

El papel de las regiones en la Unión Europea

Francisco Rubio Llorente

*Conferencia pronunciada
el 24 de septiembre de 2007*

Forum Deusto

El papel de las regiones en la Unión Europea

Francisco Rubio Llorente*

1. Introducción. Intelectuales y políticos

Arratsaldeon. Señor Rector, señor Lehendakari, señoras y señores, colegas y estudiantes. En primer lugar, debo comenzar por expresar mi agradecimiento a los organizadores de este acto y a D. Javier Elzo, en particular. Agradecimiento que sería sincero y grande, en todo caso, por el hecho de la invitación, pero que en esta ocasión debe ser aún más profundo porque los organizadores han vuelto a invitarme a pesar de que hace dos años yo incumpliera el compromiso que había adquirido con ellos para dar una conferencia en este mismo lugar.

Como prueba de mi gratitud de ahora, y para pedirles perdón por mi incumplimiento de entonces, intentaré explicar las razones que me llevaron a faltar a la palabra dada. Aunque no es la única, la razón esencial es una de carácter objetivo, que tal vez tenga algún interés exponer ante ustedes.

La invitación a la que no hice honor después de haberla aceptado era la de ocupar esta cátedra en junio de 2005. En el mes de marzo de ese año, después del revuelo ocasionado con motivo de unas ideas que yo había expresado acerca de las comunidades nacionales, hice público sin embargo el firme propósito de no comparecer públicamente fuera

* Francisco Rubio Llorente es Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Ocupa en la actualidad la presidencia del Consejo de Estado. Ha sido Secretario General del Congreso de los Diputados y letrado de la ponencia que elaboró el anteproyecto constitucional. Fue Director del Centro de Estudios Constitucionales. Entre 1980 y 1989 fue Magistrado del Tribunal Constitucional en el cual desempeñó la Vicepresidencia entre 1989 y 1992. Director del Departamento de Estudios Europeos del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es Director de la Revista Española de Derecho Constitucional, Miembro del Consejo Científico del *Annuaire International de Justice Constituionnelle* y Miembro del Instituto Euroregions de Friburgo (Suiza).

de los actos institucionales en los que debiera tomar la palabra como Presidente del Consejo de Estado.

Es cierto que el propósito que entonces anuncié era el de no volver a comparecer en público para hablar de cuestiones constitucionales hasta que el Consejo de Estado no hubiera concluido el informe que se le había encomendado, y como ese informe le fue entregado al presidente del Gobierno el día 30 de marzo del año 2006, desde esa fecha pude considerarme liberado de mi voto de silencio. He considerado preferible no obstante mantenerlo durante más tiempo. En rigor, hasta el día de hoy, pues de hecho esta es mi primera comparecencia pública como conferenciante desde marzo del año 2005.

Con lo dicho bastaría quizás para explicar, si no justificar, mi defeción de hace dos años y como la sociedad española no ha percibido, ni menos aún lamentado, este largo silencio, aquí podría dar por concluida esta cuestión. Pero, como les decía al comienzo, la más importante de estas razones tiene un carácter objetivo que trasciende con mucho de este incidente circunstancial e insignificante y en la que por eso sí querría detenerme un instante. Es una razón que viene de la profunda distinción entre el discurso político y el discurso intelectual.

Dada la proximidad semántica entre el término *intelectual* y los términos *inteligencia*, *inteligente*, etc., quiero dejar sentado que al hablar de discurso intelectual no quiero decir un discurso especialmente inteligente ni especialmente culto, por contraposición al discurso político. Entiendo que el discurso intelectual o el discurso del intelectual es aquel mediante el cual, o a través del cual, una persona que tiene alguna autoridad o alguna notoriedad por razón de su dedicación a las letras, las ciencias o las artes se manifiesta sobre la cosa pública, sobre asuntos públicos. La figura del intelectual ha sufrido muchos cambios a todo lo largo del siglo XIX y hasta nuestros días. Desde la aparición del célebre artículo de Zola sobre el asunto Dreyfus, que es según parece el momento en el que se generaliza la denominación, la imagen que la conciencia social tiene del intelectual y la función que se le atribuye ha ido cambiando sin cesar. Lo que en el primer mundo se espera del intelectual de nuestro tiempo no es ya el juicio más o menos jupiterino sobre la realidad del presente, para condenarla a partir de grandes visiones históricas, de grandes relatos, de grandes esquemas ideológicos. Seguramente existen personajes anacrónicos que siguen haciendo eso, pero seguramente también nadie los toma en serio; no al menos en los países desarrollados. Tampoco cabe excluir la posibilidad de que en el futuro esa tarea vuelva a tener sentido, hoy no lo tiene.

El discurso del intelectual actual es un discurso que se enmarca dentro de la vida democrática, que asume los principios de la democracia, y que critica la realidad a partir de esos mismos principios, pero sin salir de ella. Pues bien, como antes decía, existe una profunda diferencia entre este género de discurso y el discurso específicamente político.

