
José María Pérez Medina

Contentious Regions in the European Union: Nationalist Parties and the Coordination of Europeans Policies in Federal Member States

Álvaro Morcillo Laiz. Baden-Baden: Nomos, 2009, 203 pp.

No creemos necesario llamar la atención del lector sobre el doble proceso de organización política que España ha vivido en los últimos treinta años: la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978; y su incorporación a lo que entonces eran las comunidades europeas, en junio de 1985. Ambos procesos son ampliamente conocidos, han estado y siguen presentes en el debate y en las decisiones políticas que día tras día se adoptan en nuestro país; y han sido explicados y analizados hasta la saciedad.

Sin embargo, son escasos los estudios y análisis que los abordan conjuntamente y que han detectado las interacciones, los desajustes, y por qué no, las incoherencias, causadas por el hecho de que ambos procesos hayan sido simultáneos.

De forma paralela, el acuerdo político permite a España resolver el problema interno y enquistado de la organización territorial del Estado; a la vez que acceder al sueño regeneracionista que desde finales del siglo XIX había puesto su objetivo en Europa como la única respuesta posible para superar el diferencial en desarrollo económico, social, cultural y político que separaba a nuestro país de los países más prósperos de Europa occidental.

Y es esta llamativa coincidencia temporal lo que constituye el objeto de un análisis riguroso por parte de Álvaro Morcillo. Además, su valor analítico es aún mayor porque el autor no se limita al más conocido caso español, sino que demuestra sus amplios conocimientos del mapa político europeo y de su génesis histórica para recordarnos que los desajustes no son exclusivos de España, y para realizar un documentado estudio comparado, sobre todo en relación con Alemania e Italia.

Otra aportación que incrementa su interés es la atención que presta al papel que las identidades nacionales y los partidos políticos nacionalistas desempeñan en el nuevo escenario. Una situación hasta ahora desconocida, en la que la vieja aspiración a la autonomía o independencia resulta ahora encorsetada en un esquema comunitario en el que la decisión colectiva de autodeterminación no puede ser ejercida con la misma ambición como lo fue, por ejemplo, tras el final de la Primera Guerra Mundial. No es este el lugar para desarrollar este debate, pero tampoco podemos obviar la actualidad que en la España de hoy tienen estas aspiraciones; a la vez que no podemos olvidar que el éxito de la organización territorial en España se ha logrado gracias a la integración de los nacionalismos territoriales en el marco constitucional.

Es fácil estar de acuerdo en que la integración europea supone una pérdida de poder y libertad de decisión tanto para el Estado como para las regiones, pero cuando intentamos cuantificar estas pérdidas las opiniones ya no son coincidentes. Ciertamente el Estado ha perdido una buena parte de sus atributos soberanos en beneficio de las instituciones comunitarias, pero mantiene su condición de actor político con su presencia en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, como interlocutor de las instituciones o cuando incorpora a la legislación interna las decisiones comunitarias. Sin embargo, las regiones europeas no disponen de una cláusula compensatoria equiparable. Y sobre todo, porque la heterogeneidad del mapa territorial de Europa hace imposible que la aspiración de la Europa de las regiones haya sido hasta ahora algo más que un mero deseo.

¿Qué pueden hacer las regiones para defender las competencias que tan costosamente consiguieron en 1978?, ¿cómo encontrar un espacio propio para que sus propuestas sean escuchadas?, ¿cómo replicar decisiones ajenas que afectan a sus intereses o a los ciudadanos a quienes representan? En otras palabras, ¿cuáles son sus capacidades en el complejo mapa de atribuciones de las instituciones comunitarias?

Ante las evidentes tensiones entre ambos procesos, los esfuerzos regionales se han girado hacia el ámbito interno de cada Estado, buscando en su ordenamiento constitucional una respuesta a la incoherencia que la integración europea supone para las regiones: que lo que las Constituciones les reconocieron, posteriormente lo han limitado los Tratados. Sin duda este es el motivo que anima al autor a describir y verificar cómo funcionan en la realidad los mecanismos constitucionales creados por los Estados para atender las demandas de sus regiones.

En este trabajo de investigación, Morcillo retrata con un rigor metodológico notable las vías de acción que en este panorama tan complejo tienen las regiones europeas: vías internas con el apoyo de su respectivos Estados y vías externas, directas, interviniendo como agentes autónomos directamente en los pasillos y salas de reuniones de las instituciones comunitarias.

