

BUSCANDO UN NUEVO MODELO MÁS SATISFACTORIO DE INSERCIÓN DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. LA OPORTUNIDAD DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

José Luis DE CASTRO RUANO*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. LA OPORTUNIDAD QUE BRINDA LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.—2. LA INSERCIÓN POLÍTICA DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA.—2.1. La reforma operada por el Tratado de Maastricht.—2.2. La Gobernanza Multinivel.—3. EL TRATADO DE LISBOA: NUEVA FASE EN LA CUESTIÓN REGIONAL.—3.1. Retomando la agenda regional.—3.2. Las Regiones y el control de la Subsidiariedad.—4. LAS DEBILIDADES DEL RECONOCIMIENTO REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.—4.1. La fatiga regional en el debate comunitario.—4.2. Las limitaciones del Comité de las Regiones.—4.3. La ineficiencia de la Gobernanza Multinivel.—5. LAS «SOLUCIONES» INTERNAS.—6. OTRAS PROPUESTAS DE INSERCIÓN REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.—7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN. LA OPORTUNIDAD QUE BRINDA LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Durante los próximos dos años asistiremos a un proceso de reflexión acerca de la forma y contornos que adquirirá la Unión Europea en el futuro. La Conferencia sobre el Futuro de Europa —en adelante «la Conferencia»— cuyo inicio se había programado para el pasado 9 de mayo de 2020 y que la pandemia obligó a posponer, se presenta como una oportunidad para la reflexión acerca de la forma de Europa que queremos para las próximas décadas. En el momento de redactar estas páginas no está decidido ni el formato, ni los objetivos ni el calendario de la Conferencia; quedando por aclarar algunos aspectos clave como los que se refieren de forma concreta a los temas sobre los que trabajará. Es cierto que son muy variados los desafíos que debemos afrontar: desde la culminación de la Unión Económica y Monetaria con el desarrollo de la Unión Bancaria y la Unión fiscal a la reforma de Sistema Europeo Común de Asilo; desde la digitalización hasta la crisis climática y la transición verde;

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (jose Luis.decastro@ehu.eus).

el reforzamiento de la democracia y la defensa del Estado de Derecho y los derechos fundamentales en el mundo pero también en nuestra propia casa; la gestión de las interdependencias y la gobernanza global en un mundo en progresiva desoccidentalización marcado por la creciente rivalidad geoestratégica y el cuestionamiento creciente del multilateralismo; y, cómo no, deberemos también dotarnos de instrumentos de lucha contra las epidemias, la presente de la covid-19 y las que, sin duda, vendrán en el futuro, como esa Unión Europea de la Salud que anunció la Presidenta Von der Leyen en su Discurso sobre el Estado de la Unión ante la Cámara de Estrasburgo el pasado 16 de septiembre. Como vemos, los desafíos son tan ingentes que podría parecer que hablar de las Regiones en semejante coyuntura es casi una frivolidad innecesaria; pero no. Los aspectos institucionales y la democracia europea ha de ser una cuestión a tratar en los trabajos de la Conferencia; asuntos como las listas transnacionales, la cuestión de los «cabezas de lista» o *spitzenkandidaten* y, en definitiva, qué hacer para que la ciudadanía se involucre más en las políticas europeas y cómo adoptar para ello un papel más directo e innovador, así como la manera de reforzar la democracia en la Unión Europea y su capacidad de actuación¹. Y en este debate, qué duda cabe, entra la cuestión regional.

Todos estos desafíos exigen una organización vigorosa desde el punto de vista democrático y de legitimación. Probablemente nuestro modelo jurídico e institucional es insuficiente para hacer frente a los desafíos que nos acechan². La Conferencia debe ser el primer paso para resolver algunas limitaciones concretas que tiene el actual marco jurídico-institucional con objeto de enfrentar los desafíos inminentes; debe ser también un instrumento para «democratizar» la Unión Europea, pues «el siguiente paso hacia la Federación Europea debe darse de otra manera, no solo liderado por los Estados y las instituciones comunes, como en el pasado»³. La aventura del proceso de integración europeo necesita del compromiso de todos los actores posibles, la profundización democrática es una precondition para todo lo demás. Y ello exige ser capaces también de insertar satisfactoriamente a múltiples actores: los Estados por supuesto; pero también a las Regiones con toda la heterogeneidad que les son propias, los poderes locales y a la sociedad civil organizada. Todo ello contribuye a fortalecer a la Unión, algo imprescindible en una coyuntura tan exigente como la actual.

Más de una década después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en aquel ya lejano diciembre de 2009, esta Conferencia sobre el Futuro de Europa y la reflexión asociada a ella, cualquiera que sea el resultado final

¹ HIERLEMANN, D., «¿Cómo hacer que la Conferencia sobre el Futuro de Europa salga bien?», *Esglobal*, 21 de septiembre de 2020, <https://www.esglobal.org/como-hacer-que-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-salga-bien/>.

² ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La necesidad de un debate ciudadano con la participación de la sociedad civil organizada en pie de igualdad en la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (dir.), *A los 70 años de la Declaración Schuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2020, p. 46.

³ GUINEA LLORENTE, M., «La Conferencia sobre el Futuro de Europa: dar un nuevo impulso a la integración europea desde la ciudadanía», en *ibid.*, p. 155.

de la misma y las consecuencias prácticas que se deriven de sus conclusiones o propuesta final (sea la antesala de una próxima reforma de los Tratados u otra que tenga un menor alcance), nos brinda una oportunidad propicia para hacer una valoración en perspectiva histórica sobre el modelo de inserción de las Regiones en la Unión Europea y, sobre todo, para llevar a cabo una reflexión incipiente acerca de la forma en que esta debe producirse en el futuro; de manera que la propuesta resultante de la citada Conferencia incorpore elementos novedosos para una más satisfactoria inserción del hecho regional en la estructura decisional de la Unión Europea.

La esencia de la Unión Europea es la resultante de una cesión de soberanía hacia ella por parte de los Estados miembros, y si estos se articulan internamente en diferentes niveles de gobierno, es inevitable una pérdida de competencias de titularidad subestatal —competencias regionales— a favor del nivel comunitario; así las cosas, la apuesta reside en cómo articular el principio básico de la autonomía en el interior del Estado con la representación y participación del Estado en la Unión Europea. Esta tensión se resolverá en unos casos incorporando a las Regiones en la conformación de la posición estatal ante las instancias comunitarias en cuestiones referidas a su ámbito competencial y en otros casos facilitando su participación directa ante esas instancias según procedimientos establecidos y allá donde el Derecho comunitario lo permita. Este postulado de principio, asumido después de muchos años de manera mayoritariamente pacífica, no acaba de encontrar, sin embargo, una articulación funcional y políticamente satisfactoria en todos los casos. En las próximas páginas haremos un sucinto repaso del estado de la cuestión en perspectiva histórica, para valorar su deficiente situación actual y lanzar ideas para una modificación de la situación.

Quizá estemos ante una oportunidad para introducir un cambio cualitativo en lo que a la inserción del hecho regional se refiere ya que, en este trabajo, partimos de la hipótesis principal de que el avance federal y el reconocimiento del hecho regional son dos procesos paralelos que van de la mano; y si la Conferencia supone «una nueva oportunidad de mantener un debate serio sobre el futuro de Europa a fin de configurar la Unión en la que queremos convivir [...] y para hacerla más democrática»⁴, debe ser capaz también de encontrar un nuevo encaje para las Regiones que satisfaga las demandas de aquellas entidades con más personalidad política, con más reconocimiento jurídico y con mayor capacidad competencial. La segunda hipótesis que nos guía en este trabajo es que no podrá haber soluciones homogéneas para un nivel regional tan amplio y heterogéneo como el que existe en Europa; esa solución homogeneizadora se intentó en Maastricht con un resultado que se ha revelado insatisfactorio para las denominadas Regiones constitucionales, término que aparece cada vez con más frecuencia en la literatura especializada sobre el tema para referirse a aquellas Regiones con poder legislativo y

⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2020, sobre la posición del PE sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa [2019/2990 (RSP)].

formalmente reconocidas como tales en sus respectivos sistemas constitucionales en el Estado del que forman parte.

2. LA INSERCIÓN POLÍTICA DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. La reforma operada por el Tratado de Maastricht

La Región, como sujeto político con capacidad de decisión y participación, sea directa o indirectamente, en la elaboración de la política comunitaria europea, era prácticamente inexistente hasta la reforma del Tratado de Maastricht de 1992. Hasta su entrada en vigor un año más tarde, la participación de las entidades regionales se limitaba prácticamente al ámbito de la Política Regional comunitaria. Ante la débil institucionalización de la participación regional, estas vehiculaban su participación en la política comunitaria a través de una multiplicidad de cauces y mecanismos no oficiales, no muy diferentes a los que utilizaban otros actores socioeconómicos de naturaleza privada. Es el fenómeno conocido como «ceguera regional» de los Tratados constitutivos.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, es una de las más importantes reformas comunitarias dado que supone el paso de una Comunidad de naturaleza económica a una Unión de naturaleza explícitamente política. Con ocasión de esta reforma de los Tratados, y bajo presión y reivindicación ejercida y liderada fundamentalmente por los *Länder* alemanes, se plantea también cómo encauzar el creciente «déficit democrático regional» que se producía entre unos gobiernos subestatales dotados cada vez de un mayor poder político en el ámbito interno de los Estados, y unas instituciones comunitarias que, salvo en aspectos muy limitados, desconocían «oficialmente» a las Regiones. Así, en la medida en que en la reforma de Maastricht se abordan las cuestiones de naturaleza política, es lógico el corolario del reconocimiento también político de las Regiones en la Unión Europea. Integración política y reconocimiento regional son dos procesos de desarrollo simultáneo que se retroalimentan: conforme la integración europea se intensifica incluyendo más elementos de naturaleza federal (decisión por mayoría en detrimento de la unanimidad, moneda común, ciudadanía europea, políticas de sociedad, etc.), las Regiones simultáneamente encuentran un mayor reconocimiento en el proceso⁵. A partir de entonces, las Regiones van a intensificar y diversificar su actuación en el entramado comunitario europeo en diferentes perspectivas y actividades tanto de naturaleza económica (ya lo venían haciendo) como puramente política⁶.