En un artículo reciente, Michael Ignatieff citaba una frase de Isaías Berlin, según la cual, *«lo que importa sobre todo al intelectual es que las ideas sean interesantes, no necesariamente que sean ciertas; en tanto que al político lo que le interesa es que las ideas sean ciertas, y más aún que sean ideas que se relacionan con la realidad concreta sobre la que él tiene que operar»*.

En esos términos, esta caracterización no puede ser aceptada sin muchas matizaciones, pero algo de verdad hay en ella. Es verdad que tanto el intelectual como el político, si son honestos, se tienen que preocupar de la solidez de las premisas de las que parten y de la consistencia lógica del razonamiento que a partir de ella les lleva a determinadas conclusiones. Pero también es verdad que el intelectual, por su propia condición de tal, persigue sobre todo la originalidad de las ideas; en tanto que al político lo que le preocupa, lo que debe preocuparle, lo que para él está en primer plano, es la factibilidad de las ideas y sus consecuencias para la práctica.

Esta diferencia de perspectivas da lugar inevitablemente a muchos desencuentros. El intelectual soporta mal que el político no se deje seducir por la brillantez de sus ideas y el político tolera con impaciencia las críticas dirigidas contra la tosquedad, o la vacuidad, de las ideas que proclama como orientación de su actividad. Pero no es esto lo que aquí me importa. Lo que ahora quiero subrayar es que, en virtud de esta diferencia de perspectivas, el discurso del político y el del intelectual tienen naturaleza fundamentalmente diversa, pues es muy distinta la función que las ideas cumplen en el uno y en el otro. Para el intelectual, las ideas son piezas de una estructura teórica a través de la cual pretende comprender la realidad y hacerla comprensible a los demás. Para el político, las ideas son, por el contrario, y dicho sea con todo el respeto y sin ánimo despectivo alguno, elementos de una construcción que le permite conquistar el poder, mantenerlo y, en su caso, ejercerlo. Son impulsos diferentes los que mueven al intelectual y al político. El discurso del político busca conquistar voluntades, lograr la adhesión de los ciudadanos, en primer lugar, pero también la de sus correligionarios o sus potenciales aliados; lo que el intelectual persigue es sobre todo el reconocimiento de las inteligencias.

Por eso, el discurso político es un discurso de enunciados rotundos, apodícticos, en donde el razonamiento y las conclusiones están abroquelados frente a los argumentos del adversario. Incluso cuando ese discurso tiene lugar en un ámbito en donde el diálogo podría ser posible, como es el ámbito parlamentario. Si alguna vez fue verdad que el Parlamento era el foro en donde a través de la discusión se llega al convencimiento recíproco, esa imagen hace mucho tiempo que dejó de ser verdad en nuestros Parlamentos, habitados por partidos rígidamente organizados y disciplinados, cuyos discursos son, simplemente, explicaciones de votos, explicaciones de una decisión que generalmente se ha tomado antes de que el debate se inicie.

El núcleo del discurso político, lo que lleva a rechazarlo o asumirlo, son exclusivamente sus conclusiones. El discurso del intelectual no. El discurso del intelectual tiene su centro en el razonamiento, en la cadena de argumentos que lleva a la conclusión, y por eso el discurso del intelectual es siempre en cierto sentido titubeante, está siempre abierto al diálogo.

Por supuesto, esta descripción de los dos tipos de discurso es la de tipos puros, en el sentido weberiano. En la realidad, estos tipos no se ofrecen nunca en su forma pura. Hay políticos «razonadores» y sobre todo hay intelectuales más interesados en la elocuencia persuasiva que en la solidez del razonamiento. Pero, con todo, esta contraposición de los dos tipos de discurso es útil para el análisis e incluso para orientar la conducta de quienes se dirigen al público.

En todo caso, fue la constatación de esta diferencia la que me llevó a concluir que mientras yo ocupara un cargo público de designación política, aunque yo no fuera político y aunque no actuase como político, debía callarme, porque mi discurso, que no podía ser otra cosa que intelectual, sería juzgado siempre como discurso político. Que al sugerir, por ejemplo, desde un cargo público, que es posible considerar que existen comunidades nacionales como partes diferenciadas e inseparables de la nación española, mi sugerencia no sería entendida como una propuesta intelectual sin otra finalidad que la de abrir un debate, sino como anuncio de un proyecto político. Ésa es la razón principal de mi silencio.

No es la única. Hay otras, derivadas de la forma en la que el contenido de cualquier discurso, sea intelectual, sea político, llega a sus destinatarios. Normalmente llega a través de los medios, de la prensa escrita o audiovisual, y estos medios no sólo imponen, por su propia naturaleza, limitaciones de espacio y tiempo, sino que frecuentemen-

te, para facilitar la tarea del lector o del oyente, seleccionan aquellas partes del discurso que les parecen más notables, o lo «interpretan». Una labor que en España se lleva a cabo frecuentemente por el simple procedimiento de exponer cuál es, a juicio del intérprete, la verdadera intención de quien ha hablado o escrito, el objetivo perseguido.

