



Joan Romero González

"LAS REGIONES Y EL PRINCIPIO DE
SUBSIDIARIEDAD "

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 2, Enero-Marzo 2003

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

LAS REGIONES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD¹

Joan Romero González

Cátedra de Geografía Humana

Departamento de Geografía

Universitat de València

RESUMEN: *Este artículo lleva a cabo una reflexión sobre el papel de las regiones en el gobierno de la Unión Europea, teniendo en cuenta que ésta combina distintos niveles territoriales. Se distingue entre las regiones en general, y aquellas que tienen poder legislativo en particular. Se considera las posibilidades de mejora que ofrece el Comité de las Regiones, así como la participación en otras instancias institucionales de la UE.*

Introducción

El Consejo Europeo de Niza y la Declaración de Laeken han abierto la posibilidad formal de iniciar un amplio debate con el objeto de encontrar soluciones participadas y consensuadas en torno a la necesaria reforma de la arquitectura institucional europea, prevista inicialmente en la CIG de 2004, bajo presidencia alemana. La fórmula finalmente acordada de la *Convención sobre el futuro de Europa* ha hecho posible no sólo la creación de instancias con representación institucional de gobiernos y parlamentos, sino el inicio de un amplio debate en muy diversas instancias y organismos formales e informales en el ámbito político, académico y otros foros de representación social.

Pese a la complejidad constitucional y diversidad de situaciones existentes, tanto en la Europa actual como en una futura Europa con treinta estados, existe amplia coincidencia en subrayar que las regiones van a tener un papel cada vez más relevante en el futuro. La superación de un déficit democrático que nadie discute en la

¹ Este artículo se basa en la ponencia presentada por el autor en el Consejo de la Comunidad Valenciana para el Debate sobre el Futuro de Europa. Deseo agradecer a los miembros del dicho Consejo todas las sugerencias aportadas. En especial quiero hacer constar las valiosas aportaciones hechas desde la Dirección General de Relaciones Europeas.

Unión, la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad, la creciente complejidad evidenciada en las formas de gobierno del territorio a favor de formas de *gobernanza* de múltiples niveles territoriales, todos legitimados democráticamente, donde va a predominar la existencia de redes de cooperación verticales y horizontales, y la propia movilización regional reclamando reconocimiento institucional directo y capacidad de codecisión, constituyen elementos fundamentales de paisaje político e institucional de la Unión. Muchos de esos elementos afectan de forma directa a la escala subestatal y, al menos por lo que a las regiones con poderes legislativos se refiere, no podrán ser ignorados marginados, tratados de forma colateral, mantenidos en un nivel de consulta no vinculante o englobados en el conjunto heterogéneo de regiones y poderes locales existentes en la Unión. No existen en la actualidad consensos básicos entre los diferentes pilares que conforman la arquitectura institucional para poder afirmar que va a ser tarea fácil encontrar en el futuro próximo un encaje adecuado para las regiones constitucionales. Pero al menos existe amplia coincidencia en señalar que esta cuestión, que no figuraba en la agenda europea hace veinte años, constituye uno de los desafíos más importantes en un momento del proceso tan abierto e incierto como el actual.

La fórmula finalmente adoptada en Laeken de proponer cuestiones concretas ya evidenció la existencia de percepciones, posiciones muy diversas y en ocasiones contrapuestas, respecto al futuro encaje de las regiones con competencias legislativas en la nueva arquitectura institucional, si bien, una vez más, fue decisivo el papel de los *Länder* alemanes a la hora de incorporar a la reflexión algunas cuestiones que de forma directa afectan al conjunto de regiones con competencias legislativas. El actual proceso constituye una ocasión única –en opinión de muchos expertos tal vez la última- para encontrar un acomodo de las regiones constitucionales más respetuoso

con el principio de autonomía y más adecuado a las propias recomendaciones emanadas del *Libro Blanco sobre la Gobernanza* y al nuevo papel que el actual contexto y las directrices emanadas de la *Estrategia Territorial Europea* confiere a las entidades subestatales en el diseño y aplicación de políticas públicas y en el gobierno del territorio.

