

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Los entes locales y regionales en la protección multinivel del Estado de Derecho y los derechos fundamentales en la UE

(2015/C 140/07)

Ponente:	Luc Van den Brande (BE/PPE), Presidente de la Oficina de Enlace Flandes-Europa
Documento de referencia:	Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho COM(2014) 158 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Los principios del Estado de Derecho, la gobernanza multinivel y la Comunicación de la Comisión Europea

1. opina que la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho son los tres pilares básicos en los que debe sustentarse todo ordenamiento jurídico, sea cual sea su fondo y su forma. La democracia es un «derecho colectivo»; los derechos humanos son derechos individuales inalienables que deben garantizarse en cualesquiera circunstancias, incluso aunque la democracia no esté plenamente desarrollada o consolidada. Los principios del Estado de Derecho y la aplicación práctica que se deriva de ellos son elementos esenciales que dotan de contenido la democracia y el respeto de los derechos humanos. Por consiguiente, apoya firmemente la propuesta de la Comisión de crear un marco para proteger el Estado de Derecho en la Unión Europea, algo que, como base de la confianza mutua entre los Estados miembros y entre ellos y los ciudadanos de la UE, resulta esencial para la integración europea. Un marco común de estas características es beneficioso no solo para los Estados miembros, sino también para los entes locales y regionales, ya que en la práctica son ellos los que asumen gran parte de la responsabilidad a la hora de garantizar la aplicación de los derechos y libertades fundamentales;
2. señala que los derechos humanos, en tanto que derechos fundamentales que están vinculados al respeto de la dignidad humana, están por delante de toda construcción institucional y, en ese sentido, tienen preeminencia;
3. precisa que, aunque no existe una definición uniforme de «Estado de Derecho», sí existe una tradición jurídica europea de este concepto central, que se sustenta en tres principios fundamentales: 1) las obligaciones jurídicas de todos los ciudadanos y su aplicación deben basarse en la ley y no pueden depender de una decisión arbitraria o unilateral del poder ejecutivo o de cualquier otro poder discrecional; 2) los litigios entre los ciudadanos y el poder ejecutivo deben dirimirse en virtud de la legislación ordinaria por mediación de un poder judicial independiente y neutral; 3) los derechos fundamentales de los ciudadanos (libertad de la persona, de opinión, de asociación, etc.) deben respetarse y definirse claramente sobre el fundamento de una legislación básica clara sin depender de nociones, declaraciones, garantías constitucionales o interpretaciones arbitrarias de carácter vago e impreciso. El alcance de estos principios es doble: por una parte, los gobiernos deben ejercer sus competencias conforme a unas normas y reglamentaciones redactadas de modo claro y con carácter público, sobre la base de principios jurídicos consolidados y aplicados de manera equitativa y abierta; por otra parte, estos mismos gobiernos deben cumplir sus respectivas constituciones y las leyes a las que están sujetos;
4. opina que, a la hora de elaborar un enfoque de gobernanza multinivel para la protección de los derechos fundamentales, ha de tomarse como base y referencia el importante principio de subsidiariedad (artículo 5, apartado 3 del TUE);
5. puntualiza que el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que hasta ahora constituyen el marco más avanzado en la materia, son desde su adopción el fundamento, vinculante para la propia Unión, para todos los Estados miembros y para todos los niveles de gobierno, en el que deben basarse los principios del Estado de Derecho y su aplicación;

6. señala que el concepto de gobernanza multinivel, tal como se ha desarrollado en la UE y también en el marco más amplio del Consejo de Europa, se deriva del hecho de que dentro de la UE se ha producido una evolución necesaria en términos de «gobernanza», pasando de un modelo «de arriba abajo» hacia un modelo más integrador, en el que confluyen los modelos ascendente y descendente y en el que deben desarrollarse las dos dimensiones de la subsidiariedad: la dimensión «vertical», en la cual se refuerzan la participación, la corresponsabilidad y la asociación de los representantes locales y regionales elegidos, y la «dimensión horizontal», en la que la corresponsabilidad se concede a otros agentes de la sociedad —de los ámbitos socioeconómico, educativo, sanitario, cultural—, que la asumen, y ello en todos los ámbitos políticos. La gobernanza multinivel es una gobernanza de múltiples niveles y múltiples agentes. La política del día a día de los entes regionales y locales se ve afectada por los actos, actuaciones e influencias de nivel nacional y europeo, que determinan los márgenes de acción en muchos ámbitos en todo el continente y, en última instancia, el mundo entero. El Estado de Derecho también se aplica, dentro de la Unión Europea, en diversos niveles y, por tanto, debe protegerse a través de la actuación común de estos niveles. Una política de igualdad de oportunidades y, en último término, de integración social, ha de tener en cuenta la realidad concreta de la globalización y los retos que ello implica en cuanto a oportunidades de empleo y acceso a las prestaciones del Estado del bienestar. Cada sistema nacional tiene su propia historia y sus modelos propios, pero avanzamos hacia una definición de normas de calidad transnacionales. En última instancia, surgirá un espacio europeo de derechos fundamentales —que incluirá también los derechos sociales— basado en la multiplicidad de niveles y en las interdependencias horizontales;