Pero dicho esto, y ustedes me perdonarán la longitud del exordio, paso ya a ocuparme del tema con el que mi conferencia ha sido anunciada, acerca del cual, desgraciadamente, tengo poco que decir. Por lo menos poco nuevo y original, que es lo que como intelectual yo querría lograr.

2. ¿Es posible una Europa de las regiones?

Iniciaré mi exposición con una anécdota ocurrida hace mucho tiempo; quizás hace 8 o 10 años, no lo recuerdo con exactitud. La Embajada alemana en Madrid organizó en el Hotel Palace unas jornadas, un simposium bajo el título *Alemania y España frente a la integración europea*. Por razones que ignoro, los organizadores me pidieron que pronunciara la conferencia inaugural y moderara el debate que a continuación se abriría.

Así lo hice. Mi conferencia pasó sin pena ni gloria. Tomando pie de ella, sin embargo, el debate se inició con la intervención de un diputado, un miembro del Bundestag, que dijo, más o menos, que los alemanes tenían la impresión de que los españoles éramos insensibles a las dificultades que para ellos entrañaba la presión demográfica y migratoria de la Europa del Este y que él había pensado alguna vez que, quizás, los españoles pensábamos lo mismo respecto de la insensibilidad o incompreensión alemana respecto de la presión demográfica de África que nos afectaba a nosotros en primer lugar.

Le dije que efectivamente así era, pero que como la política mediterránea de España había sido normalmente a lo largo de nuestra historia obra de la Corona de Aragón y teníamos allí presente, sentado en primera fila, a un representante ilustre de uno de los territorios de la Corona de Aragón, prefería darle a él la palabra para darle un respuesta más pormenorizada a su pregunta.

El honorable Jordi Pujol, todavía presidente de la Generalitat, que era la persona a la que yo me refería, aceptó mi invitación y dio una respuesta espléndida. Tanto más admirable cuanto que era absolutamente improvisada, puesto que ni él ni yo habíamos tenido conocimiento previo de la pregunta.

Empezó afirmando que él también pensaba, como yo, que los europeos no prestaban suficiente atención a nuestras dificultades en la relación con África. Una desatención tanto más dolorosa y más grave cuanto que España no había podido hacer frente nunca por sí sola a la presión africana y desde siempre había necesitado la ayuda de Europa. En el pasado fue ayuda militar; en las Navas de Tolosa y en El Salado habíamos recibido el apoyo de los cruzados franceses y de los caballeros teutónicos. En el presente, en un marco distinto, lejos de los enfrentamientos armados, es otro género de ayuda la que esperamos de Europa, pero la necesidad no es menor, tal vez mayor.

Por eso, dijo, es indispensable una política europea para África. Y esa política africana de Europa, como toda política europea, ha de ser liderada por un Estado, porque —y ésta es la afirmación que quería subrayar ahora— no hay más Europa posible que la Europa de los Estados; quienes hablan de una Europa de las Regiones son los enemigos abiertos o encubiertos de éstas, de las regiones. A partir de ahí, hizo una construcción realmente muy brillante, en la que explicó que de los Estados ribereños del Mediterráneo que podían liderar la política europea respecto de África hay dos, dijo, Grecia e Italia, que son Estados débiles, poco capaces de asumir el liderazgo de Europa; el tercero, Francia, es fuerte y ribereño del Mediterráneo pero no es un país mediterráneo sino germánico, cuya política exterior ha estado y está esencialmente determinada por su relación con Alemania. En consecuencia, afirmó, el único país que por su situación y su fuerza puede liderar con eficacia la política europea para África es España.

Pero en relación con nuestro tema de hoy, esto último, aunque interesante, es lateral o anecdótico. Lo que me interesa subrayar es esa afirmación suya, nada sospechosa viniendo de quien venía, de que una Europa de las Regiones como tal es imposible. Lo creo sinceramente. Si por Europa de las Regiones se entendiera una Europa en la cual los Estados han desaparecido por entero y los únicos elementos territoriales componentes de Europa son las regiones, entonces nos encontraríamos no sólo ante un imposible político, porque es improbable que los Estados se dejen jamás soslayar hasta ese punto, sino también frente a un imposible lógico. Es evidente, en efecto, que unas regiones que ya no forman parte de Estado alguno ya no son regiones. Serán Estados o serán otra cosa, pero ciertamente no son regiones.

Y si por una Europa de las Regiones se entiende una Europa en la que la división regional de los Estados y las competencias de las regiones están establecidas y garantizadas por los propios Tratados euro-

peos, entonces nos encontramos no ante un imposible lógico pero sí, ciertamente, ante un imposible político. Para llegar a esa situación, los Estados europeos tendrían que transferir a la Unión Europea sus competencias para establecer su propia organización territorial; una renuncia que no está seguramente dentro del futuro previsible.

En conclusión, se la entienda como se la entienda, la Europa de las Regiones es, en el mejor de los casos, una utopía. Pero dicho esto, también hay que reconocer que el proceso de integración europea incide profundamente sobre la situación de las regiones. Una incidencia que tiene aspectos favorables para éstas, junto a otros que lo son menos.