Las consecuencias del principio de subsidiariedad en ese futuro inmediato de Europa y su repercusión estructural, hemos de afrontarlas desde la Comunidad Valenciana con la convicción de que no puede significar un retroceso en el camino emprendido y materializado en el Título VIII de la Constitución Española, el cual ha permitido a esta Comunidad, y al resto de las nacionalidades y regiones, recibir un ámbito de competencias que en ocasiones poseen carácter exclusivo.

Esta peculiaridad, común con matices a la identifica a otros estados europeos, hace necesario que para mantener la congruencia del Reino de España en el ámbito de la Unión, debamos propiciar unas vías de armonización de nuestra peculiaridad competencial, con la unidad de decisión y la eficacia, que deben presidir aquellos asuntos en los que la dimensión comunitaria añada resultados o mejore los que serían posibles, de mantener exclusivamente las políticas de proximidad.

Desde las diferentes de nacionalidades y regiones, hemos de ser capaces, en consecuencia, de exponer ideas y propuestas que tengan por objeto, respetar la unidad de decisión de los Estados en aquellas materias en que así resulte necesario para el funcionamiento de la Unión, sin que ello suponga menoscabo de las competencias en el ámbito estatal, desde el respeto a las competencias atribuidas por el bloque constitucional a cada nivel de la administración en España.

Participación de las regiones en la Unión Europea

COMITÉ DE LAS REGIONES

La participación de las regiones de la Unión Europea en general, y de las regiones con poderes legislativos en particular, debería articularse a través del Comité de Regiones; este mecanismo institucional ofrece hoy en día muchas posibilidades de mejora y potenciación. La Comunidad Valenciana se ha mostrado hasta el momento partidaria de reclamar el respeto y reconocimiento del papel de las regiones en la Unión Europea a través del Comité de Regiones, al que considera un cauce privilegiado para su actuación, máxime en vísperas de una ampliación que dejará en franca minoría a las regiones con poderes legislativos. De otra parte, el Comité de las Regiones puede servir de vínculo entre la Unión Europea y la nueva Europa.

Para que el Comité de las Regiones pueda ser un representante eficaz de las regiones en la Unión Europea y para que las regiones con poderes legislativos tengan posibilidad de alcanzar algún tipo de reconocimiento específico a través del mismo, es necesario reforzar su papel, haciendo que sus Dictámenes sean necesarios en todas las materias en las que las regiones como la Comunidad Valenciana tienen atribuidas competencias. Ello implica un repaso de las competencias de las regiones con poderes legislativos y de la UE y solicitar que el Dictamen del Comité de las Regiones sea preceptivo en aquellos ámbitos materiales en los que las regiones como la Comunidad Valenciana tienen competencias y en los que actualmente no es preceptivo el Dictamen. Sería igualmente aconsejable que, al menos en aquellas materias que son competencia exclusiva de las regiones con poderes legislativos, los Dictámenes tuvieran un mayor valor jurídico. Exigir que fueran vinculantes sería lo

deseable, pero si ello no fuera posible, sería conveniente que la Comunidad Valenciana solicite que para apartarse del mismo sea necesaria una segunda lectura en la que la Comisión justifique el porqué no lo sigue. Por analogía, podría argumentarse la necesidad de establecer un mecanismo equivalente al procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo.

De igual modo, la Comunidad Valenciana ha de tener especial interés en que se le reconozca competencia para plantear recursos ante el Tribunal de Justicia por violación de los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de suficiencia de medios contra actos comunitarios. Al igual que el resto de regiones con poderes legislativos, la Comunidad Valenciana debe ser celosa del ejercicio de sus competencias, velando porque no se le impongan “cargas” que debe ejecutar sin darle los “medios” necesarios. Debe aspirarse, en consecuencia, a que la CV pueda acceder directamente al Tribunal en defensa de sus competencias e intereses. La fórmula sería que cada Estado realizase una declaración señalando, nominalmente, qué entidades territoriales tienen competencia, para ostentar competencias legislativas y de ejecución coincidentes con la comunitarias, para presentarse ante el Tribunal de Justicia. Si ello no es posible, la fórmula hacerlo a través del Comité de las Regiones sería una solución intermedia.