7. considera que la gobernanza multinivel ofrece la posibilidad de dar respuesta a las amenazas que puedan surgir contra el Estado de Derecho en situaciones concretas y compensar una serie de deficiencias, como falta de información, capacidad, medios financieros, posibilidades administrativas e impacto político, gracias a la participación de los entes locales y regionales en la supervisión y aplicación de los principios del Estado de Derecho en la UE. Al mismo tiempo conduce a una democracia más participativa y a mayor transparencia y responsabilidad, y confiere a los ciudadanos un lugar más central. Por todo ello, proteger el Estado de Derecho constituye un medio para acercar Europa a sus ciudadanos y acercar a los ciudadanos a Europa; todo ello con el objetivo, como se señala en el Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel, de lograr la «acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea»;

8. señala que, partiendo del Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel de 2009, el concepto ha ido adquiriendo forma gradualmente, como se desprende de nuestro dictamen sobre el seguimiento del Libro Blanco, aprobado por el Comité de las Regiones Europeo en 2012, así como de los talleres de trabajo, del cuadro de indicadores elaborado y, muy recientemente, de la Carta de la Gobernanza Multinivel. Además de integrarse cada vez más en las distintas políticas y ser utilizado por los distintos agentes, un primer resultado se puede apreciar en el Reglamento General y el correspondiente código de conducta sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos;

9. observa que, en su Comunicación, la Comisión Europea hace hincapié en que el Estado de Derecho es la columna vertebral de toda democracia moderna y uno de los principios fundamentales que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros de la UE y, como tal, uno de los valores fundamentales en los que se basa la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 2 del TUE y preámbulo a Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). El nuevo marco propuesto tiene por objeto eliminar las futuras amenazas para el Estado de Derecho antes de que se produzcan las condiciones que activan los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE y estos entren en vigor, pero sin perjuicio de los posibles procedimientos de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE;

10. señala que el nuevo marco jurídico introduce, pues, un enfoque horizontal, que va más allá de los Estados miembros cuando el marco común de los valores de la UE puede verse comprometido por la actuación de las instancias estatales, y el actual procedimiento de infracción no siempre ofrece una solución. El fortalecimiento del Estado de Derecho como principal valor común de la UE es, por lo tanto, necesario para alcanzar los objetivos en el ámbito de la protección de los valores fundamentales dentro de los cuales la protección de los derechos fundamentales constituye un elemento esencial;

11. opina que el nuevo marco, con un procedimiento en tres fases, debería subsanar una laguna y ofrecer a las instituciones de la UE posibilidades de evaluar el Estado de Derecho y, llegado el caso, reaccionar cuando se corra el riesgo de que un Estado miembro ocasione una amenaza sistémica contra el Estado de Derecho como resultado de su acción. Por este motivo, el nuevo mecanismo prevé tres fases: 1) evaluar de modo objetivo y detallado la situación en el Estado miembro de que se trate; 2) formular recomendaciones de medidas inmediatas y concretas para prevenir las amenazas contra el Estado de Derecho, a menos que el asunto haya llegado a una solución satisfactoria entre tanto; 3) supervisar las medidas de control que adopte el Estado miembro afectado, a fin de realizar un seguimiento de la recomendación dirigida al Estado miembro. En este procedimiento, basado en el diálogo con el Estado miembro en cuestión, es de suma importancia involucrar lo más temprano posible a los diferentes niveles de gobierno, incluidos los niveles local y regional y la sociedad civil;

Refuerzo de la protección de los derechos fundamentales: una gobernanza multinivel renovada e innovadora para la UE

12. señala que los entes regionales y locales son los primeros que se ven directamente confrontados con los retos y problemas que pueden repercutir directamente en la actuación jurídica y, por tanto, en la aplicabilidad de determinados derechos fundamentales que se plantean día a día en muchos ámbitos: problemas económicos, desempleo, medio ambiente y cambio climático, por citar algunos de ellos. El papel especial de los entes regionales y locales radica también en la experiencia que poseen, que les permite detectar en una fase temprana las posibles amenazas sistémicas al Estado de Derecho, y a la vez en su capacidad de orientarse a los resultados, algo que hay que tener siempre en cuenta en el marco de la política europea. Sobre todo en un mundo globalizado, donde la migración y la movilidad han dado lugar a nuevas relaciones interculturales y a una sociedad plural con diferentes valores y religiones, cuyos efectos son aún más palpables en las comunidades locales. Solo pueden lograrse resultados en cuanto a la protección del Estado de Derecho y los derechos fundamentales si todos los niveles políticos actúan de común acuerdo y crean los vínculos necesarios para ello, sobre la base de sus respectivas competencias y responsabilidades, contribuyen a ello y actúan en sintonía. En muchos ámbitos, se entiende que las políticas «basadas en pruebas» y «de base local» son necesarias para dar lugar a mejores resultados. Y esto sin duda también es aplicable a la protección de los derechos fundamentales. El refuerzo de estos derechos ejerce un impacto positivo en el desarrollo económico y social. Las decisiones que se adoptan del modo más próximo a los ciudadanos refuerzan la confianza mutua y la confianza en la comunidad en la que viven;