3. La incidencia de la integración europea sobre las regiones

3.1. Europa y Unión Europea. La heterogeneidad de las regiones

Antes de ocuparme de esta incidencia, me parece indispensable hacer dos advertencias. En primer lugar, la de que al ocuparnos del lugar que ocupan las regiones en la Unión Europea y de las consecuencias que para las regiones ha tenido la creación de la Unión no debemos olvidarnos de que hablar de la Unión Europea no es lo mismo que hablar de Europa. Ni siquiera de la Europa institucionalizada, porque el Consejo de Europa ha realizado una obra muy considerable para promover el papel de las regiones, la realidad regional.

En segundo lugar, que al hablar de regiones estamos hablando de una realidad extremadamente heterogénea. Aun prescindiendo de la posible consideración de la región como entidad puramente geográfica, natural, económica, lingüística o cultural o nacional; aun reduciéndonos al concepto de regiones como realidades territoriales institucionalizadas, la heterogeneidad regional de Europa es enorme. En algunos países europeos, la región tiene un reconocimiento constitucional y una entidad política propia; en otros, la región es simplemente una unidad administrativa, carente absolutamente de autonomía política, ni siquiera en mínimo grado; y hay incluso países donde simplemente el Estado no está dividido en regiones, se las llame como se las llame. Y todo esto, dejando de lado el hecho de que en algunos Estados de Europa, por ejemplo en los Países Bajos, las unidades subestatales mínimas o primarias son las provincias, mientras que el término de regiones se aplica a las divisiones del territorio provincial. El término región denota un supraconcepto que engloba un conjunto de realidades muy diverso, difícilmente susceptibles de un tratamiento unitario. Buena prueba de

ello es la definición de la región formulada por la Asamblea de las Regiones de Europa (una organización del Consejo de Europa, recuerdo una vez más). Dice así: «por región hay que entender la unidad territorial inmediatamente inferior al Estado y dotada de representación propia, pero no necesariamente de representación política». De manera que en esa definición entran, junto a los Länder alemanes y las Comunidades Autónomas españolas, también, por ejemplo, las regiones francesas.

Para soslayar esta heterogeneidad, las regiones que tienen una naturaleza más o menos homogénea se han visto obligadas a crear instituciones que no forman parte del organigrama de la Unión. La más notable de ellas es seguramente la «*Conferencia de las regiones europeas con poder legislativo*», que asume la perspectiva y defiende los intereses no de todas las regiones sino sólo de aquéllas que tienen una autonomía institucionalmente garantizada y un poder legislativo propio, como son nuestras Comunidades Autónomas.

Hechas estas advertencias, abordaré el tema que se me ha propuesto desde dos perspectivas distintas. En primer lugar, desde el ángulo de la política regional de la Unión Europea. En segundo término, centrandó la atención en la incidencia que la integración europea tiene sobre la situación interna de las regiones.

3.2. *La política regional de la Unión Europea*

La política regional de la Unión Europea se desarrolla a su vez en tres planos distintos. En primer lugar, y muy señaladamente a mi juicio, el de la política de integración regional, la política que se lleva a cabo a través de los fondos: el Fondo Social, que fue el primero en crearse, el Fondo Regional que se crea en 1975, el famoso FEDER, cuyas siglas vemos frecuentemente en nuestro país, e incluso el Fondo de Ordenación y Garantía de los Productos Agrarios, que tiene también, en cierto sentido, una función de integración regional.

Los artículos 158 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea, en su versión actual del Tratado de Niza, consagran la existencia de estos fondos y sus respectivas finalidades. Entre las cuales figura, muy señaladamente, la de lograr la cohesión regional mediante la promoción de las regiones más pobres, menos desarrolladas, así como la ayuda a las regiones industriales en declive. Una obligación que pesa también sobre los Estados, pues según el artículo 158 del Tratado de la Comunidad, éstos han de acomodar su propia política interna a esta fi-

nalidad de lograr el equilibrio regional mediante la promoción de las regiones más desfavorecidas.

Los Fondos europeos cuentan, como es sabido, con una financiación muy importante. Los principios que han de guiar su acción y las prioridades que han de atender son establecidos por el Consejo de la Unión —no sé si cada dos años o tres años, no recuerdo— y es también el Consejo el que establece las reglas de reparto de los fondos en cada momento. Actualmente, me parece recordar, esas prioridades y principios han sido fijadas a comienzos de 2007 para el período que concluye en el año 2014.

La política que la Comunidad ha llevado a través de los fondos ha servido mucho a la causa regional. Uno de los principios básicos de la aplicación de los fondos, plasmado tanto en las directivas que el Consejo ha dictado para regularla como en los planes que la Comisión establece periódicamente para la asignación de los recursos disponibles, es el del «partenariado». De acuerdo con ello, la Comunidad ha exigido siempre que en la administración de los fondos participen las regiones interesadas y no sólo los Estados. Es indudable que esta práctica ha contribuido poderosamente a promocionar el hecho regional en todo el territorio de la Unión, que primero fue Comunidad.