La delegación del Comité de las Regiones en la Convención Europea presentó en julio de 2002 la “*Contribución del Comité de Regiones a la Convención*” (CDR 127/02). Este documento, aprobado por unanimidad por todas las regiones representadas en el Comité, manifiesta las principales aspiraciones del Comité de las Regiones en relación con el futuro de la Unión Europea. Destacan entre las reivindicaciones de esta contribución:

- a) El objetivo de lograr una mayor **proximidad** de la Unión Europea a los ciudadanos, lo cual requiere reforzar la participación de los entes regionales y locales en los procedimientos de toma de decisiones;
- b) El reconocimiento del **principio de subsidiariedad** como base de toda reflexión sobre una mejor definición y distribución de las competencias.
- c) El reconocimiento del papel del Comité de las Regiones como cauce legítimo y exclusivo de la participación de las regiones y entes locales en la Unión Europea. En este sentido, el Comité plantea las siguientes las siguientes demandas irrenunciables:
- Reconocimiento del estatus de institución
 - Legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, en defensa de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad.
 - Fortalecimiento de las funciones del Comité.

En relación con esta última cuestión, el CDR ha manifestado reiteradamente su voluntad de que le sean asignadas funciones que vayan “más allá de las meramente consultivas” que ostenta en la actualidad. Para ello, debería otorgarse al Comité un derecho de veto suspensivo en algunos de los casos de consulta obligatoria. El CDR desea, además, poder asistir al procedimiento de codecisión entre el Consejo, el PE y la Comisión para los 10 casos de consulta obligatoria previstos en el Tratado.

En relación con las funciones consultivas, se plantean las siguientes modificaciones que podrán introducirse para que resulten fortalecidas:

- La falta de consulta preceptiva al CDR o la adopción de un instrumento legislativo dentro de sus ámbitos de consulta sin que el CDR haya dictaminado debería ir acompañada de un mecanismo que hiciera efectiva en la práctica la consecuencia jurídica de tal omisión. En especial, el CDR ha de ostentar legitimación activa en defensa de sus prerrogativas, lo que le habilitaría a instar ante el Tribunal de Justicia la nulidad de los actos comunitarios adoptados sin la consulta preceptiva al Comité.
- El CDR solicita reforzar esta función consultiva mediante la obligación por parte de las instituciones que adopten la norma de justificar la desviación respecto a la opinión del Comité. Esta obligación debe extenderse a todas las materias en que la consulta sea preceptiva.
- Conviene, finalmente, plantear la ampliación de la lista de materias en que es preceptiva la consulta al Comité, hasta extenderla a todas aquellas materias en que gozan de competencias los entes locales y regionales, tales como, por ejemplo, agricultura o investigación y desarrollo tecnológico.

Por lo que se refiere a sus restantes funciones, el Comité de las Regiones considera que, como representante de los entes elegidos más próximos a los ciudadanos, es conveniente que ostente:

- La posibilidad de interpelar por escrito y oralmente a la Comisión Europea¹⁰.
- Las funciones codecisorias en un número determinado y pertinente de ámbitos, habida cuenta del objetivo fijado por la Declaración de Laeken sobre simplificación de procedimientos de adopción de decisiones, pero que incluya, en cualquier caso, los programas de fomento de la cooperación transfronteriza (especialmente, iniciativas comunitarias como Interreg).

- d) La atribución al Comité de Regiones de la función de velar por la observancia del principio de subsidiariedad;
- e) La introducción por parte de la Comisión Europea de un procedimiento de consulta precoz que involucre a las regiones y entes locales en la fase previa a la elaboración de nuevas políticas que tengan repercusiones para los entes regionales y locales².