⁵ 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.

⁶ TATHAM, M., «Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels», *West European Politics*, vol. 40, 2017, núm. 5, pp. 1088-1108.

El Tratado de Maastricht procede al reconocimiento político del hecho regional en una triple perspectiva: modificación en la formulación de la composición del Consejo para posibilitar la participación regional en esta Institución comunitaria; creación del Comité de las Regiones y reconocimiento del Principio de Subsidiariedad.

La modificación de la composición del Consejo posibilitaría la participación de las autoridades regionales en la principal institución legislativa de la Unión Europea. Una aspiración del movimiento regionalista europeo había sido la posibilidad de que sus representantes pudiesen participar en el Consejo de ministros comunitario cuando se negociaran temas de su competencia. La importancia de estar presente en el Consejo se deriva del hecho de ser el último foro de negociación y transacción política entre las diferentes Administraciones. Y no podemos olvidar que la actuación en el Consejo se desarrolla con un amplio margen de flexibilidad, imprescindible en el curso de una negociación siempre compleja dado el número de actores que la protagonizan y la cantidad de intereses en disputa. El Tratado de Maastricht establecerá en su art. 146 que el representante del Estado en el Consejo sea «de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro», superando la formulación anterior que establecía que «el Consejo está formado por los representantes de los Estados miembros. Cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros». Es el propio Estado quien está facultado para conceder el rango ministerial en el seno de su delegación, pudiendo concederlo a un representante de un Gobierno regional. El único condicionante que se deriva del Derecho comunitario es que solo un miembro de la delegación estatal pueda votar en su nombre, expresando y comprometiendo la posición del conjunto del Estado y no solo de alguna de sus partes componentes; se deja en manos de un acuerdo en el seno del propio Estado la forma y manera en que este organiza su representación ante la institución comunitaria; bien entendido que la titularidad oficial de la representación, la personifique quien la personifique, siempre corresponde al Estado. Los Estados de estructura compleja fueron adoptando diferentes procedimientos que posibilitasen la participación de las autoridades regionales en el seno de su delegación estatal ante el Consejo de Ministros comunitario. En el caso español, esta participación se articula a través de un complejo entramado participativo vehiculado a través de las Conferencias Sectoriales⁷.

La creación de un órgano que representase a las Regiones en la Comunidad Europea era también otra de las más importantes aspiraciones regionales. La reforma de Maastricht iba a responder a esta demanda con la creación del Comité de las Regiones —en adelante CDR—, órgano de carácter consultivo integrado por representantes de los entes locales y regionales de los diferentes Estados comunitarios (de «todos» los Estados comunitarios, también

⁷ Véanse, entre otros, DE CASTRO RUANO, J. L. y UGALDE ZUBIRI, A., *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Comunidades Autónomas y política europea*, Madrid, Civitas, 2000.

de aquellos que carecen del nivel regional). La creación de este organismo, en principio, supuso un importante reconocimiento simbólico para las autoridades territoriales al disponer en lo sucesivo de un órgano de participación en la elaboración de la decisión comunitaria, que se erigiría además en el instrumento de representación de las autoridades regionales y locales en el ámbito comunitario ante el cual podrían expresar sus intereses y demandas. Por vez primera el Derecho originario comunitario se refería a las Regiones como sujetos del proceso decisorio y no como meros destinatarios de las políticas comunitarias. Este Comité participará en el proceso legislativo comunitario mediante la elaboración de dictámenes consultivos en los ámbitos y según los modos de participación previstos en el Tratado: políticas de educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas, cohesión económica y social, etc. Cada país tiene el derecho de elegir a sus miembros según sus propias normas y según sus propios criterios de reparto de los escaños entre miembros de representación regional y local.

Si bien suele ser un lugar común afirmar que la creación del Comité de las Regiones supuso un aldabonazo para la toma de conciencia europeísta de las autoridades territoriales, el significado último de su contribución a la elaboración de la norma comunitaria no deja de ser controvertido, dada su limitada capacidad de influir realmente en las normas comunitarias a través de sus dictámenes. Si originariamente se alimentó la esperanza de que, a la manera del *Bundesrat* alemán, el CDR se convirtiera en una especie de tercera cámara legislativa comunitaria, la realidad fue atemperando buena parte de los discursos más posibilistas y reduciendo la potencialidad de este órgano a lo que verdaderamente es: un organismo de representación heterogénea y muchas veces incluso disfuncional (en él conviven Administraciones públicas locales y municipales —cuarto nivel— con Administraciones regionales —tercer nivel—; y aún debemos diferenciar entre Regiones con poder legislativo y Regiones meramente administrativas, cuya convivencia sigue resultando muchas veces, si no conflictiva, sí por lo menos deficiente dado que el ámbito político y competencial de todos estos poderes territoriales, su naturaleza y, en consecuencia, las demandas que elevan al ámbito comunitario son distintas)⁸, ligado a una lógica estatal (el reparto de escaños responde a criterios de proporcionalidad estatal) y tímida participación territorial inserto en el entramado político y decisorio comunitario, sin rango de institución comunitaria y que tiene cada día que pugnar por encontrar su hueco en el mismo y hacerse valer. Nada más, pero también nada menos⁹.

⁸ Sobre este asunto véase HUICI SANCHO, L., «Las regiones con competencias legislativas en el Comité de las Regiones: los encuentros y desencuentros continúan», en BADIA, A., PIGRAU, A. y OLESTI, A. (coords.), *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo: Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 1003-1026.

⁹ Para una valoración general sobre el desarrollo y actividad del Comité de las Regiones, véanse CARROL, W., «The Committee of the Regions: A functional analysis of the CoR's Institutional capacity», *Regional & Federal Studies*, vol. 21, 2011, núm. 3, pp. 341-354; DOMONEROK, E., «The Committee of the Regions: in Search of Identity», *Regional & Federal Studies*, vol. 19, 2009, núm. 1, pp. 143-163; DONAS, T. y BEYERS, J., «How regions assemble in Brussels: The organizational form of territorial re-

El Principio de Subsidiariedad se interroga sobre la sede idónea para el ejercicio más satisfactorio de una competencia dada. Básicamente establece que el ejercicio de una competencia corresponderá a aquel nivel político-administrativo mejor capacitado para su materialización óptima. De acuerdo con él, la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para una aplicación más eficiente, primando el nivel político más cercano al administrado. Así, toda colectividad superior interviniendo en competencias de una colectividad de base lo hace de forma subsidiaria para remediar una insuficiencia de medios o una incapacidad de resultados de tal colectividad de base. La Subsidiariedad ofrece a los niveles inferiores la garantía contra reivindicaciones desmedidas de competencias por parte de los niveles superiores de poder; pero en sentido contrario, permite a los niveles superiores la asunción efectiva de todas aquellas competencias cuyo ejercicio es juzgado como más eficaz a nivel comunitario. Cierto es que la literalidad expresada en la definición del Principio que realizaba el Tratado de Maastricht, parecía limitar su aplicación a los niveles comunitario y estatal; pero quedaba ya inmerso en su propia naturaleza intrínseca su ejercicio también al nivel subestatal¹⁰. Los defensores de la regionalización pugnaron desde entonces por la extensión del principio al nivel regional, reivindicando el surgimiento de una estructura multinivel en tres dimensiones: Unión Europea, Estados, Regiones. La evolución del proceso de integración acabaría por dotar al enunciado del Principio de Subsidiariedad de esta perspectiva y el Tratado de Lisboa de 2009 explicitará la dimensión regional de la subsidiariedad superando la visión del principio que limitaba su alcance a las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros¹¹.

2.2. La Gobernanza Multinivel

Los Gobiernos se enfrentan a desafíos políticos cada vez más complejos, que van desde el cambio climático, a la presión demográfica, el crecimiento de desigualdades y el descontento social, hasta crisis de salud como la que los países se ven obligados a confrontar en la actualidad o la gestión cotidiana de las políticas públicas en general. Responder exitosamente a todas estas cuestiones requiere cada vez enfoques más integrados y coordinados en la formulación

presentation in the European Union», *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 4, pp. 527-550; HÖNNIGE, C. y PANKE, D., «The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. How Influential are Consultative Committees in the European Union?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, 2013, núm. 3, pp. 452-471; HÖNNIGE, C. y PANKE, D., «Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness», *Journal of European Public Policy*, vol. 23, 2016, núm. 4, pp. 624-642; LOUGLIN, J., «Representing Regions in Europe: the Committee of the Regions», en JEFFERY, C. (ed.), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?*, Londres, Routledge, 2015, pp. 147-165; PAZOS VIDAL, S., *Subsidiarity and EU multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Abingdon, Routledge, 2019 (concretamente su capítulo: «The Committee of the Regions, 20 years on»).

¹⁰ DE CASTRO RUANO, J. L., «El principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional», *Gaceta Jurídica y de la CE*, D-24, 1995.

¹¹ MORATA, F., «Subsidiariedad, regiones y Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 35, 2006, p. 73.

de políticas a todos los niveles de gobierno para gestionar responsabilidades compartidas, dependencias mutuas y desafíos comunes. Todos los niveles de gobierno deben concurrir a la definición y ejecución de las políticas públicas¹².

El efecto combinado de las soluciones que el Tratado de Maastricht proporcionó a la cuestión regional fue valorado de forma mayoritaria por la doctrina como la plasmación en la Unión Europea de la denominada «política del tercer nivel». Plasmación inicial de lo que, en una voluntariosa interpretación, habría de evolucionar primero hacia una incierta y siempre indefinida «Europa de las Regiones»¹³ y posteriormente a un «Nuevo Regionalismo»¹⁴ en el que las Regiones emergerían como nuevos actores en la arena política europea conformada así como un complejo sistema de Gobernanza Multinivel —en adelante GMN—¹⁵ en el que concurren diferentes niveles políticos; uno de ellos, el «tercer nivel», aquel que se corresponde en el Estado español con las Comunidades Autónomas pero que genérica y comúnmente se identifica en el léxico comunitario como nivel regional¹⁶.