También ha dado lugar, sin embargo, a algunas consecuencias paradójicas y en algún caso disfuncionales. Por ejemplo, a pesar de la insistencia de la Comisión, Irlanda se ha negado siempre, con una resistencia numantina, a regionalizarse, sosteniendo que a efectos de los Fondos Estructurales, Irlanda debe ser considerada como una sola región. ¿Por qué? Pues, sin duda, porque económicamente le ha convenido más esto que haber llevado a cabo una división regional en la que probablemente habría partes del territorio de la República que no podrían ser incluidas dentro del objetivo 1 y no podrían gozar en consecuencia de las cuantiosas ayudas que perciben las regiones con una renta per cápita inferior al 75% de la media de la Unión, que es la condición necesaria, aunque no suficiente, para obtenerlas.

Según algunos, también el famoso déficit de las inversiones estatales Cataluña, tan de actualidad en estos momentos, ha de ser considerado, al menos en parte, como una consecuencia de la política regional de la Unión. Uno de los factores que han producido tal déficit sería precisamente esa política, pues como en las dos últimas décadas gran parte de las infraestructuras españolas se han financiado con ayudas europeas, básicamente del FEDER, y para aportar esa ayuda la Comunidad obliga al Estado a atender con fondos propios el 50% o el 60%,

depende de los casos, de la inversión a realizar, las inversiones del Estado español en infraestructuras han tenido que ir necesariamente a las regiones a las que se aplicaban los Fondos FEDER, que eran regiones del objetivo 1, es decir, regiones menos desarrolladas, y eso ha hecho que no se hayan reducido las inversiones en la misma medida en regiones que como Cataluña ya no están dentro del objetivo 1. No estoy en condiciones de afirmar (tampoco de negar) la corrección de tal tesis, cuya trascendencia teórica y práctica no necesito subrayar. Sí debo señalar, no obstante, que parece existir una clara relación entre dicha tesis y esa curiosa cláusula del Estatuto de Cataluña que impone al Estado la obligación de invertir en infraestructuras situadas dentro de ella un porcentaje de los Presupuestos Generales que sea equivalente al de la participación de Cataluña en el Producto Interior Bruto español. Quizás no sea casual el hecho de que la duración prevista de esa obligación sea de siete años, pues ése es el tiempo durante el cual vamos a seguir recibiendo ayudas significativas con cargo a los Fondos, especialmente con cargo al FEDER. A partir del 2013, como se sabe, esos fondos se destinarán de preferencia a los países de la Europa del Este y España apenas se beneficiará de ellos.

Es indudable que la política regional desarrollada por la Comunidad Europea a través de los fondos ha promovido mucho el papel de las regiones en Europa, les ha ayudado a tomar conciencia de sus propios intereses y de su propia personalidad y a tomar parte activa en la gestión de sus propios intereses. No hay que olvidar, sin embargo, que las regiones que esa política toma en cuenta para la aplicación de los Fondos Estructurales son las llamadas «unidades territoriales a efectos estadísticos», que figuran en un nomenclator (NUT) que la Comisión Europea actualiza periódicamente y que contiene aproximadamente 260 ó 270 regiones. Son regiones que en muchos casos coinciden con lo que habitualmente conocemos como regiones, es decir, con las Comunidades Autónomas españolas o los Länders alemanes, pero no siempre es así.

3.3. *La presencia de las regiones en el Tratado de la Unión*

La política regional de la Comunidad es sólo uno de los aspectos a tener en cuenta al analizar el impacto que el proceso de integración europea ha tenido sobre la vida de las regiones en nuestro continente.

Hay, junto a ella, otra vía de acción de la Comunidad sobre la vida de las regiones, cuya existencia ha sido por así decir «constitucionaliza-

da», si se atribuye a los Tratados naturaleza constitucional, al incorporarlas a la estructura institucional de Europa. Esa incorporación de las regiones a la estructura institucional se realizó progresivamente a partir del Acta Única Europea de 1986, y en buena parte por impulso de Jacques Delors. Se creó primero una Comisión Consultiva de las Regiones y después, a partir del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones, que incorpora a las regiones junto con los entes locales. En la actualidad, en la versión del Tratado de Niza, este Comité no debe tener más de 350 miembros, que se distribuyen entre los Estados en una proporción semejante a la de los votos que éstos tienen en el Consejo de la Unión.

Se trata, sin embargo, de una institucionalización muy modesta. En primer lugar, porque en el Comité no están presentes sólo las regiones, sino también los entes locales; y en segundo término, porque el Comité tiene funciones exclusivamente consultivas. Aunque puede emitir dictámenes por iniciativa propia, normalmente lo hace sólo a petición del Consejo o de la Comisión, y excepcionalmente del Parlamento, sin que en ningún caso sus dictámenes sean vinculantes para la autoridad que hace la consulta. Como nuestro Consejo de Estado, es un órgano consultivo que puede ser oído, y en muchos casos debe ser necesariamente oído, pero no necesariamente seguido. Con la diferencia de que el Consejo de Estado tiene respecto de las autoridades en nuestra vida política, y sobre todo para nuestros tribunales, una autoridad de la que el Comité de las Regiones hoy por hoy carece.