Se trata de una contribución meritoria del Comité de las Regiones al debate, pero el propio proceso de elección de representantes a la Convención y el *Dictamen de 13 de marzo de 2002 sobre el Proyecto de Informe del Parlamento europeo sobre delimitación de competencias* (1), son fiel reflejo de los obligados equilibrios internos y de las dificultades por las que atraviesa un organismo consultivo cuya heterogénea composición traslada a su seno tensiones que le pueden inhabilitar como interlocutor *de todos* en el debate sobre delimitación de competencias.

B. LAS REGIONES CON PODERES LEGISLATIVOS Y SU PARTICIPACIÓN EN OTRAS INSTITUCIONES DE LA UE.

En el actual contexto, las pretensiones o las reivindicaciones de las regiones constitucionales pueden agruparse en tres grandes áreas: a) participación en las instituciones comunitarias; b) ámbito competencial, y c) ámbito institucional. La síntesis realizada por los profesores E. Albertí y E. Roig hace sistematiza argumentos bien conocidos (1). Cuestión distinta es la posibilidad de que puedan ser atendidas, total o parcialmente, las reiteradas peticiones formuladas por las regiones con poderes legislativos. Cada una de estas cuestiones es objeto de amplia discusión tanto en el

ámbito político como académico, sin que pueda afirmarse que puedan atisbarse, por ahora, puntos de encuentro que vayan en la dirección pretendida por las regiones con poderes legislativos.

En primer término hay que tener en cuenta la posición mantenida por Estados miembros que disponen de dimensión, contextos históricos, atribución de competencias, desarrollos constitucionales y culturas muy diferentes. Hasta ahora prevalece la tesis de mantener la interlocución política básica en el nivel de Estado-nación, argumentando que debe ser en la escala de cada estado donde deben resolverse los mecanismos de reparto de poder político, de representación y de participación en los procesos de toma de decisiones en la política comunitaria en sus fases ascendente y descendente (2). En el propio documento sobre la *Gobernanza europea* se eliminó finalmente cualquier referencia acerca del papel de las regiones constitucionales para evitar confusiones al respecto. No obstante, el peso de los Estados miembros que responden al modelo de estado compuesto prevalece en la Unión sobre el modelo de Estado unitario. Esa circunstancia queda evidenciada en el propio nivel actual de debate en cada Estado a propósito de la cuestión clave referida a la *delimitación de competencias*. Por lo que al Reino de España respecta, debe mejorar la participación y la coordinación en el seno del propio Estado, por lo que debe instarse al propio gobierno central a favorecerlo y a las regiones a pedirlo.

Algunas regiones con poderes legislativos han manifestado incluso su insatisfacción por la escasa atención que se presta a sus reivindicaciones canalizadas a través del Comité de las Regiones. No obstante, es positiva la consideración que hace el Comité acerca de la concesión a las regiones (y a los entes locales) de un estatuto propio en el Tratado y su reiterada petición de que los principios de autonomía regional y local se añadan a los principios comunes de la Unión. En el momento actual

únicamente dos propuestas lanzadas desde el Comité de las Regiones tienen visos de prosperar: a) que pueda reconocerse al Comité de las Regiones y a las regiones con competencias legislativas el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuando se estime que se ha infringido el principio de subsidiariedad, y b) que el Comité de las Regiones se transforme en una Institución con competencias que trasciendan la actual función meramente consultiva. Ambas propuestas, singularmente la primera, son positivas y de indudable trascendencia política para la Comunidad Valenciana. Otras iniciativas, como la remitida por la Xunta de Galicia o la Presidencia del Parlamento Vasco a la Convención, van más allá en el intento de reforzar el Comité de las Regiones como *cuarto pilar*, convirtiéndolo en el Parlamento de las Regiones Europeas (3). Propuestas que, por su interés y grado de madurez, deberían ser estudiadas con atención desde la Comunidad Valenciana. Se sugiere igualmente la conveniencia de que, al igual que otras regiones constitucionales, el gobierno regional haga pública su posición respecto a estas cuestiones y la traslade a la Convención³.