Desde esta narrativa de la GMN, respondiendo a un enfoque analítico eminentemente práctico que, en muchas ocasiones, desafía la precisa —y teórica— articulación jurídica¹⁷, la Unión Europea se entiende como un sistema político sin un centro definido de autoridad jerarquizada, en el que una multiplicidad de actores políticos de diferente naturaleza y de diferente nivel, concurren colectivamente a la elaboración de la norma comunitaria¹⁸. De esta forma, la Unión Europea se caracterizaría por una dispersión de la autoridad entre todos esos actores y niveles de gobernanza, en un complejo y difuso solapamiento de competencias y autoridades de niveles de gobierno interdependientes. Las Regiones serían uno más de esos múltiples actores en concurrencia e interacción en que se ha convertido la arena comunitaria. El discurso regionalista se inserta así en el pensamiento teórico de la GMN¹⁹. De la «Eu-

¹² ALLAIN-DUPRÉ, D., «The multi-level governance imperative», *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 22, 2020, núm. 4, pp. 800-808.

¹³ PETSCHEN, S., *La Europa de las Regiones*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1992.

¹⁴ BALME, R. (ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*, París, Economica, 1996; KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot, Edward Elgar, 1998; KEATING, M., «Territorial Politics and the New Regionalism», en MORATA, F. (dir.), *Regional Governance in the EU*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002; KEATING, M. y LOUGHLIN, J. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997.

¹⁵ El concepto fue introducido en el léxico comunitario en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* de la Comisión europea de julio de 2001 [COM (2001) 428 fin]. Debemos la creación de esta teoría a los politólogos Liesbet HOOGHE y Gary MARKS; véase su obra seminal *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

¹⁶ TATHAM, M., «Regional voices in the European Union: subnational influence in multilevel politics», *International Studies Quarterly*, vol. 59, 2015, núm. 2, pp. 387-400.

¹⁷ CHARBIT, C., «From “de iure” to “de facto” decentralised public policies: The multi-level governance approach», *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 24, 2020, núm. 4, pp. 809-819.

¹⁸ MORATA, F. (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

¹⁹ Para una comprensión conceptual del principio de la Gobernanza Multinivel, véanse entre otros: BACHE, I., BARTLE, I. y FLINDERS, M., «Multi-level governance», en ANSELL, C. y TORFING, J., *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 486-498; BENZ, A.,

ropa 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 estas cooperan con el Estado —y otros actores— para la elaboración y ejecución de la norma comunitaria. Sin embargo, estos discursos, ilusionantes para unos, meramente ilusos para muchos otros, no se han visto correspondidos por la práctica cotidiana del proceso de adopción de decisiones en Bruselas.

3. EL TRATADO DE LISBOA: NUEVA FASE EN LA CUESTIÓN REGIONAL

3.1. Retomando la agenda regional

La última reforma comunitaria, el Tratado de Lisboa en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, aunque de forma tímida, va a retomar la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con Maastricht, y que las reformas de Ámsterdam y Niza habían abandonado al no incluir referencias sustanciales a la cuestión regional. Este Tratado incluye diferentes disposiciones referentes a la cuestión regional susceptibles de ampliar el protagonismo de las Regiones en el ámbito comunitario²⁰.

«Multilevel Governance in the European Union. Loosely Coupled Arenas of Representation, Participation and Accountability», en PIATTONI, S. (ed.), *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 201-218; BÖRZEL, T. A., «Multilevel governance or multilevel government?», *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 22, 2020, núm. 4, pp. 776-783; GEORGE, S., «Multi-level governance and the European Union», en BLACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.), *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004; PIATTONI, S., «Multi-level governance: A historical and conceptual analysis», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 2009, núm. 2, pp. 163-180; PIATTONI, S., *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010; PIATTONI, S., «Multilevel governance», en DETTERBECH, K. y HEPBURN, E., *Handbook of Territorial Politics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 61-73; STEPHENSON, P. «Twenty Years of Multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, 2013, núm. 6, pp. 817-837.

²⁰ Para profundizar en la afectación del Tratado de Lisboa a las Regiones véase HÖGENAUER, A.-L., «The impact of the Lisbon reform treaty on regional engagement in EU policy-making. Continuity or change?», *European Journal of Law Reform*, vol. 10, 2008, núm. 4. Dentro de la literatura española, véase entre otros ARES CASTRO-CONDE, C., *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010; CARMONA CONTRERAS, A. M., «Tratado de Lisboa y organización territorial del Estado: ¿nada nuevo bajo el sol?», *Teoría y realidad constitucional*, 2009, núm. 23, pp. 237-256; CORTÉS MARTÍN, J. M., «El Tratado de Lisboa y las Regiones», *Revista de Estudios Regionales*, 2009, núm. 86; 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», *Revista Española de Derecho Europeo*, 2010, núm. 33; OLESTI RAYO, A. (dir.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010; OLESTI RAYO, A. (coord.), *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012; PÉREZ MEDINA, J. M., «Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, 2004, núm. 4; SOBRIDO PRIETO, M., «El papel de las Regiones en la Constitución Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, núm. 8 (recordemos que, a estos efectos, el Tratado de Lisboa y el *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa son semejantes, por lo que las reflexiones para este segundo son válidas también para analizar las disposiciones en la materia del Tratado de Lisboa).

El Tratado de Lisboa, en el art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea —en adelante TUE—, incorpora la dimensión territorial de la Unión Europea y por primera vez reconoce explícitamente la cohesión territorial como una finalidad de la Unión Europea, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística. Además, queda ahora consagrado el reconocimiento de la autonomía regional y local, si bien, con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado —art. 4.2 TUE—. Aunque sigue sin adquirir el rango de institución comunitaria que muchos demandan, el Comité de las Regiones se potenciará en Lisboa al serle concedido la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra actos legislativos de la Unión Europea por incumplimiento del Principio de Subsidiariedad en los ámbitos en los que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —en adelante TFUE— exige su consulta preceptiva que también se verán aumentados en esta reforma comunitaria. Además, podrá interponer recurso ante el mismo Tribunal «con el fin de salvaguardar sus prerrogativas» según recoge el art. 263 TFUE. El Tratado de Lisboa incluirá además una nueva formulación de la Subsidiariedad —art. 5.3 TUE— que se extiende explícitamente a los distintos niveles territoriales de gobierno, incluyendo como es obvio a las Regiones, superando de esta forma la limitada visión del Principio de Subsidiariedad incluida en Maastricht que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal, según hemos señalado anteriormente. Además, las Regiones podrán ser consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas: art. 11.3 TUE y art. 2 del Protocolo núm. 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».

Por último señalar que el Tratado de Lisboa incorpora a los Parlamentos regionales con competencias legislativas al control de la Subsidiariedad a través del denominado Sistema de Alerta Temprana ejercido por los Parlamentos estatales; pero también por aquellos Parlamentos regionales con competencias legislativas (art. 6 del Protocolo núm. 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 con competencias legislativas»²¹).

3.2. Las Regiones y el 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 comunitario²²,

²¹ Véase KIIVER, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Londres, Routledge, 2012.

²² PAZOS-VIDAL, S., *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*, Abingdon, Routledge, 2019.

donde se produce la mayor innovación en la cuestión regional en el Tratado de Lisboa. De acuerdo con sus previsiones, puede llevarse a cabo un control jurisdiccional *a posteriori* de la elaboración de la norma a cargo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a petición de los Estados y, desde la reforma del Tratado de Lisboa, también de las Regiones a través del CDR²³. Dada la naturaleza fundamentalmente política del Principio de Subsidiariedad, este control jurisdiccional es muy difícil de llevar a cabo. Pero también puede realizarse un control *ex ante*, en un momento más temprano del proceso de elaboración de la norma, paralelamente al proceso legislativo; nos referimos al citado anteriormente Sistema de Alerta Temprana ejercido por los Parlamentos estatales y los Parlamentos regionales con competencias legislativas —art. 6 del Protocolo núm. 2 referido en el párrafo anterior—²⁴. Los efectos jurídicos de los dictámenes motivados elaborados por los Parlamentos nacionales y también por los Parlamentos regionales «cuando proceda» (art. 6 del Protocolo), «se tendrán en cuenta» (art. 7.2 del Protocolo) y serán diferentes en función de su número y de que su valoración del respeto del Principio de Subsidiariedad sea contraria o favorable. Cuando estos dictámenes negativos representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales el proyecto deberá volverse a estudiar (es el procedimiento conocido como «tarjeta amarilla»); tras este nuevo estudio, la Comisión podrá mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, decisión que deberá motivar en cualquier caso. A pesar del carácter discrecional que reviste casi todo el contenido del Protocolo núm. 2²⁵, no conviene desestimar los efectos de esta «tarjeta amarilla», pues aunque en sentido técnico-jurídico no implica un bloqueo de la propuesta (y la Comisión puede enrocarse en mantenerla siempre que motive su decisión) desde un punto de vista político no parece muy factible aventurar que una propuesta legislativa llegue a buen puerto con el rechazo expreso de un tercio de los Parlamentos nacionales²⁶. Con todo, 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 comunitario: si por mayoría del 55 por 100 de los miembros —no de los votos— del Consejo, es decir 15 Estados, o por

²³ Art. 8 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuesto con arreglo a los procedimientos establecidos en el art. 263 TFUE [...] el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta».

²⁴ El complejo procedimiento lo hemos analizado en profundidad en DE CASTRO RUANO, J. L., «El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2012, núm. 99. Puede verse también en SCHMITT, P., RUYS, T., MARX, A. *et al.*, *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty. The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Bruselas, Committee of the Regions, 2013.

²⁵ CORRAL SUÁREZ, M., «La Ley 24/2009, del 22 de diciembre, y la participación de los parlamentos regionales en el control de la Subsidiariedad», *Revista de Estudios Europeos*, 2009, núm. 53, p. 90.

²⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa...», *op. cit.*, p. 60.

mayoría de los votos emitidos en el PE, es decir, mayorías no imposibles de conseguir²⁷, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el Principio de Subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa. Corresponde a cada Estado fijar las condiciones para regular las previsiones que realiza el Protocolo núm. 2 referido anteriormente, así como precisar la forma y manera concreta en que se producirá la actuación de su Parlamento y de las cámaras regionales en esta cuestión.

Es innegable que el Sistema de Alerta Temprana diseñado en el Tratado de Lisboa supone un paso más en la progresiva implicación de los actores regionales en el proceso de construcción europea. Además, al aumentar el número de actores que se incorporan al diálogo político en la elaboración de la norma comunitaria, se aumenta igualmente la legitimidad de esta. Pero hemos de llamar la atención también que lo hace de una manera tremendamente compleja y difícil de articular y en el caso español al menos, de una forma no vinculante para los Parlamentos regionales que, en la práctica, se convierte más en un procedimiento y mecanismo de información a los parlamentarios autonómicos de los proyectos en trámite de legislación comunitaria que de participación política real en los mismos. Además, y también en lo que se refiere al caso español, al no contar con una cámara de representación territorial puramente autonómica, la voz regional queda diluida en un procedimiento intermediado por la Comisión Mixta Congreso Senado para la UE la que esta tiene prácticamente todo el poder de decisión. Por todo ello, la doctrina de forma abrumadoramente mayoritaria ha expresado el escepticismo hacia este mecanismo con importantes dosis de disfuncionalidad; escepticismo que no es menor en la propia práctica de los Parlamentos autonómicos²⁸.

Pero más allá de la particular situación española, hemos de señalar que es el sistema en su conjunto, el funcionamiento ordinario del mismo de acuerdo a su concepción, el que no está resultando todo lo funcional que los legisladores desearon con su inserción en el Tratado de Lisboa. Así, si nos detenemos en el análisis del último Informe de la Comisión sobre la cuestión publicado hasta el momento de redactar estas páginas²⁹, vemos que durante el año 2019, el PE recibió formalmente 62 documentos de los Parlamentos nacionales en virtud de este Protocolo núm. 2; ninguno de ellos eran dictámenes motivados en el sentido del Protocolo que plantearan asuntos relacionados con el cumplimiento del Principio de Subsidiariedad; era la primera vez que

²⁷ Apreciación de GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Granada, Comares, 2010, p. 62.

²⁸ Véase ALONSO DE LEÓN, S., «Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2011, núm. 16, pp. 283 y ss.; JONSSON CORNELL, A. y GOLDONI, M. (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-legislative procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, Hart Publishing, 2017; UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Parlamentos regionales y control de subsidiariedad*. Madrid, Iustel, 2018.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales*, Bruselas, COM (2020) 272 final, 30 de junio.

desde la incorporación del mecanismo de control de la Subsidiariedad, la Comisión no recibía ningún dictamen motivado de los Parlamentos nacionales (hay que reconocer, no obstante, que en el 2018, el PE recibió formalmente 46 dictámenes motivados)³⁰. También el número de dictámenes referidos a iniciativas no legislativas o de iniciativa propia han ido disminuyendo³¹.

Como hemos señalado ya más arriba, corresponderá a cada Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Así las cosas, los Parlamentos regionales tienen una participación muy esporádica en el control de la Subsidiariedad en la práctica totalidad de los Estados. Durante el periodo comprendido en el citado Informe, en 2019, algunos de ellos, especialmente de Alemania, emitieron resoluciones directamente a la Comisión con comentarios sobre la Subsidiariedad (lo hizo el *Land* de Baviera), sobre el futuro de Europa (lo hizo Baden-Württemberg) y aspectos políticos de varias propuestas de la Comisión; el Parlamento flamenco envió un dictamen a la Comisión sobre la estrategia de la Unión Europea posterior al *Brexit*, y algunos casos más³².

Así las cosas, como señala el propio Comité de las Regiones:

«El protagonismo anunciado de los entes territoriales descentralizados previsto en el Tratado de Lisboa aún no se ha concretado con una auténtica perspectiva de subsidiariedad y participación en el proceso legislativo europeo. Por consiguiente, los entes territoriales siguen siendo como casi siempre meros puntos terminales de las políticas de la Unión Europea y no verdaderos protagonistas de su elaboración, también y en particular de la legislación»³³.

Quizá sea esta la razón por la que en la novena Conferencia sobre la Subsidiariedad organizada por el CDR y celebrada el 22 de noviembre de 2019 en Roma, se puso en marcha un nuevo proyecto piloto sobre aportaciones de los debates políticos en los Parlamentos regionales en cooperación con la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) con el objetivo de ofrecer una perspectiva regional sobre el trabajo anual de la Comisión dando voz a los Parlamentos regionales con competencias legislativas acerca de la elaboración del programa de trabajo³⁴. Durante el 2019, el Comité adoptó 49 dictámenes relacionados con su actividad de control de la

³⁰ Quizá el hecho de que 2019 fuera un año de transición entre dos mandatos de la Comisión, con menos iniciativas y propuestas legislativas que en un año «normal», explique este descenso tan notable del volumen de trabajo para los parlamentos nacionales en el contexto del mecanismo de control de la subsidiariedad. En todo caso, el porcentaje de dictámenes motivados en comparación con el número total de dictámenes está disminuyendo año a año: 10,5 por 100 en 2016, 9 por 100 en 2017, 6,5 por 100 en 2018, ninguno en 2019, ¿fatiga en el control de la subsidiariedad o evidencia de una mejora en la propuesta legislativa de la Comisión en cuanto a su compromiso por integrar los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad en sus propuestas legislativas?

³¹ Siendo estas un total de 159 en el 2019 (el número más bajo desde el inicio del diálogo político en 2007), 569 en el 2018, 576 en el 2017, Véase COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 29, pp. 11-12.

³² *Ibid.*, pp. 21-22.

³³ Punto 4 de la «Resolución del Comité de las Regiones sobre el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa*. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025», (DOUE, C 306 de 15 de septiembre de 2017).

³⁴ <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.

subsidiariedad, de los que cinco estaban relacionados con propuestas legislativas (en esos casos, se incluía una evaluación directa del cumplimiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad o se llevaban a cabo recomendaciones específicas para mejorar el cumplimiento de tales principios)³⁵.

4. LAS DEBILIDADES DEL RECONOCIMIENTO REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

4.1. La fatiga regional en el debate comunitario

De todo lo visto hasta ahora, podríamos deducir que, con el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, la década de los noventa del pasado siglo fue el momento de oro del hecho regional en la Unión Europea; mal que bien, allí se sentaron las bases del entramado participativo regional que sigue existiendo en nuestros días, con las débiles modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, dado que las reformas de Ámsterdam y Niza ignoraron por completo esta cuestión.

Y más de dos décadas después, las Regiones, por lo menos aquellas con una mayor caracterización política y poder legislativo —las denominadas Regiones Constitucionales—, siguen buscando mecanismos que permitan institucionalizar de manera eficiente su participación por lo menos en aquellos ámbitos donde son titulares de la competencia.

Como señalábamos más arriba, a lo largo de estas décadas hemos transitado desde una incierta, ambigua y siempre indefinida propuesta de «Europa de las Regiones» desarrollada en los años ochenta y noventa del pasado siglo en el que las Regiones desplazarían incluso al Estado como centro decisorio del proceso político —siempre según las interpretaciones más maximalistas—, hasta un «Nuevo Regionalismo» y una forma de gobernanza compleja y de múltiples niveles, más contenido en su alcance y más pragmático, en el que las Regiones emergerían como unos actores más en la arena política comunitaria europea concurrendo y compitiendo simultáneamente con otros actores y niveles políticos; pasaríamos así de una Europa «integrada por» las Regiones, a otra forma de Europa en la que «también» hay Regiones³⁶. Es decir, estas han ido adoptando una posición cada vez más pragmática para priorizar, finalmente y en muchos casos, la elaboración de su política europea a través de cauces internos —estatales— de participación como señalaremos luego.

No podemos obviar una cierta «fatiga regional» sobre la Unión Europea, consecuencia de años y años de recibir respuestas insatisfactorias y poco funcionales a sus principales demandas. La cuestión de la participación regional, paradójicamente, se ha ido diluyendo hasta ocupar en la actualidad un

³⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad...*, *op. cit.*, p. 8.

³⁶ Una interpretación de todo este proceso lo encontramos en KEATING, M., «A quarter century of the Europe of the regions», *Regional & Federal Studies*, vol. 18, 2008, núm. 5, pp. 629-635.

lugar ciertamente marginal en el debate comunitario europeo³⁷. Tampoco podemos obviar las consecuencias derivadas del cambio de morfología que ha operado la Unión Europea desde Maastricht hasta hoy como consecuencia de las sucesivas ampliaciones: de la «Europa de los doce» hemos pasado en fases sucesivas a la «Europa de los veintiocho» al incorporar una multiplicidad de Estados en la mayoría de los casos de naturaleza bastante centralizada o con fuertes poderes locales; pero sin tradición de autogobierno regional. El *Brexit* que nos devuelve a la «Europa de los veintisiete» debilita aún más la posición de las «regiones fuertes» ya que la marcha de Reino Unido supone también el abandono de la Unión Europea de importantes actores regionales como Escocia —de manera muy notable— y País de Gales.