Y me referiré por último a lo que algunos han considerado una constitucionalización de las regiones en el proyecto de Constitución Europea, del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Una «constitucionalización» que sería obra de un precepto que, sorprendentemente, porque la poda ha sido inmensa, ha sido recogido por el proyecto de Reforma de los Tratados que recientemente se ha publicado por iniciativa del Gobierno portugués y que servirá de base para la negociación de la reforma de los Tratados en la próxima reunión del Consejo de la Unión.

Según el actual artículo 4.2 de ese proyecto de Lisboa, que reproduce el artículo 5 del proyecto del Tratado de Constitución Europea: *«La Unión Europea respeta la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional inherente a sus estructuras políticas y constitucionales fundamentales, incluido lo concerniente a la autonomía local y regional. Respeto las funciones esenciales del Estado, en especial las que tienen por objeto asegurar su integridad terri-*

torial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. La seguridad nacional, en particular, es exclusivamente responsabilidad de los Estados».

Creo que se atribuye a este precepto un efecto que realmente no tiene. A mi juicio, la referencia a la autonomía local y regional que se hace en este texto, que se convertirá con absoluta seguridad en parte del Tratado de la Unión en su nueva versión, no garantiza nada que las regiones no tengan de acuerdo con el derecho interno del respectivo Estado. Es una pura remisión al orden constitucional interno de los Estados, un simple reconocimiento de la ordenación territorial establecida por la correspondiente Constitución y un reconocimiento en el que se efectúa, además, una cierta equiparación entre la autonomía regional y la local, de manera que no cabe atribuirle la consagración de un «contenido esencial» de aquélla. No creo, por eso, que la inclusión de ese precepto en el Tratado de la Unión autorice a hablar de una constitucionalización de la región.

Un poquito más allá, pero con un pequeño paso, se va con la inclusión del famoso principio de subsidiariedad. En su versión actual, también del proyecto de reforma actualmente en curso, los términos en los que se enuncia este principio son los siguientes: *«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no son de su exclusiva competencia, la Unión sólo interviene si, y en la medida en que los objetivos perseguidos por la actuación que se propone, no pueden ser conseguidos de manera suficiente por los Estados ni a nivel central ni a nivel regional o local, pero pueden ser alcanzados mejor en razón de las dimensiones, de los efectos a nivel de la Unión. Las instituciones de la Unión aplican el principio de subsidiariedad de acuerdo con el Protocolo sobre los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto a estos principios conforme al procedimiento previsto en dicho Protocolo».*

No voy a alargarme mucho en la exposición de las dudas que siempre me ha inspirado la eficacia del principio de subsidiariedad, no porque las haya despejado, sino porque creo que no es éste el momento de insistir en ellas. De *lege ferenda* puede tener alguna eficacia, aunque no mucha, pero de *lege data* este famoso principio de subsidiariedad en las relaciones políticas, en las relaciones públicas, no llega demasiado lejos, o como se dice ahora, no tiene demasiado recorrido. La literatura alemana, la literatura jurídico-política, aireó mucho durante algún tiempo este principio de subsidiariedad, cuyo origen está en las encíclicas papales que lo utilizan como principio ordenador de las rela-

ciones entre el Estado y la Iglesia. En ese plano tiene, a mi juicio, unos perfiles claros. En la relación entre el Estado y los órganos o las entidades territoriales subestatales, por el contrario, su perfil es bastante menos claro, y su eficacia harto dudosa.

En todo caso, como les decía, para garantizar ese principio el Tratado instituye la posibilidad de que los Parlamentos nacionales, al conocer las iniciativas normativas de la Unión, que deben serles comunicadas en todo caso, puedan objetar tales iniciativas por infracción del principio de subsidiariedad. De acuerdo con el Protocolo de aplicación, si el número de Estados objetantes es significativo, el Parlamento y el Consejo pueden abandonar la iniciativa, o ratificarla mediante una decisión respaldada por una mayoría suficiente.

Aunque en el enunciado del principio de subsidiariedad se hace referencia a que una determinada actuación pudiera llevarse a cabo de manera más eficaz a escala nacional o regional, la norma de garantía se limita a ofrecer a los Parlamentos nacionales la posibilidad de formular una objeción por presunta infracción del principio de subsidiariedad. En el Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al que acabo de hacer referencia, se abre también la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan dar a los Parlamentos o Asambleas Legislativas de las regiones ocasión de examinar y, en su caso, objetar también las iniciativas normativas de la Comunidad por infracción del principio de subsidiariedad. Si se les ofrece esta ocasión podrán hacerlo, pero la probabilidad de que sus eventuales objeciones puedan frenar una iniciativa comunitaria me parece tan pequeña, al menos, como la de que tengan éxito las objeciones que provengan de un Estado aislado.