13. considera sorprendente cómo, en unos pocos años, el discurso sobre los derechos fundamentales de la UE y el refuerzo del Estado de Derecho se ha acompasado con el paradigma de la gobernanza multinivel. Y asimismo los principios operativos, como se señalaba en nuestro dictamen de 2012 sobre el seguimiento del Libro Blanco, el cuadro de indicadores creado y, sin duda, la Carta de la Gobernanza Multinivel, son instrumentos esenciales para formular esta visión en términos operativos;

14. señala que los valores fundamentales que encarna «Europa» (es decir, no solo la Unión Europea y el Consejo de Europa, sino también las principales tradiciones nacionales), guardan relación no solo con el ordenamiento jurídico democrático, sino también con la política llevada a cabo con el fin de ofrecer una auténtica igualdad de oportunidades para poner en práctica dichos valores. Si esta perspectiva se desarrolla íntegramente, la posición de los entes regionales y locales se muestra bajo una luz completamente diferente. Porque entonces no se limitan a ser los órganos encargados de aplicar la legislación y las políticas nacionales (y europeas) con un planteamiento «de arriba abajo», sino que son agentes de pleno derecho con responsabilidad política para, dentro de unos marcos determinados y en función de la situación local, dar forma a una política integrada. Ya no se trata solo de derechos civiles y políticos, sino también de derechos económicos y sociales (educación, trabajo, salud, protección social, vivienda);

15. hace hincapié en que los entes locales y regionales son las autoridades que están en primera línea a la hora de encarar los problemas relacionados con los derechos fundamentales a nivel nacional. Tratan con las personas, los grupos o las «categorías» que son los primeros afectados cuando se infringen los principios del Estado de Derecho o se recortan los derechos fundamentales. Un aspecto de especial interés es la garantía de los derechos fundamentales universales a todos los habitantes, independientemente de los derechos y disposiciones que rijan específicamente para los ciudadanos de la UE;

16. cree que los derechos fundamentales, tales como la igualdad de oportunidades para el acceso a un empleo digno y la emancipación social, deben promoverse de forma sistemática con medidas de apoyo apropiadas. A este respecto, los entes locales y regionales, junto con los niveles de gobierno nacionales y europeos y la sociedad civil, son socios de pleno derecho de una estrategia para llevar a la práctica un Estado social de Derecho;

17. considera que la preocupación relativa a una posible violación de los derechos fundamentales debe plasmarse en una voluntad política sistemática de poner en la práctica el Estado de Derecho en la Unión Europea y en los Estados miembros también en términos positivos. Esto entraña pasar de un concepto del Estado de Derecho basado exclusivamente en la protección de los derechos a un concepto dinámico en el que los derechos fundamentales también deben adquirir una dimensión social a través de medidas políticas. La Comisión Europea no destaca suficientemente este aspecto, ya que es (demasiado) cauta con respecto a los «asuntos de interior» de los Estados miembros y en su nuevo marco político aspira, en particular, a desarrollar una alternativa más flexible al verdadero «procedimiento de infracción», para poder intervenir en una fase temprana. En este sentido, el planteamiento cada vez más generalmente aceptado de la gobernanza multinivel puede constituir un útil enfoque. La Comunicación de la Comisión abre la perspectiva de un enfoque proactivo (incluida la referencia a la Comisión de Venecia) en el que, para que sea eficaz, deben participar los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil del Estado miembro de que se trate;

18. destaca que los entes locales y regionales son socios clave de las autoridades europeas y nacionales, junto con la sociedad civil, no solo para proteger el moderno Estado de Derecho, sino también para configurarlo, de forma activa y política, a través de sus propias iniciativas políticas. Esta es la tarea esencial de cada nivel de gobierno. Los agentes que eluden sistemáticamente esta tarea contravienen la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y se sitúan al margen de la corriente imperante europea;

19. piensa que ha de respetarse el lugar esencial que corresponde a los entes locales y regionales en la protección de los derechos fundamentales, ya que sus efectos pueden tener mayor eficacia. Eso sí, siempre deberán respetarse al mismo tiempo las costumbres y las constituciones respectivas;