Esta dilución progresiva del debate regional en la agenda comunitaria queda bien reflejada cuando constatamos, por ejemplo, que las referencias a esta cuestión son prácticamente inexistentes en los principales documentos de trabajo que sirven de base a la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Así, el Consejo Europeo en las Conclusiones de su reunión del 12 de diciembre de 2019, cuando se refiere a los participantes en la Conferencia sobre el futuro de Europa, señala al Consejo, al Parlamento Europeo, a la Comisión, a los Estados miembros y a sus Parlamentos; se refiere también a «amplias consultas a los ciudadanos durante el proceso» pero olvida al Comité de las Regiones y a las Regiones mismas³⁸. El Parlamento Europeo, sin embargo, sí solicita la inclusión del Comité de las Regiones en el Pleno de la Conferencia, aunque lo hace de forma bastante contenida, únicamente «con cuatro miembros», y no demanda que haya representación regional en el Comité Director ni en el Consejo de Coordinación Ejecutivo³⁹. También la Comisión contempla, como no puede ser de otra forma, la participación de las «autoridades regionales y locales y de la sociedad civil»⁴⁰. Las escasas referencias que encontramos son las que se refieren a una mejora de las fórmulas de cooperación con el CDR, de forma que sus posicionamientos adquieran más eficacia a lo largo de todo el proceso legislativo y su vinculación con el principio de Subsidiariedad⁴¹ o alguna colateral referida a las Regiones legislativas, al recordar el papel de los Parlamentos regionales con competencias legislativas⁴². Más preocupante

³⁷ HEPBURN, E., «The rise and fall of a Europe of the regions», *Regional & Federal Studies*, vol. 18, 2008, núm. 5, pp. 537-555. Véase también PASQUIER, R., «La fin de l'Europe des régions?», *Politique européenne*, vol. 4, 2015, núm. 50, pp. 150-159.

³⁸ Véase el punto 16 de las Conclusiones de la Reunión del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019.

³⁹ Véase punto 14 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

⁴⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Shaping the Conference on the Future of Europe», Bruselas, 22 de enero de 2020, COM (2020) 27 final.

⁴¹ Véanse por ejemplo los puntos 45 y 46 de la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017, sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea, aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa (*DOUE*, C 252, de 18 de julio de 2018).

⁴² Véase el punto 16 de la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa.

todavía es el hecho de que la cuestión regional no encuentre eco tampoco en las propuestas de la Cámara de Estrasburgo que implican modificaciones de los Tratados (Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea), donde encontramos solo una tópica referencia a la contribución del Comité de las Regiones a aumentar la legitimidad democrática de los procesos legislativos y de formulación de políticas en los dos últimos *Considerandos*.

Tampoco el Libro Blanco de la Comisión sobre el Futuro de Europa, que pretendía, nada menos que lanzar la reflexión sobre la Unión Europea posterior al 2025, se acordó de las Regiones. No reconoció ni tuvo en cuenta a la Gobernanza Multinivel como uno de los elementos singulares de la Unión Europea; este Libro Blanco tampoco previó las implicaciones territoriales de los diferentes escenarios de futuro que planteaba el documento⁴³. Posteriormente, la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017 que conmemoraba el 60 aniversario de los Tratados de Roma sí incluyó una referencia a las Regiones, aunque de forma bastante tópica y poco comprometida cuando los líderes afirmaban en ella que:

«Trabajaremos juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal [...] en consonancia con el Principio de Subsidiariedad»⁴⁴.

4.2. Las limitaciones del Comité de las Regiones

El CDR tiene muchas limitaciones, esta es una asunción de principio generalmente asumida hoy en día por la mayor parte de la literatura especializada sobre la cuestión⁴⁵. Para empezar, expresa una muy tímida participación en el proceso legislativo comunitario, tanto por la función solo consultiva que desde el origen le atribuyeron los Tratados, como por el inadecuado «momento» de su intervención en el proceso de elaboración de la norma comunitaria. El Comité se pronuncia una vez que la Comisión ha adoptado ya la propuesta legislativa y tras la elaboración de la misma por parte del Consejo; si bien, antes de que la misma sea discutida entre el Consejo y el Parlamento Europeo, por lo que hay todavía cierta incertidumbre acerca de todos los términos del debate. Las Resoluciones del CDR sí son tenidas en cuenta por el Parlamento para la elaboración de aquellas; pero el aspecto negativo es que el aporte que

⁴³ Véase *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Comisión Europea COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017, <https://ec.europa.eu/commission>.

⁴⁴ Véase *Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017*, <https://www.consilium.europa.eu>.

⁴⁵ Para una valoración general de las limitaciones de este órgano, véase DE CASTRO RUANO, J. L., «El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, núm. 49, pp. 917-941.

proporciona el Comité resulta invisibilizado por la actuación de la Cámara de Estrasburgo. Es decir, su participación se produce en un momento ya muy avanzado de la propuesta legislativa. En busca de un protagonismo más efectivo, su participación debería producirse o «antes» o «después» de cuando se produce realmente. «Antes» y así poder influir en la definición de la iniciativa de la Comisión o «después» para pronunciarse cuando todas las posiciones están ya sobre la mesa.

En nuestra opinión, su principal elemento de debilidad —aun siendo importante— no reside tanto en la falta de reconocimiento como institución comunitaria o en su naturaleza consultiva; algunos incluso, estiman que el impacto de sus iniciativas es mayor que lo que se deriva de sus competencias formales⁴⁶. Para nosotros su principal causa de debilidad reside en las consecuencias derivadas de la heterogeneidad exagerada de sus unidades componentes (y no me refiero únicamente a los niveles local y regional). La extrema variedad de lo que constituye una Región en los distintos Estados de la Unión Europea (incluso dentro de categorías más limitadas y hasta cierto punto más homogéneas, como las «Regiones legislativas», por ejemplo) y, en consecuencia, las particulares demandas de cada una de ellas al organismo, se ha revelado como una barrera difícil de superar. La distinción entre una Región legislativa de un Estado y otra de otro Estado, incluso la diferencia entre distintas Regiones legislativas pertenecientes a un mismo Estado, muchas veces es tanto política como legal y competencial. Así, en unos casos el órgano bruseliense tiene unas atribuciones que superan las competencias y demandas de muchos de sus miembros; pero en otras ocasiones, para otras Regiones, estas mismas atribuciones competenciales del Comité, ni siquiera significan un mínimo acomodo en el entramado institucional comunitario. Además de la heterogeneidad cualitativa, que es la que habitualmente refleja la literatura especializada, tampoco podemos olvidar la modificación desde el punto de vista cuantitativo que experimentará el Comité desde su creación⁴⁷. El Comité ha visto ampliados sus escaños desde los 189 miembros titulares —y otros tantos suplentes— en su primera formación, hasta los 329 miembros actuales (una vez llevado a cabo el reajuste consiguiente tras el abandono de la Unión Europea por parte de Reino Unido), lo que implicará una intensa fragmentación de sus intereses, además de un aumento considerable en términos porcentuales de representantes de poderes locales, supralocales y de entidades caracterizadas por una muy débil regionalización (aproximadamente más de un 70 por 100 del total de sus integrantes son de esta naturaleza). La lógica estatal que prima en su composición tiene

⁴⁶ Véase PIATTONI, S. y SCHÖNLAU, J., *Shaping EU policy from below: EU democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015. Los autores muestran como el CDR puede influenciar la elaboración política de la Unión Europea desde abajo, a pesar de su relativamente débil posición en el *decision-making process*. En sentido semejante véase SCHÖNLAU, J., «Beyond mere consultation: Expanding the European Committee of the Regions' role», *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13, 2017, núm. 2, pp. 1166-1184.

⁴⁷ BRUNAZZO, M. y DOMORENOK, E., «New members in old institutions: the impact of enlargement on the Committee of the Regions», *Regional & Federal Studies*, vol. 18, 2008, núm. 4, pp. 429-448.

por ejemplo consecuencias tan irracionales como que Malta, con únicamente 500.000 ciudadanos y sin estructuras regionales, cuente con cinco escaños y el populoso *Land* de Renania del Norte-Westfalia, con más de 18 millones de habitantes, cuente con un único representante, igual que Baviera, con 13 millones de habitantes, o la Región de Île de France, con 11 millones, por poner los ejemplos más extremos.

Así las cosas, el CDR no se ha convertido en un órgano de representación y participación regional realmente funcional. Su rol en el marco institucional no ha sido el de constituirse como foro para la participación de las Regiones constitucionales en la Unión Europea, sino el de incrementar su propio poder de agencia y *agentie power* respecto al marco institucional de la Unión Europea e incluso respecto a sus teóricos representados⁴⁸.

La otra función reservada al Comité, especialmente tras el Tratado de Lisboa, es la de erigirse, con todas sus limitaciones, en guardián de la Subsidiariedad⁴⁹. Así, el Tratado le reconoce el derecho a interponer recurso ante el TJUE contra un acto legislativo de la Unión Europea por incumplimiento de la Subsidiariedad. Pero por la propia naturaleza política y no jurídica de este principio, el control jurisdiccional de la Subsidiariedad *a posteriori* de la elaboración de la norma resulta problemático. Como principio de dimensión política, la valoración del respeto de la Subsidiariedad implica un amplio margen de apreciación para las instituciones. El TJUE debe valorar si se respeta el principio en su aspecto procedimental (es decir, si se trata de una competencia no exclusiva pues solo en ellas es de aplicación, si se ha motivado suficientemente la necesidad de actuar, etc.) y en su contenido material, es decir, si el objetivo pretendido no puede lograrse de manera más eficaz mediante la acción de los Estados y si la acción comunitaria es mejor de la que pudieran llevar a cabo los Estados, debido a su naturaleza o dimensión⁵⁰. Y todo esto tiene un margen de discrecionalidad difícil de apreciar por parte del Tribunal. Por todo ello, resulta más pertinente llevar a cabo un control político de la Subsidiariedad que se sustancie antes de la adopción final de la norma comunitaria, en un momento más temprano del proceso de su elaboración, paralelamente al proceso legislativo o incluso en la fase prelegislativa. Y en esos momentos, el CDR puede aportar un valor nada desdeñable. Es mejor actuar en esos momentos y evitar el recurso *ex post* ante el TJUE; de hecho, realmente, se ha invocado muy pocas veces el Principio de Subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia, y hasta ahora, nunca se ha anulado un acto por violación del Principio de Subsidiariedad⁵¹.

⁴⁸ PAZOS VIDAL, S., «La paradiplomacia europea de las regiones con competencias legislativas y autoridades locales», *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, XIII Congreso, Santiago de Compostela, septiembre de 2017, <https://aecpa.es/es-es/>.