En el proyecto actual de reforma se mantiene una declaración que Bélgica hizo a propósito de este Protocolo de aplicación, en la que se dice que en el caso de Bélgica, las Asambleas Legislativas de las regiones belgas han de ser consideradas parte del sistema parlamentario belga como las dos Cámaras del Parlamento. En virtud de esta declaración, también los Parlamentos de Walonia o Flandes podrán objetar por la infracción del principio de subsidiariedad, pero esta declaración, aunque limita los poderes del Parlamento belga, no incrementa las probabilidades de éxito de la acción de las regiones.

Quizás mi temperamento un poco escéptico tenga alguna parte en ello, pero yo creo que ni este principio ni el procedimiento previsto para su garantía aseguran mucho. Es posible que yo me equivoque, pero he de exponer honestamente mi opinión.

3.4. *Iniciativas de las regiones. Modificaciones del derecho interno*

El último aspecto del problema o la última perspectiva desde la que querría contemplar el problema que nos ocupa es la de la incidencia, el impacto que el proceso de integración europea tiene en las relaciones entre las autoridades centrales de los Estados miembros y las regiones.

Se ha dicho muchas veces, incluso yo mismo lo he dicho y lo he escrito en numerosas ocasiones, que el proceso de integración europea altera profundamente los equilibrios constitucionales internos. Altera muy profundamente, como es obvio, el equilibrio entre Gobierno y Parlamento en favor del Gobierno, claro está, cuyo poder frente al Parlamento se incrementa notablemente. Y altera también el equilibrio entre el centro y las regiones, en detrimento de éstas.

Las regiones, sean *Länders* alemanes, Comunidades Autónomas españolas, regiones belgas, etc., se ven privadas de competencias que la Constitución les atribuye, porque esas competencias han sido transferidas en cierto modo a Bruselas. O más precisamente, se ha puesto en manos de Bruselas la posibilidad de adoptar normas que condicionan profundamente el ejercicio de esas competencias. Y Bruselas quiere decir la Comisión, pero quiere decir sobre todo el Consejo, esto es, la representación de los Gobiernos. De manera que, aunque no actuando por sí solo sino en unión con otros Gobiernos, el Gobierno de cada uno de los Estados con regiones dotadas de autonomía tiene la posibilidad de condicionar el modo en que las regiones ejercen sus competencias de una manera que su propia Constitución no le permitiría. Estoy pintando con trazo grueso, pero dada la brevedad de tiempo no tengo otra solución.

De esta situación han tenido clara conciencia todas las regiones de los Estados compuestos de Europa, que han intentado contrarrestar ese desplazamiento de poder por medios diversos. Uno de los más utilizados es el de establecer relaciones directas con las autoridades comunitarias mediante la creación de delegaciones en Bruselas; delegaciones que en nuestro país al principio fueron objetadas y combatidas por el Gobierno central, y después, a partir de una sentencia del Tribunal Constitucional, de 1994 me parece recordar, fueron aceptadas. En la actualidad, funcionan con absoluta normalidad, hasta el punto de que los Acuerdos de 1998, adoptados en el seno de la CARCE, de la Comisión para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, establecieron un procedimiento para regular la seguridad social y el estatuto funcional de las personas que forman parte de esas delegaciones en Bruselas.

Alguna eficacia tendrá este procedimiento. Seguramente alguno de los presentes tendrá sobre eso mucha mejor información que yo. Pero, al fin y al cabo, se trata de una actividad que en buena medida es de presión, de contactos, pero no una participación activa y real en la adopción de decisiones o en su ejecución.

Otra vía, a mi juicio más ambiciosa y prometedora, seguida por las regiones para contrarrestar los desequilibrios de los que son víctimas es la de esforzarse por arbitrar procedimientos que hagan posible su participación en la formación de la voluntad estatal en Europa, en la fijación de la postura inicial del Estado en la negociación que tiene lugar en el seno del Consejo, incluso en el seno de los muchos Comités que preparan las decisiones del Consejo.

Este esfuerzo de las regiones por participar en la acción del Estado en Bruselas ha sido facilitado en cierto sentido por la propia Unión, porque ya en el Tratado de Maastricht se establecía un artículo, que entonces era el 146 y ahora es el doscientos y algo en el Tratado de Niza, en cuya virtud los Estados tienen que estar presentes en el Consejo a través de un representante de rango ministerial. Es una fórmula que se introduce por iniciativa alemana para hacer posible que, en su caso, la República Federal estuviera representada en el Consejo de la Unión no sólo por un ministro federal, sino eventualmente también por un ministro de los Länder. Y aprovechando esta apertura la Constitución alemana se reformó en 1992 justamente para establecer los casos en los que la representación alemana en Bruselas podía corresponder a un ministro de los Länder, y para establecer también una serie de consultas entre la Federación y los Länder a la hora de fijar la postura inicial del Estado en aquellos casos en los que se tratan materias cuya competencia está atribuida a aquéllos.

En la actualidad, los únicos Estados respecto de los que la Unión admite la posibilidad de que sean representados no por un miembro del Gobierno nacional, sino por un miembro de uno de los Gobiernos regionales, son Alemania, que fue la pionera, y Bélgica. Yo creo que no debería haber dificultades insalvables para que también la Unión aceptara la posibilidad de que España estuviera representada por un miembro de uno de los Gobiernos autonómicos. Las dificultades pueden suscitarse en el plano interno.

