: la ceguera regional («Landesblindheit»).

Hemos visto que, por efecto de un proceso evolutivo que encontró en el Tratado de Maastricht su momento central, Europa no ignora ya a las Regiones, sino que –para continuar la metáfora– las «ve».

La pregunta que debemos plantearnos es si podemos avanzar más allá

de los resultados hasta ahora conseguidos. Esto es, si a las Regiones se les puede reservar un papel más decisivo en la arquitectura institucional de Europa.

Aquellos que responden afirmativamente propugnan dos resultados.

El primero es la construcción de la Europa de las Regiones. El segundo es la transformación del Comité de las Regiones en una auténtica Cámara de las Regiones («Länderkammer»).

Según nuestra opinión, ni uno ni otro objetivo son alcanzables, conforme al estado de la cuestión.

En cuanto a la Europa de las Regiones, el mayor obstáculo lo representa la circunstancia de que los Estados son y seguirán siendo los dueños de los tratados constitutivos. Y, por lo tanto, en el mejor de los casos, dudo que estén dispuestos a dar vida a una estructura federal en la que los miembros sean las Regiones. Parece difícil imaginar su propensión al suicidio institucional.

Posteriormente debe tenerse en cuenta que no en todos los Estados miembros existen regiones en sentido fuerte (dotadas de poder legislativo). Como consecuencia, la Europa de las Regiones sería en realidad un sistema asimétrico, en el que junto a las Regiones se encontrarían los Estados no regionalizados: un sistema, por tanto, del que serían miembros al mismo tiempo, Calabria, Extremadura, Dinamarca, Grecia y el Land de Bremen.

Esta asimetría supone un obstáculo insuperable también a la transformación del Comité de las Regiones en una Cámara de las Regiones. De una auténtica Cámara de las Regiones quedarían, por tanto, excluidos, todos los Estados unitarios.

Pero esto no es todo. A la creación de una auténtica Cámara de las Regiones se opone una asimetría posterior: la que subsiste entre las competencias de las Regiones presentes en los Estados federales y regionales, Länder alemanes y austriacos, Comunidades belgas, Regiones italianas, belgas y portuguesas, Comunidades Autónomas españolas, que son titulares de competencias distintas. Podemos pensar –por ejemplo– en la soberanía cultural, que constituye el núcleo duro de las competencias de los Länder alemanes y de la cual carecen las Regiones italianas.

Contribuye a acrecentar el porcentaje de asimetría en las competencias atribuidas el hecho de que en algunos Estados las Regiones no estén dotadas de la misma autonomía, sino que sean titulares de competencias diferenciadas. Se trata de los Estados que –para decirlo al modo español– adoptan el sistema de la tabla de quesos (y no el de café para todos). Dicho modelo es al que se han acogido España y Portugal, así como, limitado a las Regiones de autonomía especial, Italia.

Así pues, en presencia de diferencias de tal entidad, pensar en construir una Cámara de las Regiones basada en el modelo de las Cámaras bajas presente en los ordenamientos federales parece una empresa poco menos que imposible.

RESUMEN

El presente artículo describe el proceso de regionalización o descentralización de los Estados miembros de la Unión Europea y la progresiva toma en consideración de los entes subestatales resultantes por parte tanto de la Unión Europea como de los propios Estados miembros. Partiendo del recorte inicial de competencias a los entes descentralizados que supuso la cesión de competencias por los Estados miembros a una entidad de carácter supranacional, el artículo expone la evolución producida tanto en los ordenamientos nacionales como en el ordenamiento comunitario para otorgar a estos entes descentralizados una participación adecuada. En primer lugar, en la toma de decisiones (fase ascendente del Derecho Comunitario), mediante su participación tanto en el Consejo como en el Comité de las Regiones. y en segundo lugar, en el desarrollo y aplicación del Derecho comunitario (fase descendente).

PALABRAS CLAVE: Regionalización, descentralización, participación de las regiones y entes locales, fase ascendente y descendente del Derecho comunitario.

ABSTRACT

The present paper describes the regionalization/decentralization process, which has taken place in the European Union Member States, and how the decentralized entities are increasing its significance inside the European Union and inside the Member States.

After the initial lose of power of the regions, caused by the cession of national competences to a supranational organization, the national and the community legal orders have evolved in order to grant decentralized entities a suitable participation. Firsthy, in the decision making process (ascending phase of European Community Law), by means of their participation on the Council and on the Committee of the Regions. Secondly in the implementation of the European Community Law (descending phase).

KEY WORDS: Regionalization, decentralization, participation of the regions and municipalities, ascent and descendent phase of the Community Law.