⁴⁹ DE CASTRO RUANO, J. L., «El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario...», *op. cit.*

⁵⁰ De acuerdo con el contenido del art. 5.2 TUE.

⁵¹ Aunque sí se haya hecho por violación del principio de atribución de competencias y del principio de proporcionalidad. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, M. C., «El principio de subsidiariedad en la Unión Europea: cuestiones generales», en NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (dir.), *Parlamentos Regionales Europeos y Principio de Subsidiariedad*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 60.

Así, el Comité de las Regiones desarrolla un cúmulo de actuaciones y estrategias de cooperación y diálogo con la Comisión, principalmente⁵², y con otras instituciones comunitarias⁵³, a fin de lograr que la legislación que emane de ellas respete la Subsidiariedad. Para ello hace un seguimiento de la misma desde la fase más temprana de elaboración de la norma comunitaria y a lo largo de todo el proceso. El CDR, como las Regiones mismas, está desarrollando estrategias para participar también en la fase de «amplias consultas» que establece la Comisión en el momento de elaborar su propuesta legislativa⁵⁴.

Los Dictámenes del CDR contienen cada vez en mayor medida una evaluación más sistemática del cumplimiento del Principio de Subsidiariedad y sugieren medidas para mejorar la legislación comunitaria en este sentido. Este hecho queda recogido también en su Reglamento interno⁵⁵.

Como tuvimos ocasión de afirmar en otro lugar, el seguimiento del cumplimiento del Principio de Subsidiariedad y su control político *ex ante* parece haberse convertido en la nueva razón de ser que, tras más de veinte años de una existencia bastante lánguida, proporcione al Comité de las Regiones un nuevo lugar en el mundo comunitario y un protagonismo en su entramado decisional del que hasta ahora había carecido⁵⁶. Y todo ello está bien, pero queda también muy lejos de su primigenia razón de ser, al menos para muchos de los más conspicuos defensores de la causa de su creación (genéricamente, las Regiones legislativas, agrupadas entonces en su propia organización, la REGLEG), que era precisamente la de erigirse en una cámara de representación regional (tercera cámara legislativa comunitaria) que, al modo de los Senados territoriales, posibilitase la participación directa, es decir, sin intermediación⁵⁷, de las Regiones con más caracterización política en el proceso legislativo comunitario.

⁵² Véase Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, firmado el 16 de febrero de 2012, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 102, del 5 de abril de 2012.

⁵³ Véase el Acuerdo de Cooperación firmado por el Comité de las Regiones con el Parlamento Europeo el 5 de febrero de 2014 para favorecer entre ambos una cooperación conducente a garantizar el respeto del Principio de Subsidiariedad, *Cooperation Agreement between the European Parliament and the Committee of the Regions, signed on 5 february 2014* (CoR 2013-07657-17-00NB-TRA).

⁵⁴ Art. 11.3 TUE: «Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas».

⁵⁵ Art. 55.2 del Reglamento Interno del CDR (*DOUE*, L 65, de 5 de marzo de 2014): «Los dictámenes del Comité sobre propuestas de actos legislativos en ámbitos que no sean competencia exclusiva de la Unión, se pronunciarán sobre el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de la propuesta. Los demás dictámenes del Comité podrán referirse, en caso necesario, a la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad siempre que sea procedente» (las cursivas son nuestras). Esta exigencia de que los dictámenes del CDR hagan referencia expresa a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como una nueva responsabilidad del Comité, fue incluida por vez primera en la reforma de su Reglamento Interno del 2010, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

⁵⁶ DE CASTRO RUANO, J. L., «El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario...», *op. cit.*, p. 940.

⁵⁷ Véase HÖGENAUER, A.-L., «All by themselves? Legislative regions and the use of immediacy access to the European level», *European Political Science Review*, vol. 6, 2014, núm. 3, pp. 451-475.

4.3. La ineficiencia de la Gobernanza Multinivel

De acuerdo con la interpretación del CDR, la Gobernanza Multinivel consiste en:

«la acción coordinada de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los entes regionales y locales, basada en los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de asociación, que se concreta en una cooperación funcional e institucionalizada dirigida a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea»⁵⁸.

Sin embargo, la GMN, que pareció alumbrar un protagonismo de las Regiones hace algunos años, se ha revelado como una práctica ineficiente que no consigue ofrecer a estas una auténtica participación en el entramado institucional de la Unión Europea. Es un concepto más diseñado para la gestión del consenso que del conflicto social y que, aunque aborda la complejidad de los sistemas modernos de elaboración de la política, no proporciona instrumentos analíticos satisfactorios, ni responde a cuestiones como rendición de cuentas, participación democrática, etc.⁵⁹. En definitiva, el concepto de GMN, a pesar del desarrollo doctrinal con el que ha contado en todos estos años, todavía adolece de un grado considerable de incertidumbre en cuanto a su significado preciso que le dote de operatividad, persistiendo diferentes ejes de ambigüedad, entre los que se encuentra, precisamente el papel de los actores no estatales, además de otros⁶⁰.

Así, la Gobernanza Multinivel «no ha incorporado a las regiones al proceso de toma de decisiones comunitario salvo para tareas, esencialmente, de aplicación y ejecutivas»⁶¹.

La participación en el Consejo de Ministros es muy limitada y, en última instancia, queda residenciada en un procedimiento establecido por los Estados miembros que son los titulares de la representación. Son ellos también los que tienen la capacidad para establecer el nivel de eficacia de esta participación en el seno de su delegación estatal. En definitiva, los Estados son

⁵⁸ *Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa*, Comité de las Regiones, 3 de abril de 2014. La Carta es un manifiesto político de las Ciudades y Regiones de Europa en el que se invita a todas las autoridades políticas a hacer de la GMN una realidad en la elaboración y aplicación de las políticas. Aunque sin ser jurídicamente vinculante, la Carta comprometerá a sus signatarios a utilizar la GMN en la gestión de las políticas públicas. Forma parte del compromiso del CDR de asegurar una buena aplicación del Principio de Subsidiariedad.

⁵⁹ KEATING, M., *Rescaling the European State. The making of territory and the rise of the meso*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁶⁰ Pier Domenico Tortola lleva a cabo una reconstrucción crítica del concepto estructurado alrededor de tres «ejes de ambigüedad»: el papel de los Actores no Estatales que hemos señalado, la aplicación de la Gobernanza Multinivel más allá de la Unión Europea, y el enfoque en las estructuras de formulación de políticas frente a los procesos, *policy-making versus processes*. TORTOLA, P. D., «Clarifying multilevel governance», *European Journal of Political Research*, vol. 56, 2017, núm. 2, pp. 234-250.

⁶¹ BULLAIN LÓPEZ, I., «Naciones Autónomas Europeas», en VVAA, *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa. Balance y perspectivas de la Gobernanza Multinivel de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2019, p. 411.

quienes tienen «la última palabra» y, casi siempre también la primera, en el seno del Consejo.

Por este procedimiento, los Tratados comunitarios no consiguen evitar la debilidad regional en el marco europeo; y el reconocimiento de la Subsidiariedad como principio conformador de esta nueva forma de gobernanza a diferentes niveles, no ha sido suficiente para corregir la alteración —disminución— competencial que, *de facto*, ha producido la integración europea en algunas de las entidades territoriales; de forma que «la cuestión de origen queda irresuelta, sobre todo en los Estados descentralizados que no han arbitrado mecanismos internos eficaces que permitan elevar la voz de sus entidades regionales (directa o indirectamente) a los foros europeos de decisión»⁶².

En perspectiva histórica, podemos afirmar que las soluciones adoptadas para el reconocimiento creciente del hecho regional a lo largo del proceso de integración, dista mucho de ser plenamente satisfactorio: aunque sí sea una realidad tangible, podríamos decir que es demasiado poco, demasiado difuso y demasiado complejo. No hay una participación efectiva y real, práctica y funcional, de los gobiernos regionales; en última instancia, y a pesar de la dimensión teórica que ha originado y la ingente reflexión a que ha dado lugar, hay que concluir de forma directa aceptando que la Gobernanza Multinivel a través del Principio de Subsidiariedad no ha proporcionado el cauce adecuado para ello.

5. LAS «SOLUCIONES» INTERNAS

En las páginas anteriores hemos visto cómo asistimos a un desencanto cierto de las posibilidades derivadas de los mecanismos de participación directa ante las instancias comunitarias por parte de las Regiones. Maastricht enfrentó de una forma original las consecuencias derivadas del doble proceso de descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y de progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional. Así, se fue dando curso a una forma incipiente de política del «tercer nivel» que, desde entonces, se ha ido abriendo camino aún de manera imperfecta en el proceso de integración europea. Aunque no sería rigurosa la afirmación de que exista una radical ceguera regional por parte de la Unión Europea, dado que sí se cuenta en su entramado político institucional con diferentes cauces de representación, de participación y de diálogo, esta forma de incorporar al nivel regional es confusa y difusa, y, por tanto, ineficaz y disfuncional en muchos casos y para muchas de las Regiones, singularmente para las Regiones constitucionales. Quizá la principal razón de esta circunstancia sea la vocación reiterada de proporcionar soluciones homogéneas y comunes para realidades

⁶² ZELAIA GARAGARZA, M., «Algunas claves del encaje del modelo autonómico en el escenario de la Unión Europea», *Revista Iura Vasconiae*, 2019, núm. 16, p. 547.

tremendamente disímiles y heterogéneas; lo que hace que aquello que para unas es un instrumento funcional de acuerdo con su naturaleza política y su reconocimiento jurídico en sede estatal, para otras no lo sea en absoluto atendiendo a los mismos parámetros.