20. opina que los entes locales y regionales deberían tener la posibilidad de dirigirse directamente a la Comisión Europea en caso de que constaten que el Estado de Derecho puede estar en peligro. La Comisión Europea debería crear los mecanismos necesarios para ello;

21. considera que la protección de los derechos fundamentales no es solo una cuestión de la Comisión Europea; el Parlamento Europeo también debería contribuir activamente a ella. En caso de que haya una amenaza inminente al Estado de Derecho, es necesario garantizar la necesaria transparencia parlamentaria a escala de la UE, con la participación de los entes regionales y locales, que contribuya a evaluar la situación;

22. señala que, no obstante, a nivel regional o local también es posible distinguir entre la dimensión horizontal y la dimensión vertical. La dimensión horizontal se refiere a la interacción entre la iniciativa pública y privada, por ejemplo, en el desarrollo económico y social y en los servicios de formación, de salud y asistenciales;

23. señala que los entes locales y regionales, en particular los que poseen competencias legislativas, tienen la responsabilidad directa de dotar de contenido una serie de derechos fundamentales y, a tal fin, han de establecer orientaciones generales de carácter político. Esto incluye derechos civiles específicos concretos en lo que respecta a garantizar la libertad de expresión, asociación y acción, así como la participación en elecciones libres y justas y, más en general, a luchar contra todas las formas de discriminación dentro de su comunidad local o regional. En este sentido, los entes locales y regionales no solo sirven de correa de transmisión en caso de que haya vulneraciones manifiestas de los derechos fundamentales, sino que también formulan orientaciones concretas y aportan su propia contribución a la realización de estos derechos;

24. opina que el discurso clásico de la UE parte de la base de que nuestras regiones, ciudades y municipios están poblados por ciudadanos de la UE; la política de no discriminación a menudo se centra en los derechos de los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE, pero la realidad sociológica, especialmente en las grandes ciudades, es sin duda mucho más compleja. La integración social solo se puede lograr a través de formas de democracia representativa y participativa como plataformas de convivencia común que salvaguarden también el patrimonio histórico y cultural local. Si se quiere involucrar a «todos» los habitantes habrá que ampliar la definición de «ciudadanía» (véase el «Libro Blanco sobre el diálogo intercultural» publicado por el Consejo de Europa en 2008): «La ciudadanía, en el sentido más amplio del término, representa un derecho e incluso un deber de participar, junto con los demás, en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos de la comunidad»; en la misma línea se expresa el profesor Antonio Papisca con respecto a la «nova civitas»;

25. señala que el «Marco estratégico de la Unión Europea para los derechos fundamentales» propuesto por la Agencia de los Derechos Fundamentales constituye el marco para aplicar la vinculación mencionada entre las dimensiones horizontales y verticales a fin de lograr una participación, cooperación e integración decididas. En este sentido, la Agencia de los Derechos Fundamentales debería poder supervisar la observancia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales en los Estados miembros de la UE, y dar la voz de alarma si es preciso;

26. considera que la Agencia de los Derechos Fundamentales junto con el Consejo de Europa deben velar por garantizar una aportación estable de conocimientos especializados, en particular para los entes territoriales;

27. cree que la protección de los derechos fundamentales debe asumirse explícitamente como punto de partida la gobernanza multinivel;

Otros ejemplos concretos

28. en su opinión, cabe animar a los entes regionales o locales a:
- integrar y proteger los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en las actividades de las organizaciones de la sociedad civil;
 - lanzar a debate público la importancia de estos temas y aumentar la concienciación sobre ellos;
 - reforzar el desarrollo de capacidades de todos los agentes con medidas de formación y apoyo;
 - crear puntos de información a los que los ciudadanos tengan acceso directo;
 - establecer un mecanismo de alerta con una posible cooperación de un defensor del pueblo regional o local;
 - transmitir información a las demás autoridades sobre la base de este seguimiento;
 - seguir el ejemplo del experimento «Ciudades Inteligentes»;
29. podría examinar si las propuestas siguientes contribuyen a la protección del Estado de Derecho en la Unión Europea:
- crear un grupo de trabajo encargado de elaborar un método abierto de coordinación (MAC);
 - establecer una ventanilla de información para los entes locales y regionales;
 - sopesar la conveniencia de una campaña de concienciación europea general para los entes locales y regionales sobre la protección del Estado de Derecho;
 - organizar una conferencia sobre el papel de la gobernanza multinivel en la protección de los derechos fundamentales y promover la aplicación de la Carta con vistas a la creación de un Pacto por la gobernanza multinivel entre los entes locales y regionales;
 - formar una entente tripartita junto con el Congreso del Consejo de Europa y la Agencia de los Derechos Fundamentales sobre la base de su propuesta de «Marco estratégico de la Unión Europea para los derechos fundamentales».

Bruselas, 12 de febrero de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*
Markku MARKKULA
