

REGIONES Y CIUDADANÍA EN LA UE: ACTORES EN BUSCA DE UN ESPACIO

La lejanía existente entre los centros de decisión comunitarios y la ciudadanía europea ha venido siendo, tradicionalmente, uno de los principales déficits con los que ha tenido que lidiar el proceso de la integración europea. Cuestión que adquiere más relevancia si cabe en una coyuntura de crisis como la actual, en la que aumenta la desafección del ciudadano europeo hacia un proceso político cuyos logros en lo que se refiere a niveles de convivencia, superación de las divisiones y consecución de logros comunes, no debían dejar lugar a críticas. La incorporación al entramado comunitario de las instituciones territoriales más cercanas al ciudadano, aquellas con las que él mejor se identifica en la gestión cotidiana de los asuntos públicos ha sido, desde hace décadas, una de las apuestas más demandadas para la consecución de mayores niveles de legitimación política y de identificación con el proceso europeo. La participación regional en el proceso comunitario ha sido vista desde hace años como una forma, entre otras, de proporcionar a la ciudadanía europea un espacio político de participación en el entramado comunitario.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, retoma la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con el Tratado de Maastricht hace dos décadas y que las reformas comunitarias de Amsterdam y Niza habían abandonado. Efectivamente, las dos reformas anteriores no supusieron avances sustanciales en eso que se ha dado en llamar la “política del tercer nivel” en Europa.

Maastricht enfrentó de forma valiente y audaz las consecuencias derivadas del doble proceso de, por un lado, descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y, por otro, de progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional en el ámbito interno de los Estados¹. El reconocimiento inicial del Principio de Subsidiariedad, la tímida apertura de la participación de las autoridades regionales en el Consejo y la creación del Comité de las Regiones, como organismo de representación regional en el entramado comunitario, plasmaron una respuesta comunitaria inicial al hecho regional (“déficit democrático regional”) dando forma a una política del “tercer nivel” que, desde entonces, se ha ido abriendo camino y perfeccionando, de manera satisfactoria para unos y absolutamente insuficiente para otros.

En el plano más puramente teórico, transitamos desde una incierta, ambigua y siempre indefinida propuesta de “Europa de las Regiones”² animada por algunos, hacia un “Nuevo Regionalismo”³ en el que las Regiones emergerían como nuevos actores en la arena política europea, desplazando y/o superando al Estado como centro decisorio del proceso político. Este discurso, ilusionante para unos, meramente iluso para muchos otros, no se ha visto correspondido por la práctica cotidiana del proceso decisorio en Bruselas.

¹ DE CASTRO RUANO, J.L.; *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

² PETSCHEN, S.; *La Europa de las Regiones*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1992.

³ KEATING, M.; “Territorial Politics and the New Regionalism” en MORATA, F. (Dtor.); *Regional Governance in the EU*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.

El Principio de Subsidiariedad animaba el debate regional y la legitimidad de las demandas de participación de las colectividades territoriales; pero en su definición jurídica en los Tratados ni tan siquiera se citaba al poder regional y su reconocimiento explícito no descendía más allá del nivel estatal⁴. La participación en el Consejo quedaba limitada, según la legislación interna de cada Estado, por mecanismos multilaterales internos de participación excesivamente rígidos y complejos que, casi en ningún caso, permitían una defensa ágil y flexible de las posiciones regionales. Y el Comité de las Regiones posibilitaba a los líderes regionales una tímida participación consultiva en el proceso legislativo, pero muy alejada del ambicionado Senado Regional europeo que, en una especie de Bundesrat alemán se erigiese con propiedad en la tercera cámara legislativa de la UE. Las deficiencias técnicas originarias (compartía organización y administración con el CES), la heterogeneidad disfuncional de su composición (Regiones Legislativas, regiones administrativas y poderes locales; teniendo en cuenta que las sucesivas ampliaciones han ido aumentando el número y la proporción de estos últimos) y la excesiva estatalización de su composición (que hace que, por ejemplo, Luxemburgo que carece de Regiones disponga de 6 escaños en el mismo y la populosa Baviera, con sus 17 millones de personas, cuente con un único escaño) hizo que las Regiones con más capacidad política se fueran desencantando del organismo, a pesar del aumento sucesivo de los ámbitos de consulta obligatoria.

Sin embargo, en los últimos años, el movimiento regional encuentra una nueva narrativa legitimadora, más cercana a la realidad comunitaria europea, aunque más tecnocrática y menos glamurosa, en el ámbito de la Gobernanza Multinivel. Así, Europa es entendida como un sistema político multinivel, sin un centro definido de autoridad jerarquizada, en el que una multiplicidad de actores concurren a la elaboración de la norma comunitaria. La UE se caracteriza por la dispersión de la autoridad entre diferentes niveles de gobernanza y diferentes actores. En el ámbito comunitario asistimos a un complejo solapamiento y fragmentación de competencias y autoridades de diferentes e interdependientes niveles de gobierno en interacción. Las Regiones serían uno más entre la multiplicidad de actores en concurrencia.