En la práctica, y dadas las limitaciones que hemos visto de los marcos de participación directa establecidos en los Tratados, la participación regional en el proceso de integración europea se produce preferentemente de acuerdo con unos determinados procedimientos distintos y singulares de unos Estados a otros. La estructura organizacional de la Unión Europea no solo lo posibilita, sino que incluso lo exige. Por ejemplo, debemos recordar que la composición de los integrantes del CDR es decidida por cada Estado miembro en función de su propia estructura administrativo-política interna. También decide cada Estado los procedimientos de participación regional en el Consejo de Ministros si los hubiere. Lo mismo es válido para la inserción —aunque limitada— de los Parlamentos regionales en el control del Principio de Subsidiariedad, etc. Como afirman algunos, «las Regiones no han alcanzado un estatus sustantivo y autónomo en el sistema de la Unión Europea de forma independiente al Estado miembro del que formen parte y de la estructura de la que este se dote»⁶³. Es el diálogo y el acuerdo en el marco estatal interno el que acaba posibilitando a las Regiones cauces de participación y de salvaguarda de sus competencias a nivel comunitario, más o menos efectivos. La realidad de hoy es que, en el entramado de toma de decisiones de la Unión Europea, el reconocimiento de la realidad regional, con sus especificidades y singularidades, tiene lugar prácticamente solo y cuando es tolerado y facilitado por los Estados miembros de los que las Regiones forman parte.

En una dinámica debilitadora de la causa regional en su conjunto, en cada Estado se experimentan y se acuerdan formas distintas de participación, sea en función de las posibilidades que ofrece su marco constitucional, su tradición política o simplemente como consecuencia del resultado del litigio consustancial a cualquier estructura de poder político. En la medida que algún o algunos de los Estados complejos articulan mecanismos internos que satisfacen las demandas de las entidades territoriales que se insertan en él, estas entidades se inhiben de la reivindicación general salvaguardando la posición internamente acordada y, en consecuencia, debilitando un poco más la reivindicación conjunta de la causa regional a nivel comunitario. Si el Tratado de Maastricht enfrentó con audacia el hecho regional (según la valoración que se realizó en aquel mismo momento, sin la perspectiva histórica con la que contamos hoy) fue por la fortaleza y vitalidad del movimiento regional en su conjunto expresada a través de relevantes organizaciones de cooperación interregional como la Asamblea de las Regiones de Europa ARE, a cuya vanguardia se encontraban los *Länder* alemanes. Posteriormente, estos

⁶³ SÁNCHEZ CANO, J., «Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las Regiones en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2015, núm. 21, p. 149.

mismos *Länder* modificaron su estrategia política encontrando la defensa de sus prerrogativas y de sus poderes en el marco interno⁶⁴. Así, cada vez más, las entidades territoriales se han esforzado por arrancar ventanas de participación europea en el marco del debate político interno. Algo que, de alguna forma, choca contra la aspiración tradicional de aquellos territorios con más caracterización política que han entendido su participación en la gobernanza comunitaria no tanto como una cuestión ligada a su pertenencia al Estado, es decir, como una mera extensión de los atributos del Estado al que pertenecen, sino como una cuestión propiamente europea que les liga directamente a Bruselas al margen del propio Estado.

6. OTRAS PROPUESTAS DE INSERCIÓN REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Parece razonable pensar que el marco jurídico-político comunitario deberá, en el futuro, proporcionar a las Regiones por lo menos el mismo reconocimiento jurídico-político que les reconoce el ordenamiento estatal en el que se insertan, de forma que no se distorsione su naturaleza jurídica y política, así como su capacidad competencial, al trasladarse al ámbito decisonal comunitario.

Para ello, la próxima reforma comunitaria, cuando quiera que esta se lleve a cabo, habrá de avanzar en la caracterización tipológica del hecho regional de forma que proceda a una diferenciación de las entidades regionales teniendo en cuenta sus asimetrías. Esta no es una propuesta absolutamente nueva; hay antecedentes sobre el intento de diferenciar las diferentes realidades regionales, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el Consejo de Europa. Recordemos que la cámara de representación territorial de esta última Organización, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa se organiza en dos cámaras distintas: la Cámara de los Poderes Locales y la Cámara de las Regiones. Es interesante señalar también que en sede del Consejo de Europa se aprobó en 2013 una Recomendación elaborada por la Cámara de las Regiones y adoptada posteriormente por el Congreso de Poderes Locales y Regiones sobre «las regiones y territorios con un estatuto particular en Europa»⁶⁵, dirigida a reconocer el estatuto particular del que gozan algunas Regiones de ciertos Estados de Europa. Este estatuto particular se concibe como un medio de dotar a determinadas Regiones específicas, con fuerte personalidad política e identitaria, de dispositivos constitucionales específicos y singulares que les permitan jugar un papel más determinante

⁶⁴ Charlie Jeffery lo expresó con gran clarividencia: los *Länder* alemanes transitan del «dejados entrar» (en la Unión Europea) al «dejados solos» (es decir, en Alemania): JEFFERY, Ch., «Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone», en WEATHERILL, S. y BERNITZ, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2004, pp. 33-46.

⁶⁵ Recommendation 346 (2013), «Les régions et territoires à statut particulier en Europe», <https://www.coe.int/congress>.

en la gestión de sus propios asuntos⁶⁶. En definitiva, se trata de un explícito reconocimiento de que hay ciertas singularidades territoriales que escapan de las propuestas genéricas y homogeneizantes.

La propuesta más avanzada en el sentido de la diferenciación regional fue la que realizó el europarlamentario Alain Lamassoure, hace ya casi dos décadas, en su Informe relativo a la figura de la Región Asociada en el Grupo de Trabajo sobre la Subsidiariedad de la Convención Europea que alumbró el *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El estatus de Región Asociada a la Unión con el que se reconocería a las Regiones legislativas (a todas o a algunas de entre ellas) nunca fue desarrollado con concreción porque la propuesta decayó. También, el Informe Napolitano del Parlamento Europeo propugnó, en el año 2002, que el Proyecto de Tratado Constitucional incluyera un reconocimiento explícito de las «Regiones constitucionales». Parece cuando menos sorprendente que en casi dos décadas no se haya realizado ninguna propuesta más audaz, o por lo menos, dotada de más concreción.

De acuerdo con la propuesta de Alain Lamassoure, serían los Estados los que, «según sus propias reglas», propondrían a las instituciones comunitarias un listado de aquellas de entre sus Regiones a las que desearan proporcionar la consideración de Regiones socias de la Unión; es decir, se residenciaba en los Estados la decisión de conceder o no conceder este estatus singular que proporcionaría a la Región el derecho a ser consultada por la Comisión Europea en los proyectos normativos que afectaran a sus competencias y a la trasposición a la legislación local de las normas comunitarias. Además, esas Regiones tendrían derecho a dirigirse al TJUE cuando considerasen que la Unión Europea hubiera invadido sus competencias; si bien, ese acceso no podría ejercerse en el caso de que el conflicto lo fuera con el Estado al que pertenece la Región, ya que en ese supuesto el conflicto se dirimiría en tribunales nacionales y no en instancias judiciales comunitarias. En definitiva, queda claro que una Región sin el acuerdo de su Estado no podría acceder a esa consideración de Región socia de la Unión Europea⁶⁷. Con todo, el significativo conceptual de Región asociada a la Unión, o Región socia de la Unión, siquiera desde el plano simbólico y de narrativa política, no deja de

⁶⁶ Résolution 361 (2013), *Les régions et territoires à statut particulier en Europe*: 1. «Un statut particulier conçu comme un moyen de prendre en compte leurs identités propres et le souhait commun de leur population d'avoir un plus grand rôle dans la gestion de leurs affaires internes» 3. «Au vu des conflits régionaux qui persistent dans certains Etats membres, de nouvelles régions dotées d'identités fortes pourraient encore faire l'objet de dispositifs constitutionnels spécifiques», <https://www.coe.int/congress>.

⁶⁷ Es pertinente enfatizar todo esto porque, como afirma Alberto López Basaguren, en ocasiones se magnificó el significado de este concepto, y se trató de concederle un significado «radicalmente distinto» al que le atribuyó el autor [véase BASAGUREN LÓPEZ, A., «¿Una Europa (Más) Federal? Límites a la federalización de la Unión Europea y el papel de las regiones», en VVAA, *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa... op. cit.*, pp. 118 y 122]. El propio Alain Lamassoure llegó a confesar que «mi idea puede resultar incluso un poco maliciosa porque en realidad supone reafirmar a los Estados». Véase «El estatus de región asociada a la Unión Europea no existe», *El País*, 15 de octubre de 2002 (con motivo de la comparecencia del eurodiputado francés ante la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento Vasco).

ser potente y quizá podría erigirse en una buena base desde la que plantear el debate. Y la posibilidad de crear una nueva institución comunitaria que integre únicamente a aquellas Regiones constitucionales (esto es, Regiones con poder legislativo reconocido como tal en su ámbito constitucional interno, al margen de los poderes municipales y las Regiones administrativas) que les permita presentarse como sujetos activos de la Unión Europea con participación plena en las políticas comunitarias y en los procedimientos de adopción de decisiones correspondientes al ámbito de sus competencias reconocidas en el ámbito interior, quizá no sea descabellado.

En los últimos tiempos están surgiendo también otras sugerentes e interesantes propuestas de caracterización regional, si bien, más controvertidas en nuestra opinión, como la de las Naciones Autónomas Europeas⁶⁸ y Nacionalidades Constitucionales⁶⁹. Decimos que es una caracterización controvertida porque la consideración de tal «Nación Autónoma» descansa en el hecho de contar «con un sistema de partidos propio que además resultan mayoritarios en sus Parlamentos regionales»⁷⁰. Tras descartar algunas realidades por tratarse de poblaciones que se consideran ya parte de otras naciones con Estado (como los austriacos o italianos del Süd Tirol o los irlandeses y británicos de Irlanda del Norte o los griegos de Chipre, así como los suecos y finlandeses de Åland), el número de naciones sin Estado en la Unión Europea quedaría reducido en la propuesta de este autor a menos de una docena: Euskadi/Navarra⁷¹, Cataluña, Flandes, Escocia, Aosta y Baviera, sin incorporar a Groenlandia que quedó fuera de la Unión Europea en 1982 o a «Galicia y Gales (así como en otras entidades históricas) (donde) los partidos nacionales no son mayoritarios»⁷². Obviamente, parece que serían estos, en consecuencia, los territorios que habrían de gozar de un estatuto de participación singular en sede comunitaria, semejante en alguna medida al que reserva el Consejo Nórdico integrado por Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia, para Islas Färøe, Åland y Groenlandia que cuentan con un estatus de miembros asociados que les posibilita ciertas prerrogativas participativas en el Parlamento del Consejo Nórdico, así como en el Consejo Nórdico de Ministros. En nuestra opinión, ligar la caracterización política de un territorio —en este caso, ligar la consideración de «Nación Autónoma»— al resultado electoral o al sistema de partidos políticos no es un parámetro demasiado concluyente... y en nuestra opinión, definitivamente no puede ser un argumento para contar con una representación singular en Europa.