Algunas regiones con poderes legislativos han iniciado desde hace unos años, y al margen del Comité de las Regiones, un movimiento a favor de un mayor reconocimiento político en el proceso europeo de toma de decisiones y en la nueva arquitectura institucional. Reclaman mecanismos de participación propios, diferenciados de los propios estados, de los entes locales y de otras regiones sin poderes legislativos. Las propuestas son de muy diversa entidad (creación de una *segunda Cámara*, celebración de *contratos tripartitos por objetivos* entre La Comisión, los Estados miembros y las regiones y entes locales, etc. (4). Es un movimiento importante del que las Comunidades Autónomas españolas no deberían quedar al margen. Bien al contrario, la única forma de evitar propuestas de reconocimiento asimétrico o de *estatuto especial*, por otra parte moralmente indefendibles, de algunas

de las llamadas *regiones fuertes* que han participado hasta ahora en diversas reuniones (Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renania-Wesfalia del Norte, Salzburgo y Valonia) es dotar de contenido, con el resultado final que sea, a la Conferencia de Presidentes de Regiones con poderes legislativos.

En el complejo entramado de instituciones y reparto de poder político entre diferentes niveles, en el debate abierto se presta escasa atención al papel futuro de los parlamentos regionales con capacidad legislativa. En el actual contexto constituye una paradoja si se tiene en cuenta que se pretende superar el déficit democrático existente y reforzar el nivel de participación de los ciudadanos. Aunque si duda incorpora un grado mayor de complejidad, ello no debiera ser obstáculo para poder avanzar en una solución satisfactoria para que Parlamentos regionales con capacidad legislativa, expresión directa de la voluntad popular en regiones constitucionales, puedan encontrar algún acomodo en el nuevo escenario. Para determinadas cuestiones *locus* y *demos*, en palabras de Held, se adecuan a la escala de parlamentos regionales. Sería conveniente, en todo caso, apoyar la propuesta de que los parlamentos regionales participen en la COSAC, reforzar los contactos del parlamento regional con el Comité de las Regiones y que los parlamentos regionales contribuyan a desarrollar al máximo aquel lacónico aspecto de la Resolución del Parlamento Europeo estableciendo que *“Incluirá en su Reglamento las normas necesarias para que una representación de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa pueda participar con regularidad en los trabajos de la comisión competente para asuntos regionales”*. Por último, sería conveniente que los propio parlamentos regionales, como poder legislativo, hicieran llegar su posición a la Convención.

Pese a tratarse de una cuestión decisiva para el futuro de las Comunidades Autónomas, el debate en España sobre esta cuestión ha sido hasta ahora desigual y, en conjunto, ha evidenciado un perfil bajo. Sorprende la escasa atención prestada

hasta ahora al proceso por algunos ejecutivos y por parlamentos regionales españoles, en claro contraste con la influencia y en ocasiones el liderazgo ejercido por otras regiones constitucionales, como parte de los *Länder* alemanes, las regiones y comunidades belgas y alguna Comunidad Autónoma española junto con Escocia. A este respecto fue significativo el decisivo papel desempeñado por los *Länder* alemanes en Maastrich para la creación del Comité de las Regiones, lo ha vuelto a ser en Laeken y lo es ahora, junto con algunos otras regiones europeas con poderes legislativos de las llamadas *regiones fuertes*, en el proceso de búsqueda de mayor reconocimiento de interlocución política y de representación institucional a las regiones con poderes legislativos.

La indudable trascendencia futura del debate requiere una seria implicación en el proceso y una mayor presencia en los diversos foros e instancias por parte de los niveles ejecutivo y legislativo regionales. Al propio tiempo, aconseja un grado mayor de participación de diversos ámbitos académicos y sociales, similar al que se ha desplegado en otros países europeos, singularmente en aquellos cuya estructura política responde a modelos federales (Bélgica, Alemania, Austria) o que han experimentado un proceso de profunda descentralización política a favor de realidades subestatales (España, Italia y Reino Unido). No prestar la atención debida al proceso o permitir que el liderazgo político sea ejercido, como hasta ahora, por un número reducido de regiones constitucionales, no contribuirá de forma efectiva garantizar su reconocimiento institucional acorde al que se les atribuye en el bloque constitucional. De igual modo, tampoco será positivo para poder conseguir el reconocimiento de *todas* las regiones con poderes legislativos en el proceso de toma de decisiones en áreas que son de su competencia exclusiva.