El discurso regionalista se inserta ahora en el pensamiento teórico de la Gobernanza Multinivel⁵; de la “Europa DE las Regiones” en una especie de juego de suma cero con los Estados, pasamos a una más pragmática “Europa CON las Regiones” en las que éstas practican un juego de cooperación con el Estado en el que ambos –junto con otros numerosos actores– concurren en la elaboración y en la ejecución de la norma comunitaria. Y es en ese marco en el que debemos interpretar y valorar las novedades que incluye el Tratado de Lisboa en lo que se refiere a la cuestión regional.

El Tratado de Lisboa incluye numerosas disposiciones referentes a la cuestión regional que resultan susceptibles de ampliar el protagonismo de las Regiones en el ámbito comunitario, así como de darle una dimensión cualitativamente distinta a la que existía hasta ahora⁶: incorpora la dimensión territorial de la UE al Tratado y por primera vez reconoce explícitamente la cohesión territorial (además de la cohesión económica y social) como una finalidad de la UE⁷, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística⁸. El reconocimiento de la autonomía regional y local queda ahora consagrado en el Tratado, si bien con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado⁹. Aunque no adquiere el rango de institución, se potencia

⁴ Artículo 5 del Tratado de Niza: “(...) 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 (...)*” (la cursiva es nuestra).

⁵ MORATA, F.; *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.; “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución” en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 33, 2010, p. 59

⁷ Artículo 3.3, párrafo tercero del TUE.

⁸ Mismo artículo, párrafo cuarto.

⁹ Artículo 4.2 del TUE: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de

notablemente al Comité de las Regiones al concederle la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra un acto legislativo de la UE por incumplimiento del Principio de Subsidiariedad¹⁰ en los ámbitos en los que el Tratado exige su consulta preceptiva (que también se verán aumentados en Lisboa). Se incluye una nueva enunciación del Principio de Subsidiariedad que se extiende explícitamente, ahora sí, a los distintos niveles territoriales de gobierno y, obviamente, también a las Regiones, superando así la limitada visión del Principio que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal¹¹. Además, las Regiones serán consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas¹². Por último señalar que los Parlamentos Regionales con competencias legislativas son incorporados al control de la subsidiariedad.

Es quizá en lo referido al control del Principio de Subsidiariedad, elemento central de un sistema de gobernanza multinivel como el comunitario, donde se produce la mayor innovación en lo que se refiere a la cuestión regional en el Tratado de Lisboa. Puede llevarse a cabo un control jurisdiccional *a posteriori* de elaboración de la norma a cargo del TJUE a petición de los Estados y, desde Lisboa, también de las Regiones; y también puede realizarse un control *ex ante*, en un momento más temprano del proceso de elaboración de la norma, paralelamente al proceso legislativo; es el denominado Sistema de Alerta Temprana –en adelante SAT¹³– ejercido por los parlamentos estatales y también por aquellos parlamentos regionales con competencias legislativas¹⁴. Los efectos jurídicos de los dictámenes motivados elaborados por los parlamentos nacionales, y también por los parlamentos regionales “cuando proceda”, serán diferentes en función de su número y de que su valoración del respeto del principio de subsidiariedad sea contraria o favorable; si bien, hay que saber que, en algún caso, estos dictámenes pueden llegar a suponer que el legislador comunitario tenga que desestimar la propuesta legislativa; es decir, las cámaras legislativas pueden tener la capacidad de sacar una verdadera “tarjeta roja” al legislador comunitario¹⁵.

En definitiva, queremos concluir esta breve reflexión poniendo de manifiesto que la integración europea proporciona un marco de participación regional que, aunque de manera difusa, integra a las autoridades regionales en la toma de decisiones comunitarias, contribuye a la

éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial (...). Sobre esta cuestión *vid.* BELTRÁN GARCÍA, S.; “La inclusión de los Principios de Autonomía Regional y Local en el Tratado de Lisboa” en OLESTI RAYO, A.; *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona Institut d’Estudis Autonòmics, 2010.

¹⁰ Artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la UE

¹¹ Artículo 5.3 del TUE: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a *nivel regional y local*, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida a escala local” (el subrayado es nuestro).

¹² Artículo 11.3 del TUE: “Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”. Más explícitamente, en el artículo 2 del Protocolo nº 2 Sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: “Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta”.

¹³ El complejo procedimiento lo hemos analizado en profundidad en nuestro trabajo “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco” en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, 2012, pp. 93 y ss.

¹⁴ Artículo 6 del Protocolo nº 2 Sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad “(...) Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

¹⁵ SOBRIDO PRIETO, M.; “El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa” en OLESTI RAYO, A. (coord.); *op. cit.*, p. 37.

reafirmación de las identidades regionales y les posibilita una nueva arena simbólica de participación política.