En todo caso, una reforma de la Unión Europea en clave federal no podrá obviar alguna forma de representación institucionalizada de las Regiones constitucionales que propicie una participación satisfactoria de estas como

⁶⁸ BULLAIN LÓPEZ, I., «Naciones Autónomas Europeas», *op. cit.*, pp. 411 y ss.

⁶⁹ Esta última esbozada por el Consejo Vasco del Movimiento Europeo en «Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: Hacia una Europa federal y social», en *ibid.*, pp. 495 y ss.

⁷⁰ BULLAIN LÓPEZ, I., «Naciones Autónomas Europeas», *op. cit.*, p. 421.

⁷¹ Identificadas así por el autor; véase *ibid.*, p. 422.

⁷² *Ibid.*, p. 422.

verdaderos sujetos activos de la Unión Europea con capacidad para contribuir al diseño de las políticas comunitarias, así como en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de sus competencias⁷³. Una forma de estatus especial para las Regiones legislativas que se hicieran acreedoras de él⁷⁴, a través del reconocimiento como «regiones socias de la Unión», con un catálogo acordado de derechos y obligaciones, que las vincularía en función de sus competencias internas y diferenciadas a través de su inclusión en una institución específica, podría proporcionar un marco de integración superior y más satisfactorio que el actual. Estas «Regiones socias» deberían gozar de un procedimiento singular, reforzado y preceptivo de consulta legislativa en cuestiones del ámbito de sus competencias, con mayor implicación incluso de sus propias cámaras legislativas; y con capacidad de iniciativa legislativa si un número determinado de ellas así lo acordasen en un procedimiento establecido al efecto.

Además, habría que resolver de una vez por todas demandas que vienen produciéndose desde hace tiempo como el establecimiento de la circunscripción regional en las elecciones al Parlamento Europeo en el marco del establecimiento de una ley electoral uniforme, de forma que no se invisibilice la realidad regional de los Estados compuestos, como ocurre en España; el reforzamiento institucional del Comité de las Regiones con naturaleza vinculante de sus dictámenes en algunas materias, y una división entre los poderes locales y los poderes regionales, como hemos dicho anteriormente, así como explorar la posibilidad de que dentro de los poderes regionales, se proceda a alguna forma de distinción entre Regiones administrativas y Regiones legislativas; la concesión de legitimación activa de las Regiones constitucionales para recurrir actos generales de las Instituciones ante el TJUE, y no únicamente cuando haya una afectación específica y directa como ocurre actualmente; la presencia en el Consejo cuando en su seno se vayan a tratar temas concretos de especial afectación derivada de su competencia singular (p. ej., en materia de fiscalidad para el caso de Azores, Euskadi y Navarra, en relaciones exteriores para el caso de Flandes y Valonia, u otros posibles en función de la cuestión concreta a tratar; pero no dejar esta participación a la discrecionalidad de cada Estado sin una motivación específica y justificación fehaciente tanto de la posible participación como de la no participación), entre otros posibles que pudieran explorarse.

⁷³ Demanda ya explicitada por el Comité de las Regiones cuando afirma que «una mayor participación de las Regiones en el proceso decisorio europeo —en el proceso de elaboración legislativa y decisión política, así como en el de la aplicación y difusión— es una cuestión indispensable para una integración europea positiva y auténtica y para aumentar la confianza de los ciudadanos europeos. Para ello, *al trazar cualquier plan de un nuevo marco político e institucional europeo, sería oportuno reflexionar también sobre la posibilidad de crear una cámara legislativa representativa de las Regiones y las autonomías territoriales*» (la cursiva es nuestra). Punto 12.6 de la Resolución del Comité de las Regiones sobre el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, *DOUE*, C 306, 15 de septiembre de 2017.

⁷⁴ Y que, en todo caso y desde una preliminar visión superficial, nunca superarían, aproximadamente, unos setenta miembros (pertenecientes a las Comunidades y Regiones de Bélgica, los *Länder* de Alemania y Austria, las Comunidades Autónomas de España, las Regiones de Italia, así como Azores y Madeira de Portugal y las Islas Åland de Finlandia).

7. CONCLUSIONES

Mirando al futuro del proceso de la integración europea y la posible reforma de la Unión Europea, sea bajo una especie de reforma constitucional llevada a cabo por una Convención o bajo formas más tradicionales de reforma de los Tratados, una cosa parece clara: esta reforma no podrá llevarse a cabo sin el concurso de las Regiones, convertidas ya en un actor con presencia indiscutible y permanente en el marco comunitario europeo. En la próxima reforma, es indudable que el Comité de las Regiones habrá de pronunciarse y ser tenido en cuenta; y no es descabellado pensar que este pronunciamiento será, de acuerdo con la lógica regional de la integración europea, hacia más integración, en definitiva, hacia más Europa.

Los Gobiernos territoriales, como el nivel más cercano a la ciudadanía y principal proveedor de servicios públicos, debe contar con un protagonismo prominente en el proceso decisional comunitario europeo si consideramos que la Unión Europea debe actuar en ámbitos de competencia de titularidad regional. Ya no se discute la legitimidad política de las Regiones en su demanda de más participación en la arena comunitaria; sin embargo, la forma y manera en que esta se materializa sigue adoleciendo en muchas ocasiones de una preocupante falta de voluntad política, cuando no de abierta desconfianza por parte del Estado —entendido como poder central del mismo— acerca del protagonismo que las autoridades regionales pueden tener en la elaboración de la posición estatal. No podemos tampoco desconocer la dificultad en establecer cauces de participación que resulten realmente funcionales en una realidad donde concurren numerosos actores —Regiones— con heterogeneidad competencial, de muy distinta naturaleza jurídica y política, y, sobre todo, con diferentes aspiraciones en cuanto a su protagonismo en sede comunitaria. La Conferencia sobre el Futuro de Europa no puede dar la espalda a esta cuestión; antes bien, se antoja que este es un momento oportuno para retomar una cuestión aún irresuelta. El reto de intentar lograr un encaje adecuado de las Regiones constitucionales en tanto que Regiones singulares en la Gobernanza Multinivel de la Unión Europea es ya inaplazable.

No es fácil concebir un nuevo avance en el proceso de integración europea, profundizando en sus aspectos puramente comunitarios, sin que esto tenga su correlato en una respuesta más satisfactoria a las demandas de las Regiones constitucionales; en definitiva, el federalismo consiste precisamente en dividir y compartir el poder a nivel territorial y en la satisfactoria relación entre dichos niveles. A más federalización en el proceso de integración europea, le debe corresponder también mayores y más satisfactorias cotas de participación regional. El principio ineludible y conclusivo en todo este debate reside en el hecho de que el reconocimiento político y jurídico de la realidad regional en la Unión Europea nunca puede ser menor que el que esas mismas Regiones constitucionales tienen al interior de su ordenamiento estatal. Europa nunca puede ser una merma de reconocimiento y de derechos. Si acaso, lo contrario.

RESUMEN

BUSCANDO UN NUEVO MODELO MÁS SATISFACTORIO DE INSERCIÓN DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. LA OPORTUNIDAD DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Las denominadas Regiones Constitucionales, es decir, aquellas Regiones con poder legislativo reconocido en su marco constitucional, no han encontrado hasta la fecha cauces de representación y participación efectiva realmente satisfactorios en el sistema comunitario. La Conferencia sobre el Futuro de Europa, que reflexionará sobre el modelo de la Unión Europea para el próximo futuro, nos ofrece una oportunidad para retomar esta reflexión. La próxima reforma comunitaria deberá saber encauzar las demandas de estas Regiones singulares dado que el avance federal y el reconocimiento regional son dos procesos paralelos que debe desarrollarse simultáneamente. En este trabajo realizamos un repaso del estado de la cuestión en perspectiva histórica para valorar la deficiente situación actual; también se lanzan algunas ideas para encontrar un nuevo modelo más satisfactorio de inserción de las Regiones Constitucionales en la Unión Europea. Este nuevo modelo, en todo caso, deberá contemplar una representación diferenciada a favor de las Regiones Constitucionales.

Palabras clave: Conferencia sobre el Futuro de Europa, Gobernanza Multinivel, papel de las Regiones en la Unión Europea, Principio de Subsidiariedad, Regiones legislativas, Regiones constitucionales, Comité de las Regiones.

ABSTRACT

SEEKING A NEW MORE SATISFACTORY MODEL FOR THE INSERTION OF CONSTITUTIONAL REGIONS IN THE EU. THE OPPORTUNITY OF THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

The so-called Constitutional Regions, *i. e.* those Regions with legislative power recognized in their constitutional framework, have not found satisfactory channels of representation and effective participation in the European Union. The Conference on the Future of Europe, which will reflect on the model of the European Union for the near future, gives us an opportunity to take up this reflection again. The next EU reform should allow channeling the demands of these unique Regional. Federal progress and regional recognition are two parallel processes that must be developed simultaneously. In this article, we review the state of affairs in historical perspective in order to assess the current unsatisfactory situation. We also launch some ideas to find a new more satisfactory model for the insertion of Constitutional Regions in the EU. In any case, this new model must provide for differentiated representation in favor of Constitutional Regions.

Keywords: Conference on the Future of Europe, Multilevel Governance, The Role of the Regions in the EU, Principle of Subsidiarity, Legislative Regions, Constitutional Regional, The Committee of the Regions.