En España, en estos últimos diez años se han dado pasos importantes en este sentido. Aunque ya con anterioridad existía una Comisión para Asuntos Europeos, que reunía a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, es la Ley 2/1997 la que institucionaliza la

Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, CARCE según sus siglas, que establece sobre todo las estructuras de participación de las Comunidades Autónomas. Después, sobre asuntos concretos, son las Conferencias Sectoriales las que, también con participación de representantes de todas las Comunidades Autónomas y del Gobierno del Estado, sirven de foro para que aquéllas expresen sus preferencias acerca de cuál debiera ser la postura a adoptar por éste en la negociación sobre materias concretas (agricultura, sanidad, medio ambiente, etc) que son de su competencia. Unas preferencias que el Estado ha de tener en cuenta, pero que no determinan necesariamente su postura.

Al año siguiente al de su institucionalización, es decir, en 1998, se aprobó en el seno de la CARCE el acuerdo que antes he citado sobre las delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas y ya dentro de la actual legislatura, en diciembre de 2004, se han logrado una serie de acuerdos que han significado un avance en la buena dirección y abren la posibilidad de que representantes de las Comunidades Autónomas se integren en la representación española en Bruselas y participen, incluso con funciones directivas, en los diversos comités sectoriales que preparan las decisiones del Consejo.

Estos esfuerzos tropiezan con una dificultad que todos ustedes conocen, aquélla que nace de las diferentes concepciones que nuestras Comunidades Autónomas tienen de nuestro sistema de organización territorial, radicalmente asimétrico para unas y sustancialmente simétrico para otras. Las soluciones propuestas en 1998 y en 2004 podrían funcionar razonablemente bien si todas las Comunidades Autónomas se encontrasen en el mismo plano. Funcionan mal o no funcionan si hay pretensiones de diversidad entre las distintas Comunidades Autónomas.

Por eso, quizás, se ha intentado recientemente una vía, que a mí me parece poco prometedora, que es la de insertar en los Estatutos de Autonomía normas sobre la participación de las respectivas Comunidades Autónomas en la fijación de la posición del Estado en el ámbito de la Unión Europea. La más destacada de estas reformas es sin duda la catalana, plasmada en diferentes artículos, de cuya enumeración concreta podemos prescindir ahora. Utilizando fórmulas que a mí me parecen por lo menos ambiguas, se afirma, por ejemplo, la necesidad de una relación bilateral Cataluña-Estado para establecer la posición del Estado en Bruselas. Incluso se afirma en algún caso que la postura o la voluntad de Cataluña serán determinantes de la postura o la voluntad del Estado. La afirmación se hace en términos tales que me parece de improbable aplicación en la práctica, porque, si yo la entiendo bien, esa

determinación de la voluntad del Estado por la voluntad de Cataluña se produce sólo en aquellos casos en los que la decisión de la Comunidad Europea afecta exclusivamente a Cataluña. Y eso me parece un supuesto improbable.

A imitación de Cataluña y en términos menos rotundos, se han introducido también normas sobre la participación de las respectivas Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en la reforma andaluza, en la valenciana y en la de Aragón.

Ésta es la situación. En mi opinión, hay muchas razones para poner en duda la utilidad de llevar a los Estatutos de Autonomía estas normas sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea. Una vía menos razonable y potencialmente eficaz que la que lleva a la emanación de normas generales como la Ley de 1997, que, sin embargo, tampoco me parece el mejor camino a seguir.

Como es evidente que a estas alturas de la historia España no puede vivir sino como parte de Europa, es forzoso concluir que, aun prescindiendo de su enorme magnitud, los problemas que plantea nuestra integración en Europa son problemas constitucionales y deben ser abordados a nivel constitucional, mediante la reforma constitucional. Uno de los puntos incluidos en el proyecto de reforma constitucional que el Gobierno sometió a consulta del Consejo de Estado y después ha abandonado, era precisamente el de las relaciones con Europa. Aunque el proyecto haya sido abandonado, la cuestión sigue abierta, y ésta reforma constitucional sería, a mi juicio, la mejor vía para resolver el problema de las regiones. Me parece evidente —y perdonen ustedes la inmodestia de una autocita, la de un viejo texto publicado en 1992 ó 1993, en una colección de Working Papers de la Universidad de Harvard— que la constitucionalización de la Unión Europea sólo puede hacerse a partir de las Constituciones nacionales.

Porque la Unión Europea es, como tantas veces se dice, un «objeto político no identificado», una federación jurídica asentada sobre una confederación política. En definitiva, una estructura muy compleja que no responde a ninguna idea preconcebida, sino que se va construyendo con el paso del tiempo y cuyas piezas esenciales siguen siendo los Estados. Es necesario constitucionalizarla, pero Constituciones de verdad hoy por hoy son sólo las Constituciones de los Estados, y es a través de estas Constituciones cómo las regiones deben asentar su papel en la Unión Europea.

Y con esto concluyo, agradeciéndoles su paciencia y lamentando mi torpeza. Muchas gracias.