Aunque no será tarea fácil, no es en absoluto descartable que finalmente prospere alguno de los escenarios que actualmente se discuten y sería deseable que

las instituciones valencianas, en representación de una región europea con poderes legislativos participaran activamente.

La Resolución del Parlamento Europeo sobre delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (Vid. Documento 3) incorpora a este respecto una referencia explícita a las regiones con competencias legislativas en el sentido de que los *textos fundadores de la Unión no pueden seguir ignorando la función de estos interlocutores particulares, que deben contribuir tanto a incrementar la eficacia de las políticas comunitarias como a aproximar a los ciudadanos al proceso de construcción europea*. No obstante, subraya que *compete a los Estados miembros promover, en el marco de su ordenamiento constitucional, la adecuada participación de las regiones en los procesos de toma de decisión y representación de las regiones de cada país, sin olvidar el necesario papel de los municipios en este ámbito* (5). Ello significa que en esta cuestión de la delimitación de competencias, si el ejecutivo y el legislativo de las diferentes regiones constitucionales desean disponer de algún nivel de representación directa ante la Unión para determinadas cuestiones de su competencia, con independencia de los mecanismos, actuales o futuros, de representación y de formación de la voluntad del Estado español ante la Unión, deben reforzar su coordinación con otras regiones constitucionales que, pese a contar incluso con representación formal de las regiones en instituciones comunitarias, mantienen esta reivindicación que, por el momento, tampoco hace suya el Parlamento Europeo.

Notas

- (1) Albertí,E.; Roig,E. (2001): “Perspectivas actuales del proceso de integración europea”, Texto original previo del Seminario sobre *Participació de les Regions a Europa*, Europafutura y Associacions Espanyola i Catalana de Ciència Regional, Barcelona.
- (2) Pernice,I.; Constantinesco,V. (2002): “La question des compétences communautaires: vues d’Allemagne et de France”, *Groupement d’Etudes et de Recherches Notre Europe y Stiftung Wissenschaft und Politik*, Notre Europe.

Disponible en francés y alemán en <http://www.notre-europe.ass.fr/Publications/policy2-de.pdf>

- (3) - Parlamento Vasco (2002): La participación regional en la gobernanza europea. Documento de trabajo presentado por la Presidencia del Euskobegebiltzarra-Parlamento Vasco a la Convención sobre el futuro de Europa, Vitoria-Gasteiz.
- Xunta de Galicia. Presidencia (2002): *Galicia ante la Convención sobre el futuro de la Unión Europea*, Santiago de Compostela.
- (4) - Congrés des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Chambre des Régions (2000): *Conférence des Présidents des Régions a pouvoir législatif. Déclaration finale*, Barcelona.
- *Declaració política de les regions constitucionals de Baviera, Catalunya, Escòcia, Renània-Wesfalia del Nord, Salzburg, Valònia i Flandes*, Bruselas, 28 de mayo de 2001.
- Proceso de discusión acerca del futuro de Europa y preparación de la Conferencia Intergubernamental en el 2004. Declaración Común de los Länder. Resolución de la Conferencia de los Presidentes de los Gobiernos Regionales, octubre de 2001.
- Segunda Conferencia de los Presidentes de Regiones con poder legislativo. Hacia un refuerzo del papel de las Regiones con poder legislativo en el seno de la Unión Europea. Resolución, Lieja, noviembre de 2001.
- (5)- Parlamento Europeo (2001): Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI))
- Comité de las Regiones (2002): Dictámen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el "Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros" CONV 26/02.
-