Para ello el autor se interna en dos áreas de actuación, complementarias y significativas en los intereses de las regiones: la política de cohesión, básica, prioritaria y que interesa a todas las regiones europeas sin distinción; y la política audiovisual, que afecta de forma más especial y significativa a las regiones con lengua propia y que, por tanto,

están especialmente interesadas en desarrollar una estrategia completa para su difusión y promoción.

En definitiva, el autor indaga sobre cómo las regiones pueden buscar respuestas satisfactorias a sus aspiraciones en un marco comunitario cada vez más amplio y complejo y, como se muestra a diario con mayor nitidez, cada vez más alejado del ciudadano y de sus problemas cotidianos.

Y en un momento de crisis, cuando la integración europea es vista con escepticismo y desconfianza, cabe preguntarse si el histórico anhelo de España de estar presente en las decisiones europeas ha actuado en la práctica como un silenciador del análisis crítico sobre el modo de construcción de la unión política de Europa. Parece que han sido necesarios cinco años de profunda crisis económica para que también en España se alcen voces y lecturas críticas que demandan un cambio de rumbo a un proceso que los ciudadanos ya no comprenden y del que discrepan abiertamente hasta incluso poner en duda sus posibles ventajas materiales.

En este contexto, el libro que comentamos actualiza el debate y da las claves necesarias para interpretar con más criterio la situación actual. Unas instituciones comunitarias cada vez menos independientes, más atentas y solícitas a los intereses nacionales de los grandes Estados, y que no son capaces de actuar como un gobierno propio que administre la solidaridad interterritorial, lo que resulta imprescindible en un proceso de unión política.

Mientras tanto, y a la par, los Estados han visto reducidos hasta límites insospechados su margen de actuación. Ya no son suficientes los cálculos de voto ponderado, las alianzas con otros Estados, las minorías de bloqueo o la presión en las negociaciones con la Comisión. Primero fue la unidad de mercado; más tarde, la unión monetaria; ahora, la política presupuestaria concertada; y pronto, la unión bancaria y del sistema financiero. Unos hitos sucesivos que van desposeyendo de sus últimos atributos a los poderes soberanos, cada vez más reducidos a un papel de intermediarios vigilantes entre las decisiones comunitarias y las Administraciones más cercanas y prestadoras de servicios públicos.

Las Administraciones territoriales, sobre todo las responsables de los servicios públicos más utilizados por los ciudadanos, han visto tan reducida su capacidad de decisión que limitan su poder a aprobar presupuestos cada vez más orientados desde el exterior y restrictivos, lo que les obliga a desatender las verdaderas urgencias de la población, algo que legitimaba, daba prestigio y justificaba la descentralización política.

Es obvio que la actual Unión Europea tiene poco en común con las comunidades europeas a las que España se incorporó en 1986: los sucesivos Tratados han supuesto un incremento paulatino de las competencias comunitarias; y las decisiones de las instituciones comunitarias son ahora definitivas y prácticamente inapelables. Además, la primacía de la Unión Europea sobre los Estados y las regiones es garantizada por el Tribunal de Justicia, que normalmente interpreta el Derecho comunitario en clave integracionista. Con ello, la Unión Europea ya se ha dotado de muchos de los instrumentos propios de los Estados-nación que estos tardaron al menos tres siglos en atesorar.

Visto retrospectivamente, nos asaltan dudas sobre si esta mutación ha sido percibida en España con la suficiente claridad y cuáles han sido las estrategias estatales ante un panorama que poco tiene que ver con el de 1978; pero se intuye que los efectos de la integración europea no han merecido la debida atención en los últimos años.

Inútil no relacionar este comentario con el actual debate territorial reabierto en España tras la decepción causada por el desenlace de la reforma de los Estatutos de Autonomía, y muy señaladamente en Cataluña. Las aspiraciones en Cataluña a dotarse de una estructura estatal propia y la simultánea aspiración a que esta organización se incorpore de pleno derecho a la Unión Europea no pueden obviarse en este momento. Y esto demuestra la actualidad e interés del libro de Morcillo.

Y es que la crisis económica obliga a reconsiderar las estrategias nacionales y regionales en Europa. Por todo ello, este libro sugiere la cuestión de la recomposición del Estado, y por supuesto de las regiones, anunciado por Jean-Marc Ferry y siempre pendiente de concreción